



ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI, COMMISSIONE BILANCIO
COMMISSIONE FINANZE E TESORO

Indagine conoscitiva sul disegno legge N. 1117
“Federalismo fiscale”

Audizione dell'Istituto di Studi e Analisi Economica - ISAE

Giovedì , 13 novembre 2008

IL DISEGNO DI LEGGE 1117 DEL 2008 SUL FEDERALISMO FISCALE

A sette anni dalla definizione della riforma del Titolo V della Costituzione e dopo un lungo periodo, quindi, in cui il tema del federalismo fiscale è stato oggetto di approfondimenti – nei lavori dell’Alta commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, nelle sentenze della Corte Costituzionale, negli studi dell’ISAE, negli specifici Gruppi di lavoro nonché nei Documenti della Conferenza Unificata sino al dibattito evidenziato dalle numerose pubblicazioni in materia e alle varie proposte di legge, tra cui da ultima quella del giugno 2007 – si è giunti alla predisposizione di un nuovo disegno di legge delega (DDL 1117), il cui contenuto rappresenta il risultato di un processo complesso di condivisione dei principi con tutti i livelli di governo.

I principi generali esposti se da un lato, quindi, hanno sintetizzato molta dell’esperienza di studio degli ultimi anni e hanno riscosso il consenso degli enti decentrati, dall’altro lato, devono ancora trovare una piena e chiara definizione. Questa avverrà tramite l’emanazione dei decreti legislativi di attuazione, in cui i punti fondamentali del federalismo fiscale si concretizzeranno, con l’emergere possibile di nuovi contrasti, nei ventiquattro mesi previsti per l’esercizio della delega.

I decreti legislativi di attuazione dovranno, infatti, individuare dettagliatamente le competenze da trasferire agli Enti decentrati - in base all’articolo 117 della Costituzione -, indicando il livello di spesa storica da cui partire, quale punto iniziale per la costruzione del sistema di finanziamento.

Dovranno, inoltre, essere selezionati i servizi, per tipologia e quantità, da dovere/volere offrire in modo uniforme – e tutelato – su tutto il territorio nazionale. E, sul versante del finanziamento, andranno scelti i tributi specifici che contribuiranno a fornire il grado di autonomia effettivo – anch’esso da definire insieme alla portata delle perequazione – a favore degli Enti decentrati.

Dati i bisogni e le risorse disponibili, stimati per un congruo numero di anni (il più correttamente possibile, onde contenere la necessità di aggiustamenti periodici), si tratta di definire l’abbinamento autonomia/perequazione da valutare in un contesto di incremento di

efficienza, combinando scelte politiche, comportamenti degli amministratori nonché necessità e preferenze dei cittadini.

Allo stesso tempo, andranno definite le modalità di decisione nelle sedi di coordinamento della finanza pubblica individuate e dovrà essere specificato dettagliatamente il ruolo delle Regioni nell'ambito della finanza comunale. E alle stesse Regioni – in relazione anche all'ampliamento dei loro bilanci in conseguenza dell'attuazione del federalismo - dovrà essere richiesto uno sforzo reale di armonizzazione nei principi contabili, anche ai fini della – indispensabile e non più rinviabile - costruzione del complesso sistema informativo da condividere tra livelli di governo, verso il quale dovranno necessariamente essere indirizzate risorse aggiuntive.

L'andata a regime della devoluzione di funzioni e risorse si snoderà lungo un periodo transitorio, un periodo di tempo “sostenibile” – come recita il DDL 1117 – per il passaggio dalla spesa storica al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni e un periodo quantificato espressamente in cinque anni per divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore di quello basato sulle capacità fiscali per le materie diverse da quelle che implicano la determinazione dei LEP.

Il disegno impostato sembrerebbe intervenire nel rispetto del principio di solidarietà, imponendo la fissazione di livelli uniformi di prestazioni essenziali su scala nazionale, prevedendo una perequazione di tipo verticale e garantendo forme di addizionalità al fondo perequativo tramite l'utilizzo delle risorse speciali previste dal comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione, volte alla riduzione degli squilibri di tipo strutturale tra i territori del Paese.

Prosegue dunque il lento e più volte interrotto percorso verso un assetto federale della Repubblica. Si tratta di modellare un processo che sia in grado di conciliare incrementi nell'autonomia legislativa e finanziaria degli enti territoriali, cui collegare corrispondenti ampliamenti della responsabilizzazione decentrata, con la prosecuzione del risanamento delle finanze pubbliche.

Il disegno di legge pone i principi e i criteri direttivi generali sul federalismo fiscale che vengono esposti in 22 articoli raccolti in dieci distinti capi. Il primo capo tratta dei contenuti

e delle regole del coordinamento finanziario. I successivi tre riguardano, rispettivamente, i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni (capo II), la finanza degli Enti Locali (capo III) e il finanziamento delle Città metropolitane e di Roma in qualità di capitale della Repubblica (capo IV). Seguono i principi sugli interventi speciali di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione (capo V), sul coordinamento dei diversi livelli di governo (capo VI) e sul patrimonio degli Enti territoriali. L'ottavo capo riguarda le norme transitorie e finali. Segue il capo IX relativo agli obiettivi di perequazione e solidarietà per le Regioni a statuto speciale e chiude il disegno di legge il decimo capo di salvaguardia finanziaria.

Viene dunque definita la cornice che i decreti legislativi dovranno riempire di contenuti, con riferimento in particolare agli aspetti già accennati e di seguito trattati.

La classificazione delle spese

L'ISAE, come è noto, ha quantificato la dimensione finanziaria del decentramento, sia pure come approssimazione di larga misura e forse come estremo massimo di risorse da decentrare¹. Sono state, inoltre, individuate alcune caratteristiche della spesa da decentrare. Quest'ultima è di *ammontare notevole*², *presenta una forte dinamica*³, *riguarda funzioni che rientrano nello schema di applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni, è in gran parte indirizzata al Sud del Paese*, in funzione inversa al reddito pro-capite.

La definizione operativa delle competenze dovrà basarsi sulla specializzazione e semplificazione per evitare sprechi e duplicazioni, cercando di ridurre i costi e di assicurare efficienza e quindi sostenibilità finanziaria. Attuando non solo il principio della sussidiarietà verticale ma anche orizzontale, con il passaggio al mercato di una serie di funzioni, allo scopo di accentuare il ruolo regolatorio delle Amministrazioni Pubbliche

Il testo del DDL 1117 reca disposizioni volte a stabilire i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In primo luogo, indica che tutti

¹ L'ISAE ha fornito una serie storica dal 1999 al 2004 della dimensione del decentramento: in media nei 6 anni analizzati si avrebbe una spesa da decentrare pari al 5,1% del PIL. La distribuzione territoriale dell'impatto finanziario riguarderebbe il Centro-Nord per un 4,1% del PIL e il Sud per il 9,1% del PIL.

