

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE BILANCIO
Audizione della Professoressa Fiorella Kostoris Padoa Schioppa
Presidente dell'ISAE

Mercoledì, 6 novembre 2002

su

Attuazione del Federalismo amministrativo e costituzionale

La riforma del Titolo V della seconda parte della Carta Costituzionale introduce cambiamenti molto profondi nella struttura e nel funzionamento delle istituzioni repubblicane. In un contesto di nuovi principi che sembrano annullare in gran parte una gerarchia istituzionale che per oltre cinquant'anni aveva al suo vertice lo Stato centrale, la Costituzione riformata trasferisce ampi poteri legislativi e funzioni gestionali e amministrative al livello delle Autonomie Locali (definite dall'insieme di Regioni ed Enti Locali, questi ultimi a loro volta suddivisi in Comuni, Province e Città metropolitane). E, tuttavia, se la Legge Costituzionale n. 3 del 2001 opera senz'altro una cesura molto netta con il passato della nostra articolazione istituzionale, nondimeno, essa si pone anche come il punto d'arrivo di un lungo processo di allargamento delle competenze e dei poteri dei livelli di governo decentrati fattosi più intenso nella seconda metà dello scorso decennio¹.

Il Decentramento fiscale e amministrativo

Il ruolo delle Autonomie Locali e l'impianto del loro finanziamento si è evoluto nel tempo con il susseguirsi di numerose disposizioni di trasferimento di funzioni e di leggi di settore².

Nel ventennio che va dall'inizio degli anni settanta alla fine degli ottanta, il modello di finanziamento delle Autonomie Locali mostra chiaramente i suoi limiti, dovuti sostanzialmente alla scarsa rilevanza del complesso dei tributi propri e alla mancanza di corrispondenza tra l'evoluzione delle entrate e quella dei costi sostenuti: va, infatti, ricordato che con la riforma tributaria dei primi anni settanta si instaurò un sistema di accentramento delle entrate e di decentramento delle spese. Quello vigente era, come

¹ Il testo che segue prende spunto dai seguenti contributi dell'ISAE: "La riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione: un primo tentativo di quantificazione del decentramento finanziario", Rapporto trimestrale ISAE, gennaio 2002, pp.173-183; "L'attuazione del federalismo costituzionale", Rapporto trimestrale ISAE, aprile 2002, pp.101-180; "Legge finanziaria, risanamento del bilancio e spesa pubblica decentrata", Nota mensile, ottobre 2002. Laddove necessario sono stati introdotti aggiornamenti, correzioni e integrazioni.

² La legge 281/1970, legge di finanza che ha istituito tributi e fondi: l'imposta regionale sulle concessioni statali di beni del demanio e del patrimonio indisponibile, la tassa sulle concessioni regionali, la tassa regionale per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, la partecipazione regionale alla tassa di circolazione erariale, il Fondo comune per le materie trasferite dallo Stato alle Regioni, il Fondo per i programmi regionali di sviluppo (che doveva collegare la programmazione regionale con quella nazionale). La legge 335/1976, che consentiva alle Regioni di indebitarsi, entro limiti fissati, per il finanziamento delle spese di investimento e, in genere, per le spese di sviluppo. La legge 356/1976, che commisurava il Fondo comune, per il periodo 1976-81, all'andamento del complesso delle entrate tributarie dello Stato (al netto di dazi doganali, monopoli, lotto e lotterie e canoni TV). Il DPR 616/1977, che ha trasformato in tributi propri regionali le tasse universitarie di abilitazione dirette al finanziamento del diritto allo studio. La legge 833/1978 costitutiva del Fondo sanitario nazionale, destinato al finanziamento del servizio sanitario. La legge 151/1981 istitutiva del Fondo nazionale trasporti, destinato al finanziamento dei trasporti pubblici locali.

noto, un sistema di finanza derivata con programmi di trasferimenti statali legati alla spesa storica e caratterizzati da incertezze, da irresponsabilità finanziaria per presenza di deboli vincoli di bilancio delle Autonomie Locali, con conseguente necessità di ripiani *ex post* “a piè di lista” da parte dello Stato.

Nel corso dello scorso decennio, infatti, il sistema di decentramento subisce consistenti trasformazioni, pur all'interno di quanto consentito dal dettato costituzionale. All'inizio degli anni novanta, la struttura finanziaria delle Regioni a statuto ordinario rispecchia ancora il sistema di finanza derivata, in cui le risorse sono assicurate in maniera preponderante dai trasferimenti statali, perlopiù vincolati. Dopo l'attribuzione di alcuni tributi minori³, nel 1992, insieme a norme volte al controllo dell'entità dei mutui concessi alle Regioni⁴, vengono disposti provvedimenti di ampliamento dell'autonomia finanziaria regionale, in particolare grazie all'attribuzione del gettito derivante dai contributi sanitari⁵. Successivamente, nel 1995, viene attuato un ulteriore allargamento dell'autonomia, con l'aumento di entrate proprie⁶ e la contemporanea riduzione dei trasferimenti statali, che vengono anche riorganizzati, attraverso la creazione di un fondo perequativo⁷ non vincolato, rimanendo il Fondo sanitario nazionale indirizzato al finanziamento specifico della sanità.

Nel 1997 si compie un importante passo in avanti sulla via del decentramento. Da una parte, vengono introdotte l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF⁸; dall'altra, si dà avvio al processo di trasferimento delle competenze, con il cosiddetto decentramento

³ Attuata con la legge 158/1990, che introduceva l'addizionale regionale sull'imposta erariale di trascrizione, l'addizionale regionale sull'imposta di consumo di gas metano e l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione.

⁴ Attraverso il decreto legge 333/1992 e la legge 498/1992.

⁵ Attraverso la legge 421/1992, che attribuiva alle Regioni i contributi sanitari, e il decreto legislativo 504/1992, che assegnava alle Regioni la tassa automobilistica (di cui le Regioni, come precedentemente ricordato, avevano avuto, nel 1970, una partecipazione al tributo allora erariale).

⁶ Con la legge 549/1995, che disponeva una compartecipazione all'accisa sulla benzina e l'istituzione sia di una tassa regionale per il diritto allo studio, sia di un tributo sul conferimento in discarica dei rifiuti solidi urbani.

⁷ Nel Collegato (L. 549/1995) alla legge Finanziaria per il 1996 vengono eliminati il Fondo comune, il Fondo nazionale trasporti e il Fondo di sviluppo regionale, sostituendoli con la devoluzione di una quota del gettito dell'accisa sulla benzina (una riserva di aliquota pari a 350 lire per litro) cui si affianca un fondo perequativo. A decorrere dal 1997, l'ammontare di tale fondo è calcolato come differenza tra i trasferimenti soppressi nel 1996 e il gettito dovuto all'applicazione della riserva di aliquota. Per gli anni successivi il fondo è aumentato in base al tasso di inflazione programmato (TIP) del DPEF. La ripartizione del fondo tra le Regioni è differenziata. Quelle del Mezzogiorno ricevono trasferimenti incrementati dell'intero TIP, alle Regioni del Centro-Nord sono assegnati contributi perequativi ridotti, qualora il gettito risulti maggiore dei trasferimenti soppressi (in misura pari al 50% di tale differenza).

⁸ Con la contemporanea abolizione dei contributi sanitari e di alcuni tributi (ILOR, imposta sul patrimonio netto delle imprese, ICIAP, tassa di concessione sulla partita IVA e tasse sulle concessioni comunali), tramite il decreto legislativo 446/1997.

amministrativo derivante dall'applicazione delle leggi Bassanini⁹. Infine, all'inizio dell'anno 2000, in attuazione della delega contenuta nel Collegato fiscale¹⁰ alla legge Finanziaria del 1999, avviene l'ultima assai rilevante revisione della finanza regionale - tramite il decreto legislativo 56/2000 - prima della riforma del Titolo V della Costituzione. Tale decreto, come più dettagliatamente si vedrà in seguito, istituisce una compartecipazione all'IVA, aumenta le compartecipazioni all'accisa sulla benzina e all'IRPEF e, contemporaneamente, abolisce i principali trasferimenti erariali e introduce un fondo perequativo nazionale senza vincoli di destinazione.

Il Decentramento amministrativo

Quanto al decentramento amministrativo, il complesso *iter* procedimentale ha risposto all'esigenza di assicurare la partecipazione di tutte le parti istituzionali interessate¹¹. Attraverso il metodo degli accordi, raggiunti prima in sede tecnica e poi sanciti in sede politica nell'ambito della Conferenza unificata, si è di fatto corroborata la dialettica istituzionale tra Stato, Regioni e Enti Locali (grazie anche a strumenti che hanno dato luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali), confermando che il confronto tra i diversi livelli di governo rappresenta il momento determinante per indirizzare le decisioni. Dal punto di vista legislativo, alla delega riportata nella legge 59/1997 hanno fatto seguito i quattro decreti legislativi di conferimento di funzioni in materia di agricoltura (D.Lgs. 143/1997), di mercato del lavoro (D.Lgs. 469/1997), di trasporto pubblico locale (D.Lgs. 422/ 1997) e di sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture, servizi alla persona e alla collettività (D.Lgs. 112/1998). Tale quadro normativo è stato successivamente completato con i provvedimenti amministrativi di concreta attuazione, necessari per un'adeguata gestione del trasferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti Locali. Si tratta dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di individuazione, ripartizione e trasferimento dei beni e delle risorse e dei decreti del

9 Tramite la legge 59/1997, la cosiddetta "legge Bassanini uno" e i suoi decreti legislativi di attuazione. In precedenza, riordini delle competenze regionali erano stati attuati con la legge 491/1993 in materia di agricoltura, la legge 537/1993 in materia di politiche agricole, alimentari e forestali e tutela del patrimonio artistico e la legge 203/1995 nel campo del turismo.

¹⁰ La legge 133/1999.

¹¹ Ministri, rappresentanti della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa, della Conferenza unificata Stato-Regioni e Autonomie Locali, dell'Unioncamere, delle Organizzazioni sindacali, gruppi tecnici.

Ministero dell'Economia e delle Finanze di assunzione degli impegni e di autorizzazione dei pagamenti¹². Fanno inoltre parte dello schema le leggi regionali di recepimento, all'interno delle quali vengono ripartite le funzioni tra gli ambiti di competenza propri delle Regioni e nuovi ambiti di competenza di Province e Comuni¹³.

Come è noto, le risorse da trasferire alle Autonomie Locali sono risultate, nella prima quantificazione del 1999, pari a circa 23.000 unità di personale, circa 8,8 miliardi di euro di risorse finanziarie annue (escluse le spese per il personale) e circa 8,1 miliardi di euro di risorse *una tantum*¹⁴.

Le materie oggetto di decentramento sono state accorpate in tre macro-aree nei vari decreti: area sviluppo e attività produttive (agricoltura; energia, miniere e risorse geotermiche), area territorio, ambiente e infrastrutture (trasporto pubblico locale e altri trasporti; opere pubbliche; viabilità; ambiente; demanio idrico; protezione civile; catasto), area servizi alla persona e alla collettività (mercato del lavoro; istruzione scolastica; polizia amministrativa; salute umana e sanità veterinaria; concessione di trattamenti economici a favore degli invalidi civili).

Le risorse da trasferire sono state distribuite, tra le tre aree, secondo il seguente schema: per l'area sviluppo e attività produttive, sono state individuate 5.732 unità di personale da trasferire, oltre a 1.099 milioni di euro di risorse finanziarie annue e a 3.510 milioni di euro di risorse di tipo *una tantum*; per l'area territorio, ambiente e infrastrutture, sono risultate da trasferire 9.861 unità di personale, risorse finanziarie annue per 3.864 milioni di euro e risorse *una tantum* pari a 4.543 milioni di euro; per l'area servizi alla persona e alla collettività, sono state quantificate 7.279 unità di personale e 3.759 milioni di euro di risorse annue.

Riguardo al personale, l'individuazione del contingente da trasferire è stata basata sulla disponibilità di addetti presenti negli uffici periferici del Governo, adottando il criterio della mobilità volontaria in prima istanza, e successivamente quello della mobilità obbligatoria con limite di spostamento in ambito provinciale (tenendo conto, in particolare,

¹² Mediante versamento sulle rispettive contabilità speciali, accese presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato competenti per territorio.

¹³ Entro il limite temporale stabilito (31/3/1999), solo sei regioni su quindici (Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Toscana e Umbria) avevano approvato i provvedimenti attuativi. L'intervento sostitutivo del Governo, tramite il D. Lgs. 96/1999, è stato poi necessario per ripartire le funzioni amministrative tra le Regioni inadempienti e i loro Enti Locali.

