

ALLEGATO 1

DOCUMENTI DEL COMITATO TECNICO SCIENTIFICO E DEL COMITATO ISTITUZIONALE

Documento di sintesi del Comitato Tecnico Scientifico dell'Alta Commissione

“Indicazioni per adeguare il modello di federalismo fiscale all'art. 119 della Costituzione” (Allegato 1A)

Documenti del Comitato Istituzionale dell'Alta Commissione

“Prime considerazioni sulla definizione di criteri di perequazione con le prescrizioni dell'art.119 della Costituzione” (Allegato 1B)

“Monitoraggi, coordinamento e controlli per assicurare, nella fase di gestione, il rispetto del principio della neutralità finanziaria del federalismo fiscale” (Allegato 1C)

ALLEGATO 1A

Documento di sintesi, predisposto dal Comitato Tecnico-scientifico dell'Alta Commissione, recante “Indicazioni per adeguare il modello di federalismo fiscale all'art. 119 della Costituzione”

INDICE

1. Compiti dell'Alta Commissione e obiettivi del documento	2
2. Spese dello Stato e degli Enti territoriali	4
2.1 Indicazioni per la quantificazione delle spese dello Stato nelle materie da conferire.....	4
2.2 Indicazioni per la quantificazione della spesa standard degli enti territoriali.....	9
3. Autonomia tributaria	14
3.1 Problemi aperti	14
3.2 Indicazioni per il coordinamento del sistema tributario	16
3.3 Indicazioni in materia di tributi propri “derivati”	22
4. Compartecipazioni a tributi erariali	26
4.1 Definizione del concetto	26
4.2 Indicazioni per la disciplina delle compartecipazioni.....	27
5. Il fondo perequativo	33
5.1 Indicazioni dell'articolo 119 e del documento Regioni-Enti locali.....	33
5.2 Aspetti della perequazione presi in esame dal Comitato tecnico scientifico	34
5.3 Proposte sulla perequazione ampiamente condivise dai membri del Comitato	35
5.3.1 Tutela dell'autonomia di spesa degli Enti territoriali	36
5.3.2 Opportunità di modelli di perequazione “regionali”	36

5.3.3 Perequazione per la capacità fiscale e per il fabbisogno oggettivo di spesa	37
5.3.4 Modalità di finanziamento dei servizi con livelli essenziali di prestazioni	37
5.3.5 Opportunità di incentivi all'efficienza nella quantificazione e riparto del fondo perequativo.....	38
5.3.6 Opportunità di metodologie differenziate per tipologia di ente, ai fini del calcolo della capacità fiscale e del fabbisogno standard.....	39
5.3.7 Garanzie per gli Enti territoriali a fronte di un sistema di perequazione pro-efficienza	41
5.3.8 Opportunità di un congruo periodo transitorio per l'avvio del nuovo modello.....	41
5.4 Quale modello di perequazione: le ipotesi discusse	42
6. Il coordinamento della finanza pubblica.....	44
6.1 Quadro normativo e oggetto delle proposte del CTS.....	44
6.2 Proposte per l'adeguamento della normativa attuale sul patto di stabilità al testo vigente della Costituzione.....	46
6.2.1 Aspetti generali	46
6.2.2 Le questioni aperte della spesa per investimenti e delle spese sanitarie	47
6.3 Possibili vantaggi (e limiti) di una regionalizzazione, per stadi successivi, del patto di stabilità.....	49
6.4 Il monitoraggio della finanza degli enti territoriali.....	51

CAPITOLO 1. Compiti dell'Alta Commissione e obiettivi del documento

All'Alta Commissione di studio per la definizione dei principi generali della finanza pubblica e del sistema tributario (ACoFF), ai sensi dell'art. 3 della legge 27 dicembre 2002 n. 289, è affidato il compito di "indicare al Governo, sulla base dell'accordo di cui alla lettera a), i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione"¹. Questo compito è ribadito nell'accordo intervenuto il 18 giugno 2003 tra la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM, a tutt'oggi non ancora approvato in sede di Conferenza Unificata – Stato Regioni Autonomie. In tale accordo si precisa altresì che il documento dell'ACoFF dovrà contenere le proposte di attuazione dell'art. 119 Cost. e che esso dovrà articolarsi in una parte generale riguardante il sistema nel suo complesso e in una parte contenente indicazioni specifiche per Regioni, Province e Comuni. Infine nel documento si afferma che l'ACoFF dovrà procedere:

- a) alla ricognizione della finanza (ammontare delle risorse finanziarie complessive) di ciascun livello di governo - Stato, Regioni, Province e Comuni - in rapporto alle funzioni esercitate;
- b) alla proiezione dei fabbisogni in ordine all'attuazione dei processi di decentramento amministrativo e di attuazione del Titolo V".

Il presente documento, tenendo conto dei vincoli derivanti in primo luogo dall'articolo 119 della Costituzione e, in secondo luogo, dall'accordo Regioni - Enti Locali del 18 giugno 2003, si propone:

- a) di effettuare una ricognizione dei principali temi al centro del dibattito in sede di ACoFF, compreso quello del coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica;

¹ L'accordo a cui fa riferimento l'art. 3 citato nel testo è quello interistituzionale tra il Governo, le Regioni, i Comuni, le Province e le Comunità montane stipulato il 20 giugno 2002. Altri riferimenti normativi essenziali sull'Alta Commissione sono: il DPCM 9 aprile 2003 (pubblicato in g.u. n. 143/2003), che ha provveduto alla sua costituzione definendone anche la struttura; l'articolo 2 comma 20 della L. 24 dicembre 2003 n. 350, con il quale il termine per la conclusione dei lavori è stato prorogato al 30 settembre 2004; l'art. 1 quinquies della L. 19 ottobre 2004 n. 257 (pubblicata in g. u. n. 246/2004) che ha ulteriormente prorogato i lavori fino al 30 settembre 2005.

b) di proporre, in relazione ai temi individuati, alcune indicazioni che possano utilmente contribuire alla stesura del rapporto finale dell'ACoFF, volto a definire la struttura effettiva del nuovo modello di federalismo fiscale;

Le indicazioni di seguito illustrate fanno riferimento essenzialmente a due questioni. La prima concerne le spese degli Enti territoriali con riferimento all'approccio da seguire sia per la quantificazione degli ulteriori costi connessi all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, sia per l'individuazione di costi di riferimento standard per le funzioni attualmente svolte (cap. 2). La seconda concerne invece le modalità di finanziamento degli Enti territoriali e, quindi, la definizione delle caratteristiche delle varie componenti richiamate nell'articolo 119, componenti che, per altro, costituiscono le entrate tradizionali dei governi subcentrali in tutti i paesi, federali e non: entrate proprie, soprattutto di natura tributaria (cap. 3); compartecipazioni a tributi erariali (cap. 4), trasferimenti perequativi e altri trasferimenti aggiuntivi (cap. 5). Infine viene affrontato il tema del coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento ai problemi del rispetto del patto di stabilità (cap. 6).

CAPITOLO 2. Spese dello Stato e degli Enti territoriali

2.1 Indicazioni per la quantificazione delle spese dello Stato nelle materie da conferire

Per quanto riguarda questo aspetto, bisogna rilevare che la situazione è in parte ancora fluida, soprattutto per il fatto che è in discussione al Parlamento un progetto di ulteriore riforma del Titolo V della Costituzione (a.s. n. 2544, a.c. n. 4862) che amplia il ventaglio delle competenze esclusive delle Regioni allargandolo all'assistenza e organizzazione sanitaria, alla polizia locale e all'istruzione intesa come organizzazione, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, e come definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione. Anzi è, questo, uno dei motivi per cui i lavori dell'ACoFF hanno tardato a prendere avvio, insieme alla non intervenuta approvazione da parte della Conferenza

unificata del documento di indirizzi sui meccanismi del federalismo fiscale concordato da Regioni, Comuni e Province.

E' chiaro, però, che per delineare le caratteristiche generali del nuovo modello di federalismo fiscale, è comunque necessario disporre almeno di indicazioni di massima sulle dimensioni delle spese finali del bilancio dello Stato da decentrare agli Enti territoriali in seguito all'attuazione del titolo V della Costituzione. Già prima dell'approvazione definitiva della legge costituzionale n. 3 del 2001 alcune stime in proposito sono state predisposte. Esse, poi, sono state riviste e perfezionate a riforma approvata, utilizzando almeno due diverse fonti di dati: quelli della Ragioneria Generale sulla spesa statale regionalizzata e i dati del dipartimento per le Politiche di sviluppo, elaborati nell'ambito della ricerca "Conti pubblici territoriali". Un'ulteriore importante differenza tra le ricerche finora elaborate è che alcune considerano solo le spese finali dello Stato in materie di competenza regionale – quindi spese da trasferire -, altre considerano le spese complessive includendo anche i trasferimenti agli Enti territoriali per materie già esercitate. Infine in alcune di queste ricerche si è introdotta la distinzione tra funzioni da conferire nella competenza esclusiva delle Regioni e funzioni da conferire in regime di competenza concorrente: per le prime è stato ipotizzato che alle Regioni e agli Enti locali vada il 90% delle spese dello Stato, per le seconde il 70%.

Tenendo conto della diversità di approcci, va detto che, comunque, questi lavori producono risultati simili, stimando un aumento delle spese decentrate – al quale dovrebbe fare fronte una riduzione di pari ammontare delle spese finali iscritte nel bilancio dello Stato – tra 50 e 60 miliardi di euro, con riferimento alle sole Regioni a statuto ordinario. Tali analisi sono tuttavia difficilmente utilizzabili

ai fini dei lavori dell'ACoFF, in quanto fanno riferimento a dati che non tengono conto del già avvenuto decentramento di una parte delle spese dello Stato in seguito all'attuazione della legge 59 del 1997 – entrata a regime solo a partire dal 2001 – nonché per il fatto che esse non si basano su una puntuale analisi dei capitoli del bilancio dello Stato, come invece si è sempre fatto per definire in termini operativi l'entità della spesa da decentrare.

Sotto questo profilo potrebbe essere più utile l'indagine effettuata dalla "Commissione di studio sul federalismo amministrativo e fiscale nel nuovo Titolo V della Costituzione" (d'ora in avanti la Commissione), istituita presso la Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF), "Mappatura di funzioni amministrative ai sensi dell'art. 117 Cost., commi 3 e 4, e 118 Cost. e della disciplina della legge n. 131/2003 e conseguenti

oneri finanziari, strumentali e di personale”, la quale perviene a una stima complessiva di circa 17 miliardi da trasferire dal bilancio dello Stato a quelli delle Autonomie locali in relazione, però, alle sole funzioni di competenza esclusiva delle Regioni.

L’indagine della SSEF è stata effettuata rispettando indicazioni normative preesistenti sul metodo di calcolo delle spese dello Stato da trasferire agli Enti territoriali in attuazione del Titolo V della Costituzione. Ritenendo il Comitato che tali indicazioni rappresentino un punto di riferimento necessario, se ne riportano di seguito gli elementi essenziali. Al riguardo sembra in primo luogo opportuno richiamare quelle di cui all’articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Il comma 2 di tale articolo, oltre a specificare la procedura di approvazione dei disegni di legge per l’individuazione dei beni e delle risorse finanziarie umane, strumentali e organizzative necessarie per l’esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, precisa:

- che ciascuno dei disegni di legge non deve recare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica;
- che, nelle more dell’approvazione dei disegni di legge e sulla base di appositi accordi Stato-Regioni-Enti locali lo Stato può procedere ai trasferimenti di beni e risorse con appositi DPCM “secondo i principi di invarianza di spesa e con le modalità previste al numero 4 del punto II dell’accordo del 20 giugno 2002”² fra Stato, Regioni e Enti locali;
- che, per la predisposizione dei DPCM di cui al punto precedente, si dovrà tenere conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato e dal patto di stabilità e che, in quanto compatibili, vengano applicati gli articoli 3, 7, commi 8, 9, 10 e 11, e 8 del d.lgs. 112/1998.

Di particolare interesse risultano i principi dell’articolo 7 della legge n. 131/2003, in materia di quantificazione delle risorse finanziarie e materiali e sul personale da trasferire.

Per il primo aspetto, al fine di garantire la congrua copertura ... degli oneri derivanti dall’esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti nel

² Il numero 4 del punto II dell’accordo citato, stabilisce che, per l’attuazione del federalismo fiscale sia necessario introdurre nel DPEF (per il 2003, essendo l’accordo del 2002) la previsione: di una conferenza mista per definire l’impianto complessivo del federalismo fiscale; dell’avvio del trasferimento di una parte delle risorse necessarie per svolgere le competenze esclusive e le funzioni amministrative derivanti dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, da definire in legge finanziaria, senza oneri finanziari addizionali, con contestuale riduzione delle corrispondenti voci di costo del bilancio dello Stato, con particolare riferimento alle spese per le strutture statali.

rispetto dell'autonomia politica e di programmazione degli enti (comma 2, lettera b), si stabilisce al comma 3 che vengano attribuiti beni e risorse corrispondenti per ammontare a quelli utilizzati dallo Stato per l'esercizio delle medesime funzioni e compiti prima del conferimento, tenendo conto a tal fine:

- a) dei beni e delle risorse utilizzati dallo Stato in un arco temporale pluriennale, da un minimo di tre ad un massimo di cinque anni;
- b) dell'andamento complessivo delle spese finali iscritte nel bilancio statale nel medesimo periodo di riferimento;
- c) dei vincoli, degli obiettivi e delle regole di variazione delle entrate e delle spese pubbliche stabiliti nei documenti di programmazione economico-finanziaria, approvati dalle Camere, con riferimento sia agli anni che precedono la data del conferimento, sia agli esercizi considerati nel bilancio pluriennale in vigore alla data del conferimento medesimo.

Ovviamente l'attribuzione di tali risorse dovrà avvenire nel rispetto dei principi contenuti nell'art. 119 Cost. e, in particolare, del divieto di trasferimento con vincolo di destinazione. In proposito, nel dibattito in seno al Comitato, alcuni membri hanno sottolineato le difficoltà che potrebbero derivare da un rispetto letterale di tale vincolo, in quanto esso impedirebbe qualsiasi trasferimento dello Stato a favore di tutte le Regioni, anche in presenza di problemi aventi rilevanza nazionale, come ad esempio il fenomeno dell'immigrazione, e anche quando, sull'opportunità del finanziamento con trasferimenti specifici, ci sia l'accordo delle stesse Regioni. Una revisione del testo dell'art. 119, da questo punto di vista, potrebbe quindi risultare opportuna. Sembra, in ogni caso accettabile, sotto il profilo costituzionale, il finanziamento *in via transitoria* delle funzioni trasferite attraverso trasferimenti erariali.

Per quanto riguarda il personale – e sempre con riferimento all'art. 7 della Legge 131 del 2003 - rilevano invece i commi seguenti:

comma 4. Con i provvedimenti, di cui all'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, si provvede alla individuazione delle modalità e delle procedure di trasferimento, nonché dei criteri di ripartizione del personale. Ferma restando l'autonomia normativa e organizzativa degli Enti territoriali riceventi, al personale trasferito è comunque garantito il mantenimento della posizione retributiva già maturata. Il personale medesimo può optare per il mantenimento del trattamento previdenziale previgente.

comma 5. Al personale inquadrato nei ruoli delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane, si applica la disciplina sul trattamento economico e stipendiale e sul salario accessorio prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro per il comparto Regioni-autonomie locali.

comma 6. Gli oneri relativi al personale necessario per le funzioni conferite incrementano in pari misura il tetto di spesa di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Altre indicazioni interessanti riguardano:

- la possibilità di graduare, ma entro date certe, la decorrenza dell'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, organizzative e strumentali (comma 2, lettera a);
- il fatto che le entrate tributarie trasferite agli Enti territoriali debbano essere compensate da una riduzione delle entrate erariali (comma 2, lettera c);
- l'obbligo per lo Stato di provvedere al finanziamento dei fondi previsti in leggi pluriennali di spesa mantenendo gli stanziamenti già previsti dalle leggi stesse o dalla programmazione finanziaria triennale, nonché quello di finanziare, nella misura prevista nella legge istitutiva, i fondi gestiti mediante convenzione, sino alla scadenza delle convenzioni stesse (comma 7);
- la possibilità di finanziare, inizialmente, le funzioni e i compiti conferiti, con trasferimenti dal bilancio dello Stato, finché non vengano individuate le quote di tributi e risorse erariali da devolvere agli enti, come sembra indicare la lettera a) del comma 8.

Nel dibattito in seno al Comitato Tecnico Scientifico tali indicazioni sono state ritenute generalmente valide e utilizzabili, anche se integrate da alcune raccomandazioni.

In particolare:

- che, per la quantificazione delle spese in conto capitale si faccia riferimento ad un periodo di tempo più ampio di quello utilizzato per le spese correnti, data la maggiore variabilità delle uscite in questione,

- che il periodo di tempo nel quale le nuove funzioni sono finanziate con trasferimenti sia contenuto al massimo e, comunque, entro termini chiaramente prestabiliti e che, a regime, si applichi l'impianto dell'articolo 119 Cost.;
- che, per la regionalizzazione delle spese dello Stato da trasferire, si seguano criteri già sperimentati, come quelli usati dalla Ragioneria generale, e che, inizialmente, venga mantenuta la distribuzione storica delle spese sul territorio;
- che le spese dello Stato (in particolare quelle per incentivi alle attività produttive) che si traducono nell'alimentazione di fondi poi ripartiti ogni anno in base alle richieste di finanziamento provenienti dalle diverse Regioni, vengano trasferite utilizzando i trasferimenti aggiuntivi di cui al comma 5 dell'art. 119 Cost., mantenendo il sistema di riparto basato sul tiraggio della domanda regionale, in modo da evitare rischi di riduzione dell'efficienza dell'allocazione territoriale delle risorse, connessi al congelamento del riparto riscontrato in un determinato anno o in un determinato periodo;
- che sia opportuno trasferire in prima istanza le risorse alle Regioni, lasciando ad esse il compito di procedere all'ulteriore riparto tra gli Enti locali contestualmente al trasferimento delle funzioni amministrative da realizzarsi ai sensi dell'art. 118 Cost., e nell'ambito di criteri generali preventivamente concordati tra Stato, Regioni e Enti locali, e che sia rispettato il divieto, contenuto nell'art. 119, di trasferimenti con vincolo di destinazione;
- che, nella misura in cui le funzioni conferite vengano finanziate con tributi trasferiti dallo Stato, le entrate fiscali di quest'ultimo vengano ridotte in modo adeguato.

2.2 Indicazioni per la quantificazione della spesa standard degli Enti territoriali

Questa parte del lavoro dell'ACoFF ha un'importanza cruciale ai fini della determinazione dell'ammontare delle compartecipazioni, dell'importo complessivo del fondo perequativo, nonché della individuazione delle modalità di riparto di quest'ultimo tra gli enti beneficiari. Essa, infatti, deve

essere finalizzata ad individuare, per quanto possibile, i fattori strutturali e oggettivi – non influenzabili dalle amministrazioni regionali e locali - che determinano l'andamento delle spese e a stimare per ciascun ente la spesa standard che riflette tali fattori, isolando il residuo dovuto alla maggiore o minore ricchezza dell'ente e a fattori di natura politica (che non vanno presi in considerazione nel calcolo dei fabbisogni).

Quella di cui qui si sta discutendo è la perequazione dello Stato nei confronti degli Enti territoriali, da realizzarsi in applicazione degli artt. 117 Cost. (che include la perequazione finanziaria fra le competenze *esclusive* dello Stato) e 119 Cost. (che prevede l'istituzione di un fondo perequativo *statale*). Un modello alternativo di perequazione, di cui si è ampiamente discusso in letteratura e che ha trovato applicazione in vari paesi, prevede due livelli di perequazione: una prima perequazione effettuata dallo Stato nei confronti delle Regioni per la copertura del fabbisogno di area regionale (cioè della regione e degli Enti locali che rientrano nel territorio di ciascuna) ed una ulteriore perequazione effettuata dalla regione nei confronti degli Enti locali. In molti paesi federali la perequazione è strutturata proprio in questo modo e, nella stessa Italia, un modello di questo tipo è già applicato in due Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia) e nelle Province autonome di Trento e Bolzano³. Il Comitato si è però attenuto scrupolosamente – e non poteva fare altrimenti - alle prescrizioni costituzionali e alle indicazioni contenute nel documento Regioni - Enti Locali sugli aspetti strutturali del federalismo fiscale. In tale documento si prevede che lo Stato resti direttamente responsabile della perequazione sia nei confronti delle Regioni che nei confronti dei Comuni e delle Province (nonché delle Città metropolitane, quando esse saranno istituite)⁴.

