

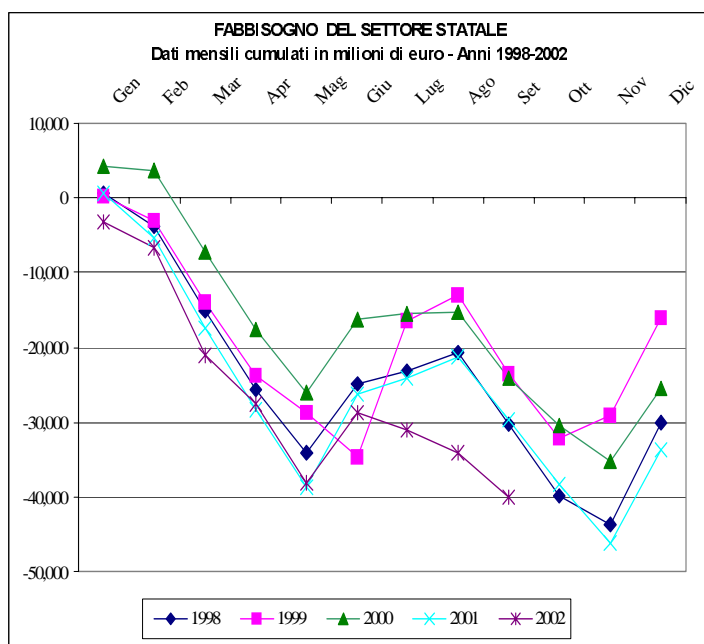


LEGGE FINANZIARIA, RISANAMENTO DEL BILANCIO E SPESA PUBBLICA DECENTRATA

La prolungata fase di rallentamento congiunturale attraversata dalle maggiori economie europee continentali (Francia, Germania e Italia) si è progressivamente riflessa sui principali saldi di finanza pubblica. A essere colpita dalla ridotta dinamica economica è stata, in particolare, la componente delle entrate tributarie, diminuite in modo sensibile rispetto alle previsioni. Nella più recente esperienza italiana – alla quale è dedicata questa Nota mensile – le difficoltà maggiori dal lato del gettito sembrano connesse ad una evoluzione particolarmente negativa della tassazione sulle imprese (come mostrato nel luglio-agosto scorsi dai dati sull'autotassazione). Nondimeno, un'analisi dei conti pubblici italiani che non si fermi alle conseguenze recenti sugli equilibri del bilancio della P.A. di un ciclo economico particolarmente moderato, deve necessariamente basarsi sull'osservazione che, oramai da diversi anni, le spese correnti primarie (al netto, cioè, della componente degli interessi passivi) della P.A. manifestano una forte rigidità e seguitano a costituire una percentuale significativamente alta del PIL. In questo quadro, il controllo delle spese delle Autonomie Locali è da anni uno dei principali obiettivi del complessivo governo della finanza pubblica. In particolare, il Patto di Stabilità Interno tra Stato e enti decentrati tenta di rendere coerenti i vincoli sul percorso di risanamento finanziario posti dal Patto di Stabilità e Crescita sottoscritto in sede europea con l'andamento delle spese locali. L'attuazione del nuovo Titolo V della Carta Costituzionale costituirà l'occasione per un ridisegno profondo dei rapporti finanziari tra Stato centrale e Autonomie Locali, in un contesto in cui la salvaguardia degli equilibri di bilancio e la graduale riduzione del peso del debito pubblico rispetto al PIL dovranno essere assicurate in modo cooperativo, ma con una più chiara assunzione di responsabilità rispetto alla situazione attuale da parte di tutte le articolazioni istituzionali della Repubblica.

Rallentamento congiunturale e conti pubblici

Nel corso del 2001 e 2002, nei maggiori paesi dell'Europa continentale, il moderato e incerto andamento della congiuntura economica ha comportato un visibile peggioramento dei principali indicatori di finanza pubblica. In particolare, il limite del 3% riferito al rapporto tra indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni e Prodotto Interno Lordo (PIL), previsto dal Protocollo sulla procedura dei disavanzi eccessivi (art.1) allegato al Trattato di Maastricht e dal Patto di Stabilità e di Crescita (PSC), potrebbe essere avvicinato, se non addirittura superato, nel 2002, da Francia, Germania e Portogallo. La violazione delle disposizioni del Trattato e del PSC comporterebbe l'avvio di una procedura di infrazio-



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze



ne da parte dell'Unione Europea¹.

Anche l'andamento dei conti pubblici italiani ha risentito in misura sensibile della oramai lunga fase di crescita moderata instauratasi a livello europeo da circa due anni. I ridotti ritmi di attività dell'economia nazionale hanno prodotto, in particolare, un forte ridimensionamento delle entrate tributarie, segnatamente nelle componenti legate alla tassazione sulle imprese e sulle società, maggiormente sensibili all'evoluzione congiunturale. Sulla base dei dati provenienti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, le entrate di competenza (relative al volume di imposte accertate) risultano complessivamente in calo tendenziale, nel gennaio - agosto 2002, del 2,5%.