¹⁴ Destinate a precisi programmi di intervento.

dell'incidenza dei carichi di famiglia e del posto di lavoro dei componenti del nucleo familiare, della maggiore età anagrafica e dell'anzianità di servizio). La quasi totalità del personale trasferito prestava servizio negli uffici periferici dello Stato.

Secondo quantificazioni più recenti, effettuate in occasione dell'emanazione dei DPCM attuativi, le unità di personale da assegnare alle Autonomie Locali sono state ridotte a circa 21.000. Di queste risulta trasferito il 43,5% (con contestuale trasferimento delle risorse per il trattamento economico).

Riguardo al trasferimento delle risorse finanziarie, si assiste a una graduale "messa a regime", evidenziata dalla continua emanazione di decreti ministeriali di impegno e pagamento.

Con riferimento alle funzioni dislocate, data la provenienza del personale trasferito, la maggioranza concerne quelle gestite a livello periferico; sono poche, infatti, le funzioni trasferite dalle "Bassanini" che erano precedentemente gestite a livello centrale. Permane, tuttavia, la difficoltà di monitorare l'attribuzione delle competenze sotto il profilo della "effettività" dei servizi trasferiti e della loro qualità, anche se spesso sono state trasferite funzioni non eterogenee rispetto alle usuali attività degli enti.

Il Decreto legislativo 56/2000

Con il decreto legislativo 56/2000¹⁵ si cerca di dare risposte alle questioni rimaste aperte anche dopo i vari interventi disposti nel corso degli anni novanta. Il tentativo di federalismo fiscale attuato a Costituzione allora vigente cercava di superare l'incertezza e la dipendenza delle risorse dal bilancio statale, di costruire un sistema di trasferimenti perequativi chiaro e condiviso, di introdurre incentivi a un uso efficiente delle risorse regionali (in particolare con riferimento alla sanità), di sollecitare le Regioni a un adeguato esercizio di autonomia sui nuovi tributi loro assegnati.

Tale riforma si pone, dunque, come elemento di confronto per gli sviluppi in senso federalista della nuova Costituzione, specie per quanto riguarda il problema fondamentale di garantire una adeguata perequazione delle risorse tra le diverse Autonomie Locali.

L'intervento di riforma disposto dal 56/2000 può essere sintetizzato in tre punti. Innanzi tutto, il decreto legislativo prevede, a partire dal 2001, l'abolizione di gran parte dei

trasferimenti erariali ¹⁶ (tra cui, in particolare, del Fondo sanitario nazionale), riducendo le entrate da trasferimento a quelle necessarie a finanziare il concorso delle Regioni nell'attuazione di politiche nazionali. La sostituzione di tali risorse da trasferimento avviene con: a) l'istituzione di una nuova compartecipazione regionale al gettito dell'IVA¹⁷, b) l'incremento dell'aliquota base dell'addizionale IRPEF (da 0,5 a 0,9%) con contestuale riduzione dell'aliquota erariale di 0,4 punti percentuali, c) l'aumento della compartecipazione all'accisa sulle benzine (di 8 lire al litro, da 242 a 250 lire).

In secondo luogo, viene istituito un fondo perequativo nazionale a fini di solidarietà interregionale, finanziato con parte della quota di compartecipazione all'IVA e ripartito sulla base di criteri che tengono conto di vari fattori. La riforma prevede, infatti, due fasi. Una prima (sino al 2012), in cui la partecipazione al fondo da parte di ciascuna Regione viene calcolata sia in base alla spesa storica, cioè ai trasferimenti soppressi (in modo decrescente nel tempo), sia in base ad altri parametri, di seguito indicati; una seconda fase a regime (dal 2013), in cui non si tiene più conto della spesa storica. In particolare, la contribuzione al fondo (e quindi il trasferimento perequativo tra Regioni), per ogni Regione, deriva dalla differenza tra una percentuale di compartecipazione all'IVA calcolata in base ai consumi regionali¹⁸ e una percentuale di compartecipazione all'IVA risultante da una formula perequativa. Quest'ultima attribuisce un uguale ammontare procapite (tenendo quindi conto della popolazione) di compartecipazione, che viene poi corretto in base ai seguenti fattori: a) la capacità fiscale¹⁹, con un coefficiente di solidarietà pari al 90% (per offrire qualche incentivo all'aumento delle basi imponibili, visto che il 10% non viene redistribuito); b) il fabbisogno sanitario²⁰, con una copertura

¹⁵ Di attuazione della delega contenuta nell'articolo 10 della legge 133/1999.

¹⁶ Tra cui il Fondo sanitario nazionale, le somme per il finanziamento delle funzioni in materia di trasporto pubblico, trasferite in attuazione del D.Lgs. 422/1997, le somme dovute per il finanziamento delle ulteriori funzioni attribuite in attuazione della "Bassanini uno".

¹⁷ L'aliquota di compartecipazione indicata dal D.Lgs. 56/2000 nel 25,7% è stata aumentata, sulla base dei dati di consuntivo del 1999, al 38,55% dal DPCM del 17 maggio 2001, in attuazione di quanto disposto dall'art. 5 del D.Lgs. 56/2000. La definitiva quantificazione riferita ai consuntivi del 2001 sarà effettuata, come stabilito dal decreto legislativo, entro il 30 settembre 2002. Da quel momento la misura della compartecipazione non dovrebbe più subire modifiche, se non per garantire il finanziamento delle funzioni trasferite dallo Stato alle Regioni ai sensi della legge 59/1997, come disposto dall'art. 6 del D.Lgs. 56/2000.

¹⁸ In base alla media dei consumi finali delle famiglie nell'ultimo triennio di dati ISTAT disponibili.

¹⁹ La perequazione avviene tra la capacità fiscale di ogni Regione e la capacità fiscale media di tutte le Regioni. Tale capacità fiscale per ogni Regione è data dal gettito dell'IRAP e delle tasse automobilistiche, ottenuto applicando un'aliquota standard alla base imponibile potenziale, e dal gettito dell'addizionale IRPEF e della compartecipazione all'accisa sulla benzina, calcolato con un'aliquota convenzionale.

²⁰ La perequazione avviene colmando in maniera completa le necessità derivanti dai fabbisogni sanitari pro capite superiori a quello medio nazionale.

pari al 100%, essendo ritenuta quella sanitaria una spesa necessaria; c) la dimensione geografica²¹, con un coefficiente di correzione pari al 70%, che tiene conto del fatto che alcune differenze tra queste spese derivano da inefficienze che non devono essere perequate.

In terzo luogo, dato il venir meno del vincolo di destinazione per le risorse volte al finanziamento della sanità, e quindi il venir meno dello strumento di controllo con cui lo Stato attuava la sua politica sanitaria, al fine di garantire la tutela della salute, per gli anni 2001-03, ciascuna Regione è vincolata a destinare alla sanità una quota di spesa corrente ancorata alle determinazioni del Piano sanitario nazionale. A partire dal 2004, inoltre, è prevista la rimozione di tale vincolo per quelle Regioni che abbiano attivato le procedure di monitoraggio e verifica dell'effettiva assistenza sanitaria fornita.

Infine, allo scopo di stimolare a livello decentrato l'autonomia finanziaria, sono disposti il coinvolgimento delle Regioni nell'accertamento dei contributi compartecipati e la non perequazione relativamente ai gettiti aggiuntivi dovuti all'incremento delle aliquote relative ai tributi propri.

Il nuovo testo del Titolo V della seconda parte della Costituzione

Come si è appena visto, all'interno del lungo processo di decentramento che ha interessato l'Italia, materie molto importanti quali la formazione professionale, l'ambiente e la sanità sono state progressivamente conferite alle Regioni e, negli anni più recenti, alle crescenti responsabilità gestionali e, in alcuni casi, di carattere regolamentare, si è affiancato, in particolare con il Decreto Legislativo n. 56 del 2000, il principio del finanziamento con entrate e tributi propri da parte delle Autonomie Locali delle nuove competenze acquisite.

Le novità introdotte con la riforma costituzionale rimangono comunque di enorme portata.

²¹ Vengono colmate, in misura pari al 70%, le differenze per voci di spesa diverse da quella sanitaria. I trasferimenti sono a favore delle Regioni con spesa pro capite extra-sanitaria standardizzata superiore alla media nazionale. In tale modo si intende tenere conto delle eventuali diseconomie di scala connesse alle dimensioni geografiche. La spesa pro capite standardizzata, infatti, è calcolata con un modello di regressione in cui essa è spiegata in funzione della dimensione geografica, approssimata dal logaritmo della popolazione residente.

Innanzitutto, il numero di materie attribuite alla competenza esclusiva delle Regioni risulta essere ampio e articolato. A differenza dei progressi compiuti nel campo del federalismo amministrativo, si tratta di conferimenti di competenze che coinvolgono in primo luogo la potestà legislativa (primaria) e regolamentare oltre che, *a fortiori*, quelle di carattere gestionale e amministrativo.

E' noto come il nuovo testo costituzionale non menzioni esplicitamente tali materie, definendole - in modo forse eccessivamente vago e che risulta essere fonte di incertezze - in maniera residuale rispetto alle menzionate, esclusive competenze dello Stato (art. 117 della Costituzione). La materia è assai delicata e oggetto di interpretazioni diverse. Da una elaborazione condotta dall'ISAE lo scorso aprile²² è possibile riscontrare che rientreranno nell'"orbita" esclusiva delle Regioni, con molta probabilità, materie di grande rilevanza quali quelle legate allo sviluppo economico (industria e l'artigianato, commercio, agricoltura, turismo, edilizia, energia in ambito regionale, risorse idriche, trasporto pubblico locale), all'occupazione (politiche del lavoro), alla formazione e alla cultura (istruzione e formazione professionale), al *welfare* (servizi sociali), all'amministrazione pubblica (organizzazione di uffici e enti amministrativi dipendenti dalla Regione, istituzione di nuovi enti locali).

Ma anche il "catalogo" delle materie di competenza concorrente è vasto e di enorme importanza, comprendendo il commercio con l'estero, l'istruzione (fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche), la tutela della salute, la protezione civile, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la tutela e la sicurezza del lavoro e una competenza "chiave", come vedremo meglio più avanti, quale quella riguardante l'"armonizzazione dei bilanci pubblici e [il] coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Sul piano della costruzione dei bilanci dello Stato e delle Autonomie Locali, l'assegnazione di nuove competenze verso gli enti decentrati comporta, per sua natura, una riallocazione delle risorse finanziarie oggi iscritte nei conti dello Stato centrale. Alle

²² ISAE (2002) Rapporto trimestrale, "*priorità nazionali: trasparenza, flessibilità, opportunità*", cap. IV, "L'attuazione del federalismo costituzionale".

Regioni e alle altre Autonomie Locali dovranno cioè essere attribuiti in modo permanente fondi oggi associati alle competenze statali.

A tali, mutate esigenze e responsabilità di spesa, le Autonomie Locali dovranno far fronte, secondo il nuovo Titolo V, tramite risorse proprie. L'art. 119, in particolare, attribuisce in modo esplicito a Regioni, Province e Comuni autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Più in dettaglio, tale autonomia si esprime nella disponibilità a favore degli enti decentrati di risorse o entrate autonome, nella definizione e applicazione di tributi propri, nella compartecipazione al gettito di tributi erariali riconducibili all'ambito territoriale dei singoli enti, mentre per le aree con minore capacità fiscale per abitante – come si vedrà meglio più avanti – è previsto il ricorso a un fondo perequativo.

In tal modo, tra maggiori competenze devolute a livello locale e rafforzamento del principio dell'autonomia finanziaria rispetto a quanto già previsto dal Decreto Legislativo n. 56 del 2000, la nuova Costituzione disegna un sistema di federalismo fiscale molto avanzato.

Numerosi sono gli insiemi di considerazioni e di valutazioni che possono essere proposti sul disegno del nuovo federalismo fiscale.