² Il 5,2% del PIL nel 2004.

³ Anche e forse più in prospettiva: oltre il 95% della spesa centrale da decentrare (istruzione (circa il 70%), protezione sociale, affari economici) in 5 anni, dal 1999 al 2003, è cresciuta del 33%, quasi il doppio rispetto alla crescita del 18% registrata dalla spesa pubblica complessiva.

i livelli di governo devono avere autonomia e responsabilizzazione finanziaria, con l'attribuzione di risorse autonome per le Regioni e gli Enti locali in relazione alle rispettive competenze. Con riferimento a queste ultime, e seguendo l'impostazione dell'articolo 117 della Costituzione, si prospetta una classificazione delle spese in base alle funzioni – di diversa natura -, distinguendo tra livello regionale e locale. Per le Regioni, si distingue tra 1) le spese riconducibili al vincolo della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, per i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di sanità, assistenza e istruzione; 2) le altre spese non riconducibili a tale vincolo e 3) le spese finanziate con contributi speciali. Per gli Enti Locali, la tripartizione prevede: 1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali, come da lettera p) dell'articolo 117; 2) le spese relative alle altre funzioni e 3) spese finanziate con contributi speciali.

La determinazione dei LEP assegnati alle Regioni e l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali agli Enti locali sono materie su cui lo Stato ha legislazione esclusiva, come recita il secondo comma dell'articolo 117. Per quanto riguarda, invece, le spese finanziate con contributi speciali, il riferimento è al comma quinto dell'articolo 119, secondo cui lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati enti regionali e locali sostanzialmente al fine di ridurre gap strutturali tra i territori.

Per quanto riguarda la devoluzione di funzioni sarà necessario definire le prestazioni ai livelli essenziali, analizzare il bilancio dello Stato dettagliatamente (così come è stato fatto, esaminando capitolo per capitolo, in occasione del decentramento amministrativo), creare dei tavoli di riparto concreto cui far partecipare rappresentanti dello Stato, degli Enti Territoriali ed esperti di federalismo. Così come appare indispensabile una approfondita analisi delle varie leggi di autorizzazione, con una rivisitazione del complesso della legislazione di spesa che, necessita di un intervento politico.

Così ancora è diffusamente riconosciuta la necessità di ricondurre nell'ambito delle competenze esclusive statali talune funzioni che risentirebbero negativamente di una segmentazione normativa tra vari livelli di governo (come nel caso delle materie produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, grandi reti di trasporto e navigazione, etc.).

Sarà necessario, in primo luogo, definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali assegnate alle Regioni nonché le funzioni fondamentali degli Enti

Locali. Quanto ai primi, l'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione riserva alla potestà esclusiva dello Stato la loro determinazione. In base a quanto riportato nella Parte I della nostra Carta Costituzionale – in cui sono appunto trattati i diritti civili e sociali – e a quanto diffusamente ritenuto, le materie su cui concentrare l'attenzione per la fissazione dei LEP sono la sanità, l'istruzione e l'assistenza, come del resto indicato esplicitamente nel disegno di legge.

I LEP potrebbero essere concepiti come standard di qualità (essenziali, minimi, ...) per alcune tipologie di servizi ritenute meritevoli di tutela costituzionale e per le quali possa anche configurarsi l'insorgere di un diritto soggettivo, la cui esigibilità debba essere garantita sull'intero territorio nazionale. Definizione, quantificazione ed attuazione effettiva dei LEP richiederanno un processo lungo e complesso, da svolgere con gradualità (anche se differenziata a seconda delle materie) e in un quadro di cooperazione tra livelli di governo, anche in considerazione del fatto che la materia dell'assistenza sociale rientra tra le competenze esclusive attribuite alle Regioni in via residuale, e sanità e istruzione sono invece competenze concorrenti. Nel disegno di legge, all'articolo 2, comma 4, è espressamente riportato che il Governo dovrà assicurare piena collaborazione tra gli Enti decentrati anche al fine di condividere la definizione dei LEP e per la determinazione dei fabbisogni standard.

Considerando, inoltre, la quantificazione delle risorse finanziarie necessarie a garantire i LEP con criteri uniformi in tutte le Regioni, potrebbero sorgere problemi di riequilibrio. Secondo stime effettuate tempo fa dall'ISAE – non basate sui costi standard ma facendo riferimento alla spesa storica e considerando la spesa standardizzata (come generata da fattori di natura strutturale che – in via primaria – determinano i “legittimi” differenziali regionali per le diverse tipologie di prestazioni) – potrebbero doversi attuare flussi di riequilibrio interregionale.

Infatti, a fronte di una sostanziale uniformità territoriale per quanto riguarda la sanità⁴, risulterebbe esistere uno sbilanciamento della spesa effettiva (rispetto a quella standard), sia per l'istruzione⁵ che per l'assistenza⁶, a favore delle Regioni del Centro-Nord, con

⁴ Per la costruzione della spesa standard in sanità sono stati utilizzati pesi specifici di consumo per classi di popolazione, coefficienti di correzione (ad esempio, per la mortalità infantile), proxy della dimensione delle regioni.

⁵ Per la costruzione della spesa standard nell'istruzione si è fatto riferimento al bacino di utenza potenziale (popolazione residente in età scolare) e alla dimensione geografica.

conseguente necessità di riallocazione delle risorse verso il Sud (in cui invece la spesa effettiva appare inferiore a quella standard). Si tratta, comunque, di indicazioni a livello macro che danno indicazioni di larga massima circa i flussi di riequilibrio.

Peraltro, le previsioni circa la dinamica della popolazione articolate territorialmente indicano un progressivo peggioramento delle condizioni per il Mezzogiorno. Le proiezioni demografiche, infatti, mostrano come sia atteso uno squilibrio per le Regioni del Sud, che dovrebbero sperimentare nei prossimi quaranta anni un invecchiamento della popolazione maggiore nel Meridione nonché un calo assoluto di popolazione, con il duplice effetto di maggiori necessità sanitarie e assistenziali e più contenuta crescita delle basi imponibili.

Il disegno di legge, tuttavia, considera la definizione dei fabbisogni di spesa sulla base dei costi standard, il che è ancora più complesso di quanto implichi la costruzione di indicatori di spesa standard, come l'esperienza della sanità ci ha dimostrato. Si tratta, infatti, di costruire le "funzioni di produzione" delle varie prestazioni e di superare la spesa storica che, oltre al costo dei servizi, ingloba anche le inefficienze delle singole amministrazioni. Come alcuni studi sui modelli organizzativi sanitari hanno dimostrato, i risultati migliori in termini di obiettivi e di efficienza non appaiono correlati a rilevanti livelli di spesa, quanto, piuttosto, conseguenti a maggiori dotazioni di investimenti, di sistemi informativi e soprattutto connessi a più elevate capacità di governance.