Il negativo andamento del gettito si è posto alla base dello scostamento del fabbisogno di cassa del Settore Statale e, più in generale, delle Amministrazioni Pubbliche - sia rispetto alle iniziali previsioni ufficiali sia in relazione ai dati dello scorso anno (cfr. grafico). A fine settembre, il fabbisogno di cassa del Settore Statale ha raggiunto il livello di 41 miliardi circa di euro, con un peggioramento, rispetto al 2001 di oltre 11 miliardi di euro. Il fabbisogno di cassa delle Amministrazioni Pubbliche, nei primi otto mesi dell'anno, è risultato pari a circa 34 miliardi di euro, con una differenza negativa, rispetto all'analogo periodo del 2001, di 13 miliardi di euro.

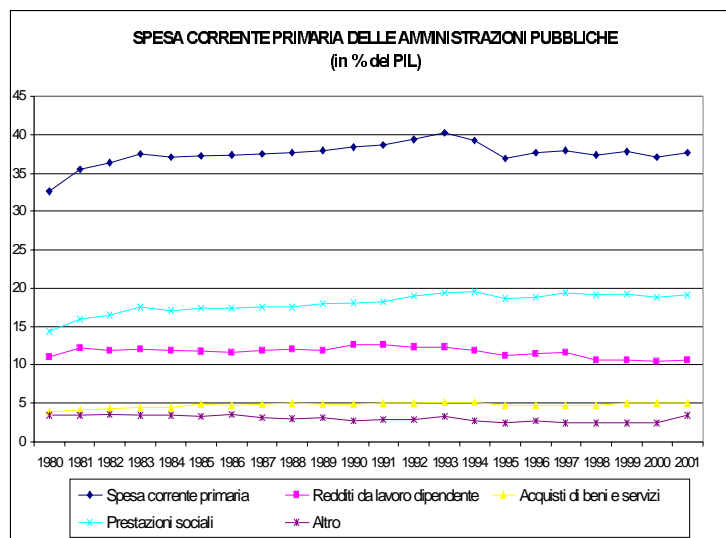
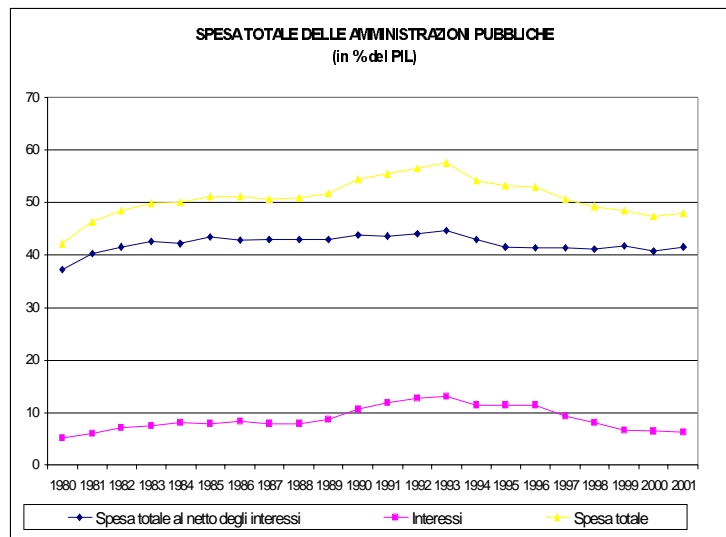
Tali scostamenti hanno reso necessari nuovi interventi sulla dinamica della spesa pubblica (Decreto Legge n. 194, cosiddetto "blocca-spese", approvato in via definitiva dal Senato della Repubblica il 22 ottobre 2002) e di recupero del gettito fiscale legato all'attività di impresa (Decreto Legge n. 209/2002, ora all'esame del Parlamento). Unitamente al completamento della manovra di finanza pubblica disegnata dalla Legge Finanziaria dello scorso anno (operazioni di cartolarizzazione sugli immobili in modo particolare per circa 7 miliardi di euro) e ad altri interventi di carattere finanziario attesi per i rimanenti mesi dell'anno, le misure adottate dal Governo dovrebbero scongiurare il pericolo di una crescita del rapporto tra *stock* di debito pubblico e PIL rispetto al dato del 109,8% emerso a consuntivo nel 2001.

Un esame delle difficoltà connesse al risanamento del bilancio pubblico italiano che si fermasse alla ridotta dinamica delle entrate nel 2002 risulterebbe, tuttavia, molto parziale e, per alcuni versi, fuorviante. Molto forti sono, infatti, gli elementi di rigidità del conto delle Pubbliche Amministrazioni che hanno reso e rendono tuttora non facile il raggiungimento di migliori condizioni del bilancio e, segnatamente, di un suo pareggio. In primo luogo, è ben noto quanto l'enorme *stock* di debito pubblico accumulato dal Paese negli ultimi vent'anni (più che raddoppiato in termini di incidenza sul PIL tra il 1980 e il 1994), di per sé, generi annualmente una spesa per interessi tutt'ora pari al 6% del PIL e, addirittura, a oltre il 13% delle uscite totali del conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. Nessun altro paese europeo ha vincoli di questa portata nella costruzione del suo bilancio pubblico e del proprio percorso di risanamento o consolidamento finanziario. Ed è altrettanto noto, in secondo luogo, quanto i