1. Le incertezze e le contraddizioni nella ripartizione delle competenze

In primo luogo, la distribuzione di competenze tra Stato, da un lato, e Autonomie Locali, dall'altro, disegnata dal testo costituzionale riformato, appare segnata da alcune incertezze e talune contraddizioni cui il legislatore – a cominciare da quanto previsto dal disegno di legge “La Loggia” – dovrà porre mano. L'esempio forse più significativo riguarda l'incrocio di competenze in materia di beni culturali: tra “tutela” di tali beni (competenza riservata allo Stato), “valorizzazione dei beni culturali” (materia concorrente) e gestione dei musei e delle biblioteche (che parrebbe di esclusiva regionale per il patrimonio non riconducibile a quello statale) risulta davvero difficile comprendere come, in concreto, saranno ordinatamente disciplinate tali materie senza che si affaccino veti e ostacoli reciproci tra Stato e Regioni; tutto ciò mentre una società per azioni esterna al perimetro della Pubblica Amministrazione, ma controllata al 100%

dallo Stato, la “Patrimonio Spa”, sembra chiamata anche ad occuparsi – con un’ottica di tipo centralistico – di valorizzazione dei beni culturali del Paese. Un altro esempio, con riferimento al tema dell’occupazione, riguarda la necessità che debbano essere evitate le ambiguità che nascono dall’aver identificato la materia “politiche del lavoro” di stretta competenza regionale e quella riguardante “tutela e sicurezza del lavoro” a livello “concorrente”: potrà lo Stato legiferare “indisturbato” sui principi di materie quali la normativa sui licenziamenti oppure, viste le ambiguità della nuova Costituzione, le Regioni potranno porsi sullo stesso piano del legislatore statale? Per non parlare ancora delle potenziali, ma evidenti, contraddizioni tra sostegno ai settori produttivi (esclusiva regionale) e “commercio con l’estero” (competenza concorrente). Analoghi ragionamenti possono essere avanzati osservando che le materie attinenti allo sviluppo economico sono pressoché tutte di esclusivo controllo regionale, ma il “sostegno all’innovazione per i settori produttivi” – cioè materia di tipico intervento a favore dello sviluppo territoriale – risulta essere di carattere concorrente. Per non parlare della materia della “previdenza sociale” – di stretto controllo statale – e quella della “previdenza complementare e integrativa” che, a nostro avviso in modo un po’ ardito e imprudente, risulta essere concorrente.

Un problema forse ancora più sostanziale, anch’esso in qualche modo riconducibile alle incertezze presenti nel nuovo testo costituzionale nella definizione dei compiti e delle responsabilità di Stato e Autonomie Locali, riguarda i principi relativi agli equilibri di bilancio e all’indebitamento degli enti decentrati. In particolare, la specificazione, all’art. 119, comma 6, che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni “possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento” non chiarisce se tale indebitamento debba essere accompagnato o meno da un complessivo pareggio di bilancio. La necessità di un ricorso al mercato o al sistema creditizio al fine di finanziare, ad esempio, una nuova infrastruttura è, infatti, perfettamente compatibile sia con una situazione di equilibrio globale dei conti di ciascuna amministrazione sia con la presenza di un disavanzo riconducibile a un pareggio in conto corrente e a uno squilibrio in conto capitale per il quale si rivela necessario il ricorso a fonti esterne di finanziamento. In un contesto in cui non è neanche chiaro se la possibilità per le Autonomie Locali di indebitarsi all’esterno per le spese di investimento sia comunque vincolata da un qualche

limite massimo, la nuova Carta Costituzionale non sembra indicare in modo univoco la necessità del vincolo del pareggio di bilancio per gli enti decentrati.

La maggiore trasparenza che il legislatore dovrà necessariamente assegnare alla divisione di competenze tra le diverse articolazioni della Repubblica non rientra tra le questioni di mero formalismo giuridico. Al contrario, essa si rivela essenziale al fine di quantificare con il massimo grado di approssimazione il trasferimento permanente di materie dallo Stato alle Autonomie Locali o, se si vuole, l'entità della trasformazione dei trasferimenti statali verso gli enti decentrati in fonti autonome di finanziamento da parte delle Regioni e degli Enti Locali.

II. Una prima quantificazione delle risorse da trasferire alle Autonomie Locali

L'ISAE ha compiuto negli scorsi mesi una prima simulazione riguardante l'entità delle risorse da trasferire sui bilanci delle Autonomie Locali.

L'esercizio qui esteso, come si vedrà, si basa sullo schema delle materie presentato nella tabella 1, raccordate alle materie definite dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS)²³ nelle sue stime sulla spesa statale regionalizzata, al fine di ripartire i flussi finanziari decentrati tra le singole Regioni a statuto ordinario.

Tale operazione ha permesso di individuare dieci funzioni che, sulla base del nuovo dettato costituzionale, sembrano rientrare tra le competenze esclusive o concorrenti delle Regioni²⁴.

Sono state successivamente effettuate ipotesi diverse di decentramento a seconda della competenza, esclusiva o concorrente, assegnata alle Regioni²⁵.

²³ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni (2001).

²⁴ Più nel dettaglio, le funzioni così individuate sono: istruzione e cultura; università e ricerca; edilizia; assistenza sociale; igiene e sanità; trasporti e comunicazioni; agricoltura e alimentari; industria, artigianato e commercio; finanza regionale e locale; protezione civile. Di conseguenza, le funzioni del bilancio rimaste di competenza esclusiva dello Stato possono essere così classificate: amministrazione generale; difesa nazionale; giustizia; sicurezza pubblica; relazioni internazionali; lavoro e previdenza; interventi aree depresse; altri interventi economici; fondi speciali e riservati; interessi sul debito pubblico e oneri non ripartibili.

²⁵ Per le materie di pertinenza esclusiva, la "percentuale" di decentramento è stata posta pari al 90%, in considerazione quantomeno del fatto che allo Stato resta comunque una quota di spesa in relazione al ruolo, ad esso attribuito dalla Costituzione (articolo 120), di tutela dell'unità giuridica ed economica del Paese. Per le funzioni concorrenti, la "percentuale" di devoluzione scende al 70%, in relazione al più ampio ambito di competenza statale dovuto alla determinazione dei principi fondamentali attinenti le materie esplicitate nell'articolo 117 del nuovo dettato costituzionale.

L'ammontare complessivo della spesa da decentrare così individuato si attesta a poco meno di 92 miliardi di euro per l'anno 1999 in termini di cassa, secondo la distribuzione territoriale riportata nella tabella 3²⁶. Le funzioni che maggiormente assorbono risorse sono quelle attinenti l'"igiene e sanità" (comprensiva, tuttavia, della quota di trasferimenti erariali già precedentemente previsti) e l'"istruzione e cultura". Le materie a minore spesa decentrata sono l'assistenza sociale e l'edilizia.

Onde evitare malintesi, la quantità di risorse qui individuata va intesa come la somma degli impegni (derivanti dall'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione) ai quali le Autonomie Locali dovranno far fronte con nuove risorse proprie. Non va quindi interpretato come una quantità aggiuntiva di spese sui bilanci delle AA.LL. Una parte dei circa 92 miliardi di euro, pari a oltre 34 miliardi di euro, infatti, è già oggi oggetto di trasferimenti da parte dello Stato e non può quindi considerarsi una "novità", sul piano meramente quantitativo, nei bilanci regionali. L'ammontare effettivamente aggiuntivo con riferimento alle uscite delle Regioni a statuto ordinario risulta, quindi, pari a circa 57 miliardi di euro. Un aggiornamento dei dati al 2001, tenendo semplicemente conto dell'andamento dell'inflazione al consumo nel biennio 2000-2001, porterebbe la cifra complessiva da finanziare con entrate autonome a circa 97 miliardi di euro, mentre la spesa effettivamente aggiuntiva passerebbe da 57 a oltre 60 miliardi di euro. La tabella 3 allegata riguardante le "spese decentrate", inoltre, va ovviamente considerata come il risultato della regionalizzazione di spese attinenti al bilancio dello Stato. Essa non costituisce quindi, una quantificazione delle spese regionali complessive dedicate a ciascun settore di intervento (sanità,...).

Inoltre, dai bilanci delle Regioni a statuto ordinario, sono state tratte informazioni quantitative sulla situazione finanziaria di ciascuna regione precedente la riforma costituzionale. Tali dati sono stati modificati tenendo conto dell'impatto (regione per regione) della riforma costituzionale, costruendo un ipotetico conto delle regioni "a Costituzione realizzata".

²⁶ Tale cifra comprende anche i trasferimenti erariali sostituiti dal D.Lgs. 56/2000 e da provvedimenti successivi (DDPCM del 17 maggio 2001) con quote di compartecipazione a tributi erariali e con aumenti dell'aliquota base

Dalla tabella 4 si nota che il complesso degli incassi delle Regioni a statuto ordinario passa da circa 74 miliardi di euro nella situazione pre-riforma a oltre 131 dopo l'attuazione della stessa. In particolare, cambia profondamente la struttura delle entrate: le entrate autonome, infatti, passano dal 38,8% al 91,8% delle entrate regionali, comprendendo un insieme di tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e quote di un fondo perequativo valutato in oltre 18 miliardi di euro. L'ammontare del fondo discende dalle ipotesi che la spesa storica sostenuta dallo Stato (e decentrata alle Regioni) sia integralmente finanziata e che ciò avvenga, per le Regioni con minore capacità fiscale, tramite l'acquisizione di quote del fondo perequativo sostenuto dalla capacità di finanziamento delle Regioni più ricche (Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Piemonte e Toscana).

Il complesso dei pagamenti delle Regioni a statuto ordinario, dopo la riforma, aumenterebbe da 69 miliardi circa di euro a oltre 126.

III. I principi-base dell'autonomia finanziaria

Il disegno del sistema fiscale che dovrà attuare in concreto il principio dell'autonomia tributaria sancito dalla nuova Costituzione costituisce di per sé una questione di enorme complessità. Le esigenze da soddisfare sono diverse, non raramente in conflitto tra loro. Spetterà all'Alta Commissione istituita dall'art. 3 del disegno di Legge Finanziaria il compito di definire con chiarezza i confini tra le funzioni di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario conservate dallo Stato centrale e l'autonomia finanziaria e di bilancio conferita alle Autonomie Locali.

Alcune linee guida riguardanti il nuovo sistema tributario federale, coerenti con i principi definiti dal disegno di legge delega sulla riforma fiscale all'attenzione del Parlamento possono essere qui proposti:

dell'addizionale regionale IRPEF. Tale processo, peraltro, è ancora in corso e, presumibilmente, sarà fortemente influenzato dalla attuazione della riforma costituzionale.

- il nuovo sistema dovrà mantenere una unitarietà di fondo e evitare il proliferare di imposte regionali e locali che comporterebbero una ri-segmentazione del mercato nazionale e inutili e indebiti costi aggiuntivi per le imprese nazionali. Da questo punto di vista, l'elevato grado di autonomia tributaria raggiunto dagli enti decentrati con il nuovo art. 119 viene ad essere temperato in misura potenzialmente non marginale dalla più generale ripartizione di competenze presente nell'art. 117 del testo costituzionale. In tale ambito, infatti, la materia riguardante l'"armonizzazione dei bilanci pubblici e [il] coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" viene inserita tra quelle cosiddette "concorrenti"; lo Stato avrà cioè il compito, con riguardo a tale competenza, di fissare i principi generali comuni a tutte le articolazioni della Repubblica. Se poi si aggiunge che lo stesso art. 117 riserva allo Stato l'esclusività dei rapporti con l'Unione Europea e quindi, verosimilmente, le questioni attinenti il rispetto degli obiettivi inseriti nel Patto di Stabilità e di Crescita sottoscritto in sede europea, e se si considera ancora che il successivo art. 120 sancisce il principio della tutela dell'unità giuridica ed economica del Paese, si può ragionevolmente sostenere che i rischi di una eccessiva frantumazione tributaria e di segmentazione del mercato nazionale a causa dell'introduzione del principio dell'autonomia finanziaria per le Autonomie Locali, siano da considerare potenzialmente limitati.