Quanto alle funzioni fondamentali degli Enti Locali, il disegno di legge non fornisce indicazioni concrete. E' atteso, infatti, un apposito strumento legislativo che dovrà occuparsi di tali funzioni. In mancanza dell'entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali, il disegno di legge 1117 pone il loro fabbisogno pari all'80% del fabbisogno del complesso delle funzioni degli Enti Locali.

Le funzioni fondamentali dovrebbero essere quelle che si riferiscono alle caratteristiche proprie dell'ente (governo del territorio, trasporto locale, smaltimento dei rifiuti, viabilità, ...) e che sono preordinate a garantire servizi essenziali su tutto il territorio nazionale. Funzioni che connotano i Comuni quali enti di governo di prossimità e le Province come enti di governo di area vasta.

⁶ Per la costruzione della spesa standard in assistenza, sono stati utilizzati come indicatori strutturali l'insufficienza di reddito, un indice di povertà relativa (percentuale di persone povere sui residenti), la percentuale della popolazione di età superiore ai 65 anni.

L'esperienza della sanità: questioni aperte per il federalismo sanitario

La sanità costituisce un banco di prova fondamentale per la riforma federalista in corso in Italia, non solo per l'elevata incidenza sul bilancio delle Regioni, ma anche perché: a) le Regioni italiane presentano differenze sostanziali sia dal punto di vista economico sia da quello demografico; b) nel settore sanitario le Regioni hanno sempre goduto di una notevole autonomia gestionale; c) esistono differenze territoriali nella capacità amministrative, con Regioni capaci e innovative ed altre decisamente meno mature dal punto di vista dell'abilità nella gestione che, fra l'altro, sono spesso anche quelle economicamente più arretrate; d) di conseguenza vi sono difformità importanti nello stato dell'arte dell'evoluzione dei sistemi sanitari regionali, che si traducono in differenze tra le Regioni per quanto riguarda i servizi effettivamente disponibili⁷.

La necessità di porre sotto controllo l'andamento della spesa sanitaria, resa impellente dalle condizioni generali della finanza pubblica, ha condotto negli ultimi anni ad affiancare alle riforme, anche costituzionali e volte ad attribuire autonomia e responsabilità finanziaria alle Regioni, un crescente interventismo del Governo centrale, teso a rendere il vincolo di bilancio più stringente.

Questa strategia, culminata nel 2007 con l'attuazione dei Piani di rientro sottoscritti dalle sei regioni in disavanzo strutturale, ha determinato una sorta di decentramento a due velocità: con alcune Regioni - cui pure è stato concesso un salvagente finanziario per non affogare nei debiti - tenute sotto stretto controllo dal livello di governo centrale. Nonostante l'apparente contraddizione, questa politica si rivela coerente con la situazione reale delle Regioni italiane, in quanto manifesta la consapevolezza che l'attuazione del federalismo non può prescindere dal miglioramento delle capacità gestionali e degli *standard* qualitativi nelle amministrazioni di alcune aree del Paese.

Il successo di questa strategia dipenderà, da un lato dalla capacità delle Regioni in disavanzo di rispettare gli impegni presi con i Piani di rientro, dall'altro dalle risorse disponibili per non penalizzare troppo le Regioni virtuose e per sostenere nella fase di transizione quelle in disavanzo.

⁷ Cfr. France (2006).

Negli ultimi due anni la spesa sanitaria è cresciuta meno del PIL nominale e i disavanzi sono al livello più basso degli ultimi anni. Sembra dunque che i Piani di rientro stiano producendo alcuni primi risultati positivi, sia pure differenziati tra le diverse regioni coinvolte. Vincoli e sanzioni previsti dai Piani avrebbero quindi fornito un qualche incentivo in più alla responsabilizzazione nella gestione della spesa sanitaria, necessaria premessa per la realizzazione, sempre in corso e sempre sospesa, di un federalismo fiscale responsabile.

Attualmente le risorse messe a disposizione dal Governo per la sanità sono ripartite fra le regioni con un sistema basato sulla popolazione residente, corretta per alcuni indicatori di bisogno sanitario, essenzialmente l'età.

La metodologia utilizzata per il riparto delle risorse fra le Regioni è sempre stata causa di forti tensioni fra le Regioni stesse, anche perché le possibili determinanti dei bisogni sanitari non sono distribuite uniformemente nelle regioni italiane. I criteri utilizzati per il riparto delle risorse fra le Regioni rappresenteranno ancora uno fra i punti di più difficile soluzione nella realizzazione del federalismo sanitario.

Determinare il fabbisogno finanziario necessario per assicurare a tutti i cittadini italiani i LEA è infatti tecnicamente molto complesso. Per farlo sarebbe necessario, teoricamente, oltre a definire esplicitamente i LEA, determinare il livello di accesso ai servizi nelle Regioni (che è funzione dei bisogni assistenziali delle popolazioni regionali) – oggi i LEA sono indicati come un elenco di prestazioni erogabili, ma non è stabilito il numero di tali prestazioni - e i loro costi unitari. Ciò è evidentemente impossibile e per questo si devono utilizzare metodi alternativi, come definire un finanziamento pro capite per livello assistenziale (ad esempio, assistenza ospedaliera, territoriale etc.). A questo si riferisce il dibattito recente sui costi standard dei LEA che sono comunque tecnicamente di difficile definizione.

E' in generale molto difficile definire esplicitamente i LEA che, infatti, si configurano come un elenco di prestazioni che il SSN dovrebbe erogare a tutti i cittadini. La reale implementazione dei LEA nelle regioni italiane dipende sia dai bisogni reali delle popolazioni regionali sia dalle capacità organizzative sia dalla disponibilità di risorse finanziarie e umane (qualificate). E' noto che esistono differenze importanti nella capacità di

implementare i LEA nelle varie Regioni italiane soprattutto rispetto all'appropriatezza e alla qualità dei servizi.

Il monitoraggio dell'applicazione dei livelli assistenziali nelle regioni italiane è attualmente limitato, e principalmente focalizzato sulla verifica degli adempimenti burocratico amministrativi delle Regioni. Per un effettivo monitoraggio dei LEA sarebbe necessario disporre di un sistema informativo avanzato in grado di fornire informazioni sia sulle prestazioni erogate sia sulla loro appropriatezza e qualità.

La qualità dei sistemi informativi sanitari regionali, sebbene in costante miglioramento, è ancora bassa e presenta un'ampia variabilità fra le Regioni. Se il sistema informativo sull'attività ospedaliera è migliorato negli ultimi anni, quello sull'assistenza territoriale è ancora molto povero e in alcune regioni pressoché inesistente.

