

PARTE II

LA POLITICA DI BILANCIO

1. Tendenze di finanza pubblica nella finanziaria 2004

Sui principali aspetti di rilievo per la finanza regionale e sanitaria degli anni 2002 e 2003 si è riferito nella relazione dello scorso anno, alla quale pertanto si fa rinvio.

Con riferimento all'anno 2004, va intanto ricordato come la manovra nel suo complesso includa, oltre alle disposizioni recate in finanziaria 2004 (legge 24.12.2003), la speciale normativa introdotta con il d.l. 30 settembre 2003 n. 269, di particolare interesse per le Regioni nella parte intesa ad integrare l'accordo dell'8 agosto 2001 con la previsione di ulteriori vincoli e regole da rispettare.

Fra queste (art. 48), il diverso criterio di calcolo del limite alla spesa farmaceutica che viene aumentato dal 13 al 16% della spesa complessiva, ma include l'assistenza farmaceutica a favore dei pazienti in regime di ricovero ospedaliero (c.d. distribuzione diretta); vi si lega una speciale sanzione a carico delle imprese farmaceutiche chiamate a rispondere, in caso di superamento del tetto, in misura pari al 60%, mentre il rimanente 40% resta a carico dei bilanci regionali.

L'applicazione di tale sanzione è previsto sia di competenza dell'Agenzia italiana del farmaco (Aifa)¹, istituita dal d.l. 269 con effetto dal 1 gennaio 2004 e il cui inizio di attività è previsto per la fine del successivo mese di giugno.

Con altra disposizione (art. 49) viene poi incentivata l'esternalizzazione di servizi da parte della aziende sanitarie locali e ospedaliere, tramite la destinazione delle maggiori entrate per IVA ad un fondo da ripartire fra le Regioni e le Province autonome.

Ulteriori prescrizioni per le Regioni sono contenute all'art. 50 del citato decreto legge, a riguardo del monitoraggio della spesa sanitaria e di appropriatezza delle prescrizioni sanitarie, con la previsione di ricettari medici standardizzati e ricetta medica a lettura ottica che le aziende sanitarie dovranno consegnare ai medici del SSN con onere di comunicazione al Ministero della salute dei relativi dati anagrafici e di identificazione degli studi e dei laboratori, nonché collaborando

¹ L'Agenzia italiana del farmaco è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico con funzione di alta consulenza tecnica al Governo e alla Conferenza Stato-Regioni; fra i principali compiti: i) monitorare il consumo e la spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera, ivi compresa quella a carico del cittadino; ii) redigere l'elenco dei farmaci rimborsabili; iii) nel caso di immissione di nuovi farmaci, prevedere una specifica valutazione di costo-efficacia; iv) procedere all'applicazione della sanzione a carico dei produttori farmaceutici in caso di superamento del tetto di spesa.

all'istituzione di una rete telematica per la realizzazione di software certificato da installare presso tutte le strutture di erogazione di servizi sanitari per la rilevazione ottica delle prescrizioni farmaceutiche. Si tratta di prescrizioni il cui adempimento da parte regionale -unitamente a quanto previsto in tema di comunicazione dei dati al Ministero- condiziona l'accesso al finanziamento integrativo di cui alla finanziaria 2002 (art. 52).

Quanto alla finanziaria 2004, di particolare rilievo per l'autonomia regionale è la disposizione che proroga a fine anno 2004 il blocco degli aumenti delle addizionali e della maggiorazione della aliquota IRPEF, misura questa già adottata per il 2003².

Altra disciplina di rilievo riguarda i limiti di indebitamento, ove ne viene ulteriormente confermata l'esclusiva destinazione ad investimenti (art 3, comma 16) dei quali poi se ne individua l'ambito tramite specifici esempi finanziabili in debito. Importante la restrizione operata a riguardo di investimenti destinati a soggetti collocati fuori del settore pubblico che rischia, specie nel breve periodo, un impatto non indifferente per i bilanci delle amministrazioni regionali. E' prevalsa, in realtà, una definizione in linea con le classificazioni adottate da Eurostat, che privilegiano gli effetti incrementativi del patrimonio dell'ente, con esclusione quindi degli investimenti destinati al sostegno produttivo di imprese o al cofinanziamento di gran parte degli interventi che attingono ai fondi strutturali dei programmi comunitari.

Sempre con riferimento a Eurostat, sono assimilate ad indebitamento le operazioni di cartolarizzazione sia di flussi di entrate future non collegati ad attività patrimoniale preesistente, sia con corrispettivo iniziale inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività ceduta o accompagnate da garanzie da parte di amministrazioni pubbliche o aventi ad oggetto crediti vantati verso amministrazioni pubbliche.

Particolari criteri e limiti sono dettati dall'art. 3, comma 60, per le assunzioni a tempo determinato

Da ricordare infine l'abrogazione dell'art. 24 della finanziaria 2003 (legge 27.12.2002 n. 289) con la possibilità di usufruire della consulenza CONSIP ai fini di facilitare il rispetto del Patto di stabilità interno (art. 3, commi 166 e 172).

² Si veda, a riguardo, quanto riferito nel referto dello scorso anno [Parte II, paragrafo 1]. L'art 2, comma 12, della finanziaria 2004 fa salva tuttavia la normativa regionale già emenata e non conforme alla legislazione statale in tema di tassa automobilistica e di IRAP, con possibilità quindi di applicazione sino al periodo di imposta decorrente dal 1.1.2007

Per concludere, un ultimo riferimento è al comma 236 dell'art. 3 che autorizza le fondazioni IRCCS e gli IRCCS non trasformati a procedere all'alienazione del proprio patrimonio per ripianare eventuali debiti pregressi maturati fino al 31 ottobre 2003 (sui disavanzi IRCCS, v. Parte III, parag. 2.4).

La suesposta sintesi riassuntiva delle principali misure correttive, introdotte con la manovra 2004 con riguardo al comparto regionale, trova più dettagliate considerazioni nelle singole parti della relazione.

2. L'analisi delle entrate

Introduzione

Il capitolo esamina le tendenze, le caratteristiche e i risultati del sistema delle entrate regionali nell'ultimo triennio. Un quadro complessivo da cui emergono alcune indicazioni di sintesi:

- nonostante le difficoltà incontrate nel definitivo superamento del preesistente modello di finanza derivata, tra il 2001 e il 2003 cresce a livello aggregato la quota di risorse assicurata con entrate proprie;
- le entrate proprie sono cresciute nell'ultimo triennio in termini nominali del 13%. Si sono ampliate, tuttavia, le differenze tra le diverse aree del paese;
- si conferma relativamente più limitato il grado di copertura della spesa con entrate proprie nelle regioni del Sud. Queste segnalano, tuttavia, una minor distanza con le altre aree rispetto a quanto osservato in termini di gettito pro capite. Un risultato che è da ricondurre ad un più limitato livello di spesa, ma anche ad una maggior lentezza nella traduzione dei fabbisogni in impegni effettivi;
- non si riduce la differenza tra dati di accertamento e quelli previsti in competenza, indice del permanere di difficoltà e di incertezze nella politica finanziaria regionale;
- le previsioni di entrate da indebitamento hanno continuato a crescere nell'ultimo quinquennio, ma gli accertamenti sono cresciuti fino al 2002 per poi flettere nell'ultimo anno. Una volta assicurato l'equilibrio del bilancio con la previsione di entrate da mutuo a pareggio, l'effettiva copertura sembra trovare sostegno nella liquidità regionale, attraverso decisioni influenti sui ritmi di spesa e sui tempi delle realizzazioni degli interventi.

La gestione delle entrate regionali continua ad essere condizionata dal permanere di forti incertezze sulla funzionalità dei meccanismi di finanziamento, sui tempi di trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti ancora previsti da parte del bilancio dello Stato e su un sistema di regolazione degli accessi a fonti esterne di finanziamento in lenta ma rilevante ridefinizione.

Ai primi due aspetti (l'indebitamento è stato già oggetto di esame in altra parte del rapporto) si dedicano nel capitolo due analisi di approfondimento.

Sugli sviluppi nel 2003 del percorso di ridisegno del sistema di finanziamento ci si sofferma nella prima analisi. Il federalismo fiscale del decreto legislativo 56/2000 continua a rappresentare il riferimento per la gestione regionale delle entrate. Nel

seguirne le evoluzioni più recenti si esaminano caratteristiche metodologiche e implicazioni redistributive di uno schema di applicazione all'esercizio 2003, secondo anno del processo di attuazione previsto dal decreto.

La seconda analisi è dedicata all'esame dei dati relativi al riparto e alle erogazioni nel 2003 dei finanziamenti per le funzioni conferite alle Regioni con i decreti legislativi attuativi del federalismo amministrativo. Tale esame consente di leggerne il diverso ruolo nelle realtà regionali e di fornire elementi circa gli effetti di un prossimo finanziamento con entrate proprie o compartecipate.

Con queste analisi la Corte vuole contribuire all'attività di monitoraggio del processo in corso anche in vista (in attuazione del nuovo dettato costituzionale) del ridisegno del sistema di finanziamento affidato all'Alta Commissione dalla finanziaria per il 2003 e per il 2004.

2.1 Le entrate regionali

La gestione delle entrate: i risultati di consuntivo 2002 e primi dati sul 2003.