- nel contesto di coordinamento fiscale assicurato dallo Stato centrale, vanno garantiti alle Regioni e agli Enti Locali margini effettivi di autonomia tributaria, le compartecipazioni alle imposte nazionali – pur necessarie, come si vedrà – essendo nei fatti una forma diversa di trasferimento statale; in concreto, ciò significa che le Autonomie Locali dovranno poter esercitare una loro visibile discrezionalità sull'incidenza delle imposte che faranno parte del nuovo sistema fiscale. Ad esempio, ove l'IRPEF, come è molto probabile, seguitasse a costituire uno dei pilastri della struttura tributaria, i gradi di manovra delle amministrazioni regionali e locali nel governo delle "addizionali" dovranno necessariamente essere maggiori di quelli attuali e garantire – seppure entro certi limiti – la possibilità di scelta tra una maggiore o minore incidenza fiscale a livello regionale e locale;

- appare opportuno che le entrate delle diverse Autonomie Locali si poggino sulle solida fundamenta di compartecipazioni alle maggiori imposte nazionali, così come oggi accade con l'IVA; nel periodo transitorio che prelude alla piena attuazione del federalismo tributario sembra forse ancora più opportuno che la quota delle compartecipazioni sul totale delle entrate regionali e locali sia preponderante, in modo da evitare i rischi di indesiderate perdite di gettito dovute alle novità introdotte;
- sembra necessario che nell'articolazione del nuovo sistema siano presenti quelle imposte che meglio riflettono la capacità fiscale delle singole aree; una tale esigenza si presenta anche in una struttura tributaria centralizzata, ma appare ancora più pressante in un sistema profondamente decentrato; ciò significa, ad esempio che occorrerà verificare se l'IRAP – imposta che per certi versi ha sancito l'avvio della transizione verso un sistema fiscale meno centralizzato – possieda o meno tali caratteristiche di migliore distribuzione sul territorio o se, al contrario, sia meglio riflettere su strumenti di tassazione meno squilibrati territorialmente;
- appare importante che le Autonomie Locali possano contare sia su imposte in qualche misura al riparo degli alti e bassi della congiuntura economica (è senz'altro il caso dell'ICI) ma che, al tempo stesso, abbiano la possibilità di incamerare un gettito che “respira” con l'andamento dell'economia (è il caso dell'IRPEF o di imposte sul reddito delle società);
- l'articolazione delle fonti di finanziamento delle Regioni dovrà, inoltre, tenere conto di quanto sembra prospettarsi dalle disposizioni contenute nel disegno di legge di delega fiscale all'attenzione del Parlamento. L'impatto sulla struttura finanziaria degli enti decentrati deriverà, in particolare, dalla prevista riduzione dell'IRPEF, con conseguente diminuzione del gettito dell'addizionale regionale e comunale, e dal ridimensionamento e, in futuro, dall'abolizione dell'IRAP.

IV. Alcune ipotesi di finanziamento

È stata valutata la possibilità di finanziamento delle funzioni decentrate, per un valore pari a quello, precedentemente calcolato, di 92 miliardi circa di euro.

In prima approssimazione, sono state stimate due diverse modalità di finanziamento con riferimento alle sole Regioni a statuto ordinario: a) una compartecipazione regionale alle principali imposte erariali (IRPEF, IRPEG, IVA, olii minerali, il cui gettito complessivo è pari a oltre 198 miliardi di euro nel 1999, cfr. tab 6); b) una compartecipazione più contenuta, ma accompagnata dal passaggio alle Regioni di alcuni tributi statali minori.

Applicando al gettito del 1999 le percentuali di regionalizzazione emerse in uno studio della Ragioneria Generale dello Stato²⁷, escludendo le Regioni a statuto speciale, il valore delle quattro principali imposte ammonta a circa 198 miliardi di euro. La quota di tali incassi (e quindi la compartecipazione ad aliquota uniformemente applicata all'importo dei quattro tributi²⁸) da trasferire alle Regioni al fine di finanziare integralmente la "nuova" spesa decentrata è, dunque, pari al 46,31% (ipotesi a). Alternativamente (ipotesi b), potrebbe passare alle Regioni tutto il gettito derivante da gran parte delle imposte indirette minori²⁹ (circa 32,6 miliardi di euro) e una meno consistente percentuale (pari al 29,85%) di quello riconducibile ai quattro tributi sopra menzionati.

La regionalizzazione delle entrate e delle spese consente una prima valutazione sulla capacità delle singole Regioni a statuto ordinario di finanziare le nuove funzioni derivanti dal trasferimento di competenze operato dal nuovo testo costituzionale. Nelle tabelle 8-11 vengono riportati i "residui fiscali" relativi a ciascuna Regione. Essi consentono di quantificare l'entità complessiva dei trasferimenti perequativi interregionali e di evidenziare il contributo di alcune Regioni al fondo perequativo previsto dall'articolo 119 della nuova Costituzione. I risultati non appaiono significativamente differenti nelle due ipotesi di copertura finanziaria evidenziate precedentemente. In particolare, il valore della

²⁷ Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza del Settore Pubblico Allargato (1997). Nello studio, al fine di individuare le Regioni in cui si è realizzata l'effettiva incidenza dei tributi, le informazioni di natura contabile provenienti dal S.I.R.G.S. e relative al luogo dei versamenti presso la varie Tesorerie Provinciali dello Stato, sono state corrette con varie metodologie. Per l'IRPEF si è tenuto conto delle dichiarazioni dei redditi; per l'IRPEG al fine di considerare un'incidenza del tributo indipendentemente dalla provincia in cui hanno la sede legale le imprese e gli enti, nello studio viene ipotizzato che il 50% dell'imposta sia traslato sui consumatori e il restante 50% rimanga a carico dei possessori delle azioni, per cui la prima quota segue la distribuzione regionale dei consumi e la seconda la distribuzione regionale dei redditi da capitale come era possibile desumere dai modelli 740. Per l'IVA, si è tenuto conto delle informazioni sui consumi regionali; per l'imposta sugli olii minerali la ripartizione è stata basata sulle vendite a livello regionale dei prodotti petroliferi. Per la maggior parte degli altri tributi minori dell'imposizione indiretta, i dati forniti dal S.I.R.G.S. sono stati ritenuti sufficientemente rappresentativi della reale distribuzione del carico fiscale tra le diverse regioni.

²⁸ Al fine di semplificare il calcolo, relativamente alle accise sugli olii minerali, si è preferito utilizzare una percentuale del gettito rispetto al valore in lire al litro.

²⁹ Imposta di registro, imposte su successioni e donazioni (presenti nei dati relativi al 1999, ma recentemente abolite), imposte sulle assicurazioni, automobilistiche, su energia elettrica, gas metano, tabacchi e lotto e lotterie.

perequazione procapite si colloca intorno ai 778 euro in entrata e 715 euro in uscita nell'ipotesi A.

V. I meccanismi di perequazione

Un ulteriore insieme di considerazioni riguarda i meccanismi perequativi previsti dalla nuova Costituzione. In linea di principio, risulta evidente che la piena sostituzione dei trasferimenti statali con l'autonomia finanziaria delle Autonomie Locali crea, potenzialmente, squilibri di non marginale entità. Le Regioni oggetto di sensibili e maggiori trasferimenti da parte dello Stato – che in tal modo realizzava pienamente la sua funzione redistributiva sul piano territoriale – potrebbero cioè trovarsi (nell'ipotesi di una autonomia finanziaria spinta agli estremi) nella impossibilità di finanziare rilevanti ammontari di spese.

Allo scopo di mantenere una coesione tra Regioni e nel tentativo di evitare eccessivi *shock* sul piano della distribuzione delle risorse, il terzo comma dell'articolo 119 della nuova Costituzione stabilisce che, con legge dello Stato, sia istituito “un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”. Innanzitutto, deve essere sottolineato il riaffermarsi, in questo articolo, della potestà legislativa statale in tema di perequazione delle risorse finanziarie, materia questa già individuata come di competenza esclusiva dello Stato nell'articolo 117 (comma 2, lettera e). È, dunque, da ritenersi che lo schema di perequazione sia di tipo “verticale”, con una funzione gerarchica affidata in questo caso allo Stato. In secondo luogo, è da evidenziare l'assenza dei vincoli di destinazione dei contributi perequativi, volta a indicare l'invito a un sistema di autonomia regionale ampia, in cui lo Stato, in caso di materia a legislazione concorrente, fissa nelle leggi “cornice” principi fondamentali non invasivi.

Altra caratteristica dei flussi perequativi è di essere indirizzati ai “territori con minore capacità fiscale per abitante” e non più, come nel testo precedente, “attribuiti [...] in relazione ai bisogni delle Regioni”. Nella formulazione dei criteri di perequazione,

l'attenzione è posta, dunque, a compensare, più o meno compiutamente³⁰, disuguaglianze delle basi imponibili e non a soddisfare bisogni, intesi in senso più generale.

Inoltre, in tale quadro, il 5° comma dell'articolo 119 prevede la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive (rispetto al fondo perequativo) ed effettui interventi speciali, con finalizzazione di tipo solidaristico economico, sociale e riguardanti l'esercizio dei diritti della persona. In quest'ultimo caso, innovando rispetto al vecchio testo, e confermando l'interesse verso i diritti civili e sociali già manifestato nell'articolo 117, comma 2, lettera m, relativo ai livelli essenziali di prestazioni concernenti diritti di cittadinanza di competenza esclusiva dello Stato.

In relazione ai criteri di accesso al fondo perequativo, appare opportuno osservare che:

- per i primi anni di funzionamento del nuovo federalismo fiscale, va garantito alle Autonomie Locali il mantenimento dei livelli di spesa raggiunti negli ultimi anni; tale criterio transitorio si rende necessario al fine di evitare *shock* improvvisi sui bilanci regionali e locali e sulla erogazione dei servizi pubblici nelle aree caratterizzate da minore capacità fiscale per abitante;
- parallelamente, vanno definiti con sufficiente precisione i livelli essenziali riferiti alle prestazioni della Pubblica Amministrazione (art. 117, comma 2, lettera m, del nuovo Titolo V), in maniera tale da individuare all'interno del fondo di perequazione la quota di risorse da riassegnare alle singole Regioni sulla base del rispetto di tale principio;
- nondimeno, sembra inevitabile, seppure in una prospettiva di medio termine, riflettere sulla opportunità che i meccanismi di accesso alla perequazione tra diverse aree del Paese siano impostati su elementi di premialità e condizionalità; più in concreto, non è irragionevole ipotizzare che Regioni e Enti Locali più efficienti e prudenti nella gestione del proprio bilancio siano messi in condizione di ricevere maggiori risorse rispetto a amministrazioni meno "virtuose".

³⁰ Come si vedrà in seguito, generalmente, nei paesi in cui vige il criterio della perequazione delle capacità fiscali (ad esempio Australia, Canada e Germania), l'intervento riequilibratore tende a ridurre, ma non a eliminare, le differenze interregionali di gettito.

Peraltro, gli schemi di finanziamento del fondo perequativo possono risultare diversi e differenziati a seconda del tipo di competenza – esclusiva o concorrente – assegnata alle Regioni. Per quanto riguarda le materie di competenza esclusiva, oltre alla completa esclusione dalla ripartizione del fondo delle Regioni maggiormente dotate di risorse, potrebbe essere presa in considerazione, per le altre Regioni, una perequazione solo parziale del finanziamento. Una maggiore perequazione, anche completa, potrebbe invece interessare le materie di competenza concorrente, facendo riferimento anche a indicatori di bisogno e non solo di capacità fiscale regionale.

VI. I rischi di un aumento dei costi

Una quinta considerazione riguarda la possibilità che l'intera operazione di decentramento delle competenze e di federalizzazione del sistema tributario avvenga con costi crecenti rispetto a quanto accadrebbe con il mantenimento di un sistema centralizzato e, quindi, con i rischi di un aumento della pressione fiscale locale oppure di nuove tensioni sui saldi di finanza pubblica.

Tali rischi, a parere dell'ISAE, esistono e sono da ricondurre, essenzialmente, alla riallocazione del personale pubblico tra Amministrazioni Centrali, da un lato, e Locali, dall'altro. Più in particolare, potrebbe proprio essere una non chiara divisione di competenze tra Stato e Autonomie Locali a comportare una non altrettanto chiara o efficiente allocazione del personale, con il forte rischio di duplicazioni e sovrapposizioni anche di personale. Si aggiunga che i dipendenti pubblici inquadrati nello Stato non necessariamente appartengono alle categorie professionali e alle specializzazioni alle quali le Regioni potrebbero essere maggiormente interessate (personale particolarmente qualificato in tema di sostegno allo sviluppo economico, ad esempio) e che quindi, anche tramite questa via, lo *stock* dei dipendenti afferenti alla P.A. potrebbe aumentare anziché contenersi. E si tenga ancora conto, infine, che i progressi retributivi del personale in capo alle Regioni appaiono più dinamici – cioè più costosi - di quelli riguardanti le amministrazioni dello Stato.

Si consideri, infine, il fatto che nel concreto le procedure di ri-assegnazione del personale risultano essere molto complesse e comportare tempi particolarmente lunghi anche in considerazione di una probabile indisponibilità della forza lavoro alla mobilità. Governo e Parlamento, da questo punto di vista, dovrebbero far tesoro della esperienza – peraltro assai limitata se confrontata con l’attuazione della nuova Carta Costituzionale – delle leggi Bassanini.

