

I rapporti finanziari tra Stato e Regioni

(commento agli artt. 7, 8, 9, 10 e 20 della legge 42/2009)

di Giuseppe Pisauro

di prossima pubblicazione nel *Commentario ANCI alla legge delega sul federalismo fiscale*

1. La classificazione delle entrate e delle spese regionali

La legge 42/2009 disegna negli articoli 7-10 un nuovo sistema di relazioni finanziarie tra Stato e Regioni. Il punto di partenza è la definizione delle fonti di entrata delle Regioni. Secondo l'art. 119 della Costituzione (secondo comma), le Regioni (e gli altri Enti territoriali) “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri” e “dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”. L'articolo 7 della legge delega, alla lettera *a* stabilisce, corrispondentemente, che le Regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni, specificando che tra queste ultime assume priorità quella al gettito dell'IVA. Vengono poi classificati, nella lettera *b*, i tributi in 1) tributi propri derivati (istituiti e disciplinati dalla legge statale), 2) addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali, 3) tributi propri istituiti dalle regioni con leggi proprie in relazione a presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

La sottolineatura del ruolo dell'IVA come assegnazione prioritaria tra le imposte erariali da compartecipare per le Regioni non fa che confermare il quadro vigente che risale al D.lgs. 56/2000. Quest'ultimo istituì, a partire dal 2001, in sostituzione parziale del Fondo sanitario nazionale e di altri trasferimenti minori, una compartecipazione delle Regioni a Statuto Ordinario all'IVA con un'aliquota originariamente fissata al 25,7% (e poi più volte rivista). La scelta dell'IVA è giustificata, come è noto, dalla minore variabilità della distribuzione territoriale del suo gettito rispetto a quello dell'IRPEF, l'unica altra possibile candidata ad essere oggetto di una compartecipazione regionale. È una proprietà opportuna ma non necessariamente utile, come vedremo. Tutto dipende dalla stabilità che avrà nel tempo l'aliquota di compartecipazione, una volta fissata.

Le nozioni di tributi derivati e di addizionali ai tributi erariali non sono esplicitamente previste dall'art. 119, ma oggi costituiscono la quasi totalità delle entrate tributarie regionali: Irap e tasse automobilistiche tra i primi, addizionale Irpef tra i secondi (vi è poi, tra gli attuali principali tributi regionali, la compartecipazione all'accisa sulle benzine). Pressoché irrilevanti dal punto di vista quantitativo, e destinati a restare tali, i tributi propri in senso stretto. L'autonomia tributaria delle Regioni dovrà esplicitarsi, come chiarisce l'art. 7, lettera *c*, essenzialmente sui tributi propri derivati (per i quali, le regioni possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni “nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria”) e sulle addizionali (per le quali le regioni potranno variare le aliquote e disporre detrazioni, sempre entro i limiti fissati dalla legislazione statale). Viene poi riaffermato (lettera *d*) il principio di territorialità come criterio per la ripartizione dei tributi propri derivati e delle compartecipazioni; per i primi è un principio ovvio, per le compartecipazioni, come vedremo, è del tutto pleonastico.

L'art. 8 classifica le spese regionali in tre gruppi (comma 1, lettera *a*):

1. spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lettera *m* della Costituzione, che, come è noto, assegna alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni “concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (spese “essenziali”, che indicheremo con G_1);

2. spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1 (spese “non essenziali”, indicate con G_2);
3. spese finalizzate agli obiettivi di cui al quinto comma della art. 119 della Costituzione, finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell’Unione europea e con cofinanziamenti nazionali (spese “speciali”, indicate con G_3).