La predisposizione dei bilanci regionali è stata condizionata negli ultimi anni dal permanere di forti incertezze sulla funzionalità dei meccanismi di finanziamento e sui tempi di trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti attualmente previsti da parte del bilancio dello Stato.

Tali incertezze sono andate ad innestarsi su un quadro in cui ancora devono esaurirsi, con una riconduzione nei bilanci regionali, fenomeni gestionali relativi al sistema delle aziende sanitarie e devono trovare una migliore definizione meccanismi di controllo della spesa destinati finora a pesare sui tempi di accertamento degli importi spettanti e sulla effettiva disponibilità delle somme³.

Difficoltà cui si sono aggiunte quelle connesse ad una ridotta flessibilità operatività in termini di leve fiscali territoriali e ad un sistema di regolazione degli accessi al finanziamento con debito in lenta ma profonda ridefinizione.

Questo insieme di condizioni si riflette sulla leggibilità dei risultati regionali, così come desumibili dai documenti di bilancio e, insieme a criteri di classificazione delle entrate non sempre omogenei, rende i dati annuali e gli andamenti di non semplice interpretazione.

³ Tale è ad esempio il limite del sistema di monitoraggio della spesa sanitaria che prevede lunghe fasi negoziali per poi essere sottoposto a tempi di gestione piuttosto lunghi anche per le verifiche richieste dalle clausole in termini di patto di stabilità e rispetto degli obiettivi di crescita della spesa sanitari.

Nella tabella 1 sono riportati i risultati delle entrate relativi agli esercizi 2001, 2002 e 2003. Si tratta dei dati dei consuntivi regionali per i primi due anni e di quelli di preconsuntivo per il 2003. Le entrate complessive sono distinte nei primi 5 titoli e riguardano le previsioni definitive, gli accertamenti e le riscossioni complessive.

Esigenze di omogeneità e confrontabilità delle risultanze riferite a ciascuna Regione hanno reso necessarie alcune modifiche tendenti, soprattutto, a limitare le differenze che potessero influenzare la leggibilità complessiva dei risultati⁴. Non è stato invece possibile ricondurre ad un unico schema le entrate collocate nel titolo II e nel titolo IV, senza che questo comportasse modificazioni difficilmente specificabili per ciascuna Regione e, inoltre, tali da far perdere di omogeneità con le classificazioni alla base, nelle diverse realtà territoriali, dei referti resi ai Consigli regionali dalle Sezioni regionali di controllo. In questo caso, quindi, si è preferito mantenere le differenze rinviando, per questa parte dell'analisi, ad una valutazione complessiva dei due titoli che riduce (pur non annullandole) le differenze maggiori.

La composizione delle entrate

⁴ Si sono riscontrati, ad esempio, diversi criteri di contabilizzazione delle anticipazioni concesse dallo Stato per il finanziamento della spesa corrente (per le quali si è scelta una collocazione omogenea nel titolo VI) o diverse collocazioni delle entrate da mutui con oneri a carico del bilancio dello Stato (per i quali si è scelto una collocazione nel titolo V). Nel caso della regione Veneto questo ha comportato la modifica degli importi relativi al titolo V: in particolare sono stati sottratti dai dati relativi a previsioni definitive di competenza, accertamenti e riscossioni complessive i dati delle anticipazioni mensili da parte dello Stato di contributi sanitari e di quote regionali del FSN di parte corrente che ammontavano nel 2001 rispettivamente a 4131,6 -2297,2 - 2297,2 milioni di euro; nel 2002 a 5500,0 - 5032,3 - 5032,3 milioni; nel 2003 a 5500 - 5210,6 -5210,6 milioni. Si sono inoltre verificate disomogeneità nella collocazione del fondo perequativo anche nell'ambito di esercizi diversi della stessa Regione. Per consentire una lettura più possibile omogenea dei risultati relativi al titolo primo si sono apportate alcune modifiche che hanno riguardato in particolare: la regione Puglia per la quale per rendere omogenei i risultati dei tre esercizi esaminati si è sottratto al titolo I aggiungendolo al titolo II (come negli anni 2002 e 2003) l'importo del fondo perequativo per il 2001; la Basilicata che pone nel titolo I in una unica voce gettito IVA sia l'ammontare dell'IVA attribuita sia l'importo riconosciuto come fondo perequativo. In questo caso l'entità del fondo da collocare nel titolo II per omogeneità con le altre realtà territoriali, è stata tratta dal decreto di riparto (per gli esercizi 2001 e 2002) e dalla bozza di decreto per il 2003. Tale correzione ha riguardato solo gli stanziamenti definitivi di competenza e gli accertamenti per i quali tale valutazione non comportava alcuna apprezzabile distorsione. Non è invece stato modificato il dato delle riscossioni non essendo disponibile un dato puntuale relativo a tale voce. Anche nel caso della regione Calabria il dato relativo al fondo è stato attribuito al titolo II per il 2001, mentre per il 2002 l'entità del fondo è stata assunta, in attesa di una più dettagliata informazione della regione, pari all'importo del 2001. Per questa regione non sono disponibili i dati relativi al 2003. Nelle tabelle per non introdurre distorsioni nelle letture delle medie e degli aggregati complessivi si è provvisoriamente ripetuto per questa regione anche per il 2003 il risultato del precedente esercizio. Nel caso della regione Lazio infine per rendere confrontabili gli importi nel triennio si è attribuito al titolo I il gettito IVA che nel 2001 era stato collocato nel bilancio regionale nel titolo II.

Una prima riflessione è possibile da un esame della composizione delle entrate a partire dalle previsioni definitive di competenza. Nonostante le difficoltà finora ricordate e i limiti del processo per un definitivo superamento del preesistente modello di finanza derivata, tra il 2001 e il 2003 cresce a livello aggregato la quota di risorse assicurata dal titolo I (si veda tabella 2). Non si tratta tuttavia di un andamento comune a tutte le aree territoriali: netta la crescita nelle regioni centrali, stabile la quota nel caso delle regioni settentrionali, mentre si riduce il grado di copertura nel caso di quelle meridionali.

Naturalmente tale risultato appare più marcato se si guarda al dato in termini di accertamenti. Si riduce, infatti, l'importo accertato delle somme relative al titolo V (entrate da mutui) che come è noto costituiscono elemento di garanzia degli equilibri di bilancio ma che, nella gestione, vengono attivati solo in presenza di effettive esigenze di copertura.

Le entrate del titolo I rappresentano nel 2001 il 62,9% del totale (sempre dei primi 5 titoli) importo che cresce al 63,9% nel 2002 per passare poi al 64,9% nel 2003. Anche in questo caso il risultato è diverso nelle aree territoriali: nel Nord si passa dal 72,9% del 2001 al 75,5% del 2003 nel Centro dal 65,5% al 71,5%, mentre nel Sud la quota rimane costante nel biennio 2001-2002 e si riduce nel 2003 (ma è bene ricordarlo si tratta di dati provvisori) al 41,9%.

Lo scostamento tra previsione definitive di competenza e accertamenti.

Ulteriori elementi di analisi dei risultati più recenti possono trarsi dall'esame dello scostamento tra i dati degli accertamenti e quelli delle previsioni definitive di competenza. Differenze significative tra le due grandezze offrono elementi di valutazione sull'attendibilità del documento di bilancio e sull'efficace perseguimento della politica finanziaria regionale.

I risultati globali, comprensivi dei primi cinque titoli che rappresentano la parte effettiva del bilancio, espongono accertamenti pari all' 89,2% delle previsioni di entrata nel 2001; tale rapporto si riduce a poco più dell'88% nel 2003 (si veda tabella 14).

Lo scarto cresce nelle Regioni del Centro per le quali, nel complesso, il rapporto si riduce nel 2002 all'80%, per crescere nel 2003 a poco più dell'84%.

Naturalmente sul risultato complessivo pesano i diversi gradi di realizzazione propri dei diversi titoli. Anche in questo caso i risultati sono diversi nelle aree territoriali: particolarmente alta la realizzazione nel caso dei titolo I superiore al

100% nel Nord, flette nelle regioni Centrali, mentre nel Sud, al risultato del 2001 e del 2002 superiori alle previsioni, sembra seguire nel 2003 una significativa flessione. Un risultato che è indice della sostanziale attendibilità delle stime effettuate, nonostante l'instabilità del quadro normativo e il sistema relativo al gettito IRAP, la cui incertezza continua tuttavia ad influenzare la determinazione della quota del fondo sanitario nazionale di parte corrente assegnata alle Regioni.

Nettamente diversi i risultati invece nel caso degli altri titoli. Nella tabella 3, il rapporto relativo ai titoli II e IV è calcolato insieme proprio per superare una serie di difficoltà dovute anche a problemi di classificazione. In aggregato il risultato, pur inferiore a quello del titolo I, tende a migliorare: gli accertamenti passano dall'87,9% all'89,9% degli stanziamenti nel 2002; il rapporto cresce nei dati provvisori relativi al 2003, al 93,3%. E' nelle regioni del centro che il risultato è particolarmente limitato nel biennio 2001 - 2002 mentre nella altre aree si mantiene su livelli particolarmente elevati.