VII. *Patto di Stabilità e di Crescita e Patto di Stabilità Interno*

Un altro aspetto di particolare rilevanza che riguarda il processo di attuazione del federalismo costituzionale si riferisce alla coerenza che dovrà necessariamente crearsi tra vincoli finanziari stabiliti dal Patto di Stabilità e Crescita in sede europea e l’andamento dei saldi di bilancio delle Autonomie Locali. Un tale problema, assai complesso e delicato, comincia a porsi, negli scorsi anni, nel momento in cui vengono attribuite agli enti decentrati maggiori autonomie in campo di spesa, soprattutto sanitaria, e nel momento in cui comincia ad aumentare la capacità del sistema delle Autonomie di poter contare su un flusso crescente di risorse proprie. Risulta subito evidente già da allora – siamo nel periodo 1998-1999 - che senza un chiara struttura di incentivi e sanzioni nei confronti degli enti interessati, e in assenza di un sistema preciso e tempestivo di monitoraggio e di controllo dei conti pubblici decentrati, il Governo centrale – responsabile dei saldi complessivi di bilancio in sede europea e internazionale – è condannato a “prendere il vento per la coda”; vale a dire a cercare di inseguire un equilibrio dei conti delle Amministrazioni Pubbliche allorquando questi ultimi sono già “deviati” rispetto alle previsioni (e difficilmente possono essere ricondotti nel breve termine sui sentieri prefissati) e, comunque, con un insieme di strumenti amministrativi – il cosiddetto Patto di Stabilità Interno con Regioni, Province e Comuni, in primo luogo - che solo in parte sembra rispondere agli obiettivi di disciplina della dinamica delle spese decentrate. In particolare, è utile qui ricordare che l’art. 28 del “collegato” alla Legge Finanziaria per il 1999 contiene l’indicazione di una ripartizione dell’eventuale sanzione comminata a livello europeo, in caso di apertura della procedura per disavanzo eccessivo, tra gli enti che ne siano risultati responsabili. La definizione delle modalità di

ripartizione di tale onere doveva essere definita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e di Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali. Essa, tuttavia, non sembra essere stata finora realizzata.

In questo contesto, appare pertanto pressoché inevitabile che, nel periodo di transizione verso la piena attuazione del federalismo fiscale, il Governo centrale eserciti una incisiva funzione di contenimento sulle uscite dai bilanci delle Autonomie Locali, così come accade nelle norme riguardanti le Autonomie Locali presenti nel disegno di legge finanziaria per il 2003.

Più in dettaglio, il disegno di Legge Finanziaria attualmente all'attenzione della Camera dei Deputati contiene una nuova versione del PSI (si veda la tabella 12). La frequenza di tali revisioni può essere considerata indice della difficoltà di un efficace controllo delle dinamiche di spesa e dei risultati di bilancio delle Autonomie Locali. Ne sono testimonianza, ad esempio, i mutamenti dei criteri di definizione – oltretutto assai complessi – dei saldi e degli aggregati finanziari da tenere sotto controllo, in un quadro nel quale il legislatore – nel corso di un periodo quasi quinquennale – ha dato solo a tratti sufficiente enfasi al ruolo degli strumenti sia sanzionatori verso gli enti poco rispettosi degli equilibri di bilancio sia di incentivazione per gli enti “virtuosi” (prima introdotti e poi sostanzialmente scomparsi) al raggiungimento dei risultati programmati.

L'aggiornamento del PSI prevede per il 2003, relativamente alle Province e ai Comuni e con più di 5000 abitanti, che il disavanzo finanziario³¹ non possa essere superiore a quello del 2001 maggiorato del 3,6% (art. 16, comma 4). Da notare che dal computo non vengono esclusi gli aggravii di spesa legati al cosiddetto “accordo Frattini” sul pubblico impiego del 6 febbraio 2002.

³¹ Escludendo i trasferimenti correnti e in conto capitale dallo Stato, dall'Unione europea e dagli enti che partecipano al PSI, le entrate derivanti dalla compartecipazione all'IRPEF e dalla dismissione di beni immobili e finanziari e dalla riscossione di crediti e le entrate e le spese connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali e le spese per interessi passivi, quelle sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione.

Non sono presenti, come accennato, meccanismi premianti a favore degli enti “virtuosi”, sostituiti da maggiori sanzioni per Province e Comuni inadempienti (art. 16) per i quali è prevista la riduzione dei trasferimenti statali, il divieto di ricorrere all’indebitamento per finanziare gli investimenti, il blocco delle assunzioni, la riduzione del 10% rispetto all’anno precedente delle spese per acquisti di beni e servizi nell’anno successivo a quello nel quale è stato verificato uno scostamento rispetto agli obiettivi stabiliti. Le Regioni inadempienti, invece, non potranno partecipare alla ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale come peraltro previsto dall’Accordo dell’8 agosto 2001, come recepito nella Legge 112/2002 dello scorso giugno.

La modifica più significativa del PSI riguarda la variazione del parametro di riferimento³² che con la Legge Finanziaria per il 2002 era stato individuato nell’evoluzione della spesa corrente³³ primaria di Regioni ed Enti Locali, con ciò sottolineando l’esigenza di controllare anche i livelli di spesa³⁴ senza limitarsi a migliorare il risultato dei saldi. Questa era infatti una delle critiche principali mosse al PSI, cioè di favorire, paradossalmente, gli enti meno disciplinati che, avendo speso in misura maggiore negli anni precedenti si ritrovavano una maggiore disponibilità di bilancio. Il nuovo parametro di riferimento infatti associa ad un obiettivo in termini di disavanzo finanziario, inteso sia per la competenza che per la cassa come differenza tra le entrate finali e le spese correnti, un vincolo che appare maggiormente stringente rispetto al passato sulle dinamiche di spesa.

³² Inizialmente il parametro era rappresentato dalla differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse, inclusive dei proventi della dismissione di beni immobiliari ed esclusi i trasferimenti dallo Stato, e le uscite finali di parte corrente al netto degli interessi. Per il 1999, la riduzione richiesta era di almeno 0,1 punti percentuali del PIL nell’anno e un rapporto costante per i due successivi. La Legge Finanziaria per il 2000 (all’articolo 30 della legge 23 dicembre 1999, n. 488) ha leggermente modificato il riferimento portandolo alla differenza tra entrate finali effettivamente riscosse, esclusi trasferimenti, correnti e in conto capitale, dallo Stato, dall’Unione europea e da altri Enti interessati dal Patto di Stabilità interno nonché derivanti da dismissione di beni immobiliari e finanziari, e le uscite di parte corrente effettivamente pagate, al netto degli interessi. Nel computo di entrambe le voci non dovevano essere prese in considerazione quelle aventi, per loro natura, carattere di eccezionalità. Con l’articolo 53 della Legge Finanziaria per il 2001 è stato ridefinito il metodo di calcolo del saldo programmatico, prendendo a riferimento il saldo finanziario 1999 con un aumento (diminuzione) del 3 per cento se negativo (positivo).

³³ L’aggiornamento del Patto di stabilità interno per l’anno 2002 (art.24 legge 448/2001 come modificato dall’art. 3 del Decreto Legge 21 febbraio 2002, n.13), prevedeva, con riferimento a Province e Comuni, che il disavanzo non potesse essere superiore a quello dell’anno 2000 aumentato del 2,5 per cento. Allo stesso tempo, il complesso delle spese correnti era vincolato a rimanere inferiore all’ammontare degli impegni a tale titolo assunti nell’anno 2000 aumentato del 6 per cento. E dunque un eventuale aumento superiore delle uscite avrebbe richiesto un intervento sulle entrate ai fini del rispetto del primo vincolo.

³⁴ Nel confronto tra i saldi del 1999 e del 2001 non vengono computate le entrate e le spese connesse a modifiche legislative di trasferimento o di attribuzione di nuove funzioni o di entrate proprie. Inoltre, a partire dal 2001, i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sono sottratti al rispetto del Patto di Stabilità interno; tuttavia si applicano ancora le disposizioni

L'impianto della nuova Legge Finanziaria, comunque, sembra andare nella direzione di una maggiore attenzione ai controlli. In particolare, Regioni, Province e Comuni con popolazione superiore ai 60.000 abitanti dovranno trasmettere trimestralmente alla Ragioneria Generale dello Stato, entro 30 giorni dal termine del periodo di riferimento, informazioni dettagliate sulla gestione di competenza e di cassa. Una innovazione potenzialmente di grande rilevanza rispetto alla trasparenza dei conti pubblici riguarda l'obbligo di codificazione, con criteri di uniformità sull'intero territorio nazionale, per tutte le Amministrazioni Pubbliche, degli incassi, dei pagamenti e dei dati di competenza economica.

Oltre alle disposizioni concernenti il PSI, e sempre nel tentativo di contenere con maggiore efficacia la dinamica delle spese correnti primarie, il disegno di Legge Finanziaria presentato alle Camere il 30 settembre scorso si pone il dichiarato proposito di far concorrere le Regioni a statuto ordinario, le Province e i Comuni con più di 5.000 abitanti agli obiettivi nazionali di finanza pubblica adottati con il PSC.

Le misure ora all'attenzione del Parlamento incidono significativamente sull'operare delle Autonomie Locali, anche se in modo diverso per Regioni, da un lato e Comuni e Province dall'altro. L'impatto diretto previsto è di circa 1.740 milioni di euro per i Comuni mentre per le Regioni continuano ad applicarsi i tagli previsti dalla precedente Legge Finanziaria (L. 448/2001), la quale ha disposto la riduzione dei trasferimenti statali indirizzati alle Regioni nella misura dell'1%, del 2% e del 3%, rispettivamente per gli anni 2002, 2003 e 2004.

Schematicamente, gli interventi previsti sono i seguenti:

- blocco delle spese per beni e servizi (art. 16) al livello del 2001 (ad eccezione dei Comuni con meno di 5000 abitanti);

- congelamento delle addizionali comunali e regionali IRPEF per l'anno 2003, in connessione con l'attivazione del primo modulo della riforma IRPEF previsto dal disegno

relative all'obiettivo di riduzione del rapporto debito/PIL e all'estinzione anticipata dei prestiti contratti con la Cassa Depositi e Prestiti.

di Legge Finanziaria (impatto previsto in termini di minori entrate: circa 247 milioni di euro per i Comuni) (Art. 3);

- riduzione delle risorse a disposizione delle Regioni attraverso una diminuzione del gettito IRAP, di cui viene modificata la base imponibile, ed il congelamento dell'addizionale IRPEF regionale (Artt. 3 e 4);
- aumento della compartecipazione IRPEF, in sostituzione dei ridotti trasferimenti statali per via del PSI, al 6,5% per i Comuni (dall'attuale 4,5%) e l'introduzione di una compartecipazione all'1% per le Province. Il disegno di Legge Finanziaria non prevede alcuna compensazione per la riduzione delle entrate da compartecipazione e delle addizionali IRPEF, già applicate nel 2002, dovute alla modifica delle aliquote IRPEF nazionali;
- taglio dei trasferimenti statali agli Enti Locali minori che si vedono fissare a 151 milioni di euro le risorse correnti aggiuntive con un effetto riduttivo di circa 277 milioni di euro nelle disponibilità dei Comuni (art. 18, c.1);
- interventi sul riparto dei vari fondi di finanziamento dei Comuni. In particolare, il risparmio³⁵ sul Fondo per lo sviluppo degli investimenti degli Enti Locali (888 milioni di euro per il 2003) non viene riutilizzato al contrario degli anni precedenti. Le economie relative sono, infatti, assorbite nel bilancio statale a partire dal 2003. La perdita, per il prossimo anno, viene in parte recuperata tramite un contributo *una tantum* di 300 milioni di euro da dividere tra fondo ordinario e fondo perequativo di sostegno agli enti sottodotati. Inoltre, il Fondo rimborso IVA per l'esternalizzazione dei servizi è ridotto di 263 milioni di euro a cui si aggiungono 244 milioni di euro di minori rimborsi IVA per il trasporto pubblico locale. Su tale questione, peraltro, sembra imminente un accordo tra governo e Comuni per il ristoro dell'IVA, secondo le modalità già indicate nella finanziaria

³⁵ L'art.18, comma 9, dispone infatti che la dotazione del fondo venga determinata annualmente solamente con riferimento alle rate di ammortamento dei mutui ancora in essere e di conseguenza non possono più essere utilizzate le economie derivanti dai mutui giunti ad estinzione e dall'incremento del fondo dovuto all'indicizzazione al tasso programmato d'inflazione.

per il 2002³⁶. Viene infine diminuita anche la disponibilità di fondi per la riqualificazione urbana di circa 103 milioni di euro.