Per le spese G_1 viene garantito “il finanziamento integrale in ciascuna regione” (primo comma, lettera *d*). Esse, tuttavia, sono determinate “nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni” da erogare “in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale”. (primo comma, lettera *b*). Viene, quindi, stabilito che il finanziamento integrale delle spese G_1 non si riferisce alla spesa storica ma, nozione che occorrerà rendere operativa, a uno standard che esclude eventuali inefficienze e, si deve presumere, anche l’eventuale finanziamento di servizi supplementari – pur erogati in modo efficiente - rispetto ai “livelli essenziali” delle prestazioni. Il comma 3 chiarisce che nelle spese “essenziali”, G_1 , sono comprese quelle per la sanità, per l’assistenza e quelle per lo svolgimento delle funzioni amministrative in materia di istruzione attribuite dalle norme vigenti alle regioni. A cavallo tra G_1 e G_2 si colloca la spesa per il trasporto pubblico locale per il cui finanziamento (primo comma, lettera *c*) si fa riferimento, come per G_1 , ai costi standard ma anche “alla fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale”. Insomma la differenza è tra “livello adeguato del servizio” per il trasporto locale e “livelli essenziali delle prestazioni da erogare in condizioni di efficienza e appropriatezza” per le spese “essenziali”. Presumibilmente si vuole evocare, per il trasporto locale, una garanzia di finanziamento integrale meno forte di quella concessa alle spese “essenziali”. Certamente la formulazione utilizzata della legge delega non è molto chiara. Una precisazione è contenuta nel successivo art. 9, lettera *f*. Si prevede che le quote del fondo perequativo per le spese correnti per il trasporto pubblico locale siano assegnate in modo da ridurre adeguatamente (ma non completamente) le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante e, per le spese in conto capitale, tenendo conto del fabbisogno standard di cui è assicurata l’integrale copertura. In altri termini, per il trasporto pubblico locale, le spese in conto capitale verrebbero assimilate alle spese “essenziali” e quelle correnti alle altre spese.

2. Il finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni

L’articolo 8 prosegue con la definizione concreta delle modalità di finanziamento dei diversi gruppi di spese. Le spese “essenziali” G_1 sono finanziate con il gettito standardizzato (vale a dire, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi) di tributi propri derivati (in particolare l’IRAP), dell’addizionale regionale all’IRPEF e della compartecipazione regionale all’IVA e, nel caso, con quote specifiche del fondo perequativo. Le aliquote dei tributi e della compartecipazione all’IVA “sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni (...) in una sola regione” (primo comma, lettera *g*). Al finanziamento della spesa nelle altre regioni concorre il fondo perequativo. Una rappresentazione algebrica del meccanismo di finanziamento può aiutare a chiarirne il funzionamento. Indichiamo con D la base imponibile del tributo derivato (per semplicità immaginiamo ve ne sia solo uno, in concreto l’IRAP) e con t_D l’aliquota, con Y la base imponibile dell’IRPEF e con τ_1 l’aliquota dell’addizionale all’IRPEF, con I il gettito dell’IVA e con c_1 l’aliquota di compartecipazione. Basi imponibili e aliquote sono quelle standard, vale a dire non incorporano gli effetti di interventi discrezionali delle regioni. Per la regione con la maggiore capacità fiscale, indicata

con il suffisso r , il fabbisogno standard delle spese essenziali, G_{1r} , è finanziato con il gettito (standard) di tributi derivati e addizionale IRPEF e con la compartecipazione IVA:

$$(1) G_{1r} = t_D D_r + \tau_1 Y_r + c_{1r} I_r .$$

Un'equazione con tre incognite (le tre aliquote), che ha infinite soluzioni. Si può immaginare che, in analogia con lo schema del D.Lgs. 56/2000, le aliquote (standard) dei tributi derivati e dell'addizionale IRPEF siano fissate esogenamente e che la (1) serva a determinare il valore dell'aliquota di compartecipazione all'IVA, c_{1r} .

Le altre regioni finanziano G_1 , oltre che con i tributi e la compartecipazione IVA, con quote del fondo perequativo, F_1 . La generica regione i riceve dal fondo perequativo una somma pari alla differenza tra a) la spesa "essenziale" standard e b) il gettito standard dei tributi derivati e dell'addizionale IRPEF e il gettito di una compartecipazione all'IVA la cui aliquota di compartecipazione è quella determinata con riferimento alla regione più ricca:

$$(2) F_{1i} = G_{1i} - t_D D_i - \tau_1 Y_i - c_{1r} I_i .$$

Nell'aggregato, il fondo perequativo sarà pari a:

$$(3) F_1 = \sum_i F_{1i} = G_1 - t_D D - \tau_1 Y - c_{1r} I ,$$

dove $G_1 = \sum_i G_{1i}$, $D = \sum_i D_i$, $Y = \sum_i Y_i$, $I = \sum_i I_i$ sono, rispettivamente, il totale nazionale delle spese "essenziali", la base imponibile nazionale del tributo derivato, la base imponibile nazionale dell'IRPEF, il gettito nazionale dell'IVA.