Fatta questa premessa, i criteri da seguire possono essere indicati nei termini seguenti:

- la quantificazione delle spese degli Enti territoriali dovrebbero riguardare, distintamente, le Regioni, le Province e i Comuni;

³ Le due Province autonome hanno assorbito gran parte delle competenze della Regione, incluse le competenze in materia di finanza locale.

⁴ Nel dibattito in seno al Comitato è stato osservato da alcuni membri che, comunque, l'art. 119 Cost. non impedirebbe di impostare la perequazione su due livelli. Se l'inclusione della perequazione tra le materie di esclusiva competenza dello Stato (art. 117, comma 2 lett. e) viene letta tenendo conto della competenza concorrente delle Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, comma 3), un intervento delle Regioni in materia di perequazione degli Enti locali appare ammissibile, sia pure nell'ambito dei principi fondamentali definiti dallo Stato.

- per le Province e i Comuni le spese da prendere in considerazione dovrebbero essere quelle relative alle funzioni che tutti gli enti sono chiamati ad esercitare e, quindi, quelle essenziali e più diffuse⁵; ciò comporta, da un lato, una specifica (ed esclusiva) responsabilità dello Stato, che ha titolo a stabilire le funzioni attribuite a detti enti, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere m) e p), funzioni cui corrisponde il meccanismo di garanzia, riferito alla sufficienza delle risorse complessivamente disponibili di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost., come è stabilito nel comma 4 di tale articolo; dall'altro lato, un uguale principio di sufficienza delle risorse vale per le Regioni, in ordine alle funzioni ad esse attribuite da norme costituzionali (l'art. 117, commi 3 e 4), o da delega dello Stato; le funzioni regionali vanno in via di principio gestite secondo le regole dell'art. 118 Cost., attribuendo agli altri Enti territoriali le funzioni amministrative; spetta in tal caso alle Regioni medesime l'assicurare la sufficienza delle risorse, ai sensi dell'art. 119 Cost., commi 2, 3, 4;
- occorre non soltanto individuare le funzioni, per come è indicato nel punto precedente, ma altresì valutare il fabbisogno normale (cioè, facendo riferimento a condizioni appropriate di efficienza) che lo svolgimento di esse comporta; ciò con riferimento ai livelli ritenuti appropriati di dette funzioni.

Una corretta implementazione dei criteri sopra indicati presuppone che le spese, nei bilanci degli Enti territoriali, siano tratte da un'unica fonte. Allo stato attuale la soluzione migliore sembra essere quella di fare riferimento ai dati elaborati dall'Istat partendo dai certificati di consuntivo dei Comuni e delle Province e dall'elaborazione diretta dei bilanci delle Regioni. Nella discussione in seno al Comitato si è tuttavia osservato, da un lato che i certificati di consuntivo, pur avendo una struttura omogenea definita dal Ministero dell'interno, presentano ancora diversi errori di

⁵ Ad oggi non esiste un riferimento preciso. Si possono però richiamare i "servizi indispensabili" e quelli "a larga diffusione" identificati, per i Comuni e le Province, da due provvedimenti legislativi non più recentissimi. I servizi indispensabili sono stati individuati dal D. Lgs. n. 504/1992, che ha prodotto il seguente elenco per i Comuni: servizi connessi agli organi istituzionali; servizi generali; servizi connessi all'ufficio tecnico comunale; servizi di anagrafe e stato civile, statistico e inerenti alla difesa; servizi di polizia locale; servizi di polizia amministrativa; servizi di istruzione primaria; servizi di istruzione secondaria; servizi necroscopici, cimiteriali e trasporti funebri; servizi idrici e fontane; servizi di fogne, collettori e depuratori; servizi di nettezza urbana; servizi di viabilità e di illuminazione pubblica. I servizi maggiormente diffusi dei Comuni sono stati invece individuati dal Ministero dell'Interno, in applicazione del D. Lgs. n. 244/1997, nella seguente lista: servizi connessi alla gestione e alla conservazione del patrimonio; servizi di scuola materna; servizi connessi all'assistenza scolastica; servizi inerenti ad altri interventi sociali; servizi di assistenza e beneficenza. Per i servizi delle Province, si rinvia ai citati provvedimenti.

compilazione e una non uniforme utilizzazione delle voci in essi previste. Dall'altro che una lettura comparata dei dati dei bilanci delle Regioni è tuttora difficile, visto che ognuna redige il bilancio e il rendiconto secondo propri criteri, come dimostra il fatto che, presso la Ragioneria generale, è stata avviata un'attività volta a definire, con la collaborazione delle Regioni, un sistema omogeneo di classificazione delle entrate e delle spese. Il Comitato Tecnico Scientifico, per quanto di sua competenza, dà il suo pieno appoggio all'iniziativa ed auspica che, prima della conclusione dei lavori, il sistema di classificazione sia portato all'esame dell'ACoFF, affinché essa possa esprimere un proprio parere.

Nelle discussioni in seno al Comitato è poi emerso un sostanziale accordo sul fatto che, per l'analisi delle spese degli Enti territoriali, sia opportuno considerare soprattutto quelle di parte corrente, dato che le spese per investimenti:

- sono estremamente variabili di anno in anno;
- sono spesso finanziate con trasferimenti provenienti dall'Ue, dallo Stato e, nel caso di Comuni e Province, dalle Regioni. La loro dinamica non risponde, quindi solo ad esigenze locali⁶;
- sono spesso finanziate ricorrendo all'indebitamento o a forme di *project financing* e, quindi, a tipologie di entrate da considerare straordinarie e fortemente legate alla propensione all'indebitamento delle singole amministrazioni e alla loro capacità politica di attrarre investimenti privati sui loro progetti⁷.

Va anche osservato che il fondo perequativo al quale fa riferimento l'art. 119 comma 3 della Costituzione è un trasferimento ordinario volto ad integrare le entrate ordinarie dei singoli enti correlate al livello di sviluppo economico di ciascuno, in modo da garantire l'esercizio ordinario delle funzioni di competenza. Il che consiglia, di nuovo, di escludere dalla valutazione le spese per investimento.

La distinzione tra spese correnti e spese di investimento non è tuttavia agevole, essendo questo uno degli aspetti rispetto ai quali gli amministratori applicano spesso criteri di "contabilità creativa". Un utile

⁶ Osservazioni simili potrebbero valere per le spese correnti degli Enti territoriali relative a servizi per i quali siano previsti standard a livello nazionale o regionale. Tuttavia se tali standard vengono decisi nell'ambito di un processo di *partnership*, come avviene nella maggior parte dei casi, il problema potrebbe assumere proporzioni minori.

⁷ I costi prodotti da queste forme di finanziamento sono peraltro compresi (e debbono esserlo) nella parte corrente dei bilanci o, per dire meglio, nella situazione economica che essi mostrino, ai sensi del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali.

punto di riferimento al riguardo è rappresentato dall'art. 3, comma 18 della legge 24/12/2003, n. 350 (finanziaria per il 2004) che definisce in modo chiaro e uniforme per tutti gli Enti territoriali quali spese possano essere considerate di investimento⁸.

Per quanto riguarda infine la metodologia attraverso la quale arrivare alla determinazione della spesa standardizzata per livello di governo e per tipo di funzione, il Comitato Tecnico Scientifico non ha ritenuto opportuno entrare nel merito specifico. Nel corso del dibattito è però emerso un orientamento a favore del fatto che i gruppi di lavoro tengano conto di precedenti esperienze in questo campo. Per le Regioni ci si riferisce, in particolare, alla metodologia utilizzata per standardizzare le spese diverse dalla sanità ai fini del riparto del Fondo perequativo di cui al d. lgs 56 del 2000. Per gli Enti locali, invece, utili indicazioni possono essere tratte dagli studi effettuati in relazione all'art. 11 lett. f della L. 133/1999 con il quale il governo è stato delegato ad emanare uno o più decreti legislativi per regolare “la revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli Enti locali in funzione delle esigenze di perequazione connesse all'aumento dell'autonomia impositiva e alla capacità fiscale relativa all'ICI e alla compartecipazione all'IRPEF non facoltativa”, stabilendo che “la perequazione deve basarsi su quote capitarie definite in relazione alle caratteristiche territoriali, demografiche e infrastrutturali, nonché alle situazioni economiche e sociali ...”. In questi lavori, oltre ad una sperimentazione della significatività di alcune variabili esplicative delle spese, vengono esaminati i vantaggi e gli svantaggi di diverse soluzioni, ad esempio per quanto riguarda la suddivisione o meno dei Comuni in classi demografiche o la inclusione o meno delle entrate (proprie e derivate) tra le variabili esplicative. Data la maggiore diffusione del fenomeno rispetto all'epoca alla quale si riferiscono i dati utilizzati in questi studi, risultano

⁸ Il testo dell'art. 3, comma 18 è il seguente: “Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti: *a)* l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; *b)* la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; *c)* l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; *d)* gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; *e)* l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; *f)* le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; *g)* i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; *h)* i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; *i)* gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.”

interessanti anche le considerazioni relative al modo di contabilizzazione delle spese relative a servizi, al fine di evitare il manifestarsi di differenze di livelli di spesa legate esclusivamente alla forma di gestione.

Per quanto riguarda le funzioni trasferite ai sensi del novellato art. 117 Cost., è ipotizzabile l'assegnazione iniziale di risorse pari alla spesa storica, in analogia a quanto si è fatto per il c.d. decentramento amministrativo; ma tali risorse dovrebbero essere oggetto di un processo di perequazione che interessi un periodo di alcuni anni e che faccia gradualmente convergere la spesa effettiva sui valori della spesa standard. Analoga procedura dovrebbe essere seguita dalle Regioni in caso di trasferimento delle funzioni amministrative agli Enti locali.

CAPITOLO 3. Autonomia tributaria

3.1 Problemi aperti

Allo stato attuale gli Enti territoriali in Italia godono di un livello significativo di autonomia tributaria. Quest'ultima - calcolata in base al rapporto tra entrate di tributi il gettito dei quali possa essere modificato dagli Enti territoriali intervenendo almeno sulle aliquote e entrate correnti complessive - è infatti pari, mediamente, nelle Regioni ordinarie al 47%, nelle Province al 44% e nei Comuni al 46%⁹. Bisogna poi considerare, da un lato, che soprattutto i Comuni hanno ampie possibilità di ulteriore autofinanziamento attraverso la manovra delle tariffe sui servizi a domanda individuale da essi erogati e che le Regioni, o almeno alcune di esse, coprono una parte non del tutto indifferente delle spese sanitarie attraverso l'applicazione di ticket sulla diagnostica e sull'acquisto di farmaci (come risulta dalle prime rilevazioni del gruppo "Entrate tributarie minori" dell'ACoFF essi producono un gettito di circa 2 miliardi di euro).

Ciononostante l'autonomia tributaria degli Enti territoriali è indubbiamente uno dei problemi al centro dei lavori dell'Alta Commissione. Ciò dipende essenzialmente da due fattori.

⁹ Per le Regioni speciali il rapporto tra tributi propri e totale entrate correnti è invece pari, dato il peso delle compartecipazioni, a circa il 15%. I dati si riferiscono al 2002 e sono tratti dalla Relazione Generale sulla Situazione economica del Paese per il 2003.

In primo luogo va osservato che gli attuali tributi propri delle Regioni a statuto ordinario e degli Enti locali sono tutti tributi “derivati” nel senso che traggono origine da norme statali che non solo li disciplinano in tutti gli aspetti – rendendoli applicabili a prescindere dalle eventuali variazioni normative introdotte dagli Enti territoriali con l’esercizio del proprio potere regolamentare – ma, nella maggior parte dei casi li introducono addirittura nell’ordinamento. Il comma 2 dell’articolo 119 prevede, tuttavia, una nuova fattispecie di tributi propri, quelli stabiliti ed applicati dagli stessi Enti territoriali. Questi ultimi possono essere definiti tributi propri “autonomi” e, nella prospettiva di una piena attuazione del Titolo V della Costituzione, potrebbero assumere una notevole importanza e rafforzare l’autonomia politica – oltre che finanziaria - delle Regioni e degli Enti locali; in particolare, le Regioni potranno impiegarli per il finanziamento di una parte delle spese attinenti alle materie di propria esclusiva competenza¹⁰.

L’articolo 119, d’altra parte, precisa anche che tributi e entrate proprie potranno essere stabiliti ed applicati “in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. La individuazione, con legge, di principi fondamentali in materia appare dunque indispensabile e sembra auspicabile che l’ACoFF fornisca in proposito alcune prime indicazioni.

In secondo luogo, il tema dell’autonomia tributaria degli Enti territoriali è indubbiamente al centro dei lavori dell’ACoFF sotto il profilo di quelli che sono stati prima definiti come tributi propri “derivati”. La legittimità di questi ultimi rispetto alla Costituzione e la legittimità di interventi del governo volti a modificarne la struttura e l’allocazione del gettito tra i diversi livelli di governo è stata confermata da recenti sentenze della Corte costituzionale. Il Comitato ritiene comunque che – a prescindere dai contenuti specifici degli interventi centrali sui tributi propri devoluti - essi debbano continuare ad avere un ruolo prioritario nel finanziamento degli Enti territoriali. Il Comitato ritiene inoltre che, rispetto ai livelli attuali, debbano essere rafforzati i margini di autonomia decisionale riconosciuti agli Enti territoriali, in particolare per quanto riguarda gli interventi sulle aliquote. La possibilità di ottenere, dai tributi propri derivati, un gettito aggiuntivo rispetto a quello ottenibile con le aliquote di base previste dal governo centrale, deve infatti essere

¹⁰ Va osservato che un campo rispetto al quale potrebbe immaginarsi uno sviluppo significativo di tributi propri autonomi è quello della tutela ambientale. Allo stato attuale tale materia rientra tra le competenze esclusive dello Stato (art.117, comma 2 lett. s), ma al comma 3 dell’art. 117 tra le materie di legislazione concorrente rientrano anche quelle relative alla valorizzazione dei beni ambientali e tutela della salute (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 407 del 2002).

considerata una premessa essenziale affinché gli Enti territoriali possano fare fronte alle proprie spese effettive con entrate ordinarie.

3.2 Indicazioni per il coordinamento del sistema tributario

Secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 26.1.2004 l'attuazione del disegno costituzionale richiede come necessaria premessa "l'intervento del legislatore statale il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed Enti locali". Più avanti si evidenzia la "necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione e, data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito ... in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali ...".

Ancor prima, con la sentenza n. 111 del 26.1.1999 la Corte ha statuito che i principi fondamentali indicati nella legge quadro devono perseguire l'intento di unitarietà del sistema tributario, essendo il coordinamento finalizzato ad evitare "turbamento ai rapporti tributari nel resto del territorio nazionale".

Alcune prime indicazioni su come tale coordinamento potrebbe essere realizzato, possono essere ottenute partendo dalle norme in materia contenute negli articoli 117 e 119 della Costituzione.

L'art. 119, 2° comma, dispone espressamente che gli Enti locali e le Regioni "stabiliscono e applicano" i tributi propri "secondo i *principi di coordinamento* della finanza pubblica e *del sistema tributario*", rinviando così all'art. 117, 3° comma, che, come è noto, comprende il coordinamento tra le materie oggetto di legislazione concorrente.

A differenza del precedente art. 119 - in cui la legislazione ripartita era intesa nel senso che l'autonomia finanziaria regionale era subprimaria in quanto svolta nelle forme e nei limiti della legge statale che la coordinava - detto art. 117, 3° comma attribuisce ora la materia del coordinamento alla potestà legislativa (e quindi all'iniziativa) delle

Regioni. L'ultima parte del 3° comma dispone, infatti, espressamente che “nelle materie di legislazione concorrente (e quindi anche in materia di coordinamento del sistema tributario, n.d.r.) spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legge dello Stato”.

Dal complesso delle indicate disposizioni consegue che lo strumento della *legge statale* “quadro” o “cornice” o di “principio” è adottabile solo per la determinazione dei “principi fondamentali”. Il che vuol dire che il coordinamento non riconducibile a detti principi va effettuato, ai sensi del più volte citato art. 117, 3° comma, solo dalla *legge regionale* nei confronti degli Enti locali. Il coordinamento, infatti, presupporrebbe, per sua natura ed essenza, un soggetto che, nell'interesse generale dell'ordinamento, ha il compito di allineare gli interessi delle Regioni, dello stesso Stato e degli Enti locali; un soggetto cioè che esercita un potere, appunto, di coordinamento. E con il nuovo art. 117, 3° comma, questo potere, diversamente dal precedente art. 119, 1° comma, non spetta più allo Stato per quanto riguarda le materie estranee ai principi fondamentali, proprio perché la potestà legislativa in tema di coordinamento è ora espressamente attribuita alla Regione dallo stesso terzo comma¹¹.

Il coordinamento realizzato fuori dai principi fondamentali può riguardare, dunque, solo il rapporto tra Regioni ed Enti locali e non il rapporto tra Stato, le Regioni e gli Enti locali. Lo Stato, in quanto non sovraordinato alle Regioni nelle materie di legislazione concorrente (e, quindi, in materia di coordinamento), resta di conseguenza titolare di un potere di coordinamento nei confronti delle Regioni e degli Enti locali solo per quanto attiene alla determinazione dei principi fondamentali. E tale potere svolge non in quanto Stato-persona – e cioè come ente equiordinato rispetto agli ordinamenti coordinati (tra i quali è compreso lo stesso Stato-persona) – bensì quale Stato-ordinamento e cioè in nome e nell'interesse (non della finanza statale, ma) della finanza pubblica nel suo complesso. I limiti alla “competenza” finanziaria regionale imposti dalla legge statale derivano, quindi, solo dalla tutela di interessi pubblici generali che fanno capo all'ordinamento generale e non all'ordinamento particolare concorrente dello Stato(-persona).

In conclusione, da una lettura sistematica dell'art. 117, 3° comma e 119, 2° comma si desume che:

¹¹ Secondo alcuni membri del Comitato, quanto affermato nel testo può rappresentare una conferma dell'ammissibilità, sul piano costituzionale, di un sistema di perequazione articolato su due livelli, uno dallo Stato alle Regioni e uno dalle Regioni agli Enti locali. Secondo altri, la norma costituzionale rende assai difficile realizzare un efficace coordinamento fra i diversi livelli di governo.

- l'unico coordinamento possibile in senso tecnico tra Stato e Regioni è quello realizzato dallo Stato applicando i principi fondamentali;
- il coordinamento del sistema tributario che non si fonda sui principi fondamentali riguarda, invece, il rapporto tra le Regioni e gli Enti locali ed avviene, in sede di legislazione concorrente, per iniziativa legislativa delle Regioni in quanto titolari del potere di coordinamento;
- il potere di coordinamento delle Regioni deve svolgersi all'interno del territorio regionale con riferimento agli Enti locali che in esso insistono e, ovviamente, nel rispetto dei principi fondamentali posti previamente dallo Stato o, in mancanza – come si vedrà meglio più avanti - desumibili dall'ordinamento giuridico generale.

Questa ricostruzione dell'art. 117, 3° comma trova puntuale rispondenza nel più volte richiamato 2° comma dell'art. 119, il quale, nell'affermare che le Regioni e gli Enti locali svolgono la loro potestà d'imposizione "secondo i principi di coordinamento", sottintende che i principi di coordinamento cui tali enti devono sottostare sono quelli fissati dallo Stato con riferimento ai principi fondamentali e dalle stesse Regioni *versus* gli Enti locali con riferimento agli altri principi e criteri non considerabili fondamentali. Ben si comprende, quindi, come un passaggio decisivo del processo di adeguamento della vigente legislazione al nuovo titolo V sia quello della individuazione dei principi di coordinamento. Per quel che finora si è detto, questi possono a volte identificarsi con quelli fondamentali, e in tal caso spetta allo Stato fissarli; e a volte essere ispirati solo a criteri "politici", e in tale caso spetta alle Regioni stabilirli nell'ambito della loro competenza territoriale.

Ne consegue, comunque, un sistema abbastanza macchinoso, insufficiente e di non facile realizzazione, sul quale potrebbe tuttavia incidere positivamente l'istituzione del Senato federale o Camera delle Regioni, la cui funzione di coordinamento e di reciproca consultazione e di formazione di una volontà collegiale difficilmente potrà essere surrogata dal Consiglio delle autonomie locali (la cui istituzione, ai sensi dell'art. 123 Cost., ogni statuto regionale deve prevedere quale organo di consultazione fra Regioni e gli Enti locali) o dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali (che, ai sensi dell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001 in esame, dovrebbe essere integrata in sede legislativa statale da rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali).