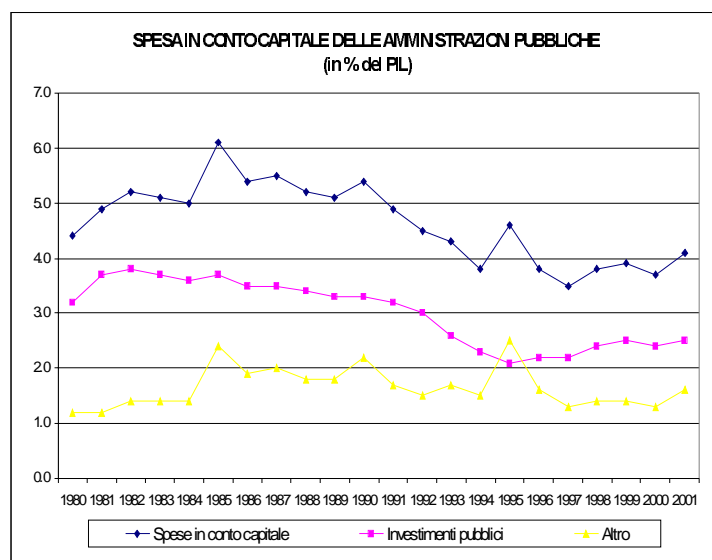
¹ Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche collegato all'art.104 del Trattato di Maastricht e risoluzione Consiglio europeo relativa al Patto di stabilità assunta ad Amsterdam, il 17 giugno 1997 (97/C 236/01).

conti pubblici abbiano beneficiato - nel periodo 1996-2000 - del sensibile calo del servizio del debito legato alla fortissima riduzione dei tassi di interesse a breve e a lungo termine occorsa in quegli anni, a sua volta connesso al processo di convergenza monetario e istituzionale realizzato con successo dal Paese in ambito europeo. E tuttavia, negli ultimi anni i vantaggi di carattere finanziario del “dividendo” di Maastricht si sono progressivamente e inevitabilmente assottigliati e appare corretto e realistico attendersi anche per i prossimi tre/quattro anni positive ricadute di entità soltanto limitata sui complessivi risultati di bilancio.

In terzo luogo, se si tiene conto del fatto che anche le spese in conto capitale (investimenti pubblici in infrastrutture in modo particolare) sono state già oggetto di non marginali ridimensionamenti in rapporto al PIL nel corso del lungo processo di risanamento (dal 3,3% del 1990 al 2,5% del 2001), ogni ulteriore miglioramento del bilancio pubblico sembra destinato ad appoggiarsi sulle componenti della spesa corrente primaria, al netto cioè del pagamento degli interessi sul debito. Come si può evincere dal grafico ad essa dedicato, l'incidenza rispetto al PIL di tale aggregato di spesa cresce sensibilmente nel corso degli anni Ottanta e tocca il suo picco nel 1993 (40,3%); il successivo calo consente di riportare il peso di tali spese verso la quota del 37% a metà dello scorso decennio, ma, da allora, l'incidenza rimane sostanzialmente costante. Le maggiori componenti dell'aggregato sono ben conosciute: dalla previdenza alle spese per il personale pubblico, dagli acquisti per beni e servizi dello Stato e delle Amministrazioni Locali al finanziamento della sanità, dall'assistenza sociale alla scuola. Intervenire in modo incisivo su settori così politicamente sensibili si è rivelato in più occasioni un compito molto delicato e complesso.



Fonte: ISTAT e Banca d'Italia



Fonte: ISTAT e Banca d'Italia

Le difficoltà si moltiplicano se, contemporaneamente, l'articolazione istituzionale della gestione delle procedure di spesa comprende una ampia varietà di soggetti (Stato Centrale, Regioni, Province, Comuni, Enti di Previdenza), se i poteri di tali istituzioni sono oggetto - come è attualmente il caso - di radicali e ancora non compiuti cambiamenti e se, oltretutto, la tendenza alla cooperazione tra i diversi livelli di governo non appare tale da garantire una programmazione accurata e uno scambio di informazioni adeguato a rendere possibile

un monitoraggio attento delle grandezze finanziarie, a sua volta capace di consentire tempestivi interventi correttivi da parte dell'esecutivo.