L'art. 9, primo comma, lettera a , stabilisce che il fondo perequativo F_1 è alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA. Indicando con c_2 l'aliquota di questa seconda compartecipazione, si ha:

$$(4) F_1 = c_2 I .$$

Sostituendo nella (3), si ottiene:

$$(5) G_1 - t_D D - \tau_1 Y = (c_{1r} + c_2) I .$$

L'espressione (5) chiarisce come il complesso meccanismo disegnato dalla legge delega, con due aliquote di compartecipazione all'IVA – la prima, c_{1r} , tale da garantire il pieno finanziamento della spesa in una regione; la seconda, c_2 , per colmare il *gap* residuo tra spesa e entrate in tutte le altre regioni – in realtà nell'aggregato è equivalente a un semplice schema, dove la differenza tra spesa e gettito dei tributi derivati e dell'addizionale IRPEF è finanziata da un'unica compartecipazione all'IVA, che in un contesto statico è del tutto equivalente a un trasferimento dal bilancio statale.

Dal punto di vista delle singole regioni, lo schema di finanziamento delle spese "essenziali" può essere interpretato in due modi alternativi. Equivale a un sistema di trasferimenti statali B_i determinati in modo da colmare, per ogni regione, la differenza tra spesa standardizzata e gettito di tributi derivati e addizionale IRPEF (come avveniva con il Fondo sanitario nazionale):

$$(6) B_i = G_{1i} - t_D D_i - \tau_1 Y_i .$$

Ovvero a un sistema di compartecipazioni all'IVA con aliquota differenziata: c_{1r} , nella regione più ricca, $c_{1r} + c_{2i}$ nelle altre regioni, dove c_{2i} si ricava dalla espressione (2) come:

$$(7) \quad c_{2i} = \frac{F_{1i}}{I_i}.$$

Se le due interpretazioni sono equivalenti in senso statico, chiaramente non lo sono in senso dinamico. Su questo aspetto si gioca il futuro delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni. È una questione non chiarita dalla legge delega, che fissa il punto di partenza ma dice poco o nulla sull'evoluzione dinamica del sistema. La legge delega, come abbiamo visto, parte dalla definizione di un fabbisogno di spesa da finanziare integralmente (G_1) e individua una serie di fonti di entrata (tributi derivati, addizionale all'IRPEF e compartecipazione all'IVA) fissandone le aliquote a un livello sufficiente a coprire tale finanziamento il primo anno. Naturalmente non vi è nessuna garanzia che negli anni successivi la dinamica del fabbisogno di spesa e delle fonti di entrata sia la stessa. La questione è su chi dovrà ricadere il rischio di andamenti difforni del fabbisogno di spesa e delle entrate. Ricadrebbe sullo Stato se il sistema fosse guidato dalla definizione di un fabbisogno di spesa da finanziare integralmente anno per anno, adattando così annualmente le aliquote dei tributi. Evidentemente in questo caso il sistema sarebbe del tutto equivalente a un finanziamento mediante trasferimenti. Viceversa se le aliquote standard dei tributi e della compartecipazione all'IVA fossero fissate una volta per tutte, senza possibilità di revisioni, il rischio ricadrebbe evidentemente sulle regioni, che potrebbero ritrovarsi con un finanziamento troppo basso o eccessivo rispetto al fabbisogno di spesa. Più realisticamente, si può immaginare un sistema soggetto a revisioni periodiche, diciamo una volta ogni tre anni. Anche in questo caso, comunque, il percorso può essere definito in due modi: fissando le aliquote ovvero fissando su un orizzonte pluriennale il fabbisogno di spesa (questo è quanto avviene oggi per la sanità).