Il Comitato ritiene, comunque, che sia essenziale valorizzare al massimo il principio della leale collaborazione tra livelli di governo. Sul piano più propriamente giuridico la leale collaborazione, che ispira il rapporto Stato-Regioni nella vecchia come nella nuova interpretazione della Corte costituzionale, si traduce sia in accorgimenti organizzativi - quale potrebbe essere in un futuro imprecisato il Senato federale -, sia in meccanismi procedurali, sia infine in disposizioni sul riparto di competenze, quale potrebbe essere quella dell'art. 117, terzo comma, in materia di coordinamento delle politiche fiscali, altrimenti incomprensibile.

Ciò premesso, non v'è dubbio che dei "principi fondamentali" – e cioè dei principi, stabili ed univoci, in qualche modo legati alla tutela dell'unità dell'ordinamento e ricavabili da parametri costituzionali – dovranno essere individuati e che sarebbe meglio che essi fossero fissati espressamente dallo Stato avendo come obiettivo il coordinamento preventivo del sistema tributario nel suo complesso e, comunque, la delimitazione di una *guide line* cui le Regioni (e gli Enti locali) devono attenersi nello svolgimento della loro potestà d'imposizione.

La puntuale fissazione di tali principi è importante perché:

- da un lato, è funzionale alla realizzazione da parte dello Stato delle più opportune politiche macro-economiche nell'interesse nazionale (e, quindi, anche delle Regioni e degli stessi Enti locali), avendo di mira soprattutto l'equità e la progressività del sistema e la non sovrapposizione delle basi imponibili dei tributi regionali e locali a quelle dei tributi statali oggetto di legislazione statale esclusiva;
- dall'altro, dovrebbe preservare lo svolgimento dell'autonomia tributaria degli Enti locali dal rischio di una eccessiva, indebita ed invasiva espansione della potestà legislativa tributaria delle Regioni medesime e, nello stesso tempo, dal rischio di un'assenza d'iniziativa legislativa in questo campo.

L'opportunità della espressa individuazione, con legge dello Stato, di tali principi consegue inoltre dalla constatazione che, in una materia delicata come quella tributaria, è del tutto sconsigliabile realizzare un sistema puro di "doppio binario" tra legge statale e legge regionale lasciando alle sole Regioni di individuare esse stesse, in sede legislativa, i principi fondamentali desumendoli dall'ordinamento giuridico statale (salvo poi lasciare *a posteriori* alla Corte costituzionale di verificare se i principi medesimi siano stati correttamente individuati e rispettati).

Ad una prima sommaria e molto generale riflessione, i principi fondamentali da riservare alla potestà legislativa dello Stato potrebbero individuarsi in particolare:

a) in quelli desumibili dalla Carta costituzionale e dallo statuto dei diritti del contribuente;

b) nella razionalità e coerenza dei singoli istituti tributari e del sistema tributario nel suo complesso. Da tale principio potrebbe discendere sia il principio di continenza, sia il divieto di sovrapposizione delle basi imponibili dei tributi regionali (e locali) alle basi imponibili dei tributi statali. Il principio di continenza si sostanzia: b₁) nell'obbligo della Regione di esercitare la potestà legislativa d'imposizione in funzione della corrispondenza del presupposto materiale del tributo proprio con gli interessi compresi nelle materie riservate all'ente locale ex art. 117 Cost; b₂) nel fatto che la competenza fiscale deve interferire sostanzialmente con gli interessi riconducibili alla collettività locale. Allo stesso principio potrebbe altresì ricondursi l'intervento coordinatore dello Stato, relativamente alla "misura" dell'autonomia tributaria spettante all'ente locale e, quindi, alla "estensione" della legislazione regionale in materia;

c) è per altro implicito nel principio della continenza quello di responsabilità: in tanto una Comunità territoriale ha titolo a decidere attraverso meccanismi politici della dimensione del suo bilancio, cioè del livello dei servizi pubblici locali resi disponibili ai cittadini, in quanto i costi prodotti da variazioni della spesa sostenuta siano posti a carico, almeno in via prevalente, dei componenti di detta comunità, e non di altri soggetti; rileva, a questo riguardo, l'incidenza dei tributi e non la mera percussione da essi prodotta;

d) nella omogeneità tra loro dei tributi che le diverse Regioni potranno distintamente disciplinare nello svolgimento della loro potestà legislativa. Quello di omogeneità dovrebbe essere in particolare un principio armonizzatore che impone di istituire tributi regionali e locali i quali, pur essendo diversi, d₁) siano tuttavia conciliabili e non antitetici quanto alla natura, d₂) siano, seppur *lato sensu*, dello stesso genere e si innestino, comunque, armonicamente nel sistema complessivo;

e) nella semplificazione sia dei sistemi tributari sia degli adempimenti posti a carico dei contribuenti;

f) nella limitazione dei trattamenti fiscali agevolativi, previsti dalle leggi regionali o regolati dagli Enti locali, che si rivelino fattori rilevanti di competizione dannosa. L'accento qui si pone nell'uso distorsivo della detassazione¹², essendo al contrario accettabile (e per certi versi auspicabile) nei sistemi di federalismo fiscale una naturale *tax competition* tra Regioni e tra Enti locali;

g) nella trasparenza delle decisioni di entrata (e di spesa) e nell'efficienza che ogni amministrazione, regionale o locale, deve garantire in termini di costi e benefici quanto all'amministrazione dei tributi.

La legge quadro dello Stato potrebbe inoltre prevedere una disciplina comune in tema di: 1) efficacia temporale delle leggi istitutive dei tributi propri; 2) interpretazione; 3) principio di affidamento del contribuente; 4) errore nell'interpretazione; 5) sanzioni amministrative; 6) accertamento e riscossione; 7) tutela dell'integrità patrimoniale. La rilevanza di tali questioni, che in realtà si coniugano con i principi di omogeneità, semplificazione ed efficienza, sembra posta dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 4 del 2004) nell'esigere un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale della disciplina dei tributi.

Altri principi potrebbero essere desunti dall'ordinamento giuridico con riferimento anche alle stesse caratteristiche geo-economiche degli enti impositori e alla loro competenza specifica (ad esempio, un principio fondamentale potrebbe essere quello di riservare la tassazione immobiliare ai Comuni in funzione della loro specializzazione urbanistica e del loro "dominio" sul territorio). Ma, per le ragioni sopra esposte, sarebbe intanto opportuno che alcuni principi tributari fondamentali - come quelli appena enunciati e altri via via elaborati anche con l'apporto della giurisprudenza della Corte costituzionale - più facilmente enucleabili e più certi, siano subito stabiliti dalla legge statale insieme alle relative appendici applicative. In una fase, come questa, di iniziale incerta attuazione del "federalismo fiscale" sarebbe davvero pericoloso, per l'armonia del sistema tributario nel suo complesso, lasciare alle singole Regioni di enucleare dall'ordinamento i principi fondamentali della materia tributaria e di distinguerli interpretativamente da quelli supremi, costituzionali, istituzionali e generali. Sarebbe meglio, invece, correre il rischio che lo Stato "crei" dei principi fondamentali, considerando tali anche principi che

¹² Ci si riferisce, in particolare, alla concessione di agevolazioni dirette ai non residenti, volte a favorire lo spostamento di attività economiche e basi imponibili.

forse, ad una più attenta analisi teorica, non lo sarebbero e rimettere alla Corte costituzionale di stabilire se la loro fissazione da parte dello Stato contrasti con il principio costituzionale di autonomia e sia intrusiva della sfera di legislazione esclusiva e di coordinamento delle Regioni ¹³.

3.3 Indicazioni in materia di tributi propri “derivati”

Si è accennato all’inizio di questo paragrafo che i tributi propri derivati – quelli previsti e disciplinati con legge dello Stato, ma sui quali la stessa normativa statale riconosce agli Enti territoriali poteri di intervento sul gettito almeno attraverso la modifica delle aliquote entro limiti prestabiliti – rappresentano attualmente la principale componente delle entrate tributarie proprie sia delle Regioni che degli Enti locali.

Si è anche detto che tali tributi sono stati riconosciuti legittimi dalla Corte costituzionale, la quale da un lato ha ammesso il potere degli Enti territoriali di intervenire su di essi nei limiti consentiti dalla legislazione statale, e dall’altro, ha riconosciuto al legislatore nazionale il potere di modificarne la disciplina o addirittura di sopprimerli, ovviamente prevedendo entrate sostitutive.

Infine si è detto che interventi del centro su questi tributi sono molto probabili. Ciò in quanto:

- i programmi del governo in materia di riduzione della pressione fiscale ai fini del rilancio dello sviluppo economico riguardano proprio i principali di questi tributi, l’Irap e l’addizionale regionale e comunale all’Irpef/Ire;
- esiste un consenso diffuso sull’opportunità di modificare la disciplina di alcuni di questi tributi, in particolare con riferimento, di nuovo, all’Irap, alle addizionali sull’Irpef e all’Ici;
- sarà comunque necessario potenziarne il gettito ottenibile, se si vuole mantenere almeno inalterato il valore attuale del rapporto tra entrate da tributi propri e totale delle entrate correnti (cioè il livello attuale di autonomia tributaria), a fronte del prevedibile

¹³ A proposito dei principi in materia di coordinamento del sistema tributario alcuni membri del Comitato hanno osservato che si potrebbe arrivare ad una loro definizione più precisa e analitica anche prendendo spunto da quelli indicati nella Legge Organica per il Finanziamento delle Comunità Autonome in Spagna.

aumento di queste ultime in seguito all'attuazione del Titolo V della Costituzione.

Rispetto a questo quadro generale, nel corso del seminario del 3 maggio 2004 "Giornata di studio sui temi del federalismo fiscale" il Presidente dell'ACoFF ha prospettato, tenendo conto di quanto affermato nel documento sui nodi strutturali del federalismo predisposto dalle Regioni e dagli Enti locali, alcuni indirizzi generali per il lavoro da svolgere in seno a tale organismo. Essi riguardano in particolare:

- il potenziamento del finanziamento degli Enti territoriali mediante entrate tributarie (proprie o compartecipate in funzione del gettito prodotto localmente) in modo da ridurre al minimo l'entità dei trasferimenti perequativi;
- l'ampliamento, rispetto alla situazione attuale, delle fattispecie di tributi erariali attribuiti agli Enti territoriali (in regime di compartecipazione o come tributi propri derivati) in particolare per quanto riguarda l'Iva, l'imposta sui servizi, le imposte sui giuochi;
- un riassetto complessivo della distribuzione tra livelli di governo dei tributi erariali, compresi quelli già in essere, avendo come principale criterio di riferimento quello della correlazione tra funzioni svolte e tipologia della base imponibile del tributo;
- la revisione della disciplina di alcuni degli attuali tributi propri derivati e, in particolare, dell'Irap e delle addizionali all'Irpef.

Nel corso del dibattito in seno al Comitato Tecnico Scientifico l'impostazione dei lavori dell'ACoFF nei termini sopra sinteticamente riportati è stata nel suo complesso e in via generale condivisa, soprattutto per quanto riguarda il potenziamento del ruolo delle entrate tributarie tra le fonti di finanziamento degli Enti territoriali. Si è ritenuto, infatti, che ciò possa contribuire a migliorare, rispetto alla situazione attuale, la programmabilità delle entrate e delle spese degli Enti territoriali - e, quindi, l'efficienza complessiva della gestione delle risorse - a patto che vengano rispettate alcune condizioni. Ad esempio, l'individuazione per periodi di tempo pluriennali delle quote di attribuzione del gettito dei tributi compartecipati e/o la previsione di procedure di consultazione degli enti territoriali per la modifica di tali quote.

Sono inoltre state avanzate alcune precisazioni che, a giudizio del Comitato, possono fornire un utile contributo ai gruppi di lavoro dell'ACoFF.

Per quanto riguarda i principi fondamentali a cui fare riferimento nel disegnare la struttura delle entrate tributarie degli Enti territoriali si è richiamata l'importanza di quelli costituzionali della progressività e della capacità contributiva. All'interno di questa cornice, il principio della correlazione – valutato un significativo passo avanti dal punto di vista culturale – può trovare ampi spazi di applicazione, soprattutto con riferimento ai tributi locali. Ad esempio, per quanto riguarda i Comuni, tenendo conto che molti dei loro interventi finiscono per produrre, direttamente o indirettamente, effetti sul valore degli immobili, il criterio della correlazione può servire efficacemente a giustificare sul piano teorico la concentrazione dei prelievi su tale base imponibile in capo a questo livello di governo. Motivazioni analoghe potrebbero essere utilizzate per concentrare in capo ai Comuni – o ai Comuni e alle Province – il prelievo sulle automobili, comprese le accise sui carburanti.

Sempre per quanto riguarda il principio della correlazione, è stato osservato che esso può assumere una rilevanza particolare nel caso dei tributi propri autonomi, istituiti con legge regionale. Anzi il fatto che sia riscontrabile un legame esplicito tra base imponibile colpita da un determinato tributo e l'esercizio di una determinata funzione – a livello regionale o locale – potrebbe costituire uno dei criteri generali in base al quale valutare l'ammissibilità di tali forme innovative di prelievo.

Ancora sul principio di correlazione sono state avanzate due osservazioni di carattere generale:

- che esso non sia inteso in senso letterale in modo da prefigurare vere e proprie imposte di scopo. Precedenti esperienze di questo tipo (come ad esempio, per i Comuni, i contributi di urbanizzazione o i proventi delle multe) dimostrano, infatti, che una volta stabilito il vincolo, gli amministratori vengono a trovarsi spesso nella necessità di aggirarlo ricorrendo ad artifici contabili;
- che i vantaggi di ricorrere al principio della correlazione vengano valutati tenendo conto anche dei problemi a cui esso in qualche caso può dare luogo. Ad esempio, se in base ad a tale principio può essere giustificata l'attribuzione ai Comuni del prelievo sui carburanti, le difficoltà connesse all'allocazione del gettito in base ai consumi a livello comunale e/o la scarsità del gettito

ottenibile dai piccoli Comuni¹⁴, potrebbe comunque consigliare di spostare questo tipo di entrata a livello provinciale o regionale.

Un altro aspetto discusso in seno al Comitato riguarda in modo specifico l'autonomia tributaria degli Enti locali. Se è vero che, comunque, il finanziamento degli Enti territoriali mediante entrate tributarie può favorire un uso efficiente delle risorse, è anche vero che, dal punto vista specifico della promozione dell'*accountability* – nonché per permettere agli Enti territoriali di essere effettivamente in grado di rispettare le regole del patto di stabilità e di attuare idonee politiche di spesa autonomamente decise - il riconoscimento agli amministratori locali di un effettivo potere fiscale appare essenziale. In altre parole, nel nuovo modello di federalismo fiscale le entrate tributarie degli Enti territoriali dovrebbero essere in parte significativa costituite da tributi propri in senso stretto e derivati, oltre che da semplici compartecipazioni. Al riguardo è stato anche sottolineato che i poteri riconosciuti agli Enti territoriali dalla normativa statale dovrebbero poter consentire variazioni del gettito significative, ma dovrebbero anche concentrarsi – quanto ai tributi propri devoluti - soprattutto sulla manovra delle aliquote, lasciando che altri profili della disciplina dei singoli tributi – come la concessione di agevolazioni, il sistema di valutazione della base imponibile o la progressività del prelievo - siano determinati preventivamente dalla legislazione nazionale. In questo modo, da un lato sarebbe più facile, per il cittadino, percepire le differenze nel livello del prelievo e, dall'altro, diventerebbe più agevole valutare la capacità finanziaria standard ai fini del riparto del fondo perequativo. Per i tributi propri autonomi, invece, l'autonomia normativa delle Regioni in campo tributario dovrebbe essere piena ed esclusiva - nell'ambito ben inteso dei principi fondamentali dettati dallo Stato - e l'autonomia degli Enti locali dovrebbe esercitarsi nell'ambito delle tipologie e delle categorizzazioni individuate nella legge regionale (art. 114 Cost., comma 3).

¹⁴ Alcuni dei quali sono privi di distributori di carburante.

CAPITOLO 4. Compartecipazioni a tributi erariali

4.1 Definizione del concetto

Per quanto, con la riforma del modello di federalismo fiscale, possa essere ampliata la capacità degli Enti territoriali di autofinanziarsi con tributi propri (autonomi o derivati), sta di fatto che un ruolo importante dovranno svolgere anche le compartecipazioni a tributi erariali, menzionate al comma 2 dell'articolo 119 tra le fonti di finanziamento ordinario degli Enti territoriali. Al riguardo, sempre nel comma 2, si specifica che dovrà trattarsi di “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”. Si tratta di un criterio che contiene un margine di ambiguità, in quanto potrebbe riferirsi al luogo della riscossione, a quello della formazione dell'imponibile o a quello in cui si verificano gli effetti finali (incidenza) dell'imposta. In proposito si ritiene che si debba propendere per la seconda interpretazione, dato che nel primo caso l'attribuzione delle risorse alle Regioni e agli Enti locali avverrebbe in modo più sperequato e, soprattutto, in modo piuttosto casuale, essendo il riparto influenzato in modo determinante dalla collocazione della sede legale delle imprese, che per molti tributi determina il luogo del versamento. D'altra parte, fare riferimento all'incidenza effettiva dell'imposta appare spesso problematico.

Nel sistema attuale di finanziamento degli Enti territoriali si riscontrano diverse fattispecie che rispondono alla definizione sopra indicata. Il caso più importante riguarda le Regioni a statuto speciale nelle quali la maggior parte delle entrate correnti deriva proprio dall'attribuzione di quote, diverse da regione a regione, del gettito dei tributi erariali riferibile al territorio¹⁵. Questo tipo di entrata concorre, tuttavia, anche al finanziamento delle spese delle Regioni ordinarie, delle Province e dei Comuni. Le fattispecie più importanti sono, per le Regioni, la compartecipazione all'accisa sulle benzine; per le Province l'imposta sull'assicurazione dei veicoli per responsabilità civile e la compartecipazione al gettito dell'Irpef nella misura dell'1%; per i Comuni l'addizionale comunale sui consumi di energia elettrica e la compartecipazione al gettito dell'Irpef nella misura del 6,5%¹⁶.

¹⁵ La gamma dei tributi erariali presi a riferimento varia da regione a regione, pur essendovi una base comune molto ampia.

¹⁶ L'imposta sulle assicurazioni per responsabilità civile e l'addizionale comunale ai consumi di energia elettrica devono essere considerate “compartecipazioni” – e non tributi propri derivati - in quanto gli Enti locali, pur beneficiando del 100% del gettito prodotto nel loro territorio, non hanno alcun potere di

Non può invece essere fatta rientrare tra le compartecipazioni di cui al comma 2 dell'articolo 119, quella delle Regioni ordinarie al gettito dell'Iva, prevista dal d.lgs. 56 del 2000. In questo caso, infatti, la quota effettivamente percepita dalle Regioni, non dipende dal gettito prodotto nel territorio di ciascuna ma è frutto di un riparto in termini pro capite del gettito complessivamente riscosso nel territorio di tutte le Regioni ordinarie, corretto per tenere conto della capacità fiscale, del fabbisogno sanitario e del fabbisogno relativo all'esercizio delle funzioni diverse dalla sanità. In definitiva, anche se nei bilanci regionali tale entrata viene considerata una compartecipazione – o, addirittura, un'entrata tributaria propria – si tratta a tutti gli effetti di un trasferimento perequativo il cui importo complessivo è collegato ad una quota del gettito di un tributo erariale (cioè a una quota dell'Iva). Va tuttavia osservato che il d.lgs 56/2000 prevede anche la quantificazione delle quote che spetterebbero a ciascuna regione in base al criterio geografico. Concettualmente è quindi possibile distinguere due fasi:

- 1) attribuzione a ciascuna Regione di circa il 38% del gettito Iva prodotto nel suo territorio (stimato in base ai consumi delle famiglie);
- 2) trasferimenti dal bilancio delle Regioni più dotate di risorse al fondo perequativo e dal fondo perequativo alle Regioni meno dotate.