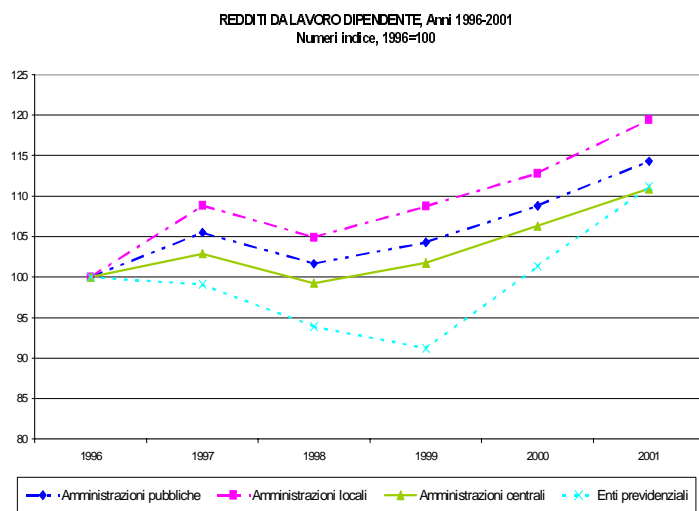
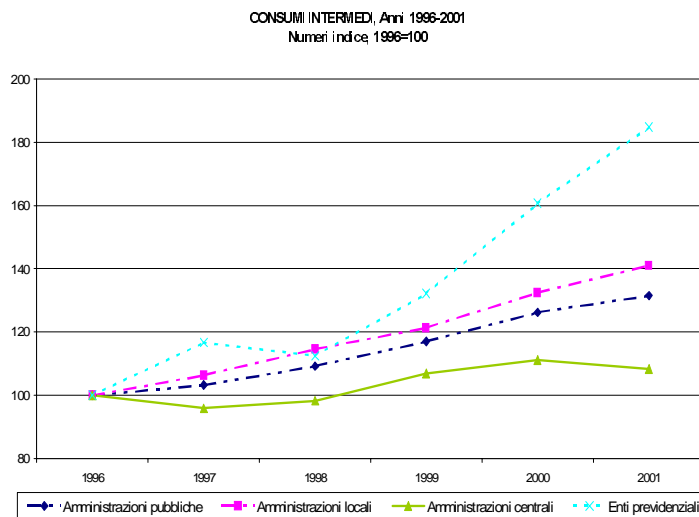
Numerosi sono gli interventi di recente adottati per il 2003, soprattutto con l'obiettivo di disciplinare maggiormente l'andamento della spesa corrente primaria. Le Amministrazioni Centrali dello Stato sono, in primo luogo, interessate dal citato Decreto Legge n. 194/2002 di contenimento delle spese che dovrebbe consentire una attenuazione della dinamica delle uscite del Settore Statale. Tale dinamica è destinata, peraltro, a riflettersi anche sui trasferimenti dal centro alla periferia. Misure ancora più specifiche che toccano le disponibilità finanziarie delle Amministrazioni Statali sono poi previste dal disegno di Legge Finanziaria e si riferiscono, in particolare, a una riduzione del 10% delle dotazioni iniziali delle unità previsionali di base degli stati di previsione dei Ministeri, e diminuzioni di analoga misura sono ipotizzate per gli Enti Previdenziali. Ulteriori risparmi vengono realizzati con norme ancora più severe di quelle introdotte con la Legge Finanziaria per il 2002 in relazione alle assunzioni a tempo indeterminato nella Pubblica Amministrazione e con un ruolo rafforzato delle procedure di acquisto centralizzate in capo alla Consip Spa, nell'ambito di una manovra che prevede di raggiungere 12 miliardi complessivi di riduzione delle spese.

Per quanto riguarda più in specifico le Autonomie Locali, la necessità di un contenimento delle uscite è confermata dall'andamento della spesa primaria di tali istituzioni negli ultimi anni. I ritmi di crescita, se esaminati, per grandi "voci" del bilancio segnalano dinamiche di spesa più intense tra le Autonomie Locali rispetto alle Amministrazioni Centrali, pur nell'ovvia difficoltà di un confronto riferito a differenti tipologie di acquisto di beni e servizi per ciò che concerne l'aggregato dei consumi intermedi. Inevitabilmente, quindi, un maggiore controllo sull'andamento delle spese primarie "passa", e non da oggi, attraverso un contenimento delle uscite complessive dai bilanci degli enti decentrati.

Il Patto di Stabilità Interno e altre misure per gli enti decentrati

In tale quadro, e in un contesto istituzionale in forte movimento, per via del progressivo trasferimento di competenze e funzioni amministrative verso gli enti decentrati avviato nel biennio 1997-1998 con i decreti legislativi di attuazione della legge n.59/1997 cosiddetta “Bassanini”, da diverso tempo il Governo centrale ha tra i propri obiettivi una maggiore disciplina delle spese correnti primarie delle Autonomie Locali tramite un insieme di strumenti - mutato con il passare del tempo - individuati all’interno del cosiddetto Patto di Stabilità Interno (PSI). Tale Patto, introdotto con i provvedimenti di accompagnamento alla manovra di bilancio per il 1999 (art. 28 della Legge n. 448/1998, “collegato” alla Legge Finanziaria) tenta di ovviare a una situazione profondamente contraddittoria tutt’ora presente sul piano istituzionale della gestione del bilancio pubblico: il Governo centrale è responsabile a livello europeo (anche secondo il nuovo Titolo V della Carta Costituzionale) dei risultati complessivi di bilancio, ma, al tempo stesso, va progressivamente riducendo la sua capacità di controllo sulle dinamiche di spesa delle Autonomie Locali che a quei risultati concorrono in modo ovviamente decisivo.

Non a caso, era sempre l’art. 28 del “collegato” alla Legge Finanziaria per il 1999 a contenere 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 fossero 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. Tale definizione, tuttavia,



Fonte: ISTAT



non sembra essere stata finora realizzata.

Il disegno di Legge Finanziaria attualmente all'attenzione della Camera dei Deputati contiene una nuova versione del PSI (si veda la tabella seguente). 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 previsto dal nuovo disegno di Legge Finanziaria prevede per il 2003, relativamente alle Province e ai Comuni con più di 5.000 abitanti, che il disavanzo finanziario² - considerando la spesa per beni e servizi al livello del 2001 - 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.

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 riferimento³ che con la Legge Finanziaria per il 2002 era stato individuato nell'evoluzione della spesa corrente⁴ primaria di Regioni ed Enti Locali, con ciò sottolineando l'esigenza di controllare anche i livelli di spesa⁵ senza limitarsi a migliorare il risultato dei saldi. Questa era infatti una delle

² 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.