Manca inoltre un sistema condiviso di valutazione dei sistemi sanitari regionali da parte degli organi centrali e delle Regioni in grado di fornire indicazioni sull'efficienza delle Regioni stesse nell'utilizzare le risorse allocate all'erogazione dei LEA..

In queste condizioni, c'è il rischio che il monitoraggio si focalizzi quasi esclusivamente sul rispetto dei vincoli di bilancio.

Il sistema di finanziamento delle spese

Tornando all'implementazione generale del federalismo, dovrebbe esserci, inoltre, la consapevolezza che decisioni sulle entrate e sulle spese debbano essere coordinate e procedere insieme per centrare il binomio autonomia/responsabilizzazione più "favorevole". Come del resto mostra l'esperienza internazionale in cui, come è emerso anche da recenti analisi – sia di natura descrittiva sia di tipo econometrico – effettuate dall'ISAE, è evidente che si sono verificati migliori rendimenti fiscali, nel senso di migliori rapporti *deficit*/PIL, per i paesi che hanno decentralizzato la spesa in concomitanza di una devoluzione di capacità impositiva

I tributi da utilizzare per il finanziamento delle funzioni dovrebbero essere scelti, come più volte argomentato dall'ISAE, in base a determinati criteri fondamentali: indicazioni di carattere qualitativo (principio del beneficio, mobilità delle basi imponibili, non esportabilità

delle imposte), parametri di natura quantitativa (coefficiente di variazione, circa la più o meno uniformità della distribuzione regionale dei tributi; coefficiente di sincronia delle dinamiche, che indica il grado di omogeneità tra le Regioni dei tassi di variazione annui dei gettiti, al fine di preservare la struttura iniziale del sistema di finanziamento; coefficiente di stabilità, da valutare al fine di evitare una eccessiva dipendenza dalle fluttuazioni cicliche), comparazione con le spese e con la loro dinamica (adeguatezza).

Ma possono sorgere problemi riguardo alla insufficienza del tasso medio di crescita dell'aggregato di entrate complessivo. Infatti, le forme di imposizione disponibili per accrescere l'autonomia tributaria locale possono risultare non sufficientemente dinamiche per coprire spese che, a decentramento avvenuto, le Amministrazioni locali saranno chiamate ad amministrare. Ciò implica il rilevante ruolo delle partecipazioni IRPEF e IVA come importanti fonti di finanziamento, anche tramite il fondo perequativo.

Il sistema di finanziamento delle spese, come precedentemente classificate, prevede una tutela statale di integrità – grazie anche a trasferimenti perequativi completi – di determinate funzioni connotate da particolare impatto redistributivo, e valutate con metodi standard (costi standard per i LEP e spesa standard per le funzioni fondamentali degli Enti Locali) che dovrebbero consentire il progressivo abbandono del criterio della spesa storica, al fine di un generale contenimento delle uscite pubbliche.

Quanto al sistema di finanziamento delle competenze residuali e concorrenti delle Regioni, si distingue tra la copertura prevista per i LEP (più il trasporto locale) e per le altre spese. Nel primo caso, l'ente regione – per il finanziamento integrale delle funzioni – dispone di: tributi regionali (che devono seguire il principio di correlazione), riserva di aliquota sull'IRPEF (o addizionale regionale all'IRPEF), partecipazione regionale all'IVA, quote specifiche del fondo perequativo.

Tale fondo deve finanziare la differenza tra il fabbisogno finanziario delle spese, determinate nel rispetto dei costi standard, e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale all'attività di recupero fiscale.

Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati ai LEP sono determinate al livello minimo sufficiente per il finanziamento integrale dei LEP almeno in una regione. Le altre spese sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo.

Il fondo perequativo statale viene alimentato dalla compartecipazione al gettito dell'IVA per i LEP e con quote dell'addizionale regionale all'IRPEF per le altre spese. La perequazione relativa a queste ultime deve avvenire in modo da ridurre adeguatamente (ma non completamente) le differenze nelle diverse capacità fiscali dei territori, senza tuttavia alterarne l'ordine. Partecipano alla ripartizione del fondo perequativo le regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle in cui il gettito per abitante dell'addizionale regionale all'IRPEF è inferiore al gettito medio nazionale per abitante.

La ripartizione del fondo tiene conto della dimensione geografica, per le regioni con popolazione al di sotto di una certa soglia, da individuare.

Il criterio della perequazione incompleta della capacità fiscale intende, anche, responsabilizzare le regioni, almeno al margine, rispetto all'”utilizzo” delle proprie basi imponibili, per cercare di evitare i comportamenti opportunistici connessi ad una perequazione completa delle risorse e di incentivare sforzi fiscali per ottenere maggiori disponibilità o per intensificare l'attività di accertamento dei tributi, con miglioramenti in termini di emersione e di evasione fiscale.

Per le materie “meno tutelate” dunque, sono accettabili divari tra fabbisogni standard e risorse a disposizione, a vantaggio di una maggiore responsabilizzazione finanziaria locale e del sistema nazionale della finanza pubblica.

Le Regioni, dunque, dispongono di tributi propri (istituiti con leggi regionali e riguardanti basi imponibili non assoggettate ad imposizione erariale), di tributi derivati (istituiti e regolati da leggi statali, di cui potranno modificare le aliquote nei limiti massimi stabiliti dalla legislazione statale) e di aliquote riservate su basi imponibili di tributi erariali. Potranno disporre di esenzioni, detrazioni, deduzioni e potranno altresì introdurre speciali agevolazioni.

Anche per gli Enti Locali si distingue il finanziamento delle funzioni fondamentali e delle altre spese. Le prime sono coperte integralmente solo per i fabbisogni standard da: tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo (con copertura della differenza tra fabbisogno standard e dotazione fiscale).

Per i Comuni sono previste compartecipazione e addizionale all'IRPEF, quest'ultima manovrabile tenendo conto della dimensione geografica dei comuni per fasce. Per le Province è prevista la compartecipazione all'IRPEF.

Le altre spese sono finanziate con tributi propri e quote del fondo perequativo basato sulla capacità fiscale.

I Comuni dispongono inoltre di un tributo di scopo per la realizzazione di opere pubbliche o per il finanziamento degli oneri connessi ai flussi turistici o alla mobilità urbana; le Province dispongono di un tributo per scopi istituzionali.

I fondi perequativi per i Comuni e per le Province sono istituiti nel bilancio delle Regioni e sono alimentati da un fondo perequativo dello Stato che dispone gli stanziamenti per le diverse tipologie di enti. La dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, in misura pari alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi (relativi sia alle funzioni fondamentali che alle altre), esclusi i contributi speciali previsti dal quinto comma, dell'articolo 119 della Costituzione, e le varie entrate spettanti ai Comuni e alle Province (tributi propri, compartecipazioni e addizionali, tributi di scopo, tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini).