4.2 Indicazioni per la disciplina delle compartecipazioni

Con riferimento alle compartecipazioni, si ritiene che ad esse possa utilmente farsi ricorso per il finanziamento degli Enti territoriali, a condizione:

- che esse siano affiancate da tributi propri in senso stretto e da tributi propri devoluti capaci di fornire un gettito significativo e rispetto ai quali gli Enti territoriali godano di ampi poteri di manovra, almeno delle aliquote;
- che la misura delle compartecipazioni, in linea con quanto indicato nel documento delle Regioni e degli Enti locali sui

intervento sul tributo, compresa la manovra delle aliquote. Per quanto riguarda la compartecipazione all'Irpef degli Enti locali, la misura è stata fissata dalla LF 2003 (legge n. 289/2002, art 31, comma 8) per il 2003 e confermata dall'art. 2, comma 18 della LF 2004.

meccanismi strutturali del federalismo fiscale, venga fissata per periodi di tempo pluriennali e attraverso un processo che si basi sull'accordo e sulla leale collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali.

Inoltre, pur evitando di entrare nel merito della scelta dei singoli tributi da attribuire agli Enti territoriali in regime di compartecipazione – cosa che può essere più produttivamente fatta dai gruppi di lavoro sulle entrate costituiti presso l'ACoFF e dalla stessa Alta Commissione – sembra comunque opportuno cercare di definire alcuni aspetti fondamentali della disciplina di questa fonte di finanziamento, nonché proporre alcuni criteri per la scelta dei tributi da mettere in regime di compartecipazione.

In primo luogo si ritiene che la misura delle compartecipazioni dovrebbe essere uniforme per ciascun livello di governo - anche se ovviamente specifica per ognuno dei tributi che si deciderà di assoggettare a tale regime – e che, per ciascun livello di governo, i tributi compartecipati dovrebbero essere sempre gli stessi.

A tale conclusione si è giunti dopo aver vagliato i vantaggi e gli svantaggi della soluzione alternativa, cioè quella di prevedere, per gli Enti territoriali dove è maggiore il divario tra entrate proprie standard e costi standard connessi all'esercizio ordinario delle funzioni attribuite dallo Stato, quote di compartecipazione più elevate e/o un più ampio numero di tributi compartecipati.

I vantaggi di questa seconda soluzione, allo stato attuale applicata – e in base a criteri per certi aspetti discutibili¹⁷ - solo nei confronti delle Regioni a statuto speciale, sono soprattutto due:

- quello di consentire di ridurre al minimo l'entità del fondo perequativo, visto che gran parte degli obiettivi propri del fondo potrebbe essere soddisfatta intervenendo, come si è detto, sulla misura delle compartecipazioni e/o sul ventaglio dei tributi compartecipati;
- quello di consentire di far fronte, almeno in parte, alle differenze di capacità fiscale e di fabbisogno di spesa legate a fattori oggettivi (come la dimensione e le caratteristiche territoriali e demografiche) intervenendo sulle compartecipazioni.

¹⁷ Ci si riferisce, in particolare, al fatto che nelle Regioni speciali il ventaglio dei tributi compartecipati e la misura delle compartecipazioni sono state stabilite non solo tenendo conto del costo delle funzioni da esercitare e della capacità di autofinanziamento, ma anche in base a valutazioni di natura politica. Sembrano inoltre discutibili anche i criteri utilizzati per determinare l'entità del gettito di competenza di ogni regione o provincia autonoma.

Maggiori sembrano però essere gli aspetti negativi, tra i quali meritano di essere menzionati almeno i seguenti:

- quello di rendere poco trasparente il sistema di finanziamento degli Enti territoriali e il contributo alle loro spese fornito dallo Stato attraverso la cessione di parte del gettito dei suoi tributi (già ora, nonostante l'esiguo numero delle Regioni speciali, è difficile ricostruire un quadro esatto del sistema delle compartecipazioni previste a loro favore);
- quello di rendere più complessa la gestione della perequazione visto che, a fronte di variazioni (inevitabili nel corso del tempo) del fabbisogno di spesa e della capacità di autofinanziamento dei singoli enti, bisognerebbe intervenire sia sulla misura delle compartecipazioni che sul fondo perequativo;
- quello di ridurre la programmabilità di tali entrate per periodi pluriennali, visto che la quota del gettito attribuita ad ogni ente – nell'ipotesi in cui le compartecipazioni venissero fissate in modo differenziato per tenere conto delle differenze di fabbisogno di spesa relativamente a servizi per i quali siano previsti livelli essenziali di prestazioni - dovrebbe necessariamente subire variazioni frequenti;
- quello di aumentare i costi di transazione, visto che le aliquote di compartecipazione dovrebbero essere concordate fra lo Stato e ogni singolo ente invece che fra lo Stato e il complesso delle autonomie locali.

Per i motivi sopra indicati, sembrano da considerare favorevolmente compartecipazioni strutturate in modo uniforme per ciascun livello di governo. Forme differenziate di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali appaiono tuttavia praticabili nei confronti di specifiche Regioni qualora, in futuro, trovi applicazione il comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione relativo a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Ma va anche osservato che il testo di ulteriore riforma del Titolo V attualmente all'esame del Parlamento prevede l'abrogazione di tale comma.

Per quanto riguarda altri aspetti generali del sistema delle compartecipazioni, rileva in primo luogo quello della determinazione della misura delle compartecipazioni, al momento di avvio del nuovo modello di finanziamento. In particolare si pone il problema se essa debba essere stabilita in modo da garantire entrate tributarie adeguate al costo standard

delle funzioni normali¹⁸ solo nella regione (o nel comune, provincia) più ricca o, al contrario, in tutte quelle con capacità fiscale superiore alla media nazionale. Nel primo caso le aliquote di compartecipazione sono più basse che nel secondo, in quanto, facendosi riferimento al territorio economicamente più sviluppato, saranno in assoluto più elevati sia il potenziale di autofinanziamento delle spese mediante entrate proprie degli Enti territoriali in esso localizzati, sia l'ammontare del gettito dei tributi erariali rispetto al quale calcolare la quota necessaria a integrare le entrate proprie degli stessi enti, in modo da garantire la copertura del fabbisogno oggettivo di spesa. Il fatto che, prendendo a riferimento il territorio più ricco, la quota del gettito dei tributi erariali da compartecipare sia la più bassa possibile, può essere tuttavia visto positivamente - data la situazione della finanza pubblica e dato che il governo centrale dovrà continuare a farsi carico, da solo, degli oneri finanziari connessi al debito pubblico - in quanto lascerebbe nella disponibilità dello Stato una quota maggiore di entrate tributarie e in quanto appare più facile, almeno in teoria, controllare la dinamica di un fondo finanziato con entrate già acquisite al bilancio del governo centrale, piuttosto che intervenire sulle aliquote di compartecipazione al fine di ridurre la quota del gettito destinata agli Enti territoriali.

Tale soluzione sembrerebbe inoltre da preferire per i seguenti motivi:

- è l'unico approccio che consente di non attribuire a nessun ente territoriale di un determinato livello di governo risorse in eccesso rispetto al fabbisogno oggettivo di spesa non coperto da entrate proprie, almeno nell'anno zero di applicazione del nuovo modello di finanziamento¹⁹.

¹⁸ Questo modello ha senso solo se si prende in considerazione, non già la spesa effettiva, ma la spesa standard, ovvero la spesa per le funzioni *normali* calcolata sulla base di *costi standard*. Altrimenti si finirebbe per finanziare con le compartecipazioni anche i servizi forniti "in eccesso" con risorse proprie degli Enti locali e delle Regioni (incluse le addizionali superiori al minimo di legge). Nel determinare la spesa standard riconosciuta all'ente più ricco bisognerebbe tenere conto anche dell'effetto ricchezza, ovvero della tendenza degli enti più ricchi ad offrire una gamma di servizi più ampia e ad offrire gli altri servizi ad un livello comunque superiore rispetto agli altri enti. I dati di spesa andrebbero quindi opportunamente lavorati con modalità che però non sono facilmente eseguibili. Questa operazione è però assolutamente necessaria perché, a differenza del modello che garantisce la copertura dei fabbisogni complessivi di tutti gli enti e ridistribuisce poi le risorse fra gli enti più ricchi e quelli più poveri, qui non c'è prelievo alcuno a carico dell'ente con maggiori risorse.

¹⁹ Negli anni successivi, tuttavia, tale condizione potrebbe venire meno. Ad esempio, una volta fissata la misura delle compartecipazioni in modo da garantire, nell'anno zero, il pareggio tra fabbisogno standardizzato e entrate tributarie standard (proprie e compartecipate) nell'ente territoriale più ricco, negli anni successivi in questo stesso ente le entrate tributarie standard potrebbero dare luogo ad un gettito diverso dal fabbisogno (per eccesso, ma anche per difetto). Una possibile soluzione al problema indicato è quella di considerare fin dall'inizio la misura della compartecipazione dell'ente più ricco - da attribuire anche a tutti gli altri enti - variabile nel tempo (maggiori dettagli in proposito sono forniti nel paragrafo sulla perequazione).

- è un approccio che consente di ridurre al minimo il numero di Enti territoriali non interessati ai trasferimenti perequativi dello Stato. Solo quelli più ricchi, infatti, sarebbero in grado di finanziare le proprie spese esclusivamente con entrate proprie e con il gettito delle partecipazioni. Tutti gli altri sarebbero quindi interessati al mantenimento e ad una adeguata crescita dei trasferimenti perequativi dello Stato e ciò, in un paese come l'Italia, ancora caratterizzato da forti differenze di livello di sviluppo economico, sembra da considerare un fattore positivo.

Con riferimento al secondo punto è stato osservato²⁰, d'altra parte, che se tutti gli enti meno uno (quello più ricco) avessero diritto ai trasferimenti perequativi, tutti gli enti tranne uno potrebbero coalizzarsi contro lo Stato per chiedere una crescita progressiva e continua del fondo perequativo (o dei fondi perequativi): si ripresenterebbe quindi il problema del terzo pagante e potrebbe essere più difficile contenere la spesa pubblica (tutto l'opposto di quello che si vorrebbe forse ottenere con il federalismo). Con la soluzione opposta, ovvero copertura dei fabbisogni complessivi di tutti gli enti con risorse proprie e partecipazioni e successiva redistribuzione pseudo-orizzontale²¹, gli enti più ricchi potrebbero essere portati ad opporsi alla progressiva espansione del fondo perequativo, innescando meccanismi virtuosi di controllo della spesa e di incremento dell'efficienza della spesa locale. In altre parole, la perequazione pseudo-orizzontale, per quanto sgradita a molte amministrazioni periferiche, potrebbe contribuire a rendere più trasparente il processo di perequazione, introducendo nel sistema più etica e consapevolezza e incentivando gli enti beneficiari a contenere la spesa e a ridurre l'evasione.

Sempre con riferimento alle partecipazioni, possono essere avanzate altre considerazioni.

In primo luogo sembra opportuno che al rafforzamento delle entrate da partecipazioni degli Enti territoriali debba corrispondere un loro maggiore ed effettivo coinvolgimento nella lotta all'evasione fiscale. A questo scopo appare necessario prevedere che gli Enti territoriali possano collaborare con l'amministrazione centrale alla fase di accertamento delle imposte e che una quota del maggior gettito derivante da accertamenti

²⁰ Questa tesi, in seno al Comitato, è stata sostenuta in particolare dal prof. Carlo Buratti.

²¹ Per perequazione pseudo-orizzontale, come si è già accennato, si intende un sistema simile a quello in vigore per le Regioni con il d. lgs. n. 56/2000, nel quale gli enti più ricchi si fanno carico della perequazione senza un effettivo passaggio di fondi dagli enti più ricchi a quelli meno ricchi, in quanto lo Stato funziona da camera di compensazione gestendo i flussi finanziari fra enti.

compiuti dagli Enti territoriali resti nelle disponibilità dell'ente che ha contribuito alla sua emersione.

In secondo luogo, per quanto riguarda i criteri a cui fare riferimento per individuare i tributi erariali da mettere in regime di compartecipazione, due sono stati ritenuti di particolare importanza: il grado di attendibilità del riparto territoriale del gettito, da un lato, e, dall'altro, il livello di sperequazione della distribuzione territoriale del gettito.

Il grado di attendibilità del riparto può ragionevolmente essere ritenuto elevato quando, con riferimento al territorio regionale, i dati sugli incassi di un determinato tributo forniscono informazioni attendibili sul gettito prodotto. Ciò si verifica, in particolare, per alcune imposte minori come quelle sui giochi, le accise (soprattutto quella sul gas metano) e le imposte di bollo (anche se per il bollo versato in modo virtuale, l'imputazione del gettito presenta alcune difficoltà). Per le grandi imposte – e in particolare per l'Iva (28,6% del totale del gettito 2001) e l'Irpeg (11,6%) – allo stadio attuale è invece sempre necessario ricorrere a stime.

Per quanto riguarda il secondo fattore, può invece farsi riferimento alle differenze di gettito pro capite tra le diverse Regioni, al fine di preferire i tributi per i quali tali differenze risultino più contenute. I tributi che, sotto questo profilo, appaiono più idonei ad essere posti in regime di compartecipazione – presentando divari di gettito pro capite tra il nord ed il sud estremamente contenuti – sono le imposte sui giochi e quelle sui tabacchi. Per le tre imposte maggiori prima menzionate, quella per la quale appare più difficile ipotizzare una compartecipazione degli Enti territoriali è sicuramente l'Irpeg, visto che il gettito pro capite relativo al nord supera dell'80% quello del sud. Considerazioni opposte valgono per l'Iva: il gettito, infatti, oltre ad essere molto consistente, presenta differenze in termini pro capite tra il nord e il sud abbastanza contenute rispetto sia all'Irpeg che alla stessa Irpef. Questa imposta si presta dunque sicuramente ad essere posta in regime di compartecipazione e potrebbe utilmente rappresentare, almeno per le Regioni, la principale entrata tributaria di questo tipo. Tanto più se, anche per effetto di recenti innovazioni sul piano normativo, si riuscissero ad ottenere informazioni utili per correggere il metodo attuale di riparto territoriale del gettito, in modo da renderlo maggiormente attendibile²².

Va osservato, d'altro canto, che in molti paesi a struttura federale le compartecipazioni all'imposta sul reddito rappresentano una fonte

²² Ci si riferisce in particolare all'art. 2 della L.F. 2004 che, modificando l'art. 33 del D.L.269/2003, obbliga i soggetti Iva a indicare separatamente, nella dichiarazione annuale, le operazioni effettuate nei confronti dei soggetti Iva e dei consumatori finali.

importante di entrata dei governi regionali e locali. Un modello di federalismo fiscale largamente diffuso prevede la compartecipazione di più livelli di governo ai principali tributi, fra cui va posta, naturalmente, l'Irpef. Questa soluzione consente, da un lato, una maggiore omogeneità della dinamica delle entrate dei diversi livelli di governo, dall'altro può agevolare l'effettivo coordinamento delle politiche fiscali: risulta infatti indubbiamente più facile coordinare tagli fiscali (o inasprimenti del prelievo) partendo da una struttura (in una certa misura) simile dei vari sistemi tributari. Il Comitato ritiene quindi che le compartecipazioni all'Irpef potranno continuare ad essere uno strumento di finanziamento delle autonomie territoriali.

CAPITOLO 5. Il fondo perequativo

5.1 Indicazioni dell'articolo 119 e del documento Regioni-Enti locali

Strettamente connesso ai profili ai quali fin qui si è fatto riferimento è il tema dei trasferimenti finanziari destinati ad integrare le entrate degli Enti territoriali direttamente correlate al livello di capacità fiscale di ciascuno, in modo da consentire anche a quelli economicamente deboli di svolgere le funzioni di loro competenza.

In proposito l'articolo 119 della Costituzione prevede al comma 3 che, per i territori con minore capacità fiscale, sia istituito un fondo perequativo destinato ad integrare, senza vincoli di destinazione, le entrate proprie degli Enti territoriali e quelle derivanti da tributi dello Stato compartecipati. Al comma 4 dello stesso articolo 119 si precisa che l'insieme delle risorse acquisite attraverso questi canali "consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Alla lettera e) del comma 2 dell'articolo 117 si precisa poi che "la perequazione delle risorse finanziarie" – alla quale è ragionevole immaginare che concorrano anche i trasferimenti aggiuntivi di cui al comma 5 - è una competenza esclusiva dello Stato.

Indicazioni in tema di perequazione sono contenute nel più volte richiamato documento congiunto Regioni - Enti locali. Vi si afferma che il fondo perequativo dovrà essere dimensionato in modo da consentire il "normale esercizio" delle funzioni attribuite agli Enti territoriali e, al punto

c), che le entrate proprie, quelle in compartecipazione e le assegnazioni del fondo perequativo “devono” consentire agli Enti territoriali di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.... intendendosi in tal modo definitivamente conclusa l’esperienza della finanza derivata”²³.

Sempre nel documento citato si afferma inoltre:

- che i criteri di riparto del fondo sono decisi con legge dello Stato con il concorso delle Regioni e degli Enti locali;
- che il fondo deve essere distinto per Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni;
- che, relativamente alle funzioni trasferite dalle Regioni agli Enti locali, i trasferimenti perequativi a favore di questi ultimi sono gestiti dalle Regioni, previo il raggiungimento di accordi nei Consigli delle autonomie o in altre sedi analoghe (il che sembra prefigurare due canali di perequazione, uno dallo Stato a tutti gli Enti territoriali e uno di ogni regione nei confronti dei propri Enti locali).

5.2 Aspetti della perequazione presi in esame dal Comitato tecnico scientifico

Partendo dalle indicazioni sopra riportate – che, come si è più volte sottolineato nel presente documento, rappresentano un punto di riferimento essenziale per la costruzione del nuovo modello di federalismo fiscale – nel Comitato si è sviluppato un ampio dibattito volto a definire alcune caratteristiche generali del sistema di perequazione. In particolare sono stati esaminati i punti seguenti:

- tutela dell’autonomia di spesa degli Enti territoriali
- opportunità di sistemi di perequazione “regionali”, ulteriori rispetto al sistema di perequazione nazionale;
- opportunità di indirizzare la perequazione a compensare le differenze tra enti in relazione sia alla capacità fiscale che al fabbisogno oggettivo di spesa, in particolare quando è in gioco la tutela di livelli essenziali di prestazioni, previsti dallo Stato;

²³ Sono sostanzialmente le stesse parole impiegate dal legislatore costituzionale nell’art. 119, comma 4.

- opportunità di incentivi all'efficienza nella quantificazione e nel riparto del fondo perequativo; a partire dal riferimento a valori standard per la capacità fiscale e per il fabbisogno di spesa;
- opportunità di adottare metodologie differenziate per tipologia di ente, ai fini del calcolo della capacità fiscale e del fabbisogno standard;
- opportunità di prevedere adeguate garanzie a favore degli Enti territoriali, a fronte di un sistema di perequazione pro-efficienza;
- opportunità di non disincentivare lo sforzo tributario degli Enti territoriali e, in particolare, di quelli con minore capacità fiscale;
- quale modello di perequazione adottare (orizzontale, verticale, o altre soluzioni ibride);
- opportunità di un congruo periodo transitorio per l'avvio del nuovo modello.

Sugli aspetti sopra elencati, la discussione svoltasi in seno al Comitato ha permesso di definire delle proposte ampiamente condivise, sinteticamente descritte al punto 5.3, che segue. L'unica eccezione, da questo punto di vista, è rappresentata dal modello di perequazione da adottare, rispetto al quale si è optato per presentare, al punto 5.4, le diverse ipotesi esaminate.

5.3 Proposte sulla perequazione ampiamente condivise dai membri del Comitato

5.3.1 Tutela dell'autonomia di spesa degli Enti territoriali

Coerentemente con quanto indicato nell'art. 119 Cost., al fine di assicurare agli Enti territoriali le risorse necessarie alla gestione ordinaria delle funzioni conferite non potranno essere utilizzati trasferimenti con vincolo di destinazione. Questo principio vale in primo luogo per i trasferimenti dello Stato ma dovrebbe valere anche per quelli delle Regioni agli Enti locali (a meno che non si tratti di funzioni delegate) Potrebbero invece essere ammissibili, ai sensi del comma 5, sia trasferimenti correnti destinati a risolvere situazioni particolari e temporanee di inadeguatezza di risorse, sia trasferimenti per investimenti destinati a specifici enti o a gruppi di Enti localizzati in determinate aree del paese. Tra le ipotesi di

ricorso ai trasferimenti aggiuntivi di cui al comma 5 dell'art.119, potrebbero rientrare, con tutte le cautele che la legge prevede (e che dovranno comunque essere rafforzate), le questioni concernenti il risanamento finanziario degli enti dissestati.