Molto più contenuto il rapporto nel caso del titolo V: nel biennio 2001 - 2002 si mantiene compreso entro il 38 - 38,7%, per poi ridursi al 32,5% nel 2003. Molto diversi in questo caso i risultati e le tendenze a livello territoriale: nel Nord il dato è al di sotto del 34% nel 2001 e si riduce nel 2003 al 24,8%. Nel Centro era pari al 24,2% nel 2001, per crescere al 30% nel 2002 e al 27,5% nel 2003. Pur in riduzione nel Sud gli accertamenti rappresentano nel 2001 e nel 2002, rispettivamente, 89,8% e 83,9%, per poi passare nel 2003 a poco meno del 70%. Se per le entrate del titolo I e dei titoli II e IV una corrispondenza tra previsioni definitive e accertamenti costituisce un indicatore della bontà della politica di programmazione finanziaria, nel caso del titolo V un elevato livello di accertamenti può essere anche indicatore (oltre che di una più puntuale programmazione) di difficoltà che spingono ad una più rapida attivazione delle posizioni debitorie autorizzate a copertura del bilancio annuale.

Forti disomogeneità tra regioni e aree sono osservabili infine per il titolo III.

Gli andamenti di entrate proprie, trasferimenti correnti e in conto capitale per area territoriale.

Pur con i limiti ricordati in precedenza, la disponibilità di dati per un triennio di operatività del nuovo sistema di finanziamento, consente una prima valutazione degli andamenti dei principali aggregati di entrata nelle diverse aree territoriali e nelle regioni.

Per quanto si tratti di dati contabili, essi possono fornire una indicazione sulla consistenza dei processi di riduzione delle differenze tra le diverse aree. Nell'analisi ci si riferisce in questo caso ai soli dati relativi agli accertamenti: si tratta dei dati che meglio si prestano a dar conto dei risultati effettivi nella gestione delle entrate proprie e compartecipate. Come si è detto in precedenza, nella lettura dei dati va considerato che i flussi relativi ai fondi perequativi sono posti nel titolo II per consentire una lettura più significativa della capacità fiscale effettiva nelle diverse aree territoriali.

Per rendere più immediata la lettura degli andamenti, i dati delle entrate tributarie e delle entrate provenienti da contributi e assegnazioni statali nell'ultimo triennio sono riportati in termini procapite. Il calcolo di numeri indice (ottenuti ponendo ciascun dato territoriale in rapporto con quello medio nazionale) permette di identificare la direzione del processo in corso (tabella 4).

Nel complesso, le entrate proprie (approssimate guardando al solo titolo I) crescono tra il 2001 e il 2003 in termini nominali del 13%. Pur con il limite di riferirsi ad un arco temporale molto limitato, sembrano ampliarsi le differenze tra le diverse aree del paese: il Nord mantiene un livello di entrate pro capite superiore del 18% a quello medio nazionale; il Centro cresce rapidamente, passando da un importo pro capite di 1.340 euro del 2001 a quasi 1.570, l'indice (che misura il rapporto tra dato territoriale e medio nazionale) passa da 104 a 107 nel 2003; nel Sud dopo una sostanziale stazionarietà (l'indice rimane a 68 tra il 2001 e il 2002) nel 2003 conosce una caduta di 3 punti.

Nel caso dei trasferimenti, che ricomprendono per le Regioni a minor capacità fiscale, è bene ricordarlo, anche le somme riconosciute in base al fondo perequativo nazionale previsto dal 56/2000, nel periodo osservato l'importo medio pro capite cresce del 4,8%. Nel Sud la crescita è del 17% e l'indice, pari a 156 nel 2001 raggiunge il valore di 174; pressochè costante il valore nel Nord, mentre nel Centro la riduzione è particolarmente sostenuta, portando l'indice da un livello di poco inferiore a quello medio nazionale (96) a 78, con un rapido avvicinamento all'importo dell'area settentrionale.

La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva

Nella tabella 5 sono messi a confronto le spese effettive regionali (si tratta delle spese effettive al netto cioè delle contabilità speciali e partite di giro), lette in termini di stanziamenti definitivi, impegni e pagamenti, con le entrate regionali del titolo I (anche in questo caso facendo corrispondere alle voci della spesa quelle

relative agli stanziamenti definitivi di competenza, accertamenti e riscossioni). L'obiettivo è quello di valutare il differente margine che ciascuna Regione riesce ad assicurare alla copertura del fabbisogno tramite entrate proprie. Un completamento dell'esame svolto guardando alla capacità fiscale pro capite, e che consente di misurare l'autonomia fiscale rispetto ai diversi livelli di fabbisogno regionale.

Nella lettura dei risultati si deve naturalmente ricordare che l'analisi considera l'intero ammontare della spesa (quindi anche quella in conto capitale) e risente quindi della diversa velocità di realizzazione degli investimenti, nonché delle scelte operate in termini di finanziamento.

L'osservazione dei risultati relativi a stanziamenti e accertamenti consente di aggiungere ulteriori elementi a quanto finora osservato:

- si conferma il più elevato grado di copertura con entrate proprie delle regioni del Nord (in termini di competenza queste riescono a coprire oltre il 54% della spesa contro il 50% del Centro e il 33 delle regioni del Sud);
- sono tuttavia le regioni del Centro che presentano i valori più elevati nel rapporto tra accertamenti e impegni: le entrate proprie coprono oltre il 69% delle spese impegnate;
- pur permanendo il gap già osservato, le regioni del Sud segnalano una minor distanza con le altre aree del paese rispetto a quanto osservato in termini di gettito pro capite. Un risultato che è da ricondurre ad un più limitato livello di spesa ma anche ad una maggior lentezza nella traduzione dei fabbisogni in impegni effettivi;
- come era naturale attendersi, sono le regioni che hanno previsto misure di incremento della pressione fiscale (in prevalenza per la copertura dei disavanzi sanitari) a raggiungere i valori più elevati.

Meno significativo il rapporto valutato in termini di riscossioni e pagamenti. Se ne possono trarre, al più, indicazioni sulle difficoltà che ancora interessano il sistema di finanziamento regionale e da ricollegare alla forte variabilità con cui vengono riconosciute dall'amministrazione centrale le somme relative ai tributi propri e compartecipati, ma ancora gestiti a livello nazionale. Così mentre nel Centro le riscossioni rappresentano il 79% dei pagamenti effettuati nell'anno, nel Nord questi contano per il 43%. Questo anche se, come si è visto in precedenza, in entrambe le aree le entrate proprie (in termini di accertamenti su impegni) coprono una quota simile di spesa effettiva. Nel Sud la quota scende al 38,5% (con punte

minime del 25% nel Molise e del 28,4% in Puglia) ma a fronte di una copertura in termini di accertamenti del 49%.

Le entrate del titolo V

Nell'analisi contenuta nella prima parte di questa relazione è stata esaminata la situazione di indebitamento delle Regioni con riferimento alla consistenza riscontrata nel quinquennio 1998-2003 e alla modifica nella tipologia e nella struttura registrata negli anni più recenti.

Nella tabella 6 sono riportati i dati relativi al titolo V delle entrate nell'evoluzione degli ultimi 5 anni: sono raccolti i debiti annualmente previsti a pareggio e quelli effettivamente contratti, nonché quelli tradottisi in corrispondenti riscossioni di cassa.

L'importo delle previsioni definitive di competenza ha continuato a crescere nel quinquennio anche se, nell'ultimo anno, la variazione a livello nazionale è stata contenuta (+2,16%). In termini assoluti si è passati dai 9.924 milioni di euro del 1999 (si tratta naturalmente del dato in lire convertito solo per consentirne un più agevole confronto) agli oltre 15.600 del 2003. A fronte di tali ammontari, gli accertamenti sono cresciuti fino al 2002 per poi flettere nell'ultimo anno (dai 3.795 milioni del 1999 si è passati a 5.920 del 2002 per poi ridursi a 5.086 nel 2003).

Anche le riscossioni in crescita fino al 2002 (dai 3.406 a 6.845 milioni) flettono nell'ultimo anno a 5.321 milioni di euro.

Forte la crescita nel quinquennio nelle regioni del Nord in termini di stanziamenti (da 4.528 a 9.051 milioni), da attribuire sia ad operazioni di ricontrattazione di esposizioni debitorie sia alle autorizzazioni connesse all'emergere dei disavanzi relativi agli anni precedenti al 2001 che possono essere coperti (in deroga al vincolo costituzionale) con il ricorso a debito.

Gli accertamenti, pur cresciuti si sono sempre mantenuti non superiori al 40% degli stanziamenti, per poi flettere nel 2003 al 24,8%. Si conferma quanto già osservato negli anni passati: una volta assicurato l'equilibrio del bilancio con la previsione di entrate da mutuo a pareggio, l'effettiva copertura trova sostegno nella liquidità regionale. Ancora ampio sembra il margine nella gestione regionale attraverso decisioni influenti sui ritmi di spesa e sui tempi delle realizzazioni degli interventi.

In crescita gli stanziamenti definitivi di competenza anche nel Centro: dai 3.837,6 a 4.885,7 milioni nel 2002. Nell'ultimo anno, invece, l'importo si è ridotto a poco più di

4.114 milioni. Dopo la forte crescita degli accertamenti nel 2002, questi si sono ridotti del 22,7% nell'ultimo anno.

Nel Sud il volume degli stanziamenti rimane di dimensioni più contenute: esso presenta tuttavia un livello di realizzazione tradizionalmente più elevato e si mantiene su livelli di crescita più sostenuti di quelli medi nazionali.