I fondi vengono ripartiti in base a un indicatore di fabbisogno finanziario (differenza tra valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale) e ad indicatori di fabbisogno di infrastrutture.

La spesa corrente standardizzata è determinata in base a una quota uniforme per abitante, corretta per tener conto dell'ampiezza e delle caratteristiche demografiche, territoriali, sociali e produttive dei diversi enti. Saranno considerate le spese relative ai servizi esternalizzati o svolti in forma associata.

E', infine, da sottolineare il ruolo delle Regioni (di cui si dirà anche in seguito) che, sulla base di accordi sanciti in sede di Conferenza Unificata, e previa intesa con gli Enti Locali, possono – avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo agli enti inclusi nel territorio regionale – procedere a proprie valutazioni della spesa corrente e delle entrate standardizzate nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

Data l'entità della spesa da decentrare e la disponibilità di tributi propri, autonomi e derivati, è prevedibile un ampio ricorso alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, peraltro riferibile al territorio delle autonomie locali. Presumibilmente, infatti, le fonti di entrate proprie autonome saranno limitate mentre più ampio spazio nell'elenco delle risorse sarà colmato dai tributi propri derivati (come IRAP, ICI, addizionali e riserve di aliquota sull'IRPEF) e dalle compartecipazioni (all'IVA, all'IRPEF), anche come fonti di alimentazione dei fondi perequativi.

Le compartecipazioni, tuttavia, non implicano autonomia impositiva in quanto gli incassi introitabili a livello regionale dipendono dalle scelte del governo centrale su aliquote e base imponibile. Si dispone, dunque, a livello territoriale della sola autonomia finanziaria sul come spendere un dato ammontare di risorse.

La scelta delle compartecipazioni, in luogo dei trasferimenti presenti nel sistema fiscale ante riforma del Titolo V della Costituzione, appare connessa alla necessità di fornire certezza e stabilità di risorse agli Enti decentrati, sostituendo il meccanismo automatico del regime delle compartecipazioni al sistema di regole discrezionali che caratterizza la definizione annuale dei trasferimenti dal centro. L'esperienza applicativa del D.Lgs. 56/2000 evidenzia, tuttavia, le difficoltà insite nella realizzazione del sistema di finanziamento basato sulle compartecipazioni, che richiede – oltre a dettagliate informazioni e a un organo tecnico di gestione – la predisposizione di realistiche e condivise previsioni dei fabbisogni da coprire, pur nell'intento di un contenimento della spesa, il più possibile ancorata ai costi standard.

Risulta molto importante, quindi, scegliere un mix ottimale di risorse che cerchi di minimizzare il rischio molto preoccupante che revisioni basate su valutazioni discrezionali, con modifiche di anno in anno, mettano in discussione un principio fondamentale per una

buona gestione, quello della certezza delle risorse, alimentando conflittualità e irresponsabilità tra le Regioni.

Alcuni principi fondamentali

I decreti legislativi che dovranno dare concreta attuazione all'articolo 119 della Costituzione devono rispettare e implementare i numerosi principi e criteri direttivi generali indicati nell'articolo 2 del disegno di legge delega. Tra questi, alcuni spiccano per rilevante importanza: principio di autonomia e responsabilizzazione finanziaria, principio di territorialità, principio di correlazione, principio di contenenza.

Il primo si esplicita nella possibilità di istituire tributi regionali e locali e di determinare oltre a variazioni delle aliquote, detrazioni, deduzioni, agevolazioni. Tale flessibilità fiscale dovrebbe, tuttavia, poter essere estesa al maggior numero di enti, una volta garantito un certo livello di perequazione. Dopo aver attribuito risorse sufficienti a finanziare i fabbisogni standard di spesa – individuati in maniera condivisa dai vari livelli di governo – gli Enti decentrati dovrebbero poter disporre di entrate manovrabili per finanziare eventuali eccedenze di spesa, per finanziare prestazioni addizionali rispetto a quelle standard o disavanzi non previsti.

L'autonomia dei governi subnazionali deve essere tale da poter permettere il finanziamento della spesa al margine, cioè da consentire la copertura di fabbisogni non previsti, rendendo non necessario il ripiano dei disavanzi locali da parte del governo centrale. I tributi locali dovrebbero essere dotati di una significativa possibilità di manovra delle aliquote e di discrezionalità sugli altri elementi dell'imposizione, al fine di comportare responsabilità e rigore nelle scelte fiscali periferiche.

Nel testo del disegno di legge, tuttavia, all'articolo 21 relativo alla “salvaguardia finanziaria” si fa riferimento alla riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo, anche se indotta dal contenimento delle spese che dovrebbe scaturire dall'attuazione del federalismo stesso.

Si tratta di una ipostazione che in qualche modo sembra limitare il principio di autonomia e responsabilità legato alla facoltà di manovra delle aliquote. Ma si deve sottolineare, in

proposito, che l'articolo 4 del disegno di legge prevede l'istituzione di una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali, che deve – in primo luogo – concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica, non solo in termini di indebitamento ma anche di livelli di pressione fiscale, che devono dunque risultare condivisi tra centro e periferia.

Quanto al principio di territorialità, si intende una limitazione del potere impositivo locale al territorio di pertinenza, non potendosi porre ostacoli alla libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali nel territorio dello Stato.

Un altro rilevante principio implica la correlazione tra il prelievo fiscale e il beneficio derivante dalle funzioni esercitate dall'ente che percepisce il gettito, così garantendo una corrispondenza tra responsabilità amministrativa e responsabilità finanziaria e rendendo trasparente per i contribuenti il legame tra prelievo e spesa impostando una specifica "tracciabilità" dei tributi.

Il principio di contenenza, infine, assegna alle Regioni la potestà di tassare soltanto quelle materie imponibili rientranti nella sfera delle proprie competenze legislative di spesa.

Il sistema di coordinamento della finanza pubblica

L'attuazione del federalismo fiscale dovrebbe implicare necessariamente cambiamenti negli assetti istituzionali che, anche in applicazione del principio di leale collaborazione, devono rispecchiare il realizzarsi di scelte sempre più concertate tra tutti i livelli di governo che, nello schema di equiordinazione stabilito dall'articolo 114 della Costituzione, costituiscono la Repubblica. In tal senso, assumono notevole importanza i luoghi di confronto istituzionale.