Il numero limitato di ipotesi nelle quali sarà possibile utilizzare i contributi aggiuntivi, attribuisce al fondo perequativo, nonché alle entrate proprie e alle partecipazioni a tributi erariali – cioè alle fonti di finanziamento ordinario delle Regioni e degli Enti locali, libere da vincoli di destinazione - una missione più ampia e impegnativa di quella che si riscontra in altri paesi, compresi quelli a struttura federale. In tali esperienze, infatti, è normale che il governo nazionale contribuisca a sostenere le spese ordinarie degli Enti territoriali anche attraverso l'assegnazione di trasferimenti specifici (e vincolati), soprattutto quando i governi sub-centrali sono responsabili dell'esercizio di funzioni per le quali è richiesto il rispetto di determinati standard su tutto il territorio.

5.3.2 Opportunità di modelli di perequazione “regionali

Il Comitato ritiene che la riserva di legge contenuta nell'art. 117 , comma 2, lettera e) non impedisce alla Regioni di effettuare una perequazione nell'ambito del proprio territorio, limitatamente alle risorse e funzioni da esse trasferite alle amministrazioni locali in virtù dell'art. 118 Cost. Non sembrerebbe logica l'ipotesi opposta: che lo Stato dovesse intervenire nel rapporto Regione-Enti locali, anche considerando le diverse, eterogenee, situazioni che si possono creare riguardo alla intensità e modalità del decentramento amministrativo.

Accanto al modello di perequazione nazionale disciplinato dallo Stato, quindi, potranno (e dovranno) operare modelli di perequazione disciplinati e finanziati dalle Regioni, volti ad assicurare agli Enti locali del territorio di ciascuna le risorse necessarie all'esercizio delle funzioni conferite dalle stesse Regioni. Queste ultime, nelle materie di competenza concorrente e residuale, dovranno inoltre essere responsabili dell'allocazione sul territorio dei trasferimenti dello Stato destinati agli Enti locali, nel rispetto del principio della sufficienza delle risorse rispetto al fabbisogno standard.

E' tuttavia opportuno che i modelli di perequazione regionali siano costruiti nel rispetto di alcuni principi generali simili a quelli su cui sarà basato il sistema di perequazione nazionale.

5.3.3 Perequazione per la capacità fiscale e per il fabbisogno oggettivo di spesa

A giudizio del Comitato, il fondo perequativo di cui al comma 3 dell'articolo 119 Cost., dovrà mirare a compensare le differenze tra gli enti di uno stesso livello di governo non solo con riferimento alla capacità fiscale per abitante, ma anche con riferimento alla spesa pro-capite oggettivamente necessaria per l'esercizio delle funzioni attribuite. Una lettura sistematica della Costituzione – in particolare dell'art. 119, commi 4 e 5 e dell'art 117, comma 2, lettera m (livelli essenziali delle prestazioni) unitamente alla parte prima della Costituzione contenente alcune garanzie a tutela del cittadino – sembra infatti indicare che il fondo perequativo dovrà essere destinato a compensare non solo le differenze tra enti relative alla capacità fiscale in senso stretto, ma anche le differenze derivanti da fattori oggettivi in grado di incidere sul costo di esercizio delle funzioni. Tale interpretazione, inoltre, è condivisa dal documento sugli aspetti strutturali del federalismo fiscale, approvato da Regioni ed Enti locali nel giugno 2003.

Del resto va osservato che limitare l'intervento del fondo solo alla perequazione della capacità fiscale in senso stretto, potrebbe portare ad un vicolo cieco. E questo perché, da un lato, una impostazione del genere sarebbe ammissibile solo se il costo oggettivo pro capite di esercizio delle funzioni, tra gli enti di uno stesso livello di governo, fosse sostanzialmente uniforme sul territorio, cosa oggettivamente lontana dalla realtà per tutti i governi sub centrali e soprattutto per i Comuni. Dall'altro perché, come già si è osservato, data la formulazione dei commi 4 e 5 dell'articolo 119, non appare possibile utilizzare in modo sistematico i contributi aggiuntivi per integrare le risorse degli enti con costi unitari oggettivi più elevati.

5.3.4 Modalità di finanziamento dei servizi con livelli essenziali di prestazioni

Il Comitato ritiene che le risorse necessarie a coprire il fabbisogno oggettivo di spesa per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale dovranno provenire da entrate ordinarie, incluso il fondo perequativo di cui al comma 3 art. 119 Cost.. Un attento esame della norma costituzionale porta a concludere, infatti, che, per il finanziamento dei livelli essenziali, non è possibile utilizzare i trasferimenti aggiuntivi di cui al comma 5, salvo

quanto successivamente specificato. E' vero, infatti, che con tali trasferimenti si intende fra l'altro "favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (un chiaro richiamo all'art. 117 lettera m), ma gli interventi ex art 119 comma 5 possono essere previsti soltanto a vantaggio di determinati enti. Se ne deduce che, normalmente, le Regioni e gli Enti locali dovranno poter garantire i LEP con le risorse proprie, con le compartecipazioni a tributi erariali e, negli enti con minore capacità fiscale, con le quote del fondo perequativo. Tuttavia, quando in specifici enti tali risorse non risultassero sufficienti a garantire ai cittadini le prestazioni essenziali, potrebbe farsi ricorso ai trasferimenti aggiuntivi, ma per periodi di tempo limitati e nel rispetto di condizioni preventivamente stabilite.

Nel caso dei servizi con LEP, molti dei membri del comitato ritengono che tutti gli enti, compresi quelli che beneficeranno del fondo perequativo, dovranno poter disporre di risorse tali da coprire l'intero costo oggettivo, tenendo in adeguato conto la capacità di autofinanziamento di ciascun ente.

Infine va osservato che il finanziamento dei Lep con entrate non vincolate – come qui proposto - presuppone che i livelli essenziali vengano definiti in modo che se ne possa verificare l'erogazione e che vengano potenziati i sistemi di monitoraggio sulla rispondenza degli output ai livelli quantitativi e qualitativi previsti.

5.3.5 Opportunità di incentivi all'efficienza nella quantificazione e riparto del fondo perequativo

La quantificazione del fondo perequativo e il suo riparto tra gli enti deve necessariamente contenere forme di incentivazione dell'efficienza sia nella gestione delle entrate (premiando, ad esempio, la lotta all'evasione e uno sfruttamento adeguato della base imponibile), sia nella gestione delle spese. Sarà quindi necessario fare riferimento, comunque, da un lato alla capacità fiscale standard e, dall'altro, al costo oggettivo delle funzioni. La capacità fiscale standard, a sua volta, dovrebbe essere calcolata sommando al gettito delle compartecipazioni a tributi erariali eventualmente riconosciute agli Enti territoriali, quello ottenibile dai tributi propri presenti in tutti gli enti di un livello di governo – e quindi, in sostanza, da quelli istituiti e disciplinati nelle loro caratteristiche fondamentali con legge dello Stato²⁴ – applicando al valore della base imponibile presente sul

²⁴ Si tratta dei tributi in precedenza definiti "tributi propri derivati".

territorio, come definita dalla legislazione dello Stato, la struttura standard del tributo. Il costo oggettivo delle funzioni dovrebbe essere quello stimato attraverso metodologie che permettano di escludere il più possibile gli extra-costi dovuti a inefficienze di gestione.

Strettamente connessa al problema in esame è la questione relativa alla neutralità o meno del riparto del fondo perequativo rispetto allo sforzo fiscale effettivo posto in essere dai singoli Enti territoriali.

Il Comitato si è espresso a favore dell'ipotesi della neutralità, in modo da evitare che le decisioni in materia di politica fiscale prese dai singoli enti, possano influire sull'ammontare complessivo del fondo perequativo e sulla quota di esso a ciascuno spettante.

Il Comitato, tuttavia, ritiene anche che, con riferimento agli enti con entrate tributarie standard inferiori alla media, sia opportuno utilizzare il fondo perequativo per incentivare il loro sforzo fiscale. Stante il fatto che, a parità di aumento dell'aliquota di un tributo proprio, nelle Regioni a minore base imponibile si incassano entrate a volte sensibilmente inferiori di quelle degli enti "ricchi", potrebbe ad esempio essere previsto un premio – cioè una maggiorazione dell'assegnazione del fondo – quando la pressione tributaria degli enti meno dotati in termini di base imponibile sia superiore al valore medio nazionale.

Il problema legato al fatto che, così facendo, il fondo perequativo diventerebbe un fondo aperto – potendo gli enti beneficiari influire sul suo ammontare complessivo attraverso le loro scelte in campo fiscale - potrebbe essere superato stabilendo nel fondo perequativo un importo predeterminato da destinare a questa forma di incentivazione, da ripartirsi secondo opportuni parametri.

5.3.6 Opportunità di metodologie differenziate per tipologia di ente, ai fini del calcolo della capacità fiscale e del fabbisogno standard

Date le profonde differenze strutturali esistenti tra i livelli di governo sub-centrali per quanto riguarda la composizione delle entrate e delle spese e data la diversità del numero di enti che compongono ciascun livello, sia la capacità fiscale standard che il costo oggettivo delle funzioni dovranno essere valutati adottando approcci specifici per le Regioni, per le Province, per i Comuni e, ove istituite, per le Città metropolitane.

In particolare, per la determinazione della spesa standard dei singoli enti – ovvero dei fabbisogni standardizzati di spesa – si possono seguire diverse procedure:

- a) si può partire dai dati di spesa pro-capite dei singoli enti e da una serie di variabili esplicative, regredire i dati di spesa sulle variabili esplicative e assumere come spesa standard il valore stimato dalla regressione multipla per ogni singolo ente (metodo della regressione multipla);
- b) alternativamente, i dati di spesa e le variabili esplicative di cui al punto a) possono essere utilizzate per raggruppare gli enti in gruppi omogenei e determinare la spesa standard come valore medio della spesa di ogni gruppo omogeneo (metodo della *cluster analysis*);
- c) una ulteriore possibilità consiste nel definire i livelli standard di servizio che si vogliono offrire nella generalità degli enti e nell'applicare ad essi dei costi standard di produzione (di derivazione aziendalistica), pervenendo alla fine alla determinazione delle spesa standard per ogni ente (metodo dei costi standard).

I primi due metodi seguono un approccio aggregato, considerando la spesa nel suo complesso o per vastissimi aggregati (per esempio, per i servizi fondamentali degli Enti locali); il terzo segue un approccio analitico, partendo dai singoli servizi – o da gruppi ristretti ed omogenei di servizi - e svolgendo una analisi dei fabbisogni e dei costi di produzione per ciascuno di essi.

La scelta tra l'uno e l'altro metodo è una questione di opportunità e, sotto questo profilo, i requisiti informativi sono dirimenti. Il metodo della regressione multipla dà buoni risultati quando si dispone di numerose osservazioni (cioè di numerosi enti) sui quali effettuare stime attendibili. Tale metodo è quindi l'ideale per la stima dei fabbisogni di spesa delle amministrazioni comunali, e infatti trova ampia applicazione all'estero in questo contesto. Per le Province, che non sono molto numerose, potrebbe risultare più funzionale la metodologia della *cluster analysis*, sebbene utilizzando poche variabili esplicative il metodo della regressione potrebbe ancora essere applicato. Per le Regioni –che presentano gran parte della spesa concentrata nella sanità e (a *devolution* realizzata) nell'istruzione – potrebbe infine risultare applicabile il metodo dei costi standard, a patto che si riescano a soddisfare i complessi requisiti informativi necessari per una sua corretta implementazione.

5.3.7 Garanzie per gli Enti territoriali a fronte di un sistema di perequazione pro-efficienza

Il Comitato ritiene che tanto più vengano introdotti incentivi all'efficienza nella quantificazione e nel riparto del fondo perequativo, tanto più sia necessario:

- garantire un'effettiva autonomia tributaria agli Enti territoriali, lasciando maggiori discrezionalità anche con riferimento ai cosiddetti tributi propri derivati;
- garantire un'effettiva autonomia di spesa agli Enti territoriali, in particolare per quanto riguarda gli aspetti gestionali;
- prevedere incentivi economici a favore di specifici enti che si impegnino a raggiungere predeterminati obiettivi di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia di determinati servizi, preferibilmente utilizzando fondi aggiuntivi.

5.3.8 Opportunità di un congruo periodo transitorio per l'avvio del nuovo modello

Il Comitato si è espresso a favore di una congrua fase di transizione per consentire il passaggio dalla situazione attuale a quella a regime. Naturalmente, tanto più si scegliesse, per il riparto del fondo perequativo, un modello competitivo (e quindi tanto più differenziata fosse l'attribuzione delle risorse cercata a regime) tanto più questa fase di transizione dovrebbe essere lunga. Ciò implica anche l'individuazione di strumenti legislativi o normativi che accompagnino la transizione, mediando gli inevitabili conflitti distributivi e impedendo una continua ricontrattazione del processo.

Sempre a questo riguardo il Comitato ritiene inoltre:

- che le risorse da trasferire agli Enti territoriali in relazione alle nuove funzioni conferite con la riforma del Titolo V debbano inizialmente essere assegnate attraverso trasferimenti ad hoc, ulteriori rispetto alle entrate di cui al comma 4 dell'art. 119 Cost..
- che anche gli attuali trasferimenti correnti destinati a sostenere le spese degli Enti territoriali in determinati settori debbano essere sostituiti con gradualità da maggiorazioni del gettito delle entrate di cui al comma 4 anzidetto.

5.4 Quale modello di perequazione: le ipotesi discusse

In base all'articolo 119 comma 3 e all'art. 117 comma 2 lettera e), appare fuori discussione che il sistema di perequazione nazionale debba essere disciplinato da norme dello Stato e che alcuni enti (o almeno uno) – nell'ambito di ciascun livello di governo - possano coprire il costo (ordinario) delle funzioni attribuite con entrate proprie e con compartecipazioni a tributi erariali attribuite in base al criterio geografico (cioè in base al gettito prodotto nel territorio).

Tenendo conto di ciò il Comitato ha ritenuto difficilmente praticabile:

- un modello verticale, nel quale tutti gli enti di un livello di governo necessitino delle assegnazioni del fondo perequativo per coprire il gap tra entrate standard e spesa standard;
- un modello prettamente orizzontale nel quale la dimensione del fondo perequativo e i criteri di riparto siano decisi liberamente dalle autonomie locali.

Sono state invece giudicate compatibili con il dettato costituzionale le due ipotesi di seguito descritte.

La prima prevede un fondo istituito con legge dello Stato e alimentato da una quota delle compartecipazioni degli enti più “ricchi” secondo modalità stabilite con legge statale, la quale provvederebbe anche a definire i criteri di riparto del fondo fra gli enti meno “abbienti”. Tale fondo rimarrebbe pur sempre un fondo statale, ma avrebbe il vantaggio (secondo alcuni membri del Comitato) di evidenziare i flussi di risorse fra i diversi enti: ovvero chi dà e chi riceve i trasferimenti perequativi. Più che di perequazione orizzontale si può parlare di perequazione pseudo-orizzontale, in quanto, delle caratteristiche della prima, salva soltanto la trasparenza dei flussi finanziari. La soluzione in esame non comporterebbe difficoltà superiori alla perequazione verticale, in quanto tutti i flussi finanziari potrebbero essere regolati a livello centrale dove avrebbero luogo le opportune compensazioni: le amministrazioni più ricche riceverebbero quindi quote di compartecipazione ai tributi erariali decurtate dei contributi dovuti al Fondo perequativo.

La seconda soluzione ritenuta compatibile con il dettato costituzionale può essere definita “verticale con compartecipazione di equilibrio”. In questo modello:

- al momento della sua implementazione il gettito standardizzato delle entrate tributarie (proprie o compartecipate) dovrebbe essere, in tutti gli enti di un livello di governo, inferiore alla spesa standard;
- l'ammontare complessivo del fondo perequativo, per l'insieme degli enti di un livello di governo, viene inizialmente determinato come differenza tra la spesa standardizzata complessiva e le entrate standard complessive;
- prendendo a riferimento l'ente nel quale il gap tra entrate standard pro capite e spesa standard pro capite è minore (ente a maggiore capacità finanziaria), viene individuata la misura di una compartecipazione aggiuntiva ad un tributo erariale in grado di coprirlo (compartecipazione di equilibrio);
- la compartecipazione di equilibrio viene riconosciuta anche a tutti gli altri enti dello stesso livello di governo, con la stessa aliquota;
- in tutti gli enti diversi da quello a maggiore capacità finanziaria il gap tra entrate standard e spesa standard viene coperto dalle assegnazioni del fondo perequativo (a carico del bilancio dello Stato) calcolate al netto del gettito da ciascuno incassato con la compartecipazione di equilibrio, sommato a quello delle entrate standard;
- con periodicità prestabilite si procede all'aggiornamento della spesa standard, del gettito standard delle entrate da tributi propri e dalle compartecipazioni di base, dell'ammontare complessivo del fondo perequativo e dell'aliquota della compartecipazione di equilibrio;
- nel bilancio degli Enti territoriali, il gettito della compartecipazione di equilibrio viene classificato come un'entrata tributaria in compartecipazione; le assegnazioni del fondo perequativo, invece, come trasferimenti correnti senza vincolo di destinazione.

A giudizio di alcuni membri, tale modello presenta degli aspetti positivi: presuppone un sistema di compartecipazioni uniforme, non

dovrebbe favorire la conflittualità tra enti e non fa sorgere dubbi sulla natura delle entrate attribuite agli Enti territoriali²⁵.

CAPITOLO 6. Il coordinamento della finanza pubblica

6.1 Quadro normativo e oggetto delle proposte del CTS

L'art. 117 Cost. inserisce il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fra le materie di legislazione concorrente. Ne deriva che lo Stato deve limitarsi a fissare, con propria legge, i principi fondamentali del coordinamento, mentre spetta alle Regioni legiferare su ogni altro aspetto. La norma costituzionale, nonostante la sua apparente chiarezza, fa sorgere una serie di problemi di applicazione, di non facile soluzione.

Nella prassi che si è venuta instaurando dall'emanazione delle legge cost. n. 3/2001 ad oggi, lo Stato ha inteso il concetto "principio fondamentale" in una accezione assai ampia, fino ad includervi ogni provvedimento limitativo dell'autonomia finanziaria e gestionale degli Enti locali e delle Regioni finalizzato al contenimento del disavanzo e al raggiungimento degli altri obiettivi di finanza pubblica²⁶.

La Corte costituzionale ha, in linea di massima, difeso questa interpretazione estensiva della norma,²⁷ censurando però come illegittima

²⁵ Il prof. Pica, condividendo la seconda proposta, ha sottolineato l'opportunità di definire una soluzione articolata per tipologia di servizi, rinviando al suo documento sulla perequazione fatto pervenire al Comitato in data 01.02.2005.

²⁶ Nella L.F. 2005, per esempio, la qualifica di principio fondamentale è attribuita alla complessa e minuta normativa compresa in ben 32 commi. Il comma 21 di questa legge, infatti, così recita: "Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le Regioni, le Province, i Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nonché le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti concorrono, in armonia con i commi da 5 a 7, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-07 con il rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 22 a 53, che costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma della Costituzione" (Il corsivo è nostro).

²⁷ La Corte ha, per esempio, dichiarato la legittimità costituzionale dei vincoli alla crescita della spesa corrente degli Enti locali (sentenza n. 36/2004), ritenendoli funzionali al contenimento dei disavanzi finanziari. Con altri argomenti la Corte ha anche ritenuto legittimo il blocco delle addizionali Irpef di Comuni e Regioni e delle aliquote Irap (sentenze n. 296/2003 e 297/2003). Come noto, in questo caso la Corte ha sostenuto che

quella parte della normativa in oggetto che impone vincoli alle scelte gestionali degli Enti locali non giustificati dall'esigenza di contenimento dei disavanzi e/o della spesa complessiva.²⁸

Il Comitato ritiene tuttavia che l'emanazione di una legge generale di coordinamento della finanza pubblica, simile alla LOFCA spagnola²⁹, potrebbe favorire il superamento dell'approccio finora seguito dal governo e in una certa misura avallato dalla Corte costituzionale.

Questa legge dovrebbe indicare i principi generali di coordinamento:

- del sistema tributario;
- delle politiche di bilancio, con particolare riferimento al patto di stabilità interno;
- dell'indebitamento.

Tralasciando i problemi di coordinamento del sistema tributario, di cui si è già detto nel paragrafo 3.2 di questo stesso documento, nel punto successivo ci si soffermerà sugli altri due argomenti avanzando in merito alcune proposte il cui scopo è soprattutto quello di rendere l'attuale normativa sul patto di stabilità coerente con i principi contenuti nel testo vigente della Costituzione. Vengono poi valutati alcuni possibili vantaggi – nonché i probabili limiti – dell'eventuale articolazione degli attuali patti nazionali (tra lo Stato e le Regioni e tra lo Stato e gli Enti locali) in patti regionali tra lo Stato e tutti gli Enti territoriali compresi nel territorio di ciascuna regione, sul modello di quanto già si verifica in alcune Regioni a statuto speciale. Infine vengono avanzate alcune proposte in materia di monitoraggio e controllo della finanza degli Enti territoriali.

le imposte in oggetto sono tributi statali, in quanto regolati da norme statali, e pertanto lo Stato li può modificare a suo piacimento, con il solo limite che non è ammissibile la pura e semplice soppressione degli spazi di autonomia già riconosciuti a Regioni ed Enti locali senza provvedere al loro reintegro in altro modo (sentenza n. 36/2004).