³ 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).

⁴ 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.

**PRINCIPALI MODALITÀ' DI CONTRIBUZIONE DELLE AUTONOMIE LOCALI
AGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA**

<p>Legge n.663/1996</p>	<p>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.</p>
<p>Legge n.450/1997</p>	<p>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.</p>
<p>Legge n.449/1998</p>	<p>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</p>
<p>Legge n.488/1999</p>	<p>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).</p>
<p>Legge n.388/2000</p>	<p>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.</p>
<p>Legge n.448/2001</p>	<p>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.</p>
<p>DdL A.C. 3200</p>	<p>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.</p>



critiche principali mosse al PSI, cioè di favorire, paradossalmente, gli enti meno disciplinati che, avendo speso in misura maggiore negli anni precedenti, potevano continuare a spendere con incrementi percentuali analoghi a quelli degli enti “virtuosi”. 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.

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 5.000 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 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, e 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 introduzione di una comparteci-

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

pazione 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, dovuta 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 risparmio⁶ 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 a livello locale, 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 per il 2002. 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.

⁶ 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.



- 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, da una parte, delle Regioni ai margini di discrezionalità ancora presenti nella legislazione per la gestione dell'IRAP e, dall'altra, dei Comuni alla "calibratura" delle aliquote relative all'ICI e alle manovre sulle tariffe gestite a livello locale.

I rapporti Stato - Autonomie Locali e il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Il nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione ridisegna in profondità le competenze delle Autonomie Locali in campo tributario e finanziario. L'articolo 119, in particolare, attribuisce in modo esplicito a Regioni, Province e Comuni autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Più in dettaglio, l'autonomia finanziaria di entrata si esprime nella disponibilità a favore degli enti decentrati di risorse autonome, della definizione e applicazione di tributi e di entrate propri, della compartecipazione al gettito di tributi erariali riconducibili all'ambito territoriale dei singoli enti. Per le aree con minore capacità fiscale per abitante è inoltre previsto il ricorso a un fondo perequativo.

L'elevato grado di autonomia tributaria che con il nuovo articolo 119 viene raggiunto dagli enti decentrati, nondimeno, viene ad essere temperato in misura potenzialmente non marginale dalla più generale ripartizione di competenze tra Stato, da un lato, e Autonomie Locali, dall'altro, presente nell'articolo 117 della nuova Costituzione. 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 articolo 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 Crescita, e se si considera ancora che il successivo articolo 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 molto limitati.

Peraltro, l'importanza delle innovazioni costituzionali in termini di definizione degli equilibri istituzionali all'interno della Repubblica anche sul piano finanziario è pari alla forte responsabilizzazione degli enti decentrati di fronte alla necessità di un maggiore equilibrio dei bilanci che tali innovazioni, pressoché inevitabilmente, sembrano comportare. Proprio con lo scopo di attuare in dettaglio i principi sanciti dalla nuova Carta costituzionale, il disegno di Legge Finanziaria affida a un'Alta Commissione (art.3) il compito di definire con chiarezza i delicati confini tra le funzioni di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario conservate dallo Stato centrale e l'autonomia tributaria e di bilancio attribuita alle Autonomie Locali.

Più in generale, in relazione all'attuazione del federalismo costituzionale, due sono i provvedimenti principali all'attenzione delle Camere. Il primo è il ddl⁷ cosiddetto

7 Il provvedimento (A.S. 1187) è in corso di esame presso la Commissione Affari costituzionali del Senato dove ha finora ottenuto i pareri favorevoli della Commissione Istruzione pubblica, Beni culturali e della Commissione Igiene e sanità ed infine della Commissione parlamentare per le Questioni regionali.



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; referendum 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	Musei e biblioteche
Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informatico statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno	Previdenza complementare ed integrativa	Istruzione e formazione professionale Polizia locale, urbana e rurale
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	Servizi sociali
	Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	Organizzazione degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione
	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	Istituzione di nuovi enti locali

(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".

“Bossi”, approvato in Consiglio dei Ministri il 14 febbraio scorso su proposta del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, che costituisce parte di un “pacchetto” di riforme composto da cinque proposte di legge costituzionali e da cinque proposte di legge ordinaria, in cui è prevista l’attivazione da parte delle Regioni delle seguenti quattro competenze legislative esclusive: assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici e di formazione; definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; polizia locale. La proposta apporta due modifiche al testo costituzionale recentemente innovato: in primo luogo, da un lato si inserisce, dopo il comma 4 dell’art. 117, la esplicita menzione delle materie di competenza esclusiva delle Regioni, che invece lo stesso articolo della Costituzione, sempre al comma 4, attribuisce alle stesse Regioni con una norma a carattere residuale; in secondo luogo, dall’altro la previsione costituzionale della facoltà di attivare direttamente le indicate competenze esclusive evitando la procedura dell’art. 116 della Costituzione che, invece, vincola le Regioni alla negoziazione con lo Stato di ulteriori gradi di autonomia da attuarsi con legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Il secondo provvedimento in esame è il disegno di legge cosiddetto “La Loggia”, presentato dal Ministro per gli Affari Regionali ed approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 giugno scorso e attualmente all’esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato (cfr. Atto Senato 1545), con il quale si dà inizio al processo di attuazione della riforma costituzionale. Tale disegno di legge adotta le disposizioni necessarie alla piena attuazione degli articoli n. 117 (potestà legislativa dello Stato e delle Regioni) e n. 118 (ripartizione delle competenze amministrative tra i diversi livelli di governo) della Costituzione, mentre rimanda l’attuazione dell’autonomia finanziaria degli Enti Locali e la riforma del Testo Unico sugli Enti Locali rispettivamente ad un prossimo provvedimento *ad hoc* e ad una legge delega.