Il DDL 1117 sull'attuazione del federalismo fiscale introduce, nell'ambito della Conferenza Unificata, una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (Capo I, art. 4) con compiti molto rilevanti: concorso alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, alla definizione delle procedure di accertamento di eventuali scostamenti da tali obiettivi, promozione e verifica di attuazione degli interventi correttivi,

vigilanza sull'applicazione e sul funzionamento dei meccanismi premiali e sanzionatori, proposte sui criteri circa il corretto utilizzo e l'applicazione del fondo perequativo (secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza), verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario dei vari livelli di governo, promozione di eventuali modifiche o adeguamenti del sistema di relazioni finanziarie, verifica della congruità dei dati, finanziari e tributari, forniti dalle amministrazioni territoriali.

Le nuove scelte istituzionali devono allargarsi anche agli aspetti relativi alla riforma del processo di bilancio - che riguardi non solo la revisione della struttura del bilancio dello Stato ma implichi anche interventi atti ad adeguare la legge di contabilità pubblica (468/1978) al nuovo contesto federale -, ma anche ai problemi di armonizzazione dei vari bilanci pubblici, con la necessità di uno sforzo condiviso tra i rappresentanti dei vari livelli di governo che, dopo un lungo periodo di legificazione in tal senso e di successive approssimazioni, porti ad un reale adeguamento dei sistemi contabili.

I governi decentrati dovrebbero contribuire – con piena assunzione di responsabilità - alla formazione del “bilancio nazionale”, anche in considerazione dell'entità e della rilevanza della spesa indirizzata a fornire prestazioni essenziali da parte delle Regioni e servizi fondamentali da parte degli Enti Locali.

In un contesto federale il bilancio dello Stato e quello delle Amministrazioni Locali sono da considerare sullo stesso piano, sia in termini di gestione che di garanzia della copertura finanziaria delle decisioni di spesa. E una completa visione istituzionale dovrebbe implicare anche la possibilità di valutare gli effetti sugli aggregati di finanza pubblica anche dei comportamenti – che sfuggono al controllo dal centro – delle società partecipate degli Enti Territoriali, per il ruolo ormai assai rilevante assunto dal fenomeno delle esternalizzazioni nella fornitura di servizi pubblici.

E' inoltre determinante anche una stabile disciplina del Patto di stabilità interno (PSI). Con riferimento al metodo di implementazione della disciplina fiscale a livello locale tramite il PSI, è stato sottolineato in passato l'uso improprio del termine “patto” per un insieme di regole che si ritiene sostanzialmente imposto dal Governo centrale e non stabilito in condizioni di parità tra i vari enti, né di consenso reciproco. I Governi locali propendono per

un approccio maggiormente cooperativo, in genere utilizzato nei paesi a più avanzato stadio di decentramento, e che ora dovrebbe essere necessariamente adottato.

Da alcune analisi effettuate dall'ISAE su un insieme di paesi europei emerge che regole di bilancio basate su una cooperazione formalizzata tra centro e periferia mostrano un miglior rendimento fiscale.

Una definizione concertata del PSI, basata su procedure più consensuali con discussioni in Conferenza Unificata, dovrebbe responsabilizzare maggiormente i livelli decentrati di governo, aiuterebbe a definire criteri di disciplina fiscale più stabili nel tempo. Ne beneficerebbero la solidità e la credibilità delle manovre di risanamento dell'esecutivo.

In generale, dovrebbe realizzarsi una determinazione condivisa degli obiettivi di bilancio nazionali e del loro riparto tra livelli di governo. Il PSI dovrebbe avere validità almeno triennale, come il bilancio pluriennale dello Stato e ancor più lunga se collegata al DPEF.

Come importante aspetto del contesto federale, emerge anche nel DDL 1117 il ruolo rilevante di coordinamento assegnato alle Regioni, come accennato in precedenza. Per l'assetto delle finanze di Province e Comuni, infatti, il ruolo di coordinamento è affidato dalla Costituzione, in qualità di competenza concorrente, allo Stato e alle Regioni. In primo luogo, per quanto riguarda il coordinamento del sistema tributario, le Regioni, come indicano all'articolo 10, lettera g), del DDL, "nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali e delle Città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali. In secondo luogo, come è esplicitamente indicato nell'articolo 11, lettera a), le Regioni possono concorrere al finanziamento degli enti locali tramite il coinvolgimento nel sistema di perequazione, con la previsione di due fondi, per Comuni e Province. I poteri delle Regioni sembrano abbastanza estesi, potendo esse, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza Unificata e previa concertazione con gli Enti Locali, e avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni delle entrate standardizzate e della spesa corrente standardizzata, in base a criteri espressamente indicati nel DDL (quote uniformi per abitante, corrette in base all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, demografiche, sociali e produttive dei diversi enti, tenendo conto

anche della spesa per servizi esternalizzati o svolti in forma associata), nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

Questo tipo di perequazione “a cascata” può ovviamente implicare sistemi di ripartizione delle risorse differenziate tra regioni, ma dovrebbero comunque essere riconosciuti i principi generali stabiliti dalle leggi dello Stato, al fine di evitare eccessive discrezionalità.

La rilevanza del ruolo delle Regioni risponde alla teoria del federalismo, anche se – ovviamente – sono da effettuare accordi interni con meccanismi partecipativi per il rispetto dell'autonomia dei Comuni e delle Province e per un loro forte coinvolgimento, con esclusione di rapporti gerarchici. Ma, dal punto di vista economico, sono riscontrabili omogeneità all'interno delle singole regioni.

Oltre alle maggiori conoscenze del territorio e dei fenomeni locali che si possono immaginare per le Regioni, sono da sottolineare, inoltre, le notevoli e ricorrenti difficoltà che da sempre lo Stato ha incontrato nel definire schemi di perequazione comunale.

Oltre alla tradizionale resistenza mostrata dai Comuni verso un rafforzamento dei ruoli regionali, si pone tuttavia il problema delle effettive possibilità di coordinamento che potrebbero incontrare talune regioni. Come, del resto, sorge la questione del monitoraggio di eventuali modelli perequativi comunali differenziati per regione.

Dal punto di vista istituzionale, sono rilevanti per il coordinamento della finanza pubblica le novità di quest'anno (con il DL 112) circa la predisposizione di un piano triennale di impostazione della manovra sui conti pubblici (che supera, diversamente da quanto accaduto nel passato l'orizzonte temporale annuale) e l'anticipo della definizione degli interventi all'inizio dell'estate e in concomitanza con la presentazione del DPEF, ben prima quindi della tradizionale data di scadenza del 30 settembre. Questa procedura anticipata, infatti, dovrebbe risultare utile ai fini dell'attività di programmazione degli Enti Territoriali, che sino allo scorso anno sono potuti essere a conoscenza ben in ritardo circa i vincoli entro i quali avrebbero dovuto svolgere le loro attività.