La riduzione dell'accisa sulle benzine e sua compensazione

Nelle tabelle 7 sono stati riportati accertamenti e riscossioni riconducibili a due tributi propri regionali: l'accisa sulle benzine e la tassa automobilistica, così come ricavati dai bilanci delle Regioni a statuto ordinario negli anni 1997, 2001 e 2002. Si tratta di un aggiornamento del monitoraggio relativo a questi due tributi per i quali negli anni le regioni hanno scontato le difficoltà connesse ad andamenti diversi da quelli previsti.

A partire dall'anno 1996, l'art. 3 della legge 549/95 ha stabilito la cessazione dei trasferimenti erariali alle Regioni a statuto ordinario previsti dai due fondi storici⁵ e da altre disposizioni. In luogo dei trasferimenti soppressi - allora complessivamente pari a 11.280 miliardi - è stata attribuita a ciascuna regione una compartecipazione di 350 lire/litro del gettito delle accise che gravano sulla benzina erogata al consumo nel territorio regionale. L'art. 17, comma 22, della legge 449/97, collegato alla finanziaria 1998, ha disposto a decorrere dal 1 gennaio 1998, la riduzione della compartecipazione a 242 lire/litro in compensazione del maggiore introito previsto per le Regioni dal gettito delle tasse automobilistiche che lo stesso provvedimento ha provveduto a riordinare.

Sin dai primi anni la riduzione è risultata non compensata dalla variazione del gettito della tassa automobilistica. In più occasioni, quindi, sono state disposte integrazioni a carico dello Stato: così per il 1998, ha provveduto l'art. 4 della legge 11 ottobre 2000 n. 290 che per prima ne ha determinato l'importo in 663.333 milioni di lire annue; per gli anni 1999 e 2000, la compensazione è stata disposta dall'art. 52 della legge 388/2000 per un simile importo. Nel complesso le compensazioni corrisposte tra il 1998 e il 2000 sono state pari a 1.027,8 milioni di euro, a fronte di una perdita che è stata valutata in circa 1.015,1 milioni.

I dati tratti dai bilanci regionali indicano per gli ultimi due anni una crescita delle entrate accertate sia in base alla tassa auto sia per l'accisa sulla benzina. Solo nell'ultimo anno, l'accisa sulla benzina è in crescita, in termini di accertamenti, del

⁵ Si tratta del fondo comune e del fondo per i programmi regionali di sviluppo [artt. 8 e 9 della legge 281/70]

9,4% (un dato su cui ha pesato tuttavia la crescita anomala di una regione), mentre la tassa auto ha avuto un risultato più modesto variando del 1,6%. Nella tabella 18 inoltre sono calcolati, sia per la tassa auto che per la accisa sulla benzina, le variazioni intervenute nel periodo 1997 - 2001 e 2002. Il dato di partenza è nel caso della tassa di circolazione l'importo che si sarebbe dovuto realizzare per compensare pienamente e in ogni regione la riduzione di gettito conseguente al calo dell'accisa. Tali valori sono calcolati aggiungendo al gettito della tassa di circolazione 1997 il minor gettito di 108 lire per litro venduto nel territorio regionale. Specularmene il dato di base dell'accisa con cui confrontare la variazione al 2002 è quello ridotto per via della contrazione della compartecipazione, ma, in questo caso, comprensivo dell'incremento disposto a partire dal 2001 dal decreto legislativo 56/2000 che ha previsto l'aumento dell'accisa di 8 lire a copertura parziale dei trasferimenti aboliti per il passaggio al federalismo fiscale. Tale modifica proprio per il modello di calcolo e di ripartizione del gettito tra regioni (fondato sulla valutazione dei consumi sul territorio regionale) non introduce nessuna distorsione nell'analisi.

Il confronto tra l'importo della tassa auto che nel 1998 avrebbe consentito di compensare la contrazione del gettito conseguente alla riduzione della compartecipazione e il gettito degli ultimi due esercizi rileva a livello aggregato un sostanziale riassorbimento. Un risultato che, tuttavia, è frutto di andamenti diversi a livello territoriale: superiore al dato base l'importo nel complesso delle regioni del Centro (l'importo 2002 è superiore dell'8,7% a quello teorico obiettivo; ancora significativa la differenza nel Sud (-7,2%) mentre appare più lieve nel Nord (-0,56%). Questi risultati non consentono di affermare che siano state riassorbite le perdite. Il dato di bilancio non permette, di per se, di isolare infatti gli effetti sul gettito di modifiche nelle aliquote base della tassazione, introdotte in alcune regioni (Veneto, Calabria, Campania, Marche e solo per alcune tipologie in Lombardia e Piemonte), o di risultati di politiche attuate per il recupero di tasse non versate rese possibili da un rilevante miglioramento delle informazioni in possesso dell'amministrazione. Le stime elaborate dalle regioni sembrano indicare per il 2001 e il 2002 perdite per più di 850 milioni di euro. Si tratta di perdite che soprattutto nel 2002 si concentrano nelle regioni del Nord. Su tali stime è stato di recente avviato un confronto tra Stato e Regioni.

La legge finanziaria per il 2003 all'art. 30 comma 5 ha disposto relativamente agli anni 2001 e 2002 una assunzione a carico del bilancio dello Stato di 342,6 milioni di euro annui.

2.2 Recenti sviluppi nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario

11 passi nella riforma del sistema di finanziamento

Sono ormai trascorsi oltre due anni da quando, nell'autunno 2001, con la definitiva approvazione della riforma costituzionale, si è aperta una nuova fase di definizione dell'autonomia finanziaria delle regioni.

La riforma ha richiesto una verifica con il nuovo dettato costituzionale del disegno di federalismo introdotto con il decreto legislativo 56/2000. Un riesame che si è ritenuto necessario soprattutto per quello che riguarda il ruolo e le finalità del sistema perequativo e per la scelta delle fonti di entrata delle realtà territoriali su cui costruire il nuovo sistema di finanziamento⁶.

Nell'anno appena trascorso non vi sono stati progressi significativi:

- la legge finanziaria per il 2003 ha disposto la sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive sino a quando non si sia raggiunto un accordo in sede di Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale⁷. Con la finanziaria per il 2004 tale blocco è stato prorogato di un ulteriore anno, indipendentemente, questa volta, dal raggiungimento dell'accordo sul federalismo;
- la stessa finanziaria 2003 ha previsto l'istituzione di una Alta Commissione di studio per indicare al Governo, sulla base di un accordo quadro fra Stato, regioni ed enti locali, i principi generali del coordinamento delle finanze pubbliche e del sistema tributario ed, anche,

⁶ Non pochi inoltre i temi che richiedono un approfondimento: necessaria è ad esempio la verifica del significato da attribuire al riferimento al "territorio" nella ripartizione dei tributi erariali o alle finalità delle erogazione dei contributi speciali previsti dall'articolo 119.

⁷ La sospensione dei meccanismi di autonomia e responsabilità territoriale in vista di una modifica di quanto previsto con il 56/2000 si è tradotta in una sospensione degli aumenti delle addizionali regionali (e comunali) all'Irpef e della maggiorazione dell'Irap deliberati successivamente al 29 settembre 2002 che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002. Una misura che vuole evitare che, mediante l'aumento della misura delle addizionali, gli enti territoriali determinino un incremento della pressione fiscale gravante sulle persone fisiche tale da neutralizzare la riduzione prevista dalla stessa finanziaria per il 2003. Il ricorso al blocco delle due leve fiscali ha tuttavia introdotto elementi di iniquità: attraverso il congelamento delle addizionali infatti, a parità di condizioni, una regione che ha aumentato l'addizionale lo scorso anno si è trovata in condizioni relativamente migliori di quelle che non lo avevano fatto e alle quali è stato impedito successivamente alla data del 29 settembre 2002.

aspetti più direttamente operativi, come i parametri da utilizzare per la regionalizzazione del reddito delle imprese con sede legale in regioni diverse;

- con l'approvazione della legge 80/2003 di riforma del sistema di finanziamento statale, si sono poste le condizioni per una graduale abolizione del principale tributo regionale, l'Irap⁸ (senza, tuttavia, che si sia ancora disposto come sostituire tale tributo sia in termini di gettito, sia come strumento di politica tributaria per le imprese);
- dopo che la legge 289/02 aveva disposto l'avvio, dal 1 gennaio 2004, della trasformazione dei trasferimenti per l'esercizio delle funzioni conferite dallo Stato alle Regioni in entrate proprie, secondo quanto disposto dall'articolo 6 del decreto legislativo 56/2000 (pur modificandolo per escludere i trasferimenti per il finanziamento del trasporto locale), un recente decreto ha ulteriormente fatto slittare la data al 1 gennaio 2005.

In questo quadro di incertezza, il meccanismo previsto con il decreto legislativo 56/2000 ha continuato ad essere il punto di riferimento per la definizione di un quadro finanziario regionale; un riferimento unico (ma con lunghi tempi per la sua applicazione), luogo ideale di un confronto - scontro su quelli che sono i nodi che la Commissione è chiamata a sciogliere.