I punti del disegno di legge “La Loggia” più rilevanti ai fini dei rapporti finanziari tra Stato e Autonomie Locali e del futuro sistema di federalismo fiscale sono:

- la precisazione che rappresentano vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni solo gli obblighi derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, gli accordi di reciproca limitazione della sovranità, i vincoli derivanti dalla appartenenza alla Unione Europea e alla Comunità Europea (anche per ciò che concerne, quindi, il PSC), i trattati internazionali ratificati a seguito di legge di autorizzazione;
- l’applicabilità della vigente normativa statale in materie ora rientranti nella competenza legislativa regionale solo fino alla entrata in vigore delle specifiche leggi regionali (il principio si applica reciprocamente relativamente alle materie ora appartenenti alla legislazione esclusiva statale);
- il riconoscimento di una delega al Governo per la ricognizione dei principi fondamentali relativi alle materie che l’articolo 117 della Costituzione indica di legislazione concorrente, inclusa quindi la competenza relativa all’armonizzazione dei bilanci e al coordinamento della finanza pubblica;

STIMA DELLA SPESA DA TRASFERIRE DAL BILANCIO DELLO STATO AI BILANCI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO - ANNO 1999 (1)
(valori in milioni di euro)

REGIONI	AGGREGATI FUNZIONALI										TOTALE
	Istruzione e cultura	Università e ricerca	Edilizia	Assistenza sociale	Igiene e sanità	Trasporti e comunicazioni	Agricoltura ed alimentari	Industria artigianato e commercio	Finanza regionale e locale	Protezione civile	
Piemonte	1.495	564	223	75	2.552	386	49	745	992	120	7.203
Lombardia	3.114	691	252	248	3.266	1.232	65	644	1.690	280	11.485
Veneto	1.596	386	121	120	2.606	393	146	218	947	93	6.626
Liguria	540	223	92	62	1.545	501	19	123	519	54	3.678
Emilia Romagna	1.145	587	133	133	2.515	531	131	160	1.009	125	6.468
Italia settentrionale	7.890	2.451	821	638	12.484	3.044	410	1.890	5.158	673	35.460
Toscana	1.361	763	235	68	2.700	268	76	173	970	105	6.717
Marche	642	147	47	54	1.165	85	21	58	443	72	2.733
Umbria	384	140	39	29	780	183	19	80	339	69	2.063
Lazio	2.475	1.177	329	150	3.072	1.270	370	589	1.923	199	11.554
Italia centrale	4.862	2.226	650	300	7.716	1.805	487	900	3.675	445	23.067
Abruzzo	607	125	38	44	1.168	176	59	83	367	45	2.713
Molise	171	21	11	8	335	18	12	32	128	20	756
Campania	3.042	766	239	153	5.786	1.361	52	428	2.560	369	14.756
Basilicata	376	33	30	23	524	76	25	28	248	47	1.408
Puglia	1.860	253	128	138	3.966	854	74	122	1.021	62	8.477
Calabria	1.193	105	71	62	2.096	251	48	144	1.110	58	5.138
Italia meridionale	7.248	1.304	517	428	13.874	2.735	270	837	5.434	602	33.248
TOTALE	20.000	5.982	1.988	1.366	34.075	7.584	1.167	3.626	14.266	1.721	91.775

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

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

STIMA DELLA SPESA PRO CAPITE DA TRASFERIRE DAL BILANCIO DELLO STATO AI BILANCI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO - ANNO 1999 (1)
 (valori in euro)