Nella gestione del decentramento di funzioni e risorse non si potrà prescindere dal far riferimento agli obiettivi complessivi di bilancio prospettati in sede europea e ai vincoli sui

saldi, centrali e territoriali, e sulla pressione fiscale, centrale e locale, connessi a tali obiettivi ed indicati nei documenti programmatici del Paese.

I comportamenti delle Autonomie locali non devono contrastare infatti con le direttive generali in termini di andamento della spesa dell'intera PA o di obiettivi circa la pressione fiscale. Con riferimento in particolare alla politica tributaria locale e ai margini di gettito disponibili, la definizione degli spazi di manovra assegnabili alle Regioni sui tributi decentrati dovrebbe essere coerente con il modello nazionale, per ciò che riguarda in particolare il livello delle pressione fiscale complessiva, gli obiettivi redistributivi perseguiti a livello centrale, la compatibilità con la struttura di incentivi generale. Da qui anche si alimenta la necessità di un forte coordinamento.

Rilevante è, infine, la previsione di un sistema premiante o sanzionatorio rispetto al raggiungimento delle obiettivi di finanza pubblica (art. 15, lett. d) del DDL 1117). L'applicazione di sanzioni deve essere infatti contemplata all'interno dell'attività di coordinamento e di disciplina intergovernativa, attribuendo un reale potere di enforcement al governo centrale, come non avvenuto nelle versioni del PSI sinora adottate. Tra le sanzioni previste nel disegno di legge rientrano il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche degli enti e il divieto di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali. Viene inoltre individuata la possibilità di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi degli enti, sino anche alla possibilità di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili dello stato di dissesto finanziario.

Un adeguato sistema di coordinamento della finanza pubblica consentirebbe di attenuare le frizioni tipiche di un sistema federale e maggiormente presenti in un contesto di dualismo economico come quello che caratterizza il nostro Paese. Si devono infatti cercare difficili soluzioni concordate dei possibili "conflitti" tra Nord e Sud, tra Stato e Regioni, tra Regioni a statuto ordinario e non, tra Regioni e Comuni.

La ricognizione delle fonti informative

In tale contesto appare evidente la necessità di maggiore qualità nell'informazione sulle operazioni degli enti pubblici (possibilità di monitoraggio e di costruzione dei costi standard dal lato delle funzioni, quantificazioni circa la possibile flessibilità fiscale dal lato del

finanziamento), che richiede la creazione di una banca dati pubblica e accessibile, che dovrà essere curata da un organo tecnico appositamente preposto, come peraltro riconosciuto all'interno del DDL, che prevede l'istituzione (tramite decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge delega, e convocata entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del su citato DPCM), presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, di una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, con il compito di acquisire ed elaborare gli elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di attuazione della delega in esame.

Peraltro, suscita perplessità la durata solo temporanea di questa Commissione prevista dal DDL, data la necessità di una attività continua e permanente di gestione, manutenzione e miglioramento dell'informazione. La mancanza o lo scarso livello dell'informazione inficiano i poteri di controllo, anche da parte dei cittadini, e quindi indeboliscono uno dei presupposti da cui deriverebbero maggiore responsabilizzazione e guadagni di efficienza.

Si tratta di poter costruire determinanti indicazioni su servizi standard, su costi standard e fabbisogni standard, individuando priorità a livello locale ma non solo. Anche al centro bisogna infatti razionalizzare i processi e, in particolare, analizzare la spesa pubblica.

Tutto ciò richiede che siano rafforzati i complessi sistemi di monitoraggio previsti dalla normativa, grazie anche alla predisposizione di schemi contabili che consentano l'acquisizione di informazioni esaustive, comparabili e tempestive. Un sistema dei conti integrato e non frammentato costituisce, infatti, la prima garanzia per una corretta rappresentazione della situazione finanziaria dei vari enti. In tal senso è auspicabile l'utilizzo condiviso e il potenziamento (con riferimento anche ad indicazioni circa le funzioni di spesa) del sistema informativo riguardante le operazioni degli enti pubblici (SIOPE), quale utile strumento per una adeguata conoscenza dei fenomeni e, quindi, per il confronto tra gli enti stessi e la valutazione dei diversi gradi di efficienza dell'azione pubblica.

La costruzione di un buon sistema informativo è molto importante per una reale (e non formale) partecipazione degli Enti territoriali alla determinazione dei macro-indirizzi del DPEF, alla definizione puntuale degli interventi specifici previsti dalla legge finanziaria, alla costruzione delle regole del PSI. Appare, tuttavia, indispensabile come strumento per la misurazione dei meccanismi che presiedono al federalismo fiscale.

Gli Enti Locali dovrebbero essere coinvolti sin dalla fase iniziale di formazione dei tendenziali dei quadri macroeconomici e finanziari e di quelli, soprattutto, programmatici. Si dovrebbe arrivare a prospettare, all'interno del DPEF, non solo un conto consolidato delle Amministrazioni Locali ma anche delle Regioni, delle Province e dei Comuni nel complesso.

Quanto alle fonti informative, si possono sottolineare alcuni specifici punti rilevanti.

Con riferimento alla natura contabile dei dati, si ricorda la diversità dei criteri contabili adottati, distinguendo, come è noto, tra: competenza giuridica (strumento amministrativo di controllo sull'attività operativa delle varie amministrazioni); cassa (atta a valutare le conseguenze finanziarie dell'azione pubblica, sino al ricorso al mercato del credito); competenza economica (atta a individuare gli effetti dell'azione pubblica sul settore privato dell'economia e indispensabile per i confronti aggregati a livello internazionale).

Tutto ciò denota in realtà una ricchezza e varietà di informazione. Tuttavia, l'insieme dei diversi strumenti delinea un sistema di contabilità complesso, con problemi di trasparenza dovuti anche alle difficoltà di raccordo i diversi conti.

Un sistema informativo adeguato alla complessità delle questioni in essere dovrebbe, inoltre, possedere importanti caratteristiche, di: omogeneità e comparabilità, tempestività (con problemi in relazione a ritardi temporali non omogenei, dati non definitivi, consuntivi e stime e meccanismi di compensazione), esaustività, attendibilità, sistematicità ed organicità, imparzialità, condivisione, internalizzazione o pubblicità. In tale contesto sono da rafforzare le potenzialità del SIOPE.

Sono, inoltre, da ricordare alcuni punti critici del sistema delle informazioni della finanza pubblica.

Per quanto riguarda le Regioni, con riferimento ai loro bilanci si può evidenziare che, contrariamente a quanto avviene per Comuni e Province, le Regioni non utilizzano modelli contabili standardizzati e, quindi, i bilanci non sono omogenei. Differenti sono infatti i criteri utilizzati dalle varie regioni per classificare entrate e spese, sia in relazione alla natura economica che a quella funzionale.