⁸ Il disegno di legge di iniziativa governativa "Delega al Governo per il riordino del sistema fiscale statale" (approvato nel marzo 2003 dalla Camera in via definitiva, legge 80/2003) modifica il quadro di riferimento per il finanziamento regionale e prevede il conferimento di una specifica delega per la graduale eliminazione dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive). Nella finanziaria per il 2003 sono state anticipate alcune delle misure previste dal disegno di riforma: le modifiche hanno interessato le basi imponibili Irpef ed Irap con una riduzione del gettito delle addizionali regionali all'Irpef per il 2003 di 214 milioni di Euro (274 nel 2004 e 265 nel 2005) e una flessione del gettito Irap stimata in 326 milioni nel 2003, 813 nel 2004 e 521 nel 2005. In entrambi i casi, il provvedimento prevede una compensazione del gettito per gli enti territoriali. A questi effetti vanno ad aggiungersi quelli connessi alla progressiva "erosione" delle basi imponibili regionali. Gli abbattimenti previsti in materia di Irap riducono infatti la base imponibile regionale incidendo quindi sullo sforzo fiscale attivabile. Nel caso dell'Irpef, per evitare un impatto negativo diretto sulla base imponibile (e quindi sulle entrate attese) della trasformazione delle detrazioni in deduzioni, si è disposto che le deduzioni non rivedino ai fini della determinazione della base imponibile delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il mantenimento della previsione normativa che dispone la non soggezione a tassazione addizionale dei soggetti che non pagano imposte sui redditi, aumentando il numero dei soggetti esenti, comporta una "riduzione naturale della base imponibile complessiva" più consistente in aree del paese a più basso reddito. La compensazione e la sterilizzazione degli effetti non evitano, tuttavia, che ne sia "indebolita" la capacità fiscale autonoma regionale.

Verso una intesa sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale

Un passo avanti nel percorso per la definizione del nuovo sistema di finanziamento è stato fatto con la predisposizione da parte di Regioni, Province, Comuni e Comunità montane di un documento comune, elaborato in vista dell'intesa con lo Stato, prevista dalla legge finanziaria per il 2003 (articolo 3, comma 1, lettera a della legge 289/2002)⁹, propedeutica ai lavori dell'Alta Commissione¹⁰.

Lo schema di intesa, oltre a riaffermare i compiti attribuiti all'Alta Commissione, specifica i contenuti che ci si attende vengano da essa individuati per essere trasfusi nella legge statale di coordinamento; elementi destinati a rappresentare il corpo di base "del meccanismo strutturale del federalismo fiscale".

Così viene prevista:

- l'elaborazione di una ricognizione della finanza di ciascun livello di governo che ricolleggi alle funzioni esercitate l'ammontare di risorse necessarie, verificando pertanto i fabbisogni anche dei processi di decentramento amministrativo già compiuti e quelli da compiere in base al nuovo titolo V;
- l'individuazione dei tributi, delle entrate proprie (sovrimposte, addizionali compartecipazioni) e l'ambito normativo e regolamentare riservato a Regioni e Enti locali da stabilire con legge statale. Viene riconfermato che, una volta definiti con legge statale i limiti e i principi di riferimento, sarà una legge regionale a delineare i principi generali dei tributi locali, lasciando agli enti locali la autonomia decisionale del "se" istituirli ed applicarli;
- il superamento definitivo dell'esperienza della finanza derivata con l'esplicito riferimento a tributi, entrate proprie, compartecipazioni,

⁹ L'articolo 3, comma 1 lettera a) recita : "gli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche per i comuni e le regioni, nonché la maggiorazione dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, deliberati successivamente al 29 settembre 2002 e che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002, sono sospesi fino a quando non si raggiunga un accordo ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281 in sede di Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale;

¹⁰ La stessa legge finanziaria per il 2003, all'articolo 3, comma 1, lettera b), prevede: "fermo restando quanto stabilito dall'accordo interistituzionale tra il Governo le regioni, i comuni, le province e le comunità montane stipulato il 20 giugno 2002, è istituita l'Alta Commissione di studio per indicare al Governo, sulla base dell'accordo di cui alla lettera a) i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario..."

perequazione, oltre che per il finanziamento integrale delle funzioni attribuite, anche come strumento per il reperimento delle risorse da ripartire proporzionalmente tra diverse realtà statuali;

- la definizione di un sistema perequativo che, intervenendo sulle differenze di capacità fiscale per abitante, garantisca il normale esercizio delle funzioni incentivando, tuttavia, l'esercizio virtuoso della potestà tributaria. Il fondo perequativo, costituito secondo criteri individuati con legge statale con il concorso di Regioni ed enti locali, è previsto essere attribuito direttamente dallo Stato. Il meccanismo di riparto dovrà ricomprendere anche la perequazione che le Regioni "effettueranno a seguito della attribuzione agli Enti locali di entrate tributarie" per il finanziamento delle funzioni loro assegnate direttamente dalle stesse Regioni;
- la costituzione di un fondo per gli interventi speciali e le risorse aggiuntive di cui al comma 5 dell'articolo 119, prevedendo il concorso con lo Stato anche delle Regioni, delle Province, e dei Comuni e Comunità montane nella definizione dell'entità e dei criteri di riparto del fondo;
- l'individuazione delle procedure per la composizione dei conflitti tra soggetti istituzionali e degli strumenti che garantiscano l'ininfluenza diretta o indiretta di modifiche di un livello di governo superiori e sul gettito di quello inferiore. Le camere arbitrali individuate per dirimere eventuali conflitti sono la Conferenza unificata e il Consiglio delle Autonomie locali.

Il documento elaborato dalle Autonomie non è stato ancora oggetto di confronto con il Governo.

Va osservato che, in termini di strumentazione, le Regioni e gli Enti locali sembrano riaffermare l'esigenza di prevedere una dotazione non solo adeguata alla copertura degli oneri sopportati per le funzioni attribuite, ma anche proporzionale al ruolo spettante nel meccanismo di funzionamento della finanza pubblica.

Restano da comporre nel quadro generale le questioni concernenti: la possibilità di differenziare le aliquote per tipo di contribuente, attività economica e imponibile, al fine di evitare forme di competizione fiscale indesiderate su basi imponibili o contribuenti particolarmente mobili, che produrrebbero distorsioni e minerebbero l'efficiente funzionamento del mercato;

- il modo di evitare oneri di adempimento eccessivi ai contribuenti e una particolarmente accentuata frammentazione del sistema. Il

mantenimento di regole comuni di carattere amministrativo consentirebbe la riscossione unificata con compensazione tra tributi diversi e ripartizione automatica del gettito, soluzione che ha offerto finora notevoli vantaggi in termini di semplicità, sicurezza e costi di gestione, sia ai contribuenti, sia agli enti;

- le eventuali limitazioni alla progressività dell'imposta nella gestione della politica tributaria regionale. Nel federalismo fiscale si è sempre valorizzato il ruolo dei livelli di governo inferiori soprattutto alla luce della funzione allocativa. La stabilizzazione macroeconomica e la redistribuzione del reddito sono state considerate funzioni da mantenere, invece, ad un livello centrale. Solo in questa maniera si riteneva possibile evitare che politiche regionali difformi producessero risultati inefficaci o contraddittori.

Si tratta di aspetti di particolare rilievo, ancor più oggi in rapporto a scelte che il Governo ha previsto di assumere nel proprio programma economico. Fino a questo momento, il Governo è intervenuto prevedendo un blocco generalizzato delle leve fiscali, ma senza un esplicito divieto. Nel 2001, si ricorderà, alcune Regioni, iniziando ad esercitare la loro autonomia finanziaria attraverso variazioni delle aliquote, avevano previsto riduzioni sulle attività a finalità sociale e su quelle produttive di minori dimensioni (Irap) o/e avevano introdotto maggiorazioni di aliquota Irpef dando una struttura progressiva all'addizionale, laddove la legge vigente prevedeva un'aliquota unica. In virtù della maggiore autonomia prevista dal nuovo Titolo V della Costituzione, le Regioni, in assenza di una norma ordinamentale che fissi i criteri del coordinamento tra i vari livelli di governo in materia tributaria, hanno così modificato la progressività dell'Irpef.

Il problema si pone con particolare riguardo a misure che debbano essere assunte per la copertura di disavanzi sanitari: la piena responsabilità di copertura di eccedenze di spesa (come quelle accertate negli ultimi anni) senza il ricorso a criteri differenziati può rendere più difficili la gestione di fasi di aggiustamento strutturali in corso che riguardino l'offerta sanitaria, o di scelte specifiche proprie di un modello territoriale autonomo¹¹.

¹¹ Come si ricordava anche lo scorso anno, questa questione apre un problema ulteriore, quello delle tariffe. Come osservato di recente "una ulteriore questione di rilievo teorico nella regola dell'uniformità è legata al fatto se questa riguardi solo le prestazioni dei servizi offerti o non anche le prestazioni patrimoniali richieste al cittadino per l'accesso ai servizi."

Sembrerebbe invece in buona misura superato non solo il problema di un riferimento alla sola capacità fiscale o anche ai bisogni specifici, ma anche quello circa la natura del fondo perequativo (verticale o orizzontale), giacché viene espressamente prevista l'attribuzione diretta da parte dello Stato di fondi distintamente destinati a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I primi due anni della fase transitoria al federalismo fiscale

Nel referto dello scorso anno, la Corte aveva riferito della presentazione in Conferenza Stato-Regioni della bozza di DPCM che doveva portare alla ripartizione tra le regioni del gettito IVA relativo al primo anno di applicazione del nuovo sistema di finanziamento. Il 2002 era, infatti, il primo anno di attuazione del passaggio al federalismo fiscale approvato con il decreto legislativo 56/2000: un primo 5% delle risorse doveva essere ripartito secondo il nuovo meccanismo perequativo. Un passaggio importante su cui si misurava la possibilità di governare questo delicato percorso verso il nuovo sistema di finanziamento.