- obbligo di ricorrere alle convenzioni stipulate dalla Consip Spa, per gli acquisti, pena la nullità dei contratti stipulati in difformità (art. 13); le nuove disposizioni, prevedono che, per ragioni di trasparenza e concorrenza, le amministrazioni espletino procedure aperte o ristrette anche per gli acquisti sopra la soglia comunitaria; esse sanciscono anche per tutte le amministrazioni l'obbligo di utilizzare per l'acquisto di beni e servizi le convenzioni quadro stabilite dalla Consip, sinora vincolanti solamente per le Amministrazioni centrali. Con riferimento alle relative sanzioni amministrative, il disegno di legge prevede (art. 13, comma 4) la nullità del contratto stipulato all'esterno delle convenzioni della Consip e la responsabilità amministrativa per il dipendente che lo ha sottoscritto. Il ricorso alla trattativa privata, anche quando consentito dalla normativa vigente, deve essere limitato a casi eccezionali, adeguatamente documentati e dandone preventiva comunicazione alla Corte dei Conti. Il comma 7 dell'articolo in esame stabilisce, tuttavia, che per le Regioni le suddette disposizioni valgono solamente come norme di principio e di coordinamento.

- limiti alle assunzioni a tempo indeterminato per le amministrazioni regionali, le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti da stabilirsi con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in ogni caso limitate ad una percentuale tra il 20% e il 50% delle cessazioni dal servizio nel 2002 (art. 21, comma 8); sul tema della spesa per il personale, è opportuno ricordare come la Ragioneria Generale dello Stato abbia realizzato nel primo trimestre 2002 una serie di controlli e ispezioni presso Regioni, Province, Comuni e Camere di commercio riscontrando gravi irregolarità nella gestione degli importi relativi. Dai dati si rileva che il 30% dei contratti (e quindi le indennità di rischio e reperibilità, gli straordinari, etc...) non avrebbe ottenuto la prevista valutazione positiva degli organi interni di controllo in relazione ai costi della contrattazione integrativa.

- riduzioni del personale scolastico pari al 6% dell'organico da effettuarsi in 3 anni. La disposizione si applica anche ai piccoli Comuni esentati dai vincoli del PSI (art.22);

Un capitolo a parte va dedicato alla sanità, come noto la maggiore fonte di uscita delle spese regionali. Il contenzioso tra Regioni e Governo appare, del resto da anni, molto intenso. Il disegno di Legge Finanziaria prevede che i maggiori oneri per il rinnovo dei contratti del settore sanitario siano interamente a carico delle Regioni, mentre per le assunzioni di personale sanitario (art. 21, c. 8) si potrà coprire solo il 50% del *turn over* con l'eccezione delle figure professionali degli infermieri per i quali sono note le carenze strutturali di organico soprattutto in alcune Regioni del Paese. Inoltre, per poter ottenere l'incremento della quota di Fondo sanitario loro spettante secondo l'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 alle Regioni viene richiesto (art. 30, c. 2) di:

- attivare il monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere;
- applicare il tetto di 5 posti letto negli ospedali ogni mille abitanti, proseguendo quindi nella diminuzione di questo rapporto;
- adottare criteri per l'uso appropriato delle risorse umane e strumentali in materia di accertamenti diagnostici;
- sfruttare tutti gli strumenti contrattuali per il pieno utilizzo delle strutture, senza però oneri aggiuntivi;
- prevedere la decadenza automatica dei direttori generali delle Aziende Sanitarie Locali che non raggiungono l'equilibrio economico.

A tali misure vanno aggiunte la conferma dei *ticket* sulle prestazioni diagnostiche e specialistiche nonché l'estensione al 2003 della riduzione del prezzo dei farmaci. L'insieme di tali provvedimenti è atteso comportare risparmi di spesa per circa 2 miliardi di euro.

In considerazione dell'andamento generale dei conti pubblici e della più specifica dinamica regionale e locale, le misure assunte con il disegno di Legge Finanziaria risultano, a una prima valutazione, pressoché inevitabili. In particolare, oltre all'inasprimento dei meccanismi sanzionatori, è proprio il meccanismo "a tenaglia" tra

riduzione dei trasferimenti, da un lato, e blocco delle aliquote IRPEF, dall'altro, a rendere più probabili e credibili i severi risparmi di spesa. In tal modo, al Governo centrale viene consentito di ovviare, almeno in parte, al paradosso sopra segnalato di un esecutivo responsabile in sede internazionale dei saldi di finanza pubblica, ma non in grado di esercitare un controllo completo sui soggetti istituzionali i cui comportamenti incidono in misura rilevante proprio su quei saldi. Naturalmente, non possono essere trascurati i rischi di indebitamento "sotterraneo" (allungamenti e ritardi nel pagamento di fornitori o creditori, ad esempio) da parte delle amministrazioni locali al fine di finanziarie in qualche modo spese ritenute incomprimibili, così come va seguito con attenzione l'eventuale ricorso delle Regioni ai margini di discrezionalità ancora presenti nella legislazione nella gestione dell'Irap e dei Comuni nella "calibratura" delle aliquote relative all'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI) e nelle manovre sulle tariffe gestite a livello locale.

VIII. Le esigenze di monitoraggio e di controllo dei conti

Oltre alla implementazione di una contabilità analitica per centri di costo, che evidenzii correttamente benefici e costi effettivi delle decisioni di spesa, risulta assolutamente indispensabile una armonizzazione dei principi contabili - coerente con la metodologia del sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC95) adottato all'interno dell'Unione Europea - che consenta di superare la situazione di disomogeneità, incompletezza e non tempestività³⁷ che ancora caratterizza i dati contabili dei diversi enti pubblici.

La trasparenza e l'omogeneità della rendicontazione non appaiono, infatti, principi in contraddizione con il concetto di autonomia contabile, che evidentemente sembra riferibile alla potestà di gestire efficientemente le risorse dei bilanci, senza tuttavia la pretesa dell'adozione di schemi classificatori individualistici e, spesso, incomparabili. L'obiettivo dovrebbe essere quello di costruire un sistema dei conti che possa soddisfare le esigenze di peculiarità funzionale di ogni tipologia di ente, ma anche, al tempo stesso, di omogeneità complessiva. L'armonizzazione dei bilanci pubblici rientra tra le materie oggetto di legislazione concorrente del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione e,

³⁷ Cfr. l'audizione del Governatore della Banca d'Italia sulla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione tenuta presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato il 12 dicembre 2001.

quindi, richiede, come visto poc'anzi, la disposizione di una legge quadro per la determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato. Del resto, le innovazioni legislative apportate dalla prima metà degli anni novanta³⁸ non hanno ancora consentito la piena omogeneizzazione dei conti delle Autonomie Locali e dello Stato.

L'art. 15 del disegno di legge finanziaria per il 2003, che prevede, al comma 3, che "tutti gli incassi e i pagamenti, e i dati di competenza delle amministrazioni pubbliche [...] devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale" sembra andare nella direzione corretta di una necessaria standardizzazione e capacità di monitoraggio dei conti delle pubbliche amministrazioni.

Considerazioni conclusive

Con l'attuazione della riforma costituzionale in senso federalista, l'assetto istituzionale delle politiche pubbliche sarà segnato nei prossimi anni da cambiamenti molto profondi. A complicare ulteriormente la definizione degli scenari futuri, va ricordato come il nuovo schema di rapporti tra Stato e Autonomie Locali si affianchi a un processo di graduale cessione di poteri dalle istituzioni centrali di governo verso le organizzazioni sovranazionali, l'Unione Europea in modo particolare. Ciò che si va progressivamente delineando è un quadro in cui elementi sempre più rilevanti della costruzione della normativa primaria trovano una collocazione precisa in ambito comunitario (si pensi alla numerosità e al "peso" delle direttive della Commissione Europea) mentre lo Stato centrale, spogliato dalla *devolution* di una parte importante delle sue responsabilità amministrative e gestionali, agirà in modo crescente quasi come una sorta di "filtro" o di "intermediario istituzionale" rispetto all'attuazione di decisioni la cui natura e i cui dettagli sono concepiti a Bruxelles e Strasburgo.

E' un contesto per certi versi ancora inedito le cui conseguenze investono pesantemente non solo lo Stato, ma anche le nuove Autonomie Locali dotate di ampi poteri legislativi e amministrativi. In tale ambito, si richiede una accresciuta responsabilità degli enti

³⁸ Il D.Lgs. 517/1993 riguardante gli enti sanitari; il D.Lgs. 77/1995 sull'ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali, che prevede per tali enti la predisposizione di un bilancio finanziario, di un conto economico e di uno del patrimonio; il D.Lgs. 279/1997 che, in attuazione della legge 94/1997, introduce la contabilità analitica per centri di

decentrati, in particolare in riferimento al rispetto dei vincoli di bilancio. Appare chiaramente necessario un rafforzamento del Patto di Stabilità Interno, tramite l'adozione di strumenti che permettano un controllo efficace del disavanzo e del debito delle amministrazioni decentrate. Così come sono da ricordare la definizione delle nuove "leggi quadro", destinate a essere di fonte comunitaria, e le competenze normative e gestionali delle Regioni e degli Enti Locali. Le Regioni, appena affrancatesi in buona parte dalla presenza dello Stato centrale in settori importanti quali le politiche di sviluppo o l'istruzione, rischiano di dover dipendere in modo più pesante da indirizzi e decisioni assunti in luoghi e ambiti istituzionali ancora più distanti e forse meno influenzabili nella costruzione delle *policies*.

Se quanto appena scritto ha un minimo di fondamento, quale sarà l'atteggiamento delle Regioni? Si presenteranno in ordine sparso in sede comunitaria - accentuando i tratti di concorrenzialità del sistema federale appena inaugurato - al fine di cercare di orientare secondo i propri interessi le decisioni comunitarie oppure, con uno spirito maggiormente cooperativo, esse saranno capaci di dotarsi di rappresentanze unitarie e condivise? Oppure, ancora, non dovrà essere proprio lo Stato centrale, in accordo con le Regioni, a mantenere (anzi, paradossalmente, a rafforzare) i propri poteri e doveri di promozione e difesa degli interessi del paese in sede comunitaria e internazionale?

Si tratta, come si vede, di questioni di elevata complessità istituzionale la cui urgenza, tuttavia, è pari alla difficoltà di ricercare soluzioni equilibrate. Lo spostamento del vero baricentro decisionale verso la Commissione Europea e, in una prospettiva più lunga, il Parlamento di Strasburgo impone che il paese metta in campo i necessari strumenti istituzionali affinché il processo decisionale in sede comunitaria non rifletta unicamente le spinte dei paesi storicamente più attrezzati e organizzati nella definizione e tutela dei propri interessi.

Queste considerazioni - al pari di altre esposte nel corso del capitolo - rafforzano l'esigenza che, in un orizzonte temporale dai confini limitati, siano affrontati e risolti i problemi della rappresentanza degli interessi regionali e della costruzione di sedi istituzionali in cui i rapporti tra Stato centrale e Regioni (Autonomie Locali in generale) possano essere definiti in modo costante e ordinato, secondo prassi condivise.

costo per tutte le amministrazioni; il D.Lgs. 76/2000, legge quadro di contabilità, che disciplina la contabilità regionale.

Della nascita di tali luoghi istituzionali beneficerebbero alcune delle questioni più pressanti poste dalla transizione e dal successivo approdo al sistema federale italiano: dalla politica economica complessiva (che potrebbe sfuggire in tal modo al rischio di un suo sfilacciamento e di un indebolimento degli impulsi lanciati a livello centrale) alla necessità di un monitoraggio finanziario trasparente e capace di segnalare in tempi rapidi eventuali scostamenti dagli obiettivi del pareggio strutturale di bilancio, al possibile insorgere di conflitti di competenze tra Stato e Regioni, alla migliore definizione dei criteri di perequazione tra aree diverse del paese.

In questo contesto, le esperienze di federalismo illustrate in seguito possono essere molto utili al fine di suggerire alcuni assetti istituzionali tesi al mantenimento di un minimo grado di coerenza e di compattezza della politica economica.

La presenza di una Camera delle Regioni (sul modello del *Bundesrat* tedesco o, se si vuole, anche del Senato statunitense) è pressoché unanimemente giudicata necessaria. Meno scontata, ispirandosi al modello della Germania, è la creazione di un *Consiglio di Programmazione Finanziaria*, composto da Stato e Autonomie Locali, all'interno del quale condividere la pianificazione dei flussi finanziari più rilevanti, coerente con gli obiettivi di equilibrio del bilancio pubblico, e assicurare uno scambio continuo di informazioni tale da garantire un vero monitoraggio delle entrate e delle spese di Stato e Regioni. Così come meno scontata è l'istituzione di una *Commissione del Debito Pubblico*, ugualmente composta da rappresentanti delle diverse articolazioni della Repubblica, alla quale affidare il delicato compito di gestire con attenzione, in un quadro ordinato e coerente di emissioni di titoli e di altri interventi sul mercato finanziario, la politica del debito pubblico.