REGIONI	AGGREGATI FUNZIONALI										TOTALE
	Istruzione e cultura	Università e ricerca	Edilizia	Assistenza sociale	Igiene e sanità	Trasporti e comunicazioni	Agricoltura ed alimentari	Industria artigianato e commercio	Finanza regionale e locale	Protezione civile	
Piemonte	348,78	131,63	52,09	17,60	595,26	90,06	11,45	173,72	231,40	28,10	1.680,08
Lombardia	343,53	76,28	27,81	27,37	360,32	135,95	7,18	71,06	186,47	30,93	1.266,88
Veneto	353,69	85,48	26,88	26,53	577,62	87,18	32,25	48,38	209,87	20,69	1.468,58
Liguria	332,01	136,98	56,64	38,22	950,22	308,12	11,75	75,36	319,48	33,39	2.262,16
Emilia Romagna	287,56	147,48	33,32	33,41	631,62	133,41	32,96	40,14	253,41	31,36	1.624,67
Italia settentrionale	336,15	104,44	35,00	27,20	531,88	129,69	17,47	80,51	219,74	28,69	1.510,76
Toscana	384,73	215,84	66,31	19,10	763,42	75,76	21,60	48,87	274,25	29,65	1.899,52
Marche	439,65	100,50	32,11	36,97	797,11	57,92	14,14	39,39	303,07	49,59	1.870,45
Umbria	459,65	167,10	47,26	34,98	934,12	218,85	23,19	95,46	405,97	82,38	2.468,97
Lazio	470,17	223,51	62,56	28,40	583,50	241,24	70,34	111,97	365,39	37,82	2.194,90
Italia centrale	438,13	200,62	58,59	27,06	695,36	162,68	43,86	81,06	331,20	40,12	2.078,69
Abruzzo	474,79	97,80	29,93	34,05	913,04	137,82	46,41	65,23	286,58	35,53	2.121,19
Molise	521,96	64,58	33,34	24,41	1.019,91	54,52	37,31	96,96	391,22	60,97	2.305,18
Campania	526,17	132,56	41,28	26,46	1.000,86	235,40	8,98	74,09	442,81	63,90	2.552,51
Basilicata	619,74	53,90	49,67	37,41	864,08	124,55	40,75	45,68	408,88	77,76	2.322,41
Puglia	455,20	62,02	31,27	33,86	970,91	208,93	18,01	29,84	249,90	15,13	2.075,06
Calabria	581,79	51,32	34,57	30,26	1.022,11	122,40	23,46	70,15	541,34	28,46	2.505,87
Italia meridionale	512,99	92,28	36,56	30,26	981,91	193,56	19,10	59,23	384,54	42,61	2.353,05
TOTALE	410,70	122,83	40,83	28,06	699,71	155,74	23,96	74,46	292,96	35,33	1.884,56

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



- la previsione del trasferimento mediante decreti del Presidente del Consiglio, previo accordo in Conferenza Unificata, dei beni e delle risorse strumentali idonee per la piena attuazione delle funzioni amministrative dei Comuni e degli altri Enti Locali, da quantificarsi tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato 2002 e nel rispetto dell'art.3 (conferimenti alle Regioni e agli Enti Locali, potere sostitutivo statale in caso di inadempienza delle Regioni nella ripartizione delle funzioni) e dell'art.7 (attribuzione delle risorse, nomina di un commissario *ad acta* volto a superare l'inerzia statale) e dell'articolo 8 (regime fiscale del trasferimento dei beni) del Decreto Legislativo n.112/98;
- il controllo della Corte dei Conti circa il rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli Enti Locali, anche in relazione al PSI e ai vincoli derivanti dalla appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, e il ruolo della Corte nella collaborazione, a livello di sezione regionale, ai fini di una oculata gestione finanziaria dell'azione amministrativa; si tratta, in questo caso, di una innovazione molto importante e non scontata, dato il testo della Costituzione.

Gli interventi, precedentemente descritti, di contenimento delle spese delle Autonomie Locali previsti dal disegno di Legge Finanziaria ancorché formalmente di carattere permanente, dovrebbero essere superati, forse anche dal prossimo anno, dai provvedimenti di attuazione della nuova Carta Costituzionale. E, del resto, così non potrebbe che essere, visto il forte trasferimento di competenze e funzioni amministrative verso gli enti decentrati e visti i gradi di autonomia che la nuova Costituzione garantisce in campo tributario e finanziario alle Regioni in modo particolare.

Il compito dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario dovrebbe essere proprio quello di definire le norme "a regime" che riguardano i rapporti di natura finanziaria Stato-Autonomie Locali e di chiarire gli ambiti delle rispettive sfere di autonomia in capo allo Stato centrale e alle altre articolazioni istituzionali della Repubblica.

Non è questa la sede per avanzare proposte dettagliate su quale sistema di relazioni fiscali possa meglio contemperare obiettivi diversi quali l'autonomia finanziaria delle Autonomie Locali, la necessità di evitare una frantumazione eccessiva e dannosa del Paese sul piano delle regole tributarie (preservando quindi il valore dell'unità giuridica ed economica del Paese), gli equilibri di bilancio e il loro rispetto in sede europea.

Tuttavia, alcuni criteri di costruzione delle nuove regole federali possono essere qui formulati e proposti.

Innanzitutto, il particolare tipo di sistema tributario che verrà adottato dipenderà in maniera cruciale dalla *entità* delle risorse finanziarie oggi parte del bilancio dello Stato centrale che verranno permanentemente trasferite sui bilanci delle Regioni e, "a cascata", delle rimanenti Autonomie Locali. Appare infatti abbastanza chiaro che - nel quadro della nuova ripartizione di competenze all'interno della Repubblica - ove si ritenesse di continuare a riservare alla amministrazioni centrali dello Stato la parte maggioritaria degli stanziamenti legati a tali competenze, il sistema tributario disegnato dalle riforme fiscali della seconda metà dello scorso decennio e dal Decreto Legislativo 56/2000⁸ (attualmente in vigore) potrebbe rimanere in piedi

con modifiche di carattere qualitativo, tutto sommato, limitate.