Il mancato accordo tra le regioni in sede di Conferenza dei presidenti ne ha impedito una rapida approvazione. Il DPCM è stato adottato dal Governo solo il 14 maggio 2004.

Nonostante lo stallo relativo al 2002, nei primi mesi del corrente anno è maturata una ulteriore ipotesi di applicazione, questa volta riguardante l'esercizio 2003. Dopo una lunga fase di elaborazione (diverse sue edizioni, costruite su ipotesi consolidate di riparto sanitario sono state prodotte tra la seconda metà del 2003 e il primo trimestre del corrente anno) uno schema di DPCM è stato trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni lo scorso 4 marzo ai fini del conseguimento dell'intesa. Difficoltà emerse in sede tecnica portano a ritenere possibile un ulteriore allungamento dei tempi. Ciò, nonostante il fatto che una adozione rapida di tale provvedimento, e di quello relativo al 2004, consentirebbe alle Regioni di acquisire, con immediatezza, il 95% delle risorse spettanti per il finanziamento della sanità

Le stesse prestazioni potrebbero essere fornite ricorrendo a tariffe di accesso diverse. Su questi aspetti la Costituzione tace, salvo per i casi per i quali è richiesta espressamente la gratuità (accesso all'istruzione obbligatoria e all'azione di giudiziaria). Già adesso tuttavia, ad esempio nel caso dell'istruzione, si sono moltiplicate le forme di integrazioni delle prestazioni soggette ad accesso vincolato. L'uniformità dei livelli delle prestazioni non sembra, in questi casi, richiedere necessariamente uniformità delle tariffe. "L'uso di prezzi e di tariffe per l'accesso ai servizi che devono essere forniti in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale non è vietato dalla Costituzione, ma non è nemmeno evocato tra gli strumenti di finanziamento nell'articolo 119." Più in generale l'uso di prezzi e di tariffe per l'accesso ai servizi gestiti a livello decentrato mette a disposizione delle autorità regionali meccanismi differenziati ad esempio per capacità contributiva, in grado di incidere sulla progressività del concorso alla spesa anche al di fuori della leva fiscale.

(abbandonando, almeno per quest'anno, il penalizzante meccanismo delle anticipazioni legate ai fabbisogni sanitari stimati in sede di accordo stato regioni dell'agosto 2000, e quindi largamente sottostimati). Tale è infatti la previsione normativa contenuta nella finanziaria per il 2004 (art. 3 comma 30, l. 350/03). Un incentivo che, tuttavia, non sembra aver consentito di superare le difficoltà finora incontrate.

Lo schema presentato merita un'attenta analisi sotto diversi punti di vista:

- innanzitutto per quello che comporta come impatto redistributivo tra regioni: la quota soggetta al nuovo sistema di finanziamento cresce al 10%, l'impatto in termini di risorse comincia ad assumere un certo rilievo;
- per le parziali modifiche nella metodologia utilizzata, rispetto allo scorso anno;
- per alcune riflessioni che si possono fare sull'attuale ripartizione delle entrate, sulla distribuzione ed entità delle risorse disponibili dopo la copertura dei fabbisogni sanitari, sull'operare a regime di un meccanismo basato sulle capacità fiscali.

Nelle tabelle che seguono sono ricostruiti i passaggi essenziali della metodologia seguita per la definizione del riparto proposto per il 2003. A partire dal riparto del fabbisogno sanitario concordato tra regioni, si perviene ad una quantificazione dei trasferimenti da abolire e trasformare in entrate proprie o compartecipate.

Nel 2003, come previsto, il 90% dell'importo è ancora di fatto distribuito in base alla spesa storica, mentre il 10% dell'IVA viene ripartito in base al nuovo sistema, in cui una ripartizione di fatto pro capite viene corretta per tener conto delle diverse capacità fiscali (con una perequazione al 90%), dei fabbisogni sanitari (perequati pienamente) e delle differenze nei costi di gestione legati alle diverse dimensioni (perequati al 70%).

Nelle ultime colonne della tabella sono, pertanto, posti a confronto (come nella tabella D allegata al decreto) i trasferimenti da coprire e i risultati del nuovo meccanismo di finanziamento. Si evidenziano inoltre i "guadagni" e le "perdite" rispetto al sistema di trasferimenti aboliti (va comunque sempre considerato che il meccanismo riguarda l'intero sistema di finanziamento e quindi gli effetti redistributivi caricati sul dato utilizzato per la perequazione (l'IVA) possono fornire

una visione distorta - in certa misura drammatizzata - del fenomeno). La colonna 13 da conto degli effetti redistributivi prodotti dal 10% delle risorse ripartite in base alla capacità fiscale e per le quali vale il nuovo meccanismo perequativo.

Una seconda tabella consente di comprendere, con un maggior dettaglio, gli effetti correttivi legati al nuovo meccanismo perequativo: le correzioni da apportare per tener conto della perequazione della capacità fiscale, della garanzia del fabbisogno sanitario concordato e dei maggiori costi sopportati per le caratteristiche dimensionali delle diverse regioni, si applicano ad una distribuzione proporzionale al peso della popolazione.

Si confermano alcune indicazioni già emerse lo scorso anno e ne emergono di ulteriori:

- l'effetto redistributivo, anche se ancora quantitativamente limitato, non è tuttavia marginale. La Lombardia rimane la regione che ottiene il vantaggio maggiore, con un incremento delle risorse in termini assoluti di circa 99 milioni di euro rispetto ad una ripartizione in base unicamente alla spesa storica. Regioni come la Campania, la Puglia e la Calabria si confermano come quelle che vedono flettere le risorse, rispettivamente, di 45,1, 30,8 e 40,3 milioni di euro;
- due regioni del Centro nord accusano nel 2003 una riduzione delle risorse (si tratta della Liguria, che nella proposta vedrebbe ridursi le risorse rispetto alla spesa storica di 2,7 milioni di euro, e l'Umbria che perderebbe 4 milioni);
- si riducono i "vantaggi" per la Toscana mentre, costanti quelli dell'Emilia e del Veneto, cresce il saldo positivo per il Piemonte.

La ricostruzione condotta a partire dai dati elementari ha consentito di verificare che sono state modificate alcune delle ipotesi alla base della metodologie di costruzione del meccanismo perequativo utilizzato per il calcolo del riparto relativo al 2002.

Due le modifiche principali:

- la prima riguarda il calcolo della capacità fiscale regionale assunta a riferimento della perequazione tributaria. Nel calcolo non si considerano i dati di Irap puntuali relativi all'ultimo esercizio per il quale sono

disponibili i risultati complessivi (il 2002). Si è sostituito invece a tale dato quello medio triennale;

- una seconda modifica riguarda il calcolo del correttivo dimensionale. Lo scorso anno il meccanismo, che prevedeva il contenimento entro il 70% delle differenze nel costo medio pro capite delle spese di gestione, era basato sulla sola media, calcolata a partire dai dati relativi alle spese correnti non sanitarie. Esso è stato sostituito con uno che considera le differenze normalizzate su scala logaritmica.

In entrambi i casi, si tratta di modifiche nella metodologia utilizzata che comportano un qualche effetto redistributivo.

Per verificarne l'impatto si sono ricalcolati gli importi contenuti nello schema di decreto, di volta in volta riproducendo la soluzione metodologica utilizzata nel 2002.

La prima simulazione riguarda l'utilizzo delle media dei gettiti Irap. La modifica è stata apportata per consentire di ridurre la variabilità dei gettiti tra gli anni. Nella tabella 10 l'impatto di tale variazione è dato dalla differenza tra la ripartizione dell'IVA riportata nel decreto e quella calcolata considerando, nella formula alla base della perequazione delle capacità fiscali, il gettito relativo al 2002, lo stesso utilizzato nel calcolo della media triennale. Gli effetti sono limitati, ma territorialmente concentrati: la scelta alla base del decreto ha prodotto l'aumento delle variazioni indotte dal graduale passaggio al federalismo di 20 milioni di euro su un totale di 150; tre le regioni che ne beneficiano principalmente, mentre è una che ne subisce l'impatto negativo maggiore (la Puglia). La spiegazione risiede naturalmente nell'andamento del gettito Irap: i benefici vanno infatti laddove il gettito ha continuato a crescere nel triennio 2000-2002. Il riferimento alla media ha permesso di abbassare quindi la capacità fiscale pro capite relativa a questo tributo. Si tratterebbe di valutare se tale risultato non sia influenzato anche dall'andamento particolare del gettito Irap: l'esenzione progressiva delle classi imponibili inferiori ha comportato una riduzione del gettito nel Mezzogiorno più forte di quanto sia avvenuto al Centro-nord: il gettito medio triennale fa crescere relativamente di più i gettiti delle regioni meridionali riducendo, quindi, l'entità delle correzioni perequative per questa finalità verso tali realtà territoriali.