²⁸ Così, per esempio, la Corte ha giudicato legittime le norme dello Stato che introducono limiti alle assunzioni di dipendenti pubblici favorendo il ricorso alla mobilità (sentenza n. 390/2004), ma ha dichiarato illegittimo vincolare le assunzioni a tempo indeterminato, "fatta eccezione per il personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale, entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2002".

²⁹ Ley orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (Ley 22 settembre 1980, n. 8).

6.2 Proposte per l'adeguamento della normativa attuale sul patto di stabilità al testo vigente della Costituzione

6.2.1 Aspetti generali

Nella definizione degli obiettivi e nella gestione del Patto di stabilità, così come è attualmente strutturato, il CTS raccomanda che ci si attenga ai seguenti principi:

- il Patto di stabilità interno ha valenza triennale o comunque uguale alla durata del bilancio pluriennale dello Stato e dell'orizzonte temporale del DPEF, con scorrimento annuale;

- i contenuti del Patto sono concordati dallo Stato con le autonomie locali nell'ambito della Conferenza unificata o di altro analogo organismo di coordinamento, prima dell'approvazione del DPEF e della presentazione al Parlamento del disegno di Legge finanziaria. L'accordo provvede ad articolare gli obiettivi specifici per livello di governo (Stato, Regioni, Province, Comuni e, in futuro, Città metropolitane) e per Regione;

- il Patto definisce gli obiettivi delle Amministrazioni regionali e locali in modo coerente con l'impostazione data dall'Unione Europea al Patto di Stabilità e Crescita, lasciando a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni il massimo grado di autonomia nella definizione delle politiche gestionali. Qualora il Patto di Stabilità e Crescita venga modificato dal Consiglio europeo, il Governo, sentita la Conferenza unificata o altro analogo organo di coordinamento, provvede tempestivamente a modificare il Patto di stabilità interno in modo coerente;

- gli obiettivi del Patto sono articolati per livello di Governo e per Regione; in ambito regionale potrà essere valutata l'opportunità di consentire a specifici Enti locali di discostarsi dagli obiettivi del Patto fissati a livello nazionale, purché gli obiettivi del Patto siano rispettati a livello regionale per il complesso degli enti di quel livello di governo;

- il Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero dell'interno, sentita la Conferenza unificata o altro analogo organismo di coordinamento, stabilisce le modalità con cui viene monitorato il rispetto del Patto di stabilità. Le Regioni sono coinvolte nel

monitoraggio degli Enti locali compresi nel loro territorio. Gli Enti locali sono pertanto tenuti ad inviare i dati rilevanti sia al Ministero dell'economia che alla Regione di competenza;

- in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi fissati per il comparto, il Ministero dell'economia e delle finanze, invita gli enti contravvenienti a rientrare entro un termine tassativo negli obiettivi prefissati, prevedendo – se del caso – l'adozione di idonee misure. Nel caso in cui gli enti non ottemperino alle prescrizioni in oggetto entro il termine stabilito, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata o altro analogo organo di coordinamento, provvede a comminare sanzioni commisurate all'entità dello scostamento tra obiettivi programmati e realizzati. La sanzione può consistere nell'obbligo di aumentare le aliquote delle imposte, tasse e addizionali fino (eventualmente) al livello massimo ammesso dalla legislazione in essere, nell'obbligo di aumentare le tariffe dei servizi pubblici, nel blocco delle assunzioni di personale, in limitazioni alla crescita della spesa per acquisto di beni e servizi, e nell'adozione di ogni altra misura necessaria a far rientrare l'ente entro il vincolo che sia stato programmato; l'applicazione di queste misure potrà richiedere l'utilizzo dei poteri di cui all'art. 120 Cost.;

- previsione di eventuali meccanismi premiali a favore degli enti virtuosi, con particolare riferimento agli enti che abbiano risorse per abitante inferiori alla media della classe demografica, o demografico-territoriale, di appartenenza.

6.2.2 Le questioni aperte della spesa per investimenti e delle spese sanitarie

La definizione degli obiettivi del Patto richiede ulteriori specificazioni. L'omogeneità tra gli obiettivi del Patto di stabilità interno e il Patto europeo richiede che gli obiettivi siano fissati avendo riguardo ai saldi di bilancio e non alla crescita della spesa o ad altri parametri economici. Resta tuttavia da chiarire se l'indebitamento netto (che costituisce la variabile chiave del Patto europeo) debba essere anche la base del Patto interno. Si ricorda, a questo proposito, che nel calcolo dell'indebitamento netto si tiene conto anche degli investimenti e della spesa sanitaria che, invece, sono, al momento, esclusi dal Patto interno.

L'aggiunta degli investimenti nel calcolo del saldo introduce un forte fattore di erraticità (soprattutto per gli enti di minore dimensione), che porta inevitabilmente a non rispettare gli obiettivi ed è quindi penalizzante per le autonomie locali. La spesa per investimenti e per interessi è stata esclusa dal calcolo del saldo rilevante ai fini del Patto fino al 2004, proprio per questa ragione. La nuova normativa introdotta dalla Legge finanziaria per il 2005, invece, fissa un vincolo all'incremento della spesa degli enti decentrati, comprensiva degli investimenti e degli interessi³⁰. In tal modo vengono favoriti gli enti che hanno avuto in passato un elevato livello di spesa in conto capitale e penalizzati ingiustamente proprio gli enti che non hanno investito e che potrebbero avere ora le maggiori necessità di spesa.

La soluzione migliore potrebbe essere quella di fissare vincoli a livello aggregato, nazionale e per regione, assegnando poi alle amministrazioni regionali il compito di provvedere ad articolare l'obiettivo fra i singoli enti, tenendo conto delle necessità specifiche che, presumibilmente, possono essere meglio conosciute dalla Regione che dallo Stato. Gli investimenti andrebbero quindi sottoposti all'autorizzazione della Regione, che deciderebbe sulla base di una scala di priorità concordata con le autonomie locali, curando che non sia oltrepassato il vincolo di deficit o di spesa in conto capitale per il territorio regionale.

La questione "spesa sanitaria" riguarda esclusivamente le Regioni. La spesa in oggetto rappresenta la quasi totalità del bilancio regionale e ha una dinamica molto accentuata, difficile da contenere. Questo ha comportato l'emanazione di norme specifiche per la sanità regionale, in genere più stringenti e limitative dell'autonomia gestionale della normativa generale sul Patto di stabilità. Non sembra probabile che nel prossimo futuro possano venire meno le esigenze che hanno portato a questa normativa specifica. Tuttavia, è da valutare se non sia il caso di fissare obiettivi di bilancio che includano la spesa sanitaria, mantenendo al tempo stesso ulteriori vincoli riguardanti la gestione della sanità concertati con le amministrazioni regionali nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

³⁰ Non rilevano ai fini del Patto per il 2005 le sole spese di investimento finanziate con alienazione di immobili e mobili e da erogazione di liberalità (art. 1, comma 26 L.F. 2005), nonché le spese cofinanziate dalla UE, ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (comma 25).

6.3 Possibili vantaggi (e limiti) di una regionalizzazione, per stadi successivi, del patto di stabilità

Attualmente gli obiettivi di finanza pubblica e i connessi sacrifici finanziari previsti nel patto di stabilità risultano articolati prevalentemente in senso verticale, cioè tra livelli di governo.

Tale articolazione risponde essenzialmente all'esigenza di un trattamento equo dei diversi livelli di governo. Il comitato ritiene tuttavia che, in futuro, potrebbe anche risultare opportuna un'articolazione, degli obiettivi e dei sacrifici, in senso orizzontale. Quest'ultima, cumulandosi alla prima, consentirebbe di introdurre, a livello regionale, una certa elasticità nella determinazione e/o nel rispetto degli obiettivi per i singoli Enti locali appartenenti al medesimo livello di governo e di attribuire alle Regioni una funzione di coordinamento conforme al dettato costituzionale (che elenca il coordinamento della finanza pubblica fra le materie di legislazione concorrente). In altri termini, se un Comune di una regione non riuscisse a soddisfare gli obiettivi imposti, mentre uno o più altri Comuni della medesima regione ottenessero risultati migliori di quelli preventivati, diverrebbe possibile una compensazione infraregionale, che verrebbe gestita e autorizzata dalla Regione, cui spetterebbe anche il monitoraggio della finanza locale (funzione da condividere con il Ministero dell'Economia). E' anche possibile immaginare qualche margine di intervento delle Regioni nella fissazione degli obiettivi per i singoli enti appartenenti alla regione medesima, *lasciando inalterato l'obiettivo regionale aggregato*. E ciò, come si è accennato nel punto precedente, potrebbe in primo luogo essere sperimentato in relazione alla spesa di investimenti, qualora la si volesse far rientrare da subito nei saldi di bilancio a cui fa riferimento il Patto di stabilità.

La responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica continuerebbe ad essere, *di norma*, individuale e le sanzioni ricadrebbero sul singolo ente che non rispetti i vincoli di legge. Tuttavia, sarebbe possibile derogare a questa norma generale quando la divergenza di un ente, rispetto all'obiettivo, trovi completa compensazione nella divergenza di segno contrario di qualche altro ente all'interno della medesima Regione. La Regione opererebbe, in un certo senso, come stanza di compensazione e sarebbe tenuta a comunicare al Ministero

dell'economia l'avvenuta compensazione (da essa autorizzata) al fine di evitare l'applicazione delle sanzioni.

La nuova contabilità omogenea per tutte le Amministrazioni pubbliche che il Ministero dell'economia e delle finanze sta predisponendo in applicazione della delega di cui all'art. 7 del ddl "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale" (AC5736)³¹ unitamente al SIOPE³² che sempre il Ministero dell'economia sta sperimentando, consentirà il monitoraggio in tempo reale delle entrate e delle uscite della P.A., agevolando quindi, in una certa misura, lo svolgimento di quella funzione che si propone di attribuire alle Regioni, sempre che – ovviamente – i risultati del monitoraggio siano portati a conoscenza delle Regioni con tempestività.

Un maggiore coinvolgimento delle Regioni nella "gestione" del Patto interno potrebbe prevedere la fissazione di obiettivi regionali validi per l'intero aggregato "autonomie locali" di quel territorio e la successiva articolazione dei vincoli e degli obiettivi fra i diversi livelli di governo e i singoli enti a cura dell'amministrazione regionale, nel quadro di un processo di concertazione Regione-Enti locali. In pratica, rispetto alla soluzione precedentemente prospettata, verrebbe meno l'articolazione degli obiettivi per livello di governo già nella prima fase del processo di concertazione degli obiettivi: quella che coinvolge Stato, Regioni e autonomie locali.

Questa soluzione, che attribuisce un maggior ruolo alle Regioni, comporta alcuni rischi: in primo luogo, la possibilità che nella distribuzione verticale degli obiettivi vengano penalizzati Comuni e Province a vantaggio delle Regioni, che hanno incontrato finora maggiori difficoltà nel rispetto del vincolo di bilancio; in secondo luogo, potrebbero dilatarsi (almeno in qualche Regione) i tempi di determinazione degli obiettivi delle autonomie locali, creando a queste ultime difficoltà per la formazione dei bilanci, e mettendo a rischio il raggiungimento degli obiettivi stessi.

³¹ L'art 7 (delega al governo per l'adeguamento dei sistemi contabili pubblici) intende omogeneizzare la contabilità di tutti gli enti pubblici con quella dello Stato e i principi della delega sono definiti esplicitamente principi fondamentali di coordinamento.

³² Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici.

Non sembra peraltro che si possano attribuire alle Regioni altre e più pesanti responsabilità per quanto attiene al *controllo* della finanza locale e, in particolare, l'applicazione delle sanzioni nel caso in cui uno o più enti non rispettino i vincoli di legge. Mentre lo Stato dispone di efficaci strumenti sanzionatori (che possono arrivare fino all'esercizio del potere di sostituzione ex art. 120 Cost.) le Regioni a statuto ordinario non hanno sostanzialmente alcun potere di intervento sulla finanza locale³³, anche se una lettura superficiale della Carta costituzionale porterebbe a concludere che la finanza degli Enti locali è materia di competenza esclusiva delle Regioni, in quanto essa non è citata né fra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, né fra quelle a legislazione concorrente. Una lettura più attenta e sistematica della Carta porta a conclusioni ben diverse: infatti, la riserva allo Stato *a)* della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, *b)* della perequazione finanziaria, *c)* della fissazione dei principi generali della finanza pubblica e del sistema tributario (con la dilatazione dei poteri statali realizzatasi nella prassi, con l'avallo della Corte costituzionale) e *d)* l'attribuzione allo Stato, e solo a questo, dei poteri sostitutivi degli organi degli Enti locali quando lo richiedano la tutela dell'unità economica e giuridica della nazione e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, riducono al minimo i poteri di intervento delle Regioni in materia di finanza locale.

6.4 Il monitoraggio della finanza degli Enti territoriali

Riguardo al monitoraggio della gestione finanziaria degli Enti territoriali, il Comitato ritiene che debbano essere condivisi tutti quei provvedimenti del governo centrale volti:

- al coordinamento e al monitoraggio della gestione finanziaria degli Enti territoriali, anche attraverso il ricorso a sistemi che permettano l'analisi in tempo reale delle entrate e delle spese

³³ A differenza di due Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia) e delle due Province autonome Trento e Bolzano, che hanno competenza in merito alla finanza locale.

(come, da ultimo, il Siope, attualmente in fase di sperimentazione presso alcune amministrazioni regionali e locali);

- al coordinamento, al monitoraggio e al controllo del ricorso all'indebitamento da parte degli Enti locali;
- all'adozione di criteri uniformi per la classificazione in bilancio delle entrate e delle spese, in particolare per quanto riguarda le Regioni, visto che per i preventivi e i rendiconti di queste amministrazioni non esiste ancora un modello unico nazionale, come per gli Enti locali.

L'urgenza di procedere nella direzione su indicata è palese dato che, già nel 2002³⁴ (e quindi prima della attuazione della riforma del Titolo V di cui alla L.C. n. 3/2001), gli Enti territoriali gestivano circa il 50% del totale della spesa pubblica consolidata al netto delle erogazioni dello Stato per interessi sul debito pubblico e per prestazioni previdenziali.

Il Comitato ritiene inoltre opportuno che, ogni anno, il Governo presenti al Parlamento una Relazione sugli aspetti finanziari del federalismo fiscale volta a dare conto, in modo sintetico e comprensibile, dell'evoluzione del sistema di finanziamento degli Enti territoriali in base ad una batteria di indicatori definita dal Governo stesso – anche per quanto riguarda il metodo di calcolo - previa adeguata consultazione della Conferenza Unificata Stato - Regioni - Enti Locali. Tra gli aspetti che potrebbero essere presi in esame nella Relazione si segnalano i seguenti:

- il livello di decentramento della spesa pubblica consolidata;
- il livello di autonomia finanziaria degli Enti territoriali, dal lato delle entrate e dal lato delle spese;
- l'entità del contributo finanziario complessivamente erogato dalle aree più sviluppate a favore delle altre;
- il grado di copertura delle spese correnti degli Enti territoriali di ciascuna regione con entrate ordinarie prodotte nel territorio (sia proprie, sia da compartecipazioni a tributi erariali).

³⁴ Anno cui si riferiscono gli ultimi dati disponibili.

ALLEGATO 1B

Documento di lavoro, predisposto dal Comitato Istituzionale dell'Alta Commissione, recante "Prime considerazioni sulla definizione di criteri di perequazione coerenti con le prescrizioni dell'art. 119 della Costituzione".

SOMMARIO

1. Gli effetti indesiderati degli attuali meccanismi di perequazione.
2. Il nuovo modello di perequazione delineato dall'art. 119 della Costituzione.
3. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).
4. Il problema della determinazione dei costi standard dei LEP.
5. La determinazione della capacità fiscale potenziale.
6. La fase conclusiva nella determinazione di un nuovo meccanismo di perequazione coerente con l'art. 119 della Costituzione.

1. Gli effetti indesiderati degli attuali meccanismi di perequazione

Sono note le riserve espresse dalle Regioni del Mezzogiorno sull'adeguatezza dei meccanismi di perequazione definiti dal decreto legislativo 56/2000, i cui effetti indesiderati sono stati formalmente denunciati con l'avvio di un contenzioso davanti al TAR del Lazio ed alla stessa Corte costituzionale.

Secondo analisi condotte dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti, in questa prima fase gli effetti dell'applicazione del decreto sarebbero limitati, ma territorialmente concentrati in termini sia di benefici (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana) che di malefici (Puglia, Campania, Calabria).

I fattori che determinano tali effetti riguardano sostanzialmente il settore della sanità e sarebbero riconducibili a tre:

a) i fabbisogni sanitari sono cresciuti effettivamente più di quanto previsto in sede di redazione del decreto legislativo n. 56/2000, mentre il PIL e conseguentemente l'IRAP e l'Addizionale all'IRPEF sono cresciuti meno di quanto stimato in sede di redazione del predetto decreto legislativo.

Infatti, nell'ipotesi originaria le proiezioni al 2013 erano state formulate utilizzando le seguenti ipotesi macroeconomiche:

- crescita del PIL monetario in Italia: 3,5%;
- crescita del PIL regionale: uguale per tutte le Regioni, pari a quello nazionale, del 3,5%;
- tutti i tributi regionali, inclusa l'IVA compartecipata, con crescita pari a quella del reddito;
- crescita della spesa sanitaria, secondo le indicazioni del piano sanitario nazionale, in misura inferiore alla crescita del PIL e in via di ipotesi al 3% annuo.

Se tali ipotesi fossero state in realtà rispettate, tutte le Regioni avrebbero coperto il proprio fabbisogno sanitario e avrebbero, anche se ciascuna in modo diverso secondo la propria capacità fiscale, ottenuto maggiori risorse rispetto al fabbisogno;

b) i criteri di riparto del fondo sanitario nazionale sono riferiti prevalentemente al fabbisogno (età, sesso, tassi di mortalità ed indicatori epidemiologici) e non alle garanzie previste per i livelli essenziali delle prestazioni. All'emergere di effetti distorsivi ha contribuito la mancata adozione della proposta del Ministro della salute del 16 gennaio 2003 che ripartiva in base ad indicatori di fabbisogno solo il 35% delle risorse, mentre il 65% doveva essere ripartito secondo un calcolo pro-capite e per la ripartizione del fondo di riequilibrio si proponeva il ricorso ad indicatori relativi ad obiettivi di efficienza nell'utilizzo delle strutture sanitarie;

c) per il calcolo della copertura della spesa viene utilizzata il gettito presunto dell'IRAP e dell'Addizionale all'IRPEF come stimato in sede di delibera CIPE e non il gettito effettivo, in tal modo sopravvalutando i trasferimenti ex fondo sanitario regionale.

2. Il nuovo modello di perequazione delineato dall'art. 119 della Costituzione

L'art. 119 della Costituzione prevede l'autonomia finanziaria per il normale esercizio delle funzioni attribuite agli enti territoriali. Le funzioni pubbliche attribuite agli enti di autonomia sono da finanziarsi integralmente con le risorse derivanti dalle seguenti fonti:

- tributi ed entrate propri
- compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al rispettivo territorio
- fondo perequativo, senza limiti di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

I dubbi che possono insorgere in ordine al diverso modello di perequazione disegnato dall'art. 119 della Costituzione rispetto a quello del decreto legislativo 56/2000 riguardano almeno due profili:

- se si debba o meno tenere ancora conto degli altri parametri del 56/2000 (popolazione residente, fabbisogni sanitari, dimensione di ciascuna Regione);
- se debbano o meno essere finanziate secondo lo schema prima indicato tutte le funzioni degli enti di autonomia o solo le funzioni a carattere nazionale, prima svolte dallo Stato ed attribuite agli enti territoriali a seguito della riforma costituzionale.