Questo capitolo tende a sottolineare la complessità e le difficoltà di attuazione della recente riforma costituzionale. La vastità dei poteri legislativi e gestionali decentrati è tale da mutare in modo radicale il carattere istituzionale della nostra Repubblica. A meno di passi indietro al momento non visibili, l'Italia è destinata in tempi molto rapidi a inserirsi nel novero dei paesi a struttura federale molto accentuata.

All'interno di un disegno così ambizioso, problemi, ostacoli, resistenze, disfunzioni di varia natura (già in parte evidenti nell'attuazione del decentramento amministrativo) sono da considerare quasi inevitabilmente scontati. La transizione e la successiva messa a regime delle nuove competenze, tuttavia, possono essere notevolmente mitigate dalla

presenza di ambiti istituzionali in cui le tensioni tra i diversi “pezzi” della Repubblica possano trovare una camera di compensazione e di definizione dell’agenda dei problemi legati all’attuazione della riforma costituzionale e, in prospettiva, della legge sulla *devolution*. In questo modo, il trasferimento di poteri, competenze, personale alle Autonomie Locali potrebbe avvenire in modo ordinato e lo Stato centrale continuerebbe a giocare quell’indispensabile ruolo di indirizzo e di collante tra aree diverse del paese, essenziale per il mantenimento di caratteri unitari e di salvaguardia di diritti collettivi.

TAB 1 - LA NUOVA POTESTA' LEGISLATIVA DELLO STATO E DELLE REGIONI SECONDO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE

Materie di competenza esclusiva dello Stato	Materie di competenza concorrente (1)	Materie di competenza esclusiva delle Regioni (2)
Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione Europea; diritto d'asilo e condizione giuridica dei cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	Agricoltura
Immigrazione	Commercio con l'estero	Industria
Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose	Tutela e sicurezza del lavoro	Commercio, fiere e mercati
Difesa e forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi	Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale	Artigianato
Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie	Professioni	Energia, produzione e distribuzione di energia in ambito regionale
Organi dello Stato e relative leggi elettorali; <i>referendum</i> statali; elezione del Parlamento Europeo	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	Miniere, cave e torbiere
Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	Tutela della salute	Turismo e industria alberghiera
Ordine pubblico e sicurezza	Alimentazione	Politiche del lavoro
Cittadinanza, stato civile, anagrafi	Ordinamento sportivo	Risorse idriche, acquedotti, acque minerali e termali
Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa	Protezione civile	Caccia e pesca nelle acque interne
Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale	Governo del territorio	Edilizia e urbanistica
Norme generali sull'istruzione	Porti e aeroporti civili	Porti e aeroporti civili di rilievo regionale
Previdenza sociale	Grandi reti di trasporto e di navigazione	Reti regionali di trasporto e di navigazione, viabilità
Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane	Ordinamento della comunicazione	Trasporto pubblico locale
Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia	Istruzione e formazione professionale
Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informatico statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale,	Previdenza complementare ed integrativa	Polizia locale, urbana e rurale

regionale e locale; opere dell'ingegno		
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	Organizzazione degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione
	Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	Istituzione di nuovi enti locali
	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	Servizi sociali

(1) Si tratta di materie per le quali "Spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato", art. 117 della Costituzione.

(2) Le competenze esclusivamente attribuite alle Regioni non sono esplicitate nel nuovo testo della Costituzione. Esse sono quindi frutto di una interpretazione dell'ISAE sulla base del principio, citato all'art. 117, che "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

TAB 2 - MODIFICA DELLE COMPETENZE FUNZIONALI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO PRIMA E DOPO LA RIFORMA COSTITUZIONALE				
COMPETENZE	PRIMA DELLA RIFORMA	DOPO LA RIFORMA	IPOTESI DI REGIONALIZZAZIONE % Milioni di euro (*)	DDL COSTITUZIONALE n. 1187 (proposta Bossi) (**)
ISTRUZIONE E CULTURA	Competenza esclusiva dello Stato	Competenza concorrente Stato-Regioni	70% 20.000	Competenza esclusiva delle Regioni
UNIVERSITÀ E RICERCA	Competenza esclusiva dello Stato	Competenza concorrente Stato-Regioni	70% 5.982	Competenza esclusiva delle Regioni
EDILIZIA	Competenza concorrente Stato-Regioni	Competenza esclusiva delle Regioni	90% 1.988	
ASSISTENZA SOCIALE	Competenza esclusiva dello Stato	Competenza esclusiva delle Regioni	90% 1.366	Competenza esclusiva delle Regioni
IGIENE E SANITÀ	Competenza esclusiva dello Stato	Competenza concorrente Stato-Regioni	70% 34.075	Competenza esclusiva delle Regioni
TRASPORTI E COMUNICAZIONI	Competenza esclusiva dello Stato	Competenza esclusiva delle Regioni (tranne per le grandi reti di trasporto)	90% 7.584	
AGRICOLTURA ED ALIMENTARI	Competenza concorrente Stato-Regioni	Competenza esclusiva delle Regioni	90% 1.167	
INDUSTRIA, ARTIGIANATO, COMMERCIO	Competenza concorrente Stato-Regioni	Competenza esclusiva delle Regioni	90% 3.626	
FINANZA REGIONALE E LOCALE	Competenza esclusiva dello Stato	Competenza esclusiva delle Regioni	90% 14.266	
PROTEZIONE CIVILE	Competenza esclusiva dello Stato	Competenza concorrente Stato-Regioni	70% 1.721	
TOTALE IN MILIONI DI EURO			91.775	
SICUREZZA PUBBLICA	Competenza esclusiva dello Stato	Competenza esclusiva dello Stato (tranne polizia locale, urbana e rurale)		Competenza esclusiva delle Regioni

(*) La stima ISAE di 91.775 milioni di euro per l'anno 1999 è basata sul Rendiconto Generale dello Stato del 1999. Tale cifra comprende i trasferimenti dallo Stato alle Regioni. Al netto di questi trasferimenti il valore è pari a 57.329 milioni di euro; tale valore netto rappresenta la spesa aggiuntiva per i bilanci delle Regioni a statuto ordinario.

(**) Stima Arachi e Zanardi (2001): 41.263 milioni di euro è la stima della spesa aggiuntiva per i bilanci delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2001, basata sul Bilancio di Previsione dello Stato per il 2001.

TAB 3 - STIMA DELLA SPESA DA TRASFERIRE DAL BILANCIO DELLO STATO AI BILANCI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
(Valori in milioni di euro)

AGGREGATI FUNZIONALI										
REGIONI	Istruzione e cultura	Università e ricerca	Edilizia	Assistenza sociale	Igiene e sanità	Trasporti e comunicazioni	Agricoltura e alimentari	Industria artigianato e commercio	Finanza regionale locale	
Piemonte	1.495	564	223	75	2.552	386	49	745	992	
Lombardia	3.114	691	252	248	3.266	1.232	65	644	1.690	
Veneto	1.596	386	121	120	2.606	393	146	218	947	
Liguria	540	223	92	62	1.545	501	19	123	519	
Emilia Romagna	1.145	587	133	133	2.515	531	131	160	1.009	
Nord	7.890	2.451	821	638	12.484	3.044	410	1.890	5.158	
Toscana	1.361	763	235	68	2.700	268	76	173	970	
Marche	642	147	47	54	1.165	85	21	58	443	
Umbria	384	140	39	29	780	183	19	80	339	
Lazio	2.475	1.177	329	150	3.072	1.270	370	589	1.923	
Centro	4.862	2.226	650	300	7.716	1.805	487	900	3.675	
Abruzzo	607	125	38	44	1.168	176	59	83	367	
Molise	171	21	11	8	335	18	12	32	128	
Campania	3.042	766	239	153	5.786	1.361	52	428	2.560	
Basilicata	376	33	30	23	524	76	25	28	248	
Puglia	1.860	253	128	138	3.966	854	74	122	1.021	
Calabria	1.193	105	71	62	2.096	251	48	144	1.110	
Sud	7.248	1.304	517	428	13.874	2.735	270	837	5.434	
Totale	20.000	5.982	1.988	1.366	34.075	7.584	1.167	3.626	14.266	

Fonte: Elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.

(1) I 91.775 milioni di euro sono al lordo dei trasferimenti dal bilancio dello Stato alle Regioni ordinarie. Al netto di tali trasferimenti il valore è pari solo a questo valore netto rappresenta, quindi, la spesa aggiuntiva per i bilanci delle Regioni a statuto ordinario.

(2) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre.

**TAB. 4 - TOTALE INCASSI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO:
PRIMA E DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE
ANNO 1999 - Milioni di euro**

	<i>Prima</i>	<i>Dopo</i>	<i>Differenze</i>		
				Ipotesi a (1)	Residuo
TOTALE REGIONI A STATUTO ORDINARIO	73.828	131.157	57.329		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	28.666	120.441	91.775	91.775	0
Trasferimenti dallo Stato	43.362	8.916	-34.446		
Altro	1.800	1.800	0		
PIEMONTE	6.214	10.824	4.610		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	2.847	10.050	7.203	9.125	1.922
Trasferimenti dallo Stato	3.248	656	-2.593		
Altro	119	119	0		
LOMBARDIA	11.241	19.423	8.182		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	6.782	18.267	11.485	21.888	10.403
Trasferimenti dallo Stato	4.367	1.064	-3.303		
Altro	92	92	0		
VENETO	6.848	10.873	4.025		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	2.704	9.330	6.626	9.128	2.502
Trasferimenti dallo Stato	3.802	1.201	-2.601		
Altro	341	341	0		
LIGURIA	3.057	5.176	2.120		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	878	4.556	3.678	3.482	-196
Trasferimenti dallo Stato	2.095	537	-1.558		
Altro	83	83	0		
EMILIA-ROMAGNA	6.904	10.878	3.973		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	3.317	9.785	6.468	9.316	2.848
Trasferimenti dallo Stato	3.435	940	-2.495		
Altro	153	153	0		
TOSCANA	5.978	9.993	4.015		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	2.501	9.218	6.717	7.194	477
Trasferimenti dallo Stato	3.330	628	-2.702		
Altro	147	147	0		
UMBRIA	1.341	2.577	1.236		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	421	2.484	2.063	1.419	-644
Trasferimenti dallo Stato	657	-170	-827		
Altro	264	264	0		
MARCHE	2.481	4.033	1.552		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	888	3.621	2.733	2.652	-81
Trasferimenti dallo Stato	1.541	360	-1.181		
Altro	52	52	0		
LAZIO	7.707	16.178	8.471		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	3.554	15.108	11.554	10.810	-744
Trasferimenti dallo Stato	4.055	972	-3.083		
Altro	98	98	0		
ABRUZZO	2.244	3.798	1.555		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	572	3.285	2.713	1.892	-821
Trasferimenti dallo Stato	1.649	490	-1.158		
Altro	23	23	0		
MOLISE	560	940	380		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	123	879	756	398	-358
Trasferimenti dallo Stato	429	54	-376		
Altro	8	8	0		
CAMPANIA	6.845	15.844	8.999		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	2.021	16.777	14.756	6.670	-8.086

Trasferimenti dallo Stato	4.715	-1.042	-5.757		
Altro	109	109	0		
PUGLIA	6.840	11.414	4.574		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	1.202	9.679	8.477	4.899	-3.578
Trasferimenti dallo Stato	5.575	1.672	-3.903		
Altro	63	63	0		
BASILICATA	1.432	2.280	848		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	284	1.692	1.408	671	-737
Trasferimenti dallo Stato	963	403	-560		
Altro	185	185	0		
CALABRIA	4.137	6.926	2.789		
Tributi propri, compartecipazioni, perequazione	573	5.711	5.138	2.230	-2.908
Trasferimenti dallo Stato	3.502	1.153	-2.349		
Altro	61	61	0		

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e su dati ISTAT.

(1) Il finanziamento delle nuove funzioni decentrate è ottenuto attraverso una compartecipazione regionale alle principali imposte erariali: IRPEF, IRPEG, IVA e imposta sugli olii minerali. L'aliquota di compartecipazione, uniformemente applicata all'importo dei 4 tributi, è pari al 46,31%.

**TAB. 5 - TOTALE PAGAMENTI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO:
PRIMA E DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE
ANNO 1999 - Milioni di euro**

	<i>Prima</i>	<i>Dopo</i>	<i>Differenze</i>
TOTALE REGIONI A STATUTO ORDINARIO	69.303	126.632	57.329
PIEMONTE	6.062	10.672	4.610
LOMBARDIA	12.281	20.464	8.182
VENETO	6.307	10.332	4.025
LIGURIA	2.695	4.815	2.120
EMILIA-ROMAGNA	6.412	10.385	3.973
TOSCANA	5.661	9.676	4.015
UMBRIA	1.417	2.653	1.236
MARCHE	2.298	3.849	1.552
LAZIO	7.016	15.488	8.471
ABRUZZO	1.888	3.442	1.555
MOLISE	588	968	380
CAMPANIA	7.733	16.732	8.999
PUGLIA	4.643	9.216	4.574
BASILICATA	1.232	2.081	848
CALABRIA	3.071	5.860	2.789

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e su dati ISTAT.