La modifica introdotta alle modalità di calcolo del correttivo dimensionale ha, invece, comportato una riduzione della redistribuzione rispetto alla spesa storica di circa 36 milioni di euro. Anche in questo caso, il vantaggio è concentrato: con il vecchio sistema di calcolo del correttivo dimensionale, la Regione Puglia avrebbe

subito una riduzione delle somme spettanti di oltre 36 milioni di euro; Piemonte e Veneto, con 6 e 9 milioni di euro rispettivamente, avrebbero subito riduzioni più contenute. Va sottolineato, tuttavia, che con la correzione del meccanismo legato alla dimensione, i correttivi risultano in questo modo molto ridotti. Appaiono inoltre superati i problemi rilevati dalla Corte lo scorso anno di un correttivo dimensionale che, nato per tutelare le diseconomie di scala delle regioni minori, finiva con l'avvantaggiare invece quelle dimensionalmente più consistenti. Si annulla di fatto il peso di questo tipo di correttivo.

L'esame dello schema di decreto (e soprattutto dei dati alla base delle valutazioni della capacità fiscale) consente alcune ulteriori riflessioni. Il confronto tra la distribuzione secondo la spesa storica e quella che si può ricavare guardando al sistema previsto dal d.lgs. 56/2000, segnala per alcune regioni una relativa riduzione delle risorse assorbite. Una rappresentazione del passaggio al federalismo fiscale che rischia di essere fuorviante o, almeno, che deve essere valutata guardando alla situazione che si sta definendo, anche da una diversa prospettiva.

Nella tabella 11 sono stati ricostruiti i gettiti complessivi ottenuti dalle regioni come entrate proprie e, se esistente, dal fondo di solidarietà interregionale. Nella prima colonna è riportato il gettito IVA, comprensivo del correttivo perequativo; nella seconda, il gettito relativo ai principali tributi propri (Irap, addizionale Irpef, Accisa, Tassa di circolazione) che rientrano nel calcolo della perequazione per le capacità fiscali. La somma di queste due grandezze rappresenta una stima delle entrate proprie regionali (al netto di quelle frutto dello sforzo fiscale regionale e di quelle minori in buona parte a destinazione vincolata).

A tale somma, in ogni realtà territoriale, è stato sottratto l'importo del fabbisogno sanitario (al netto delle entrate proprie per sanità assunte pari ad un importo standard costante anche in questo caso, presumibilmente, per mantenere a ciascuna regione gli effetti dello sforzo fiscale-tariffario proprio) concordato in sede di riparto; si è ottenuta, così, una stima delle risorse fiscali, in qualche misura, libere da vincolo di copertura della spesa per i livelli essenziali di assistenza. Nella colonna finale della tabella, i valori delle differenze a livello regionale sono stati calcolati in termini pro capite per renderli immediatamente confrontabili.

La tabella 4 offre una rappresentazione di un fatto in gran parte già noto.

Le regioni del Mezzogiorno, in termini di entrate libere pro capite, hanno sinora ottenuto importi superiori a quelli medi nazionali.

Risultano invece svantaggiate le grandi regioni del Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Emilia e Toscana) che, a fronte di un elevato gettito pro capite teorico (ma interessato dalla perequazione), scontano livelli di spesa pro capite più elevati.

Ma, se lo stesso esercizio fosse condotto ipotizzando a regime, già a partire dal 2003, il sistema previsto dal 56/2000, i risultati si modificherebbero radicalmente (tabella 11).

Va osservato che su tale risultato incide sicuramente la modalità di calcolo della copertura del fabbisogno sanitario: per determinare i trasferimenti sanitari da riconoscere come gettito Iva, Irpef e accisa, nelle regioni meridionali viene utilizzata solo parte dell'Irap (si tratta di una scelta che tende a conservare l'operare degli effetti di un precedente fondo perequativo), portando quindi ad un aumento del fondo integrativo riconosciuto da trasformare in entrate proprie. E' tale vantaggio che viene riassorbito man mano che, da un sistema di spesa storica, si passa ad uno basato sulla capacità fiscale. Il completo riassorbimento della condizione particolare relativa all'importo dell'Irap si realizzerà allorché viene ad annullarsi la componente di trasferimento in base alla spesa storica. Le cifre a regime scontano pienamente gli effetti del passaggio alla capacità fiscale, temperati da un livello di solidarietà particolarmente elevato.

L'esercizio consente di apprezzare la centralità della definizione dei criteri di calcolo del fabbisogno sanitario e della sua copertura su di un sistema come quello previsto dal d.lgs. 56/2000. Gli effetti redistributivi che finora hanno pesato sull'accettazione del nuovo sistema di finanziamento, rinviandone l'operare, non sembrano trarre origine dal meccanismo da questo introdotto, ma sembrano da ricercare semmai *ab origine* nella scelta di fondare il riparto dei fabbisogni anche su una metodologia (l'utilizzo per la copertura della spesa solo di parte del gettito Irap e quindi la sopravvalutazione dei trasferimenti ex fondo sanitario regionale) che, nel passaggio ad un sistema basato sulla capacità fiscale, viene gradualmente riassorbita.

Se quindi tale scelta è da ritenere frutto di una distorsione insita nel sistema di finanziamento finora vigente, il sistema oggi operante è destinato a garantirne un progressivo assorbimento.

Se invece quanto finora operato rappresenta il riconoscimento di un maggior fabbisogno sanitario (o frutto di precedenti fabbisogni perequativi), la sua inclusione in detto importo, fermo rimanendo il meccanismo previsto nel 56/2000 (o di un meccanismo che questo sostituisca) di una piena perequazione del fabbisogno sanitario, ridurrebbe sensibilmente gli effetti redistributivi del nuovo

sistema, limitandoli ai soli riconducibili ad una non piena perequazione delle capacità fiscali.

2.3 Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni

E' destinata a prolungarsi ancora la fase transitoria prevista per il finanziamento delle funzioni attribuite alle regioni con i decreti legislativi attuativi della delega conferita al Governo con la legge 59/97.

La finanziaria 2003 aveva già rinviato di un anno la cessazione dei trasferimenti delle risorse individuate dai DPCM emanati ai sensi dell'art. 7 della legge 59 del 1997. La proroga si era accompagnata, da un lato, alla esclusione tra i trasferimenti da abolire di quelli per l'esercizio delle funzioni nel settore del trasporto pubblico locale e, dall'altro, al varo di disposizioni che miravano a predisporre le condizioni per un più generale passaggio dal regime di trasferimento a quello di finanziamento con entrate proprie, disponendo l'accorpamento di tutti i trasferimenti di parte corrente ancora esistenti in un fondo unico da istituire presso il Ministero dell'economia¹². Lo slittamento del provvedimento di un anno era anche in relazione alla proroga, dal 30 settembre 2002 al 30 novembre 2003, della rideterminazione della compartecipazione regionale all'IVA, dell'aliquota relativa all'addizionale IRPEF e di compartecipazione all'accisa sulle benzine prevista dal decreto legislativo 56/2000.

Il decreto legge 355/03 ha ulteriormente disposto lo slittamento al 2005 della trasformazione di detti trasferimenti, prolungando di un ulteriore anno il regime transitorio previsto per il finanziamento di queste competenze.

Sul tema continuano poi a sussistere elementi problematici ulteriori.

La trasformazione prevede che le nuove entrate fiscali siano tali da assicurare la copertura degli oneri connessi alle funzioni trasferite. Le lamentate insufficienze nelle dotazioni finora assicurate sembrano richiedere una revisione dei fabbisogni anche in base ai risultati della prima fase di attuazione.

Sussistono, inoltre, alcune aree per le quali ancora non sono stati completati i DPCM, rendendo per questa via più complessa la trasformazione definitiva del sistema e la copertura integrale delle funzioni.

Infine, il testo che ha disposto la proroga continua a prevedere, a copertura dei trasferimenti, una modifica delle aliquote "di cui agli articoli 2 e 3 e della quota

¹² A tale fine l'art. 30, comma 1, prevede la ricognizione di tali trasferimenti con decreto del Ministro dell'economia, di intesa con la Conferenza unificata. I criteri di ripartizione del fondo sono definiti con DPCM di intesa con la Conferenza unificata.

di compartecipazione di cui all'articolo 4 (del decreto legislativo 56/2000) al fine di assicurare la necessaria copertura degli oneri connessi alle funzioni" senza peraltro prevedere correttivi (se non quello, implicito, della perequazione delle capacità fiscali). Si tratta di aspetti di rilievo su cui è in corso il confronto tra Regioni e Governo.

Le risorse trasferite alle Regioni sino all'anno 2003

L'aggiornamento dei dati relativi alle risorse effettivamente erogate alle regioni nel 2003 per il finanziamento delle competenze trasferite in attuazione del cosiddetto federalismo amministrativo è condotto sulla base di una ricostruzione riepilogativa effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato (IGePA).

La tabella 11 fornisce la ripartizione delle risorse corrisposte a ciascuna Regione nell'anno, con riferimento ai diversi settori di competenza (in appendice al capitolo sono poi riportati in dettaglio i dati relativi alle erogazioni relative al 2000, 2001 e 2002). Sono dati relativi alle erogazioni e, quindi, risentono della diversa velocità con cui sono stati disposti a favore degli enti territoriali i trasferimenti effettivi rispetto a quelli programmati. E' con questa avvertenza che si deve guardare agli andamenti complessivi nei diversi anni.