La risposta a questi dubbi si ricava dallo stesso art. 119 della Costituzione, da leggersi, però, congiuntamente agli artt. 117 e 120:

- il finanziamento deve riguardare tutte le funzioni pubbliche attribuite
- il criterio di perequazione è quello della capacità fiscale
- il parametro di riferimento per definire i servizi da assicurare non è quello dei bisogni (d.lgs. 56/2000), ma quello dei livelli essenziali delle prestazioni (artt. 117 e 120 Cost.)

- viene riaffermato il principio dell'autosufficienza finanziaria delle Regioni.

Le conseguenze di ciò non sono, però, quelle, da alcuni paventate, dell'ineluttabilità del ritorno al centralismo nelle decisioni di spesa ed alla finanza derivata per il suo finanziamento. Il federalismo, infatti, non sta nel differenziare sulla base della stima dei fabbisogni e nel non garantire i livelli essenziali di tutte le prestazioni, ma nell'apprezzare correttamente la capacità fiscale per abitante (tenendo conto di tutte le potenziali fonti di entrata), nel non finanziare le inefficienze di gestione (extra costi) e nel premiare, per converso, i comportamenti virtuosi rappresentati da minori costi pro capite e da un maggiore sfruttamento della capacità fiscale pro capite. E' su questo versante che l'attenzione si deve spostare, concentrandosi sulle modalità di calcolo delle capacità fiscali e dei costi standard, oltre che sulla definizione dei livelli essenziali. La conseguenza è che il discorso sulla perequazione non può essere né stralciato, né anticipato: presuppone sempre il ridisegno complessivo del sistema di finanziamento degli enti territoriali.

3. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)

Le riflessioni finora svolte in sede di Comitato Istituzionale consentono di delineare solo in termini provvisori, riassuntivi e schematici quanto si potrà prospettare una volta che saranno disponibili gli approfondimenti in corso. In ogni caso, il problema di fondo da tenere presente è che il meccanismo di perequazione - per poter essere accettato e non costituire un fattore di continua conflittualità interistituzionale - deve essere costruito in modo da contemporaneamente rispondere a criteri, non sempre fra loro agevolmente conciliabili, di equità, di efficienza e di sostenibilità finanziaria, oltre che di trasparenza e di semplicità di applicazione.

Ciò richiede un'impostazione ad un tempo ampia e rigorosa, che non indulga a logiche compromissorie, se non nel riconoscimento della necessaria gradualità con la quale devono essere governati i processi di transizione all'assetto riconosciuto come ottimale e comunque come desiderabile.

In tale logica, va anzitutto ribadito che il discorso sul modello di perequazione si deve sviluppare partendo dalla determinazione dei livelli

essenziali e non già dei fabbisogni. Conseguentemente, in primis, utilizzando, fra l'altro, i risultati del lavoro già svolto per l'individuazione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza in materia sanitaria (LEA) , vanno determinati i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che devono essere assicurati nell'esercizio di tutte le funzioni (originarie, trasferite ed eventualmente, in futuro, devolute). Per livelli essenziali si devono intendere livelli standard omogenei, rispondenti, cioè, a parametri uniformi su tutto il territorio nazionale. Sorge naturalmente la questione di come definire il "livello" (qualitativo o quantitativo) degli "standard" omogenei. A tal proposito, la questione fondamentale da analizzare è se i LEP individuino semplicemente una soglia standard tecnicamente raggiungibile e soprattutto garantibile grazie ad una determinata dotazione di risorse finanziarie e di struttura organizzativa, ovvero esprimano piuttosto uno strumento per conseguire obiettivi di uguaglianza sostanziale, e dunque per rimuovere situazioni di impedimento all'esercizio dei diritti in generale. Si tratta, in altri termini, di chiarire la diversità di significato tra livelli "minimi" e livelli "essenziali".

Il chiarimento non può non avvenire alla luce di quanto disposto dal riformato Titolo V che costituzionalizza il concetto di livello essenziale ed uniforme, privilegiando senz'altro il profilo che attiene all'esercizio dei diritti, e dunque alla relativa fruizione delle prestazioni. L'espressione ricorre due volte: nell'art. 117, il cui comma 2, lett. m) riserva alla legislazione 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"; nell'art. 120, il cui secondo comma riconosce al Governo poteri sostitutivi in presenza di diverse circostanze, tra cui quella della "tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

Anche alla stregua di queste disposizioni, il termine livelli "minimi" (peraltro assente nel Titolo V) appare riferibile, non alla situazione di bisogno del fruitore del servizio, bensì alla capacità finanziaria del sistema erogatore dei servizi. Il termine livelli "essenziali" (contenuto, invece, come si è visto, per ben due volte nel Titolo V), sembra evocare una erogazione di servizi sicuramente più "generosa", legata all'esercizio dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Tali disposizioni vanno quindi lette nel senso che il carattere dell'essenzialità si qualifica per livelli di prestazioni da ritenersi soddisfacenti, non già in relazione ai vincoli economico-finanziari, bensì in relazione a standard di benessere e di equità che possono anche andare ben oltre il piano strettamente finanziario. I livelli essenziali, quindi, possono o

meno di fatto coincidere con il normale svolgimento delle funzioni, ma concettualmente si pongono comunque su un piano diverso, che è quello della definizione dei diritti dei cittadini e non quello dei parametri per la determinazione delle risorse da conferire agli enti territoriali.

Non vi è dubbio, tuttavia, che, con riguardo alla lettera m), secondo comma, art. 117 Cost., si è di fronte a concetti indeterminati, ad “espressioni a contenuto indeterminato”, che lasciano inevitabilmente ampi margini discrezionali allo svolgimento “interpretativo” del legislatore, le cui scelte finiscono indubbiamente con il rispondere ad esigenze e ad obiettivi di carattere politico, sindacabili, tuttavia, dalla Corte costituzionale, quanto meno sotto il profilo della ragionevolezza delle opzioni legislative, sulla scorta dei criteri delineati con le sentenze 282/02 e 88/03. Anche se appare sicuramente auspicabile un’espressa previsione legislativa che disciplini il procedimento di adozione dei livelli.

Ai livelli di servizio “essenziali” fa, come si è accennato, espresso rimando il testo novellato del Titolo V. In particolare, l’art. 117, lettera m), attribuisce allo Stato la competenza legislativa della loro fissazione, in riferimento alle materie connesse all’esercizio dei cosiddetti “diritti di cittadinanza”. C’è poi, come si è visto, il potere sostitutivo esercitabile dallo Stato ai sensi dell’art. 120, co. 2, in caso di mancato rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da parte di Regioni ed Enti locali. Per questi motivi, oltre che per la natura anche di obiettivo di standard di servizi da garantire a tutti i cittadini riconoscibile ai LEP, sembra evidente che la loro determinazione possa avvenire solo in base ad una valutazione squisitamente “politica”, esercitata dal Parlamento con strumento legislativo, che rifletterà l’apprezzamento del contesto sociale, economico e istituzionale compiuto dal legislatore. La determinazione può tuttavia avvenire anche con rinvio da parte della fonte primaria ad atto regolamentare (dPCM), prevedendo, comunque, un’adeguata partecipazione degli enti di autonomia allo stesso procedimento di determinazione (nel settore della sanità sono già previsti accordi Stato-Regioni preventivi).

In definitiva, quindi, trattandosi, in ogni caso, di una scelta di natura sostanzialmente politica, in materia di determinazione dei livelli essenziali Comitato Istituzionale ed Alta Commissione nel prosieguo dei loro lavori potranno solo fornire elementi di valutazione utili ad illuminare le conseguenze delle scelte alternative che possono essere compiute in sede politico-legislativa, ed insieme, naturalmente, indicare strumenti metodologici atti a concretamente individuare una serie di parametri quali-quantitativi per definire e misurare i LEP e per successivamente assicurarne

il monitoraggio e il controllo. Tenendo, peraltro, conto che la definizione dei LEP dovrà considerare, non già e non solo, l'indicazione delle prestazioni, bensì contenere un approccio più complessivo, volto a specificare e dettagliare le dimensioni che ne assicurino l'adeguatezza a soddisfare lo stato dei bisogni dei soggetti cui la prestazione medesima è rivolta. (LEP, pertanto, come molteplicità di componenti quali: aree di intervento; prestazioni; destinatari; indicatori, valore obiettivo quale soglia minima essenziale del contenuto delle prestazioni da erogare).

4. Il problema della determinazione dei costi standard dei LEP

A fronte dei livelli standard omogenei, da determinarsi in riferimento a parametri quali-quantitativi, vanno rilevati - in questo caso in termini necessariamente solo monetari - i relativi costi standard. Anche il processo di determinazione dei costi standard è ovviamente affidato alla legislazione ordinaria (per inciso, si può notare che il Titolo V non fa alcuna esplicita menzione ai "costi").

In riferimento alla determinazione dei costi, il termine "standard" (costo oggettivo pro capite) sembra sollecitare la ricerca di un qualche valore medio (o mediano), su scala nazionale, partendo dalla situazione storica data. Ciò non può pertanto significare l'accettazione di un mero concetto di fabbisogno finanziario e del semplice metodo del fabbisogno di spesa, basato sull'analisi statistica della spesa pregressa pro capite per ogni singolo ente.

Pur nella consapevolezza che obiettivi di progressiva omogeneizzazione dei livelli di efficienza possono essere conseguiti solo nel lungo termine, la determinazione dei costi standard vuole, piuttosto, indicare la ricerca di un qualche livello "ottimale" di spesa media, ricavabile dal processo più efficiente di produzione dei servizi in questione. Un ulteriore modo di intendere i costi standard - probabilmente più facilmente accettabile e più agevolmente gestibile nel breve-medio periodo - è tuttavia anche quello dei costi benchmark, determinabili in base a considerazioni di fattibilità, sulla scorta di risultati concretamente conseguiti in situazioni di "normalità", tenendo tuttavia conto anche delle differenze dovute alla presenza di fattori oggettivi che possono contribuire a rendere più elevati i costi di esercizio delle funzioni.

Per quanto riguarda la concreta disponibilità dei dati, va evidenziato che, allo stato attuale, mentre viene effettuata una relazione annuale da parte della RGS sulla spesa statale regionalizzata per settori di intervento in termini di cassa e sono stati realizzati alcuni studi da parte del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione sulla spesa consolidata (Stato, Regione, Enti locali) per ciascun territorio regionale, non esistono approfondimenti da parte del Ministero dell'economia e delle finanze sui costi standard.

D'altra parte, l'analisi dei costi standard presuppone un coinvolgimento delle specifiche Amministrazioni di settore che esercitano le funzioni da trasferire, nonché degli enti destinatari delle funzioni stesse (Regioni ed enti locali).

Primi approfondimenti, tuttavia, risultano essere stati avviati, al momento, in materia sanitaria e in materia di opere pubbliche.

5. La determinazione della capacità fiscale potenziale

Per poter determinare le esigenze di perequazione, oltre ai livelli essenziali ed ai costi standard vanno quindi rilevate le capacità fiscali potenziali (oggettive). Anche per quanto riguarda le entrate va quindi determinato il gettito standard, vale a dire il gettito ricavabile dall'applicazione di aliquote standard alla relativa base imponibile, in modo tale da poter confrontare tale gettito con i costi standard delle funzioni attribuite agli enti di autonomia. Esercizio, questo, particolarmente difficile, se si tiene conto che va anzitutto definito il nuovo modello di ripartizione dell'autonomia finanziaria dei diversi livelli istituzionali della Repubblica (Stato, Regioni, Province, Comuni), attribuendo agli enti di autonomia cespiti la cui distribuzione sul territorio sia meno sperequata di quelli attualmente attribuiti. Va poi tenuto presente che le dimensioni della componente di gettito potenziale "evasa" possono essere, in larga parte, solo nominalmente imputate agli enti di autonomia, posto che l'accertamento dei tributi compartecipati, ma anche di buona parte di quelli trasferiti, è, di fatto, di competenza dello Stato (Agenzia delle entrate).

In linea di massima, è, pertanto, da ritenersi che, almeno in una prima fase, la stima del gettito teorico potrebbe essere più facilmente operata utilizzando il sistema di applicazione delle aliquote standard a quanto effettivamente dichiarato e corrisposto dai contribuenti,

demandando la correzione dell'evasione fiscale, senza la quale si determinerebbe un risultato scarsamente significativo, ad un appropriato parametro, piuttosto che ricorrere all'altro sistema di direttamente applicare le aliquote standard alle basi imponibili teoriche, per le evidenti difficoltà insite in siffatto metodo. Si aggiunga che non può, a tal fine, bastare da solo l'utilizzo di informazioni statistiche non fiscali, quali quelle ricavabili dai dati di contabilità nazionale.

Tuttavia il meccanismo prescelto andrebbe in ogni caso raffrontato alla concreta realtà in termini strutturali e gestionali dei tributi da assegnare ai vari livelli di autonomia ovvero, volendo cominciare ad operare in tal senso, con quelli già in essere.

Per seguire tale impostazione, sembra di potersi concludere che non dovrebbero esserci insormontabili difficoltà per le Regioni, atteso che la loro fiscalità è basata, sia pure con varie modalità – e presumibilmente così resterà – sui grandi tributi quali IVA, IRAP, IRE, che si contraddistinguono per sistematicità ed ampia diffusione sul territorio, nonché per la presentazione di analitiche dichiarazioni annuali da parte dei contribuenti che contengono dati idonei per ottenere, con buona approssimazione, il valore delle relative basi imponibili cui applicare le aliquote standard al fine di determinare la conseguente capacità fiscale dei territori. Per gli stessi motivi, sarebbe possibile ottenere, sia pure con modalità empiriche, i necessari parametri di correzione dell'evasione fiscale al fine di incentivare, più o meno direttamente, attività di recupero degli imponibili da parte degli enti interessati.

Sul punto va comunque osservato che andrebbe in qualche maniera risolta con modalità innovative la contraddizione attualmente evidenziata conseguente alla circostanza che i tributi che dovrebbero continuare a costituire l'ossatura della fiscalità regionale, di diritto o di fatto, come si è già accennato, non sono gestiti dagli enti in questione, per cui comportamenti virtuosi nella direzione del recupero delle aree di evasione o non sono ipotizzabili o sono destinati, comunque, a tradursi in scarsi vantaggi per gli enti stessi.

Senz'altro minori difficoltà si dovrebbero determinare relativamente alle Province, la cui fiscalità è attualmente basata sostanzialmente sull'imposta provinciale di trascrizione, l'addizionale provinciale all'energia elettrica e la devoluzione del gettito dell'imposta sulle assicurazioni R.C. Auto. In effetti, la natura dei suddetti tributi, le loro modalità gestionali, la sostanziale assenza di evasione (o quanto meno la sua ridotta incidenza), rendono abbastanza facile determinare l'importo dichiarato e versato dal contribuente e la definizione, ove necessario, dei

parametri di correzione dell'evasione fiscale, e quindi la determinazione della base imponibile da considerare ai fini della perequazione.

Ben più difficile si presenta il problema nei confronti dei Comuni rispetto ai precedenti livelli di decentramento. Il gran numero e la estrema articolazione territoriale, demografica, geografica, reddituale, accompagnata ad una altrettanto articolata e complessa struttura del prelievo fiscale, rendono sicuramente macchinosa la definizione delle basi imponibili e conseguentemente la valutazione della capacità fiscale di ciascuno degli 8103 comuni, e quindi del livello di perequazione necessario ai fini dell'attuazione del precetto costituzionale.

Il vigente sistema tributario dei comuni è basato sull'imposta comunale sugli immobili (ICI), sull'addizionale dell'energia elettrica, sull'addizionale all'imposta sul reddito, sulla tassa rifiuti, sull'imposta pubblicità, sulla tassa occupazione spazi ed aree pubbliche. Ai fini della perequazione, si ritiene che possa essere trascurata la tassa rifiuti, in considerazione della circostanza che il suo gettito è interamente destinato alla copertura del relativo servizio di smaltimento dei rifiuti e non è quindi in grado di modificare l'entità delle risorse nette a disposizione del comune. Così come si potrebbe, per facilità di ragionamento, tralasciare sia l'ICP sia la TOSAP, posto che i due tributi - di gettito peraltro non rilevante - rappresentano il corrispettivo per l'utilizzo diretto o indiretto a fini economici del territorio comunale.

Ciò posto, è evidente che non dovrebbe rappresentare un problema la valutazione delle basi imponibili connesse alle due addizionali all'energia elettrica e all'imposta sul reddito, nel mentre ben più complessa ed articolata appare la situazione relativamente all'ICI.

In effetti, va osservato che l'ICI colpisce con aliquote differenziate, e con altrettanto differenziate detrazioni, molteplici cespiti, vale a dire terreni agricoli, aree fabbricabili, immobili strumentali, abitazioni principali, altre abitazioni. Tali immobili vengono colpiti, sulla base, rispettivamente, di valore in comune commercio, di valore iscritto in bilancio, di rendita catastale aggiornata gli ultimi due. Come si vede, non appare estremamente facile la valutazione della base imponibile, anche in considerazione della circostanza che per l'ICI non si ha l'obbligo di presentazione di una dichiarazione annuale, per cui appare difficile la costruzione di un meccanismo di valutazione che ne prenda le mosse, sia pure con i dovuti correttivi; così come non è totalmente soddisfacente, laddove il tributo lo preveda, l'utilizzazione delle rendite catastali, attesa la sempre più evidente divaricazione che si determina in molte realtà territoriali tra valori iscritti in catasto e quelli medi in comune commercio (non per niente, al riguardo, la

finanziaria 2005 ha previsto ai commi 335 e 336 meccanismi per avviare un processo, sia pure parziale, di revisione delle rendite catastali al fine di renderle meno difformi dal loro valore effettivo).

Relativamente all'ICI, appare pertanto indispensabile determinare, oltre ad un parametro per la valutazione dell'evasione, un ulteriore parametro che consenta in qualche modo di aggiornare per i singoli comuni il valore del patrimonio immobiliare, nonché, ove possibile, per determinare, sia pure induttivamente, il valore delle aree fabbricabili. Resta fermo, in ogni caso, che ove non si volesse procedere con siffatto metodo per le sue intrinseche difficoltà, ci si potrebbe basare sul dato delle riscossioni, che è sicuramente conosciuto in relazione ad ogni singolo comune sin dalla data di istituzione del tributo, venendo così a costituire una rilevante fonte di informazioni protratta nel tempo. La correzione dell'evasione verrebbe effettuata successivamente, utilizzando opportuni parametri.

Queste considerazioni meritano di essere ulteriormente argomentate e precisate sotto alcuni dei profili solo incidentalmente evocati, partendo dalla constatazione che in un sistema di finanza pubblica articolato su più livelli di governo, quelli inferiori tipicamente esplicano la loro autonomia finanziaria avvalendosi di tributi propri (in senso stretto, cioè tributi sui quali possono esercitare la propria libertà di manovra, in primo luogo sulle aliquote), di compartecipazioni al (devoluzioni di) gettito di tributi dello Stato centrale e, infine, di trasferimenti di natura perequativa, volti cioè a compensare le differenze territoriali di capacità fiscale (intesa, quest'ultima, come dotazione di basi imponibili potenziali). Ed è proprio questo il modello di finanziamento delineato nel Titolo V della Costituzione oggi in vigore.

Nell'attuale assetto, però, il sistema di autofinanziamento degli enti territoriali si caratterizza, oltre che per l'inadeguatezza complessiva dal punto di vista delle risorse acquisibili, per il fatto di fondarsi, come si è detto, su fonti di entrata la cui distribuzione sul territorio risulta fortemente sperequata. Con la conseguenza di richiedere ampi flussi perequativi per compensare le differenze di capacità fiscale. Di qui l'esigenza di fondo di un ridisegno del modello di distribuzione della capacità impositiva tra i livelli di governo che tenda a minimizzare il fabbisogno di perequazione attraverso l'attribuzione agli enti di autonomia di cespiti la cui distribuzione sia meno sperequata sul territorio rispetto a quanto lo siano oggi l'IRAP e l'IRPEF. Questo profilo è stato oggetto di approfondita analisi da parte dei Gruppi di lavoro "entrate" dell'Alta commissione, rendendo possibile la formulazione di una proposta di riassetto del sistema

impositivo finalizzata proprio a minimizzare le pur inevitabili sperequazioni di capacità fiscale sul territorio.

Nel disegnare il sistema di finanziamento di una finanza pubblica multilivello, uno degli obiettivi comunemente ritenuti importanti è quello di favorire, o quanto meno di non penalizzare, lo “sforzo” fiscale dei livelli di governo inferiori. In altre parole, è opportuno far sì che le eventuali decisioni di aumento delle entrate proprie (attraverso la manovra delle aliquote o delle basi imponibili, o attraverso una più efficace azione di accertamento) consentano all’ente che le ha assunte di fruire appieno del gettito aggiuntivo, senza subire compensazioni, di segno opposto, dal lato dei trasferimenti. Occorre, quindi, che il sistema della perequazione sia costruito in modo tale da non “reagire”, con riduzioni delle somme trasferite, ad innalzamenti delle aliquote locali, ad ampliamenti delle basi imponibili, o a una più efficace azione di accertamento.