TAB.6 - RIPARTIZIONE REGIONALE DEL GETTITO DELLE PRINCIPALI IMPOSTE DEL BILANCIO DELLO STATO TRA REGIONI ORDINARIE							
(Milioni di euro)							
ANNO 1999 (1)							
	IRPEF	IRPEG	IVA	Olii minerali	Totale parziale	Altre indirette (2)	TOTALE
	a	b	c	d	e=a+b+c+d	f	g = e+f
Piemonte	10.522	2.502	5.099	1.579	19.703	3.196	22.898
Lombardia	24.627	7.543	11.534	3.557	47.262	7.365	54.626
Veneto	9.697	2.725	5.515	1.774	19.711	3.332	23.042
Liguria	3.877	937	2.118	587	7.518	1.367	8.885
Emilia Rom.	10.149	2.960	5.345	1.662	20.116	3.223	23.339
Italia settentrionale	58.871	16.667	29.611	9.159	114.309	18.482	132.791
Toscana	7.776	2.023	4.217	1.518	15.534	2.640	18.174
Umbria	1.503	327	914	320	3.063	470	3.533
Marche	2.611	778	1.796	541	5.726	852	6.577
Lazio	12.737	2.981	5.685	1.938	23.341	4.139	27.480
Italia centrale	24.627	6.109	12.612	4.316	47.665	8.101	55.765
Abruzzo	1.831	513	1.311	431	4.086	675	4.761
Molise	396	92	284	89	860	145	1.005
Campania	6.521	1.886	4.576	1.419	14.402	2.646	17.048
Puglia	4.713	1.260	3.448	1.158	10.579	1.643	12.222
Basilicata	656	171	466	156	1.449	216	1.665
Calabria	1.944	525	1.790	557	4.816	724	5.540
Italia meridionale	16.060	4.446	11.875	3.810	36.191	6.049	42.240
TOTALE	99.558	27.223	54.099	17.286	198.165	32.631	230.796

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre.

(2) Registro, ipotecarie, successioni e donazioni, assicurazioni, automobilistiche, energia elettrica, gas metano, tabacchi, lotto e lotterie.

TAB. 7 - RIPARTIZIONE REGIONALE PROCAPITE DEL GETTITO DELLE PRINCIPALI IMPOSTE DEL BILANCIO DELLO STATO TRA REGIONI ORDINARIE							
(Migliaia di euro)							
ANNO 1999 (1)							
	IRPEF	IRPEG	IVA	Olii minerali	Totale parziale	Altre indirette (2)	TOTALE
	a	b	c	d	e=a+b+c+d	f	g = e+f
Piemonte	2,45	0,58	1,19	0,37	4,60	0,75	5,34
Lombardia	2,72	0,83	1,27	0,39	5,21	0,81	6,03
Veneto	2,15	0,60	1,22	0,39	4,37	0,74	5,11
Liguria	2,38	0,58	1,30	0,36	4,62	0,84	5,46
Emilia Rom.	2,55	0,74	1,34	0,42	5,05	0,81	5,86
Italia settentrionale	2,51	0,71	1,26	0,39	4,87	0,79	5,66
Toscana	2,20	0,57	1,19	0,43	4,39	0,75	5,14
Umbria	1,80	0,39	1,09	0,38	3,67	0,56	4,23

Marche	1,79	0,53	1,23	0,37	3,92	0,58	4,50
Lazio	2,42	0,57	1,08	0,37	4,43	0,79	5,22
					0,00		
Italia centrale	2,22	0,55	1,14	0,39	4,30	0,73	5,03
Abruzzo	1,43	0,40	1,03	0,34	3,19	0,53	3,72
Molise	1,21	0,28	0,86	0,27	2,62	0,44	3,06
Campania	1,13	0,33	0,79	0,25	2,49	0,46	2,95
Puglia	1,15	0,31	0,84	0,28	2,59	0,40	2,99
Basilicata	1,08	0,28	0,77	0,26	2,39	0,36	2,75
Calabria	0,95	0,26	0,87	0,27	2,35	0,35	2,70
Italia meridionale	1,14	0,31	0,84	0,27	2,56	0,43	2,99
TOTALE	2,04	0,56	1,11	0,35	4,07	0,67	4,74
Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.							
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre.							
(2) Registro, ipotecarie, successioni e donazioni, assicurazioni, automobilistiche, energia elettrica, gas metano, tabacchi, lotto e lotterie.							

TAB. 8 - RESIDUI FISCALI PER REGIONI A STATUTO ORDINARIO - IPOTESI A			
Anno 1999(1) (Valori in milioni di euro)			
	Finanziamento	Spesa decentrata	Residuo
Piemonte	9.125	7.203	1.921
Lombardia	21.888	11.485	10.403
Veneto	9.128	6.626	2.503
Liguria	3.482	3.678	-196
Emilia Rom.	9.316	6.468	2.848
Italia settentrionale	52.939	35.460	17.479
Toscana	7.194	6.717	477
Umbria	1.419	2.063	-644
Marche	2.652	2.733	-81
Lazio	10.810	11.554	-744
Italia centrale	22.074	23.067	-993
Abruzzo	1.892	2.713	-821
Molise	398	756	-358
Campania	6.670	14.756	-8.086
Basilicata	671	1.408	-737
Puglia	4.899	8.477	-3.578
Calabria	2.230	5.138	-2.908
Italia meridionale	16.761	33.248	-16.487
TOTALE	91.775	91.775	0
Perequazione			18.152

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre.

TAB. 9 - RESIDUI FISCALI PROCAPITE PER REGIONI A STATUTO ORDINARIO - IPOTESI A			
Anno 1999(1) (Valori in euro)			
	Finanziamento	Spesa decentrata	Residuo (Rank)
Calabria	1087,65	2505,87	-1418,22
Campania	1153,78	2552,51	-1398,73
Basilicata	1106,81	2322,41	-1215,60
Italia meridionale	1186,20	2353,05	-1166,85
Molise	1214,09	2305,18	-1091,10
Puglia	1199,28	2075,06	-875,78
Umbria	1698,12	2469,22	-771,09
Abruzzo	1479,44	2121,19	-641,75
Lazio	2053,52	2194,90	-141,38
Liguria	2141,55	2262,16	-120,61
Italia centrale	1989,24	2078,69	-89,45
Marche	1815,03	1870,65	-55,62
Toscana	2034,31	1899,52	134,79
Piemonte	2116,96	1680,08	436,88
Veneto	2042,41	1468,58	573,84
Emilia Rom.	2340,09	1624,67	715,41
Italia settentrionale	2255,45	1510,76	744,69
Lombardia	2414,44	1266,88	1147,55
Perequazione procapite in entrata			778,51
Perequazione procapite in uscita			715,14

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre.

TAB. 10 - RESIDUI FISCALI PER REGIONI A STATUTO ORDINARIO - IPOTESI B			
Anno 1999(1) (Valori in milioni di euro)			
	Finanziamento	Spesa decentrata	Residuo
Piemonte	9.076	7.203	1.873
Lombardia	21.471	11.485	9.986
Veneto	9.215	6.626	2.589
Liguria	3.611	3.678	-67
Emilia Rom.	9.227	6.468	2.759
Italia settentrionale	52.598	35.460	17.138
Toscana	7.276	6.717	559
Umbria	1.384	2.063	-679
Marche	2.561	2.733	-172
Lazio	11.105	11.554	-449
Italia centrale	22.327	23.067	-740
Abruzzo	1.894	2.713	-819
Molise	402	756	-354
Campania	6.944	14.756	-7.812
Basilicata	648	1.408	-759
Puglia	4.800	8.477	-3.677
Calabria	2.161	5.138	-2.977
Italia meridionale	16.850	33.248	-16.398
TOTALE	91.775	91.775	0
Perequazione			17.765
Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.			
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre.			
TAB. 11 - RESIDUI FISCALI PROCAPITE PER REGIONI A STATUTO ORDINARIO - IPOTESI B			
Anno 1999(1) (Valori in euro)			
	Finanziamento	Spesa decentrata	Residuo (Rank)
Calabria	1054,02	2505,87	-1451,85
Campania	1201,26	2552,51	-1351,25
Basilicata	1069,61	2322,41	-1252,80
Italia meridionale	1192,55	2353,05	-1160,50
Molise	1224,50	2305,18	-1080,68
Puglia	1175,05	2075,06	-900,01
Umbria	1656,90	2469,22	-812,32
Abruzzo	1481,17	2121,19	-640,02
Marche	1752,85	1870,65	-117,80
Lazio	2109,66	2194,90	-85,25
Italia centrale	2011,98	2078,69	-66,71
Liguria	2220,90	2262,16	-41,27
Toscana	2057,53	1899,52	158,01
Piemonte	2116,96	1680,08	436,88
Veneto	2042,41	1468,58	573,84
Emilia Rom.	2317,63	1624,67	692,95
Italia settentrionale	2240,94	1510,76	730,18
Lombardia	2368,40	1266,88	1101,52
Perequazione procapite in entrata			761,93
Perequazione procapite in uscita			699,92
Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.			

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre.

TAB. 12 - PRINCIPALI MODALITÀ' DI CONTRIBUZIONE DELLE AUTONOMIE LOCALI E REGIONALI AGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA	
Legge n.663/1996	Tagli ai trasferimenti (circa 2.000 mld di lire) Controllo diretto dei flussi di cassa attraverso: a) limiti all'impegnabilità delle dotazioni di competenza; b) taglio delle "autorizzazioni di cassa"; c) vincoli ai prelievi di tesoreria; d) vincoli ai pagamenti finali
Legge n.450/1997	Estensione dei controlli sui flussi di cassa. Limite alla crescita del "fabbisogno finanziario", aggregato specificamente definito che non può superare il livello del 1997 e nel biennio 1999-2000 deve crescere nei limiti del tasso programmato di inflazione
Legge n.449/1998	Introduzione del Patto di Stabilità Interno Effetto aggregato di risparmio programmato: 2.200 mld di lire di cui: Regioni a statuto ordinario e sanità: 1000; Regioni SS e sanità: 380; Comuni: 700; Province: 100; Comunità montane: 20
Legge n.488/1999	Prima revisione del Patto di Stabilità interno Aggiustamenti nella definizione dell'aggregato di riferimento e rafforzamento del sistema degli incentivi per gli Enti Locali Effetto aggregato: 3.300 mld di lire di cui: 2.200 in conto 2000; 1.100 in conto 1999 (recupero mancati risparmi)
Legge n.388/2000	Vincolo alla crescita della spesa corrente primaria (al netto della sanità) I pagamenti effettivi del 2001 non devono superare gli "impegni" a carico dei bilanci 1999 incrementati del 3%; per il biennio 2002 e 2003 l'incremento annuo è vincolato al tasso programmato di inflazione (1,2%). Effetto aggiuntivo sul deficit pubblico: 2.500 mld di lire di riduzione delle spese sia nel 2001 che negli anni successivi
Legge n.448/2001	Seconda revisione del Patto di Stabilità interno Obbligo per le Regioni a statuto ordinario di mantenere il complesso delle spese correnti per l'esercizio 2002 al livello degli impegni relativi all'esercizio 2000 aumentati del 4,5% Obbligo per Province e Comuni con più di 5.000 abitanti di incrementare le spese correnti in misura non superiore al 6% degli impegni di spesa assunti nel 2000. Effetto complessivo di risparmio programmato sulle spese: -1.498 milioni di euro
DdL A.C. 3200	Terza revisione del Patto di Stabilità interno per i Comuni Obbligo di mantenere il disavanzo finanziario di ciascuna provincia o comune con più di 5.000 abitanti pari a quello del 2001 incrementato del 3,6%, escludendo, tra l'altro, le spese per acquisti di beni e servizi il cui ammontare non può essere superiore a quello corrispondente del 2001. Riduzione del 2,3% dei trasferimenti correnti agli Enti Locali sostituiti da compartecipazione al gettito IRPEF del 6,5% per i Comuni e dell'1% per le Province Manovra sulle economie dei mutui Effetto complessivo di riduzione di spesa per i Comuni: 1.740 milioni di euro; Effetto complessivo di riduzione di spesa per le AA.LL.: 2.250 milioni di euro.