Come detto, la legge delega non chiarisce completamente la questione. Se ne occupa in due passaggi. Tra i principi e criteri direttivi per la determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo (art. 9, comma 1, lettera e), si afferma che viene garantita la copertura della differenza "tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi (...) alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi (...) tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni"; viceversa nel caso in cui il gettito effettivo risulti superiore alle previsioni, la differenza è acquisita al bilancio dello Stato". Tra le norme transitorie (art. 20, primo comma, lettere f, g) vi è la garanzia per le regioni, durante la fase transitoria (cinque anni per il processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard riguardo ai livelli essenziali delle prestazioni), della copertura del differenziale positivo tra le previsioni e l'effettivo gettito dei tributi dedicati al finanziamento delle spese "essenziali" (viceversa, lo stesso differenziale, se negativo viene acquisito al bilancio dello Stato).

L'interpretazione di queste disposizioni non è ovvia. Iniziamo dalla disposizione permanente (un principio valido oltre la fase transitoria) di cui all'art. 9. Si tratta di una vera e propria clausola di garanzia. Ma perché è riferita solo alla regione più ricca e non anche alle altre? Non è ipotizzabile che vi sia una garanzia di finanziamento integrale delle spese "essenziali" solo per la regione più ricca e non anche per le altre. L'unica possibilità è che la clausola di garanzia per le altre regioni è superflua, in quanto il suo ruolo è già svolto dal fondo perequativo. Il punto di partenza è la definizione delle spese essenziali valutate al costo standard per le singole regioni (i valori G_{1i}). Per le regioni diverse dalla più ricca, il fondo perequativo colma la differenza tra tali fabbisogni di spesa standard e il gettito regionale dei tributi ad essi dedicati, "in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli

essenziali delle prestazioni” (art. 9, lettera *c*, numero 1). Così, anche se si verifica un errore di previsione sul gettito dei tributi dedicati, viene assicurato comunque il finanziamento del fabbisogno di spesa. Per la regione più ricca, invece, non esiste un meccanismo di chiusura analogo al fondo perequativo, di cui non è beneficiaria. Errori di previsione del gettito dei tributi o della compartecipazione IVA si tradurrebbero in un finanziamento troppo basso o troppo alto rispetto all’obiettivo del fabbisogno standard delle spese “essenziali” G_{1r} . Ciò spiegherebbe perché la norma di cui alla lettera *e* dell’art. 9 sia riferita solo alla regione più ricca e non a tutte le regioni.

Nella fase transitoria, cui si riferisce la disposizione dell’art. 20, viene garantito a tutte le regioni il finanziamento della spesa obiettivo (diversa da quella standard nel corso del processo quinquennale di convergenza dalla spesa storica) a prescindere dagli andamenti effettivi dei gettiti standardizzati.

Questa interpretazione, se corretta, ha implicazioni non banali. Sembrerebbe che il sistema, per le spese “essenziali”, sia destinato ad essere guidato interamente dalla definizione dei fabbisogni di spesa. Data la spesa obiettivo, da finanziare comunque integralmente, e dati i proventi dei tributi regionali, lo Stato si impegna a coprire la differenza, adeguando a posteriori il suo contributo nel caso di errori di previsione sul gettito dei tributi regionali. Il contributo statale ha quindi la natura di un trasferimento, anche se “vestito” da compartecipazione all’IVA. Va sottolineato che, comunque, non si tratterebbe di un finanziamento a piè di lista, essendo il livello di spesa da finanziare prefissato *ex ante* e non suscettibile di revisioni in corso d’anno (auspicabilmente, nel corso dell’intero periodo pluriennale di programmazione).

L’enfasi sulle compartecipazioni come strumento di finanziamento e sul principio di territorialità avrebbe, quindi, valenza puramente retorica. Perché non sia così occorrerebbe lasciare che il rischio associato a dinamiche difformi di entrate e spese ricada sulle Regioni. Occorrerebbe, cioè, fissare le due aliquote della compartecipazione all’IVA – quella che mette in equilibrio i conti della regione più ricca e quella che definisce il fondo perequativo per le altre – in un anno base e rivederle solo periodicamente (diciamo, ogni tre anni). Ciò si scontrerebbe, tuttavia con il principio costituzionale (art. 119, quarto comma), riaffermato nella legge delega (art. 2, secondo comma, lettera *e*), che richiede che le risorse derivanti dai tributi, dalle compartecipazioni e dal fondo perequativo consentano agli enti territoriali “di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite”. I livelli essenziali delle prestazioni devono essere finanziati comunque, anno per anno. Occorrerà allora rivedere anno per anno le due aliquote della compartecipazione IVA (entrambe e separatamente: non è affatto detto che il gettito IVA nella Regione più ricca abbia la stessa dinamica del gettito nazionale).