Se, invece, come appare più probabile, alla attribuzione alle Regioni di nuove competenze *esclusive* e alla individuazione di nuove competenze *concorrenti* (così come previsto dalla nuova Costituzione) si associassero consistenti percentuali di trasferimento permanente delle risorse finanziarie oggi parte del bilancio dello Stato, il sistema tributario che l'Alta Commissione sarà chiamata a costruire dovrà, necessariamente, introdurre cambiamenti significativi nella legislazione sul federalismo fiscale. Da questo punto di vista, l'ISAE ha compiuto, negli scorsi mesi, un esercizio statistico-contabile - basato su ipotesi di partenza nell'insieme plausibili - grazie al quale è stato possibile proporre una prima quantificazione dei flussi di risorse che passeranno in modo definitivo dal bilancio dello Stato a quelli degli enti decentrati in seguito all'attribuzione di nuove competenze alle Autonomie Locali.

I risultati di tale esercizio vengono qui riproposti. Essi si basano sull'assunzione che, per ciò che concerne le nuove materie di esclusiva competenza regionale, il 90% delle risorse attualmente iscritte nel bilancio dello Stato venga permanentemente trasferito sulle varie voci dei bilanci regionali. La limitata parte di risorse che rimarrebbe in tal modo riservata alla gestione statale verrebbe giustificata dalla considerazione che non è pensabile che lo Stato centrale abdichi a qualsiasi tipo di attività in materie quali il commercio, gli incentivi all'industria, il turismo, ecc. Per ciò che concerne le nuove materie di competenza concorrente, appare sensato supporre che la quota maggioritaria (l'ISAE assume la cifra del 70%) delle risorse oggi pienamente statali vada comunque destinata alle Autonomie Locali, alle quali - non va dimenticato - spettano anche, secondo la nuova Costituzione, le funzioni di diretta gestione amministrativa di tali materie.

Nell'insieme, l'ammontare di flussi finanziari potenzialmente interessato a un trasferimento risulta pari a poco più di 90 miliardi di euro. E' evidente che una tale quantità di risorse non può essere finanziata direttamente dalle Autonomie Locali con gli strumenti tributari messi a disposizione dal sistema tributario attualmente in vigore.

Tuttavia, anche in un sistema a federalismo fiscale avanzato, il problema della coerenza tra obiettivi generali di finanza pubblica e dinamiche della spesa e dei saldi di bilancio a livello locale rimane e, per molti versi, si accentua, in virtù della assai maggiore autonomia finanziaria e tributaria attribuita agli enti decentrati. In un tale contesto di sensibile decentramento di decisioni e responsabilità - qui solo sommariamente ricordato - quali meccanismi istituzionali possono essere concepiti ai fini di garantire un corretto governo complessivo dei conti delle Pubbliche Amministrazioni?

I vincoli posti dal nuovo testo della Carta Costituzionale non consentono, in una prospettiva "a regime" di continuare a pensare a una gerarchia istituzionale rigida che veda lo Stato dettare in modo rigido le regole al sistema delle autonomie. Ed è quindi chiaro che una risoluzione dell'incoerenza tra obblighi esterni, da un lato, e rispetto della Costituzione e del

8 Il decreto modifica le regole di finanziamento delle Regioni, sopprimendo alcuni trasferimenti statali il più importante dei quali è certamente quello relativo al finanziamento della spesa sanitaria corrente e in conto capitale, sostituendoli con compartecipazioni all'IVA (portata dal 27,5 al 38,55%), con l'aumento dell'aliquota dell'addizionale IRPEF (aumentata da un minimo dello 0,5 ad un massimo dello 0,9%) e con l'aumento di 8 lire dell'aliquota sull'accisa delle benzine.



nuovo *status* degli enti decentrati, dall'altro, va concepita in una prospettiva istituzionale di carattere cooperativo. In particolare, sulle questioni di equilibrio e di impostazione della finanza pubblica, appare utile riflettere sulla possibilità che Stato e Autonomie possano programmare congiuntamente i principali obiettivi di finanza pubblica, le modalità per l'ottenimento di tali obiettivi, il contributo specifico di ciascuna delle parti al raggiungimento di un migliore stato di salute dei nostri conti pubblici.

In questo senso, riallacciandosi a una analoga esperienza istituzionale della Germania, appare opportuna la creazione di un *Consiglio di Programmazione Finanziaria* nel quale tutte le componenti della Repubblica possano, ognuna con una chiara assunzione di responsabilità, concorrere al disegno delle politiche fiscali e finanziarie del Paese. Una coresponsabilizzazione di tutte le parti all'interno di un quadro condiviso di obiettivi finanziari, renderebbe, a nostro avviso, assai più vincolante (e quindi credibile) il mantenimento degli impegni assunti proprio da parte del sistema delle Autonomie Locali.

Inoltre, in considerazione della accennata specificità della situazione della finanza pubblica italiana, con la presenza di un debito di dimensioni ancora superiori al PIL, appare ugualmente opportuno riflettere sulla possibilità (o necessità) che siano presenti luoghi istituzionali nei quali venga disegnata e coordinata la gestione del debito pubblico. Servendosi, anche in questo caso, dei vantaggi del "metodo cooperativo preventivo", le Pubbliche Amministrazioni nel loro insieme potrebbero essere capaci di un più ordinato governo delle emissioni e del ricorso al mercato finanziario, con vantaggi probabilmente non trascurabili in termini di minor costo della gestione del debito pubblico e di trasparenza verso i mercati obbligazionari. L'esperienza tedesca - alla quale è stata ispirata anche la creazione della neonata Infrastrutture SpA - potrebbe essere molto utile anche in tale occasione e condurre alla creazione di una *Commissione del Debito Pubblico*.