La legge nazionale, infatti, rimanda per taluni aspetti a specifiche leggi regionali di contabilità. Nel recepire le disposizioni del D.Lgs. 76/2000, le Regioni hanno disciplinato, quindi, con leggi e regolamenti propri i loro ordinamenti contabili, con criteri metodologici diversi, ponendo l'attenzione maggiormente o sulle funzioni-obiettivo (bilancio più attento alle politiche regionali) o sui centri di responsabilità (bilancio di tipo amministrativo, gestionale). Si riscontra inoltre per talune Regioni una non corrispondenza rispetto alla classificazione funzionale COFOG adottata a livello internazionale.

E' quindi necessaria una complessa riclassificazione dell'ISTAT che richiede tempo e risorse, con conseguenti notevoli ritardi nella disponibilità di dati utilizzabili.

Come più volte sottolineato dall'ISAE, trasparenza, completezza e omogeneità della rendicontazione non sono in contrasto con l'esplicarsi della completa autonomia nella condotta finanziaria dei vari Enti. L'autonomia contabile implica, infatti, il potere di convogliare in specifici settori le risorse di bilancio, senza prevedere la necessità di utilizzare schermi classificatori individualistici e, quindi, spesso incomparabili.

Per quanto riguarda Comuni e Province, e con riferimento ai Certificati di conto di consuntivo rilevati dal Ministero dell'Interno, si può evidenziare che il livello di esaustività dei dati (comunque molto elevato) varia di anno in anno e per regione.

Nonostante, infatti, sia esplicitamente prevista dalla legge una penalizzazione per il mancato invio dei certificati (la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario), ogni anno si verificano inadempienze in tal senso; come del resto si sperimentano certificati incompleti. Diviene quindi necessario ricostruire, tramite riporto all'universo con indicazioni per regione e ampiezza demografica, i dati relativi a comuni inadempienti.

La contabilizzazione di alcune poste rilevanti è spesso guidata da errate interpretazioni dei singoli enti. Ad esempio, sono molto frequenti i casi di non corretta classificazione - nonostante l'evidente e precisa indicazione dei modelli predisposti dal Ministero dell'Interno - delle voci relative all'addizionale IRPEF e alla compartecipazione dell'IRPEF (non imputate singolarmente ma collocate tra le altre imposte, le altre tasse, i tributi speciali o, nel caso della compartecipazione, tra i trasferimenti). E' necessaria, quindi, una verifica della

corretta appostazione delle principali voci di entrata, grazie anche all'integrazione con fonti esterne.

Non esiste un obbligo di quadratura del bilancio, o di sue parti specifiche. Per l'utilizzo dei dati è, quindi, necessaria una verifica delle quadrature. Esiste un problema relativo all'individuazione dei dati dei comuni che rientrano nelle Unioni dei comuni.

Nonostante i continui miglioramenti apportati, permane una scarsa possibilità di utilizzazione dei quadri dal 13 al 19 dei Certificati di conto consuntivo (contenenti variabili extra-contabili, relative a parametri di efficacia e di efficienza delle varie tipologie di servizi offerte dagli enti), a causa dei dubbi circa l'attendibilità dei dati riportati. Nei quadri appena citati vengono distinti servizi indispensabili (ad esempio, per i Comuni, anagrafe, protezione civile, istruzione, nettezza urbana, viabilità) e servizi a domanda individuale (sempre in ambito comunale, asili nido, mense scolastiche, impianti sportivi, teatri, musei). Per questi dati relativi ai servizi sarebbe utile inserire qualche indicatore in grado di segnalare l'incongruenza dei dati (ad esempio, intervalli di riferimento relativi a enti simili, a enti "virtuosi" nella compilazione dei Certificati).

Potrebbero, inoltre, essere richieste informazioni aggiuntive circa la struttura dell'occupazione locale, le aliquote dei principali tributi, le componenti dell'attivo patrimoniale, l'utilizzo di strumenti derivati. Le informazioni relative alle esternalizzazione dei servizi (gestiti non in economia ma con aziende municipalizzate, con aziende consortili, in concessione ad imprese private, ad imprese ed enti pubblici, con enti consortili) potrebbero essere collegate con quanto rilevato tramite le indagini della Corte dei Conti.

Queste importanti fonti possono essere utilizzate in svariati modi ai fini di una maggiore conoscenza della finanza territoriale. Attraverso analisi descrittive (per ripartizione geografica e/o classe dimensionale o tipologia istituzionale - capoluoghi o statuti speciali - economica e/o funzionale), analisi per cluster sulla base di caratteristiche strutturali, stime econometriche (spesa standard per i LEP e per le funzioni fondamentali locali, analisi di efficienza), analisi sui servizi pubblici locali, analisi sul fenomeno delle esternalizzazioni.

Si tratta di studi applicativi ormai presenti da tempo nei Rapporti prodotti dall'ISAE, anche in collaborazione con altri importanti Istituti regionali (IRPET di Firenze, IRES Piemonte, SRM di Napoli, IReR di Milano).

Oltre a una banca dati sulle grandezze degli enti territoriali, è indispensabile acquisire e sistematizzare, ai fini dell'attuazione del federalismo, informazioni sulla spesa statale regionalizzata e sulle imposte statali regionalizzate. Infatti, sussistono limiti conoscitivi circa la suddivisione territoriale delle imposte erariali, che devono essere colmati anche ai fini dell'attuazione del principio di territorialità esplicitamente richiamato nella Costituzione.

Tale implementazione delle conoscenze richiede un notevole sforzo di reperimento dei dati da diverse e variegate fonti (RGS, CPT, DPF) nonché una attività di coordinamento e raccordo al fine di ottenere una condivisione dei criteri da utilizzare per la suddivisione regionale dei dati.

Allo stesso modo è necessario convogliare in una unica banca dati le informazioni relative al livello delle aliquote dei vari tributi e agli importi e distribuzione sul territorio delle varie basi imponibili. Sono infatti indicazioni rilevanti sia per la standardizzazione delle entrate sia ai fini della costruzione dei meccanismi di flessibilità e di manovrabilità da attribuire all'autonomia finanziaria (al margine) dei vari enti.

Come, ai fini della quantificazione della spesa standard locale, è necessaria inoltre la costruzione di un data set adeguato, con numerose variabili, non solo di tipo finanziario, ma anche relative alle caratteristiche strutturali che possono influire sui comportamenti di spesa degli enti. E' quindi indispensabile acquisire, ad esempio, variabili territoriali (superficie, densità abitativa, altimetria, sismicità, abitazioni ...), demografiche (popolazione, composizione per classi di età, percentuale di giovani e di anziani, nuclei familiari, percentuale di stranieri ...), economiche (struttura produttiva, occupati per settore, tasso di occupazione, capacità ricettiva ...).