Uno schema un po’ barocco, ma ciò non è imputabile alla legge delega bensì all’articolo 119 della Costituzione che è inopportuno troppo rigido nella definizione delle fonti di finanziamento degli Enti territoriali, escludendo dall’elenco i trasferimenti dallo stato centrale (cosa che non avviene in nessun ordinamento federale). Non è possibile, tuttavia, come pretenderebbe l’art. 119, tenere insieme garanzia di finanziamento dei fabbisogni di spesa e autonomia finanziaria. Per farlo occorre un po’ di finzione retorica. Niente di male. Salvo che per la confusione che genera: è più semplice e meno suscettibile di contenzioso determinare una somma da trasferire piuttosto che un’aliquota di compartecipazione che deve produrre quella stessa somma.

Confusione e contenziosi ulteriori deriveranno poi dalle disposizioni (art. 9, lettere *c*, *e*) secondo cui il gettito standard dei tributi regionali (dell’IRAP, dell’addizionale IRPEF e della compartecipazione IVA) va calcolato “escludendo il gettito derivante dalla lotta contro l’evasione e l’elusione fiscale” ovvero “le variazioni di gettito (...) prodotte dall’emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell’attività di recupero fiscale”. Si tratterebbe di valutazioni molto complesse e opinabili. Ricordando la discussione sull’entità del recupero dell’evasione realizzato dal governo centrale nel biennio 2006-2007 si è indotti a sperare che anche in questo caso la norma abbia solo valenza retorica.

3. Il finanziamento delle spese “non essenziali”

Il secondo gruppo di spese comprende quelle non associate all'erogazione di livelli essenziali delle prestazioni. La legge delega stabilisce che queste spese siano finanziate con il gettito dei tributi delle regioni (tributi derivati, addizionali su tributi erariali, tributi propri in senso stretto) – presumibilmente non quelli già usati per finanziare le spese “essenziali” – e con quote di fondo perequativo (art. 8, primo comma, lettera *e*). In pratica, comunque, il ruolo preponderante nel finanziamento delle spese “non essenziali” sarà svolto dall'addizionale all'IRPEF, della quale si prevede una seconda componente, oltre a quella già vista dedicata al finanziamento delle spese “essenziali”.

Lo schema di finanziamento, in sintesi, prevede la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese non essenziali e la loro redistribuzione in ragione della capacità fiscale (in termini di base imponibile IRPEF). Tuttavia, si sottraggono al processo di redistribuzione i trasferimenti destinati al fondo perequativo previsto dalla legge 549/1995. Tale fondo ha assorbito i trasferimenti statali che costituivano il primo finanziamento delle regioni a statuto ordinario all'atto della loro istituzione nel 1970. La ripartizione di quel fondo segue ancora lo schema perequativo previsto dalla legge 281/1970 che favoriva le regioni più piccole e quelle con reddito pro-capite inferiore alla media nazionale. Per il secondo elemento, si tratta di uno schema di segno opposto rispetto a quello previsto dalla legge delega per le spese non essenziali. Va notato che, a suo tempo, nel d.lgs. 56/2000, la mancata esclusione di questo fondo perequativo dal meccanismo di riparto generale fu tra le cause del fallimento di quel meccanismo.

I trasferimenti statali soppressi sono sostituiti dal gettito derivante da una seconda componente dell'addizionale all'IRPEF, che si aggiunge alla prima descritta nel paragrafo precedente. L'aliquota della seconda componente viene fissata al livello τ_2 , tale che il gettito nazionale $\tau_2 Y$ sia pari all'importo complessivo dei trasferimenti soppressi (art. 8, primo comma, lettera *h*). Naturalmente se l'importo complessivo non cambia, la sua distribuzione tra le regioni viene a dipendere dalla distribuzione della base imponibile dell'IRPEF. Qui interviene un nuovo meccanismo di perequazione, con un fondo alimentato dal contributo delle regioni con gettito pro-capite dell'addizionale superiore alla media nazionale e distribuito alle regioni con capacità fiscale inferiore alla media. L'obiettivo è ridurre, ma non eliminare, le differenze interregionali di gettito per abitante (art. 9, lettera *g*). In simboli, il contributo (positivo o negativo) al fondo perequativo per la regione i è dato da:

$$(8) F_{2i} = \gamma \tau_2 \left(\frac{Y}{P} - \frac{Y_i}{P_i} \right) P_i,$$

dove $0 < \gamma < 1$ è il parametro che definisce l'intensità della perequazione, P_i è la popolazione della regione i , $P = \sum_i P_i$ la popolazione totale. Se la regione i ha capacità fiscale, in termini di gettito pro-capite dell'addizionale IRPEF inferiore alla media nazionale, vale a dire se $Y/P > Y_i/P_i$ riceve una quota del fondo perequativo ($F_{2i} > 0$), in caso contrario contribuisce al fondo perequativo ($F_{2i} < 0$). È facile verificare che

$$(9) \sum_i F_{2i} = 0,$$

vale a dire la somma dei contributi al fondo perequativo è pari alla somma dei prelievi dal fondo stesso.

Le risorse complessive a disposizione della regione i per finanziare le spese G_2 sono pari alla somma algebrica del gettito regionale dell'addizionale e della quota (positiva o negativa) di pertinenza del fondo perequativo:

$$(10) \quad G_{2i} = \tau_2 Y_i + F_{2i} = \tau_2 Y_i + \gamma \tau_2 \left(\frac{Y}{P} - \frac{Y_i}{P_i} \right) P_i = \gamma \tau_2 \frac{Y}{P} P_i + (1 - \gamma) \tau_2 Y_i$$

Se vi è perequazione piena ($\gamma = 1$), il finanziamento pro-capite per G_2 è lo stesso in tutte le regioni ed è pari al gettito pro-capite nazionale dell'addizionale IRPEF:

$$(11) \quad \frac{G_{2i}}{P_i} = \tau_2 \frac{Y}{P};$$

al contrario, in assenza di perequazione ($\gamma = 0$), il finanziamento pro-capite è pari al gettito pro-capite nella regione

$$(12) \quad \frac{G_{2i}}{P_i} = \tau_2 \frac{Y_i}{P_i}.$$

Il meccanismo di riparto del fondo perequativo dovrà includere, inoltre, un elemento correttivo inversamente proporzionale alla dimensione demografica delle singole regioni (art. 9, lettera g, numero 3). L'obiettivo è favorire le regioni più piccole che hanno costi fissi più elevati. La modalità concreta con cui ciò avverrà è demandata ai decreti delegati. Si può ricordare che anche nel meccanismo di riparto del d.lgs. 56/2000 vi era un elemento con queste finalità volto a perequare la spesa pro capite standardizzata (calcolata con un modello di regressione) per le funzioni legate al territorio e all'apparato amministrativo.

4. Osservazioni conclusive

La legge 42/2009 disegna un sistema di relazioni tra Stato e Regioni che per la maggior parte della spesa (quella collegata ai livelli essenziali delle prestazioni) sembra destinato ad essere guidato dalla garanzia del finanziamento integrale dei fabbisogni. Da questo punto di vista, l'enfasi sul principio di territorialità dei gettiti compartecipati e sull'autonomia finanziaria è in buona parte retorica.

Ciò non significa che non siano possibili progressi importanti all'interno della cornice della legge 42. In particolare, due questioni sono fondamentali per arrivare a un assetto ordinato della finanza regionale. La prima è fare in modo che il vincolo di bilancio sia stringente. A tal fine non serve l'autosufficienza finanziaria o l'abolizione dei trasferimenti erariali. È sufficiente che le regioni dispongano di strumenti tributari manovrabili di dimensioni sufficienti a colmare eventuali disavanzi imprevisti. La seconda questione, la vera sfida posta dalla legge 42, è la costruzione di un insieme di standard per la spesa. La "determinazione del costo e del fabbisogno standard (...) che costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica" e la "definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali." (art. 2, secondo comma, lettera f). Per un sistema che finora a mala pena è riuscito a governare grandezze esclusivamente finanziarie sarebbe davvero una rivoluzione.