L'ammontare delle erogazioni ha raggiunto nel 2003 i 4.581 milioni di euro (erano stati 5.293 nel 2002 e 3.586 nel 2001). Dal 2000 le risorse erogate hanno nel complesso raggiunto i 13.860 milioni di euro.

Nel 2003 oltre l'81% delle erogazioni complessive è attribuibile a soli 4 comparti: al trasporto pubblico locale va il 42,2% delle somme trasferite, all'edilizia pubblica residenziale il 15,7%, agli incentivi alle imprese il 13,9% e agli interventi per la viabilità il 9,6% (si veda tabella 7). Nella lettura dei dati per settori va, tuttavia, tenuto conto che a partire proprio dal 2003, le erogazioni delle somme destinate a 5 comparti (ambiente, opere pubbliche, viabilità, trasporti e protezione civile) risente della applicazione del DPCM del 12 ottobre 2000, che all'articolo 2, ha previsto che i proventi ricavati dall'utilizzazione del demanio idrico, introitati dalle Regioni ai sensi dell'articolo 86 del decreto legislativo 112/98, siano posti a compensazione delle risorse finanziarie da trasferire dal bilancio dello Stato per l'esercizio delle funzioni conferite. Le risorse indicate nella ultima colonna della tabella 6, riferite al demanio idrico, sarebbero da ripartire tra i diversi settori in precedenza indicati.

Pur con tale avvertenza, sembra risultare confermata la distribuzione media dell'intero periodo: tra il 2000 e il 2003 a tre settori è andato il 72% delle risorse.

Si tratta degli interventi per il trasporto pubblico locale con il 42% delle somme (5.798 milioni di euro), per il sostegno delle imprese con il 15,9% (2.205 milioni) e per la edilizia residenziale con il 13,8% (si vedano le tabelle 8-9).

La ripartizione complessiva delle erogazioni tra Regioni non conosce nel 2003 variazioni significative rispetto agli anni precedenti: il peso delle risorse erogate alla Lombardia è del 15,9% (nel quadriennio la quota della regione è del 16,1%); simili gli importi erogati a Piemonte e Campania, a cui va nel 2003 il 10,8% (nel quadriennio alle due regioni è stato erogato rispettivamente il 10,1 e il 10,8% del totale).

Guardando alla distribuzione in termini di risorse erogate, sono le regioni del Centro (fatta eccezione per le Marche) e del Sud (con l'eccezione della Campania) a raggiungere valori, anche se di poco, superiori al peso da queste raggiunto in termini di popolazione. Una distribuzione, quindi, che (pur frutto di una valutazione dei fabbisogni sulla base della spesa storica) non si discosta in maniera rilevante in termini pro capite tra regioni.

Nella tabella 12 le risorse erogate a ciascuna regione sono poi lette in base al peso relativo di ciascun obiettivo. La distribuzione nelle regioni presenta infatti elementi di omogeneità tra enti della stessa area, mentre segnala forti caratterizzazioni tra le diverse macro aggregazioni.

Nelle regioni del Nord gli importi per gli incentivi alle imprese risultano, ad esempio, nella maggioranza dei casi sopra la media (fa eccezione la Liguria); così anche quelli per la viabilità (con l'eccezione della Lombardia). In Liguria e Lombardia, poi, forte è l'assorbimento per il trasporto pubblico locale, a cui va rispettivamente il 46.8 e il 43.1% delle risorse delle due regioni, mentre è relativamente elevata la quota dell'agricoltura nel Veneto e in Emilia.

Nelle regioni del Nord (tranne la Liguria) risulta significativamente superiore alla media la quota assorbita dal settore residuale (categoria "altri settori minori"). Un risultato dovuto in particolar modo alla distribuzione dei canoni del demanio idrico, per oltre l'80% riferiti a queste regioni (la quota erogata risulta solo leggermente superiore a quella prevista anche nei decreti di riparto ed utilizzata in compensazione degli importi dovuti per alcuni settori).

Al Centro è l'edilizia residenziale pubblica ad assorbire risorse in misura più accentuata; con l'eccezione del Lazio, anche la viabilità presenta valori di molto superiori alla media (in Umbria e nelle Marche oltre il 20% della risorse spettanti è diretto a questo comparto), mentre solo la Toscana e le Marche presentano valori particolarmente elevati in termini di incentivi alle imprese (a questo obiettivo sono

destinate infatti il 22,4% delle risorse nelle Marche e il 14,5% in Toscana). Sopra la media nazionale è, poi, il dato relativo all'agricoltura nelle Marche (l'8,1% contro una media nazionale del 5,4%).

Nelle regioni del Sud, due gli elementi in comune: il forte rilievo del settore del trasporto pubblico locale e, con la sola eccezione della Campania, quote destinate ad agricoltura ed ambiente superiori alla media nazionale. Per il resto, tra le regioni si riscontra una minore omogeneità rispetto alle altre aree.

In Campania e in Calabria, rispettivamente il 73% e il 74% delle erogazioni, sono concentrate in due settori, trasporto pubblico locale e edilizia residenziale. Anche la Basilicata e l'Abruzzo vedono una forte concentrazione delle risorse in due soli settori: ma in questo caso le risorse sono dirette al sostegno degli interventi per la viabilità e i trasporti pubblici locali (ai due comparti vanno il 60% delle risorse).

Per completare l'analisi anche in vista di una prossima trasformazione delle somme riconosciute in entrate proprie, nella tabella 17 sono riportate, le risorse di competenza nell'anno delle regioni in relazione alle funzioni trasferite. Un ammontare che, meglio delle erogazioni, può consentire di valutare quelle che, allo stato attuale, (prima di eventuali revisioni che si rendano necessarie in base ad una verifica di congruità rispetto ai compiti attribuiti) sono le risorse stimate a regime per la gestione, da parte delle regioni, delle funzioni conferite con il federalismo amministrativo.

Rispetto a quanto erogato nel 2003, la variazione è marginale: le risorse assegnate nell'anno risultano pari a 4.369,3 milioni di euro contro i 4.581 erogati. Muta tuttavia, anche se lievemente, la composizione:

- si riduce il peso dell'edilizia residenziale pubblica: dal 15,7% in termini di erogazioni si passa al 14,6%;
- crescono la quota per il trasporto pubblico locale e i trasferimenti alle imprese rispettivamente dal 42,2% al 44,3% e dal 13,9% al 14,6%;
- flette l'importo spettante per le opere pubbliche: rispetto ai 119,5 milioni di erogazioni l'importo di competenza risulta pari a 74,1 milioni.

Risultano invece pienamente confermate le specializzazioni settoriali sopra evidenziate per aree territoriale e regioni.

La trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie.

Oltre a consentire di valutare la gestione del sistema nel 2003, i dati finora esaminati consentono di allungare lo sguardo sui possibili effetti modificativi nella distribuzione tra regioni del passaggio da trasferimenti ad entrate proprie. Nella

tabella 18 si da conto di un semplice esercizio condotto a partire dallo schema di decreto, presentato nel marzo scorso, di applicazione per il 2003 del federalismo fiscale.

Nell'esercizio si ipotizza l'inserimento delle risorse relative al federalismo amministrativo (fatta eccezione per quelle destinate al trasporto pubblico locale che con la finanziaria per il 2003, sono state mantenute come trasferimenti) tra quelle da abolire trasformandole in entrate proprie, come se la trasformazione fosse operativa già a partire dal 2003. Si considera poi che tale fabbisogno ulteriore sia coperto attraverso un aumento della quota di IVA devoluta. Per calcolare l'ammontare da trasformare, ci si è basati sui trasferimenti previsti (in competenza) per il 2003.

Nella lettura dei risultati va considerato naturalmente che questi risentono solo parzialmente dell'operare del nuovo sistema, poiché nel 2003 (secondo anno della transizione al federalismo fiscale) solo il 10% delle risorse viene interessato dal mutamento.

Due gli aspetti che spingono a guardare con interesse ai possibili esiti della trasformazione:

- se la ripartizione finora adottata corrisponde ad una valutazione specifica di fabbisogni differenziati per territorio, con il passaggio senza alcun correttivo (tipo quello, invece previsto ad esempio per la sanità) al nuovo sistema si potrebbe verificare una modifica sostanziale dei flussi tra regioni, incidendo gradualmente (ma in misura crescente fino all'entrata del sistema della fase a regime) sulla disponibilità di risorse per le funzioni conferite;
- se modifiche nella distribuzione si concentrano su quelle realtà che più dipendono da queste risorse per il finanziamento delle politiche strutturali, potrebbe venire accentuata la tendenza rilevata anche di recente (MEF 2004) per un rallentamento dell'attuazione delle politiche per i settori produttivi.

Nella tabella 18 sono riassunti i risultati della simulazione. I trasferimenti totali da abolire raggiungono i 36.829 milioni di euro, quelli da coprire con la compartecipazione all'IVA sono 34.957. Nella colonna 7 della tabella sono riportati gli effetti differenziali riconducibili all'operare per un primo 10% del nuovo sistema perequativo. Naturalmente gli effetti della trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie e, quindi, del loro inserimento tra le risorse da sottoporre al

meccanismo della perequazione fiscale, si confondono con la variazione riconducibile all'esercizio base. Per enucleare le sole variazioni riconducibili all'estensione del meccanismo ai trasferimenti del federalismo amministrativo, si