Nella logica di non penalizzare lo “sforzo” fiscale, va innanzitutto isolato l’esercizio dell’autonomia di manovra sulle aliquote, prendendo a riferimento per la perequazione non i gettiti effettivi, ma quelli teorici che deriverebbero dall’applicazione di aliquote “standard”, omogenee su tutto il territorio nazionale. A questa logica si attiene anche il D.Lgs. 56/2000, segnatamente per l’IRAP (rispetto al cui livello del 4,25% le Regioni hanno un punto percentuale di manovra, in più o in meno, con possibilità di differenziazione per settore economico e categorie di contribuenti) e per l’addizionale IRPEF, con la fissazione dell’aliquota minima dello 0,9%.

Peraltro, così come già attualmente avviene, non si pone alcun problema in ordine all’esigenza di dover “sterilizzare” o meno eventuali differenziazioni interregionali delle basi imponibili. Già la legislazione vigente, infatti, non prevede la possibilità di differenziazioni regionali delle basi imponibili: privilegiando l’obiettivo della semplicità del sistema e della semplificazione degli adempimenti del contribuente, è finora opportunamente prevalso l’orientamento di mantenere la determinazione degli imponibili unica e uniforme a livello nazionale.

Riguardo, infine, all’azione di accertamento, il citato DPCM 56/2000 prevedeva, in linea di principio, l’utilizzo di basi imponibili “teoriche”, desunte da informazioni statistiche non fiscali (cioè, da dati di contabilità nazionale). Applicando le aliquote “standard” alle basi imponibili teoriche si sarebbe ottenuto un gettito teorico dei tributi propri che, preso a base della perequazione, avrebbe mantenuto i trasferimenti invariati rispetto sia alla manovra delle aliquote, sia alle strategie di accertamento. In altri termini, i proventi della “lotta all’evasione” avrebbero costituito risorse aggiuntive nette per la regione. Tuttavia, questa previsione non è stata

attuata, soprattutto per la difficoltà e l'aleatorietà di giungere, partendo dalla contabilità nazionale, a stime attendibili delle basi imponibili "teoriche" regionali. Ci si è quindi basati sui dati fiscali effettivi, desunti dalle dichiarazioni e dai versamenti.

Il fatto è che l'opportunità di incoraggiare lo "sforzo" fiscale regionale teso al recupero di imponibili sottratti a tassazione è finora rimasta solo sullo sfondo. Infatti, il presupposto di questa opportunità risiede nell'esistenza di un'autonoma capacità di accertamento da parte dell'ente territoriale, che ne assume la piena responsabilità. In realtà, è invece avvenuto che tutte le Regioni hanno preferito stipulare convenzioni con l'Agenzia delle entrate, demandando ad essa il compito di accertare i principali tributi propri (IRAP e addizionale IRPEF). Scelte di questo tipo sono peraltro coerenti con l'obiettivo del controllo della spesa della P.A. in un comparto che richiede, insieme con la conoscenza integrata del fenomeno tributario, un particolare expertise specialistico ed il ricorso ad apparati complessi e costosi. La soluzione adottata presenta, peraltro, anche altri aspetti apprezzabili: elimina, per le pubbliche amministrazioni nel loro complesso, duplicazioni di funzioni e i connessi costi amministrativi; assicura il rispetto di una certa omogeneità di criteri sull'intero territorio nazionale; semplifica la gestione del contraddittorio e dell'eventuale contenzioso per i contribuenti.

Con questo assetto, però, è inevitabile che le strategie di accertamento sui tributi regionali risultino poco differenziate a livello territoriale. Né sembra che gli enti di autonomia, salvo limitate eccezioni, abbiano finora assunto indirizzi orientati ad un effettivo impegno in severe campagne di accertamento. Va tuttavia tenuto presente che, negli anni recenti, a tale sostanziale disimpegno gli enti potrebbero essere stati indotti anche dall'esteso ricorso, da parte dello Stato, a sanatorie e condoni, ripetutamente prorogati ed estesi. In definitiva, in un contesto in cui le strategie di accertamento sono sostanzialmente accentrate ed uniformi sul territorio nazionale ed in cui gli enti territoriali difficilmente si impegnano in autonome campagne di accertamento, il riferimento alle basi imponibili "teoriche" rischia di perdere gran parte della sua validità.

A ciò che è stato argomentato in linea di principio, vanno poi aggiunte considerazioni di fatto: applicare oggi le basi imponibili "teoriche", oltre a scontrarsi con seri problemi applicativi, concettuali e di calcolo, avrebbe come conseguenza quella di "penalizzare" le collettività locali in cui più diffuso è il fenomeno dell'evasione, decurtandone la dotazione complessiva di risorse finanziarie, ma senza innescare quei comportamenti "virtuosi", in termini di impegno al recupero degli

imponibili, che gli enti territoriali potrebbero, invece, adottare in un contesto generale di riferimento diverso dall'attuale, in un contesto, cioè, in cui la funzione dell'accertamento sia pienamente demandata all'autonomia degli enti e tutti i livelli di governo coinvolti condividano con decisione e senza ambiguità una strategia operativa di recupero degli imponibili evasi.

In un contesto così innovato sarà giustificato e fattibile procedere nella direzione di "penalizzare" gli enti territoriali in cui più elevata è l'evasione. Si potrà, a tal fine, valutare l'opportunità di procedere, sul piano tecnico, in modo diverso da quanto fin qui ipotizzato. Finora, si è ragionato in termini di calcolo di un gettito teorico basato su imponibili "teorici", più vicini alla realtà economica e svincolati dagli adempimenti fiscali concretamente posti in essere. Si potrebbe invece mantenere il calcolo del gettito teorico applicando, come oggi, le aliquote "standard" a quanto effettivamente dichiarato e versato dai contribuenti, demandando però la correzione per l'evasione fiscale a un parametro a sé, aggiuntivo, da inserire nella formula di perequazione. Questo fattore di correzione potrebbe essere desunto da indagini ad hoc, da ripetere a intervalli temporali regolari, utilizzando metodologie desunte da studi in materia (ne sono stati effettuati, anche di recente, dal SeCIT e dall'Agenzia delle entrate).

6. La fase conclusiva della determinazione di un nuovo meccanismo di perequazione coerente con l'art. 119 della Costituzione

Una volta definiti livelli e costi standard delle prestazioni e capacità fiscali potenziali, sarà possibile determinare un coerente e realistico meccanismo di perequazione. Alla "quantificazione" dei LEP è strettamente connessa l'attribuzione delle risorse necessarie agli enti territoriali al fine di consentir loro di poter far fronte all'effettiva erogazione delle prestazioni i cui livelli essenziali vengono decisi ed imposti dal centro, sia pure con il previo ricorso a procedure di confronto e concertazione.

Ciò può avvenire solo nel contesto di un equilibrato sistema di perequazione in grado di superare definitivamente la tradizionale logica della "finanza derivata". Le autonomie devono poter contare su risorse proprie "certe" (tributi propri, partecipazioni e fondo perequativo) e predeterminate, sufficienti a garantire, quanto meno, le funzioni

amministrative che ad esse competono ed i livelli delle prestazioni da assicurare ai cittadini.

Il seguito del processo comporta, quindi, il raffronto tra costi standard e capacità fiscale potenziale (oggettiva), che consentirà di calcolare i saldi perequativi: la somma dei saldi positivi sarà destinabile al fondo perequativo, attraverso il quale verranno operati trasferimenti compensativi senza vincoli di destinazione. (Ai sensi del comma 5 dell'art. 119 sono ammissibili trasferimenti ad hoc, sia correnti che in conto capitale, solo se finalizzati a far fronte a situazioni particolari).

Applicando questo algoritmo, si verranno di fatto a creare nel tempo differenziazioni nei livelli delle prestazioni e dei servizi effettivamente assicurati da parte dei singoli enti, in ragione del probabile diverso grado di efficienza nell'impiego delle risorse e nello sfruttamento della capacità fiscale potenziale.

Non potendosi ragionevolmente pretendere effetti immediati di omogeneizzazione nei livelli di efficienza (soggettiva) nell'impiego e nell'acquisizione delle risorse, va previsto un periodo di rientro progressivo, la cui durata può per intanto essere definita in sede di Conferenza unificata. Nel frattempo, il fondo perequativo dovrà comunque assicurare livelli essenziali di prestazioni e di servizi che si potranno differenziare solo per la quota parte non più giustificata dal permanere del meccanismo transitorio.

Esistono, infine, almeno due tipi di problemi che sono comunque da approfondire: il primo attiene alla distinzione della perequazione tra i diversi enti ed all'amministrazione che la deve operativamente effettuare; l'altro riguarda il sistema di funzionamento della perequazione (verticale, orizzontale o di tipo misto).

Allegato

I livelli essenziali di assistenza (LEA)

I livelli essenziali ed uniformi di assistenza

Il D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni ed integrazioni all'articolo 1, comma 2, stabilisce che "il Servizio sanitario nazionale assicura, attraverso le risorse finanziarie pubbliche, individuate ai sensi del comma 3 e in coerenza con i principi e gli obiettivi indicati dagli articoli 1 e 2 della legge n. 833/1978, i livelli essenziali ed uniformi di assistenza definiti nel Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi

della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse.”

Tavolo di monitoraggio e verifica sui livelli essenziali di assistenza

L'Accordo Stato Regioni dell'8 agosto 2001, integrativo dell'Accordo del 3 agosto 2000, ha previsto l'impegno del Governo ad adottare, entro il 30 novembre 2001, un provvedimento per la definizione dei Livelli essenziali di assistenza, d'Intesa con la Conferenza Stato-Regioni, a stralcio del Piano sanitario nazionale e ad istituire presso la Conferenza Stato Regioni un Tavolo di monitoraggio e verifica sui livelli essenziali di assistenza effettivamente erogati e sulla corrispondenza ai volumi di spesa stimati e previsti, articolati per fattori produttivi e responsabilità decisionali.

Il 22 novembre 2001 è stato sancito l'Accordo tra Stato e Regioni sui livelli essenziali di assistenza. Tale Accordo è stato recepito con il DPCM 29 novembre 2001 “Definizione dei Livelli essenziali di assistenza”.

Il Tavolo di monitoraggio dei LEA ha condotto la rilevazione dei costi dei livelli di assistenza per gli anni 2000, 2001, 2002 attraverso una scheda di rilevazione inviata a ciascuna regione e aggiornata annualmente. Dall'anno 2003 le informazioni vengono rilevate tramite il Sistema Informativo Sanitario sulla base di un nuovo modello di rilevazione denominato “LA” previsto sia per le aziende sanitarie che per le regioni.. La rilevazione relativa all'anno 2000 ha avuto carattere sperimentale ed ha riguardato metà delle regioni. Solo nel 2002, anno di entrata in vigore del DPCM sui Livelli essenziali di assistenza, sono state rilevate con sufficiente qualità le informazioni di tutte le regioni. A partire da tale anno sono state richieste da parte delle amministrazioni centrali analisi sulla presenza di inappropriata nell'erogazione dei livelli di assistenza, ma tali analisi non sono state ancora condotte e saranno sicuramente effettuate a partire dalle valutazioni relative al 2003.

In particolare:

Rilevazione Anno 2000: con tale rilevazione sono stati rilevati i costi regionali relativi alla prestazioni. L'analisi dei dati con le relative osservazioni sono riportate nella Relazione del Tavolo di lavoro sui LEA

del 18 ottobre 2001. In particolare si fa presente che tale rilevazione deriva dal mandato affidato al Tavolo di lavoro, ai sensi dell'Accordo Stato-Regioni del 22 marzo 2001, con l'unica finalità di associare a diversi livelli di assistenza e di prestazioni sanitarie (di cui al Piano Sanitario Nazionale 2001-2003) i relativi costi. Si tratta, dunque, di una rilevazione sperimentale dei costi associati alle prestazioni, prima della definizione dei LEA di cui al DPCM 29 novembre 2001. Sulla base dei risultati ottenuti, sono stati elaborati e proposti i valori di riferimento per ogni macro-livello di assistenza, per il triennio 2001-2003 (cfr. Tab. 1).

Rilevazione Anno 2001: Si tratta di una rilevazione, effettuata nel corso del 2003, a carattere sperimentale. Infatti il D.P.C.M. 29 novembre 2001 sui LEA è entrato in vigore il 23 febbraio 2002 e, pertanto, il monitoraggio sui LEA, così come previsto nel punto 5.2 dell'accordo Stato-Regioni del 22 novembre 2001, è stato possibile effettuarlo con riferimento all'assistenza erogata nell'anno 2002 e, quindi, non prima della metà dell'anno 2003. L'analisi dei dati con le relative osservazioni sono riportate nella Relazione del Tavolo di monitoraggio dei LEA del 24 luglio 2003 (disponibile sul sito della Conferenza Stato-Regioni). In sintesi, i dati rilevati presentano lacunosità e criticità, e pertanto le elaborazioni effettuate trovano un limite nell'utilizzo. Trattasi, tuttavia, di una rilevazione che ha consentito di:

- avviare e sperimentare la metodologia di rilevazione dei costi dei LEA;
- avviare un ampio confronto, in materia, fra i tecnici regionali e delle amministrazioni centrali.

Rilevazione anno 2002: la rilevazione è stata effettuata, ma il Tavolo di monitoraggio dei LEA non ha ancora potuto produrre un'analisi dei dati rilevati, in quanto non c'è stata convergenza di opinioni sull'applicabilità degli indicatori vigenti, di cui al DM 12/12/2001. Infatti, il mandato del Tavolo di monitoraggio dei LEA prevede la validazione dei dati rilevati e la successiva analisi, sulla base di criteri specifici di monitoraggio, definiti all'interno del sistema di garanzia introdotto dall'art. 9 del d. lgs. 56/2000 per assicurare trasparenza, confrontabilità e verifica dell'assistenza erogata attraverso i LEA con un sistema di indicatori essenziali, pertinenti e caratterizzati da dinamicità e da aggiornamento continuo. In proposito, si fa presente che, è stata elaborata, da un gruppo di lavoro istituito presso il Ministero della salute, una proposta di revisione degli indicatori di cui al DM 12/12/2001. Tale proposta è stata trasmessa per l'esame al Tavolo di manutenzione dei LEA. In sintesi, in merito alla rilevazione dei costi 2002,

tali dati non sono utilizzabili, in mancanza della valutazione sulla base di indicatori (ad esempio di appropriatezza economica e clinica)

Rilevazione anno 2003: ancora in corso.

Standard qualitativi e quantitativi. In via ulteriore, è in corso l'analisi e la successiva definizione degli Standard qualitativi e quantitativi di cui al comma 169 dell'articolo 1 della legge finanziaria per l'anno 2005, presso il Tavolo di Manutenzione dei LEA di cui al punto 3.

Tavolo di manutenzione sui livelli essenziali di assistenza

Con decreto del Ministro della salute del 25 febbraio 2004, in attuazione dell'articolo 4, comma 10, del decreto legge n. 63 del 15 aprile 2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 112 del 15 aprile 2002, è stata costituita presso il Ministero della salute la Commissione Nazionale per la definizione e l'aggiornamento dei livelli di assistenza, la cui riunione di insediamento si è tenuta il 27 luglio 2004. Tale Commissione ha il mandato istituzionale di: "valutare, in relazione alle risorse definite, i fattori scientifici, tecnologici ed economici relativi alla definizione e all'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni in esse contenute".

Il comma 169 dell'articolo 1 della legge finanziaria per l'anno 2005, ribadendo la necessità che l'obiettivo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario da parte delle regioni sia conseguito nel rispetto della garanzia della tutela della salute, nonché di modalità di erogazione delle prestazioni uniformi sul territorio nazionale, ha previsto che entro il 30 giugno 2005 siano fissati gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo, di esito, e quantitativi di cui ai livelli essenziali di assistenza. Il raggiungimento di tale obiettivo è previsto tramite l'emanazione di un regolamento da parte del Ministero della Salute di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze sentita la Commissione di cui sopra.

Il Ministro della Salute ha inviato ai componenti della Commissione per la manutenzione dei LEA una lettera con gli indirizzi per il lavoro istruttorio che essa è chiamata a svolgere in applicazione della norma sopra citata.

L'approccio alla definizione di standard quantitativi e qualitativi dovrà coprire 2 dimensioni:

- implementazione di standard tecnici in grado di individuare le prestazioni che, in base ai criteri previsti dalla normativa vigente, sono incluse nei LEA, al fine di evitare disomogeneità

di erogazione nelle varie realtà regionali. Tali parametri dovranno rispettare sia il principio dell'adeguatezza che quello della sicurezza ed dell'efficacia della prestazione erogata. In particolare, tali standard dovranno essere applicati alla nuove prestazioni di cui si propone l'inclusione nei LEA, a quelle, già incluse nei LEA, per le quali siano emerse criticità nella loro erogazione, e progressivamente a famiglie di prestazioni secondo un criterio di priorità fissato dalla stessa Commissione LEA

- definizione di standard funzionali in grado di valutare se le prestazioni incluse nei LEA siano erogate con una soddisfacente qualità in coerenza con l'analisi dei bisogni e con le risorse programmate.

Inoltre, il Ministro della Salute ha evidenziato che la formulazione degli standard non potrà, in nessun caso, essere limitativa della potestà legislativa concorrente e regolamentare riservata alle Regioni in materia di tutela della salute, né potrà determinare alcuna modificazione del quadro delle prestazioni comprese nei LEA la cui modalità di determinazione resta affidata al procedimento previsto dall'articolo 54 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Tabella 1

Rilevazione costi anno 2000 e soglie di riferimento per il triennio 2001-2003

	Valori percentuali rilevati – Anno 2000	Valori percentuali di riferimento per il triennio
Assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro	3,6%	5%
Assistenza distrettuale Totale	46,7%	49,5%
Assistenza di base	5,8%	5,8%
Assistenza farmaceutica	12,6%	13%
Assistenza specialistica	11,8%	10,7%
Assistenza Territoriale e residenziale	10,1%	13%
Attività di emergenza	0,8%	1,4%
Altro	5,6%	5,6%

Assistenza Ospedaliera	49,7%	45,5%
-------------------------------	-------	-------

ALLEGATO 1C

Documento di lavoro, predisposto dal Comitato Istituzionale dell'Alta Commissione, recante "Monitoraggi, coordinamento e controlli per assicurare, nella fase della gestione, il rispetto del principio della neutralità finanziaria del federalismo fiscale".

SOMMARIO

1. Premessa e considerazioni di sintesi: come assicurare la neutralità finanziaria del federalismo fiscale
2. Il miglioramento della qualità delle statistiche di finanza pubblica e della contabilità per l'Europa
 - 2.1. Le esigenze di miglioramento,
 - 2.2. Le iniziative per migliorare l'affidabilità e la tempestività dei dati
 - 2.3. Le iniziative per migliorare la raccordabilità e la trasparenza dei dati
3. La standardizzazione delle classificazioni nelle contabilità degli enti pubblici
4. L'interscambio informativo Stato/Autonomie
 - 4.1. Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE)
 - 4.2 Federalismo in rete - Sistema di Monitoraggio dell'attuazione del Federalismo Amministrativo (SfiR)
 - 4.3. Banca dati dei certificati e dei trasferimenti erariali degli enti locali
5. Il problema delle procedure e delle regole di bilancio
6. Il ruolo della Corte dei conti nel monitoraggio della dinamica complessiva della finanza pubblica.

Allegato 1: Federalismo fiscale – Ruolo della Guardia di finanza

Allegato 2: Principali contenuti dello schema di decreto legislativo di ricognizione dei principi fondamentali di armonizzazione dei bilanci pubblici ricavabili dalla legislazione vigente

1. Premessa e considerazioni di sintesi: come assicurare la neutralità finanziaria del federalismo fiscale

L'attuazione del disegno federalista può risultare fattibile solo se equo. E può essere finanziariamente sostenibile solo se efficiente. Senza equità, insorgerebbero tensioni e conflitti politico-sociali difficilmente gestibili. Non preoccuparsi della sostenibilità finanziaria dell'assetto federalista rischierebbe di compromettere il processo di risanamento della finanza pubblica provocando conseguenze dirimpenti per le prospettive di tenuta del nostro sistema economico e per gli stessi assetti istituzionali.

Il nuovo assetto costituzionale (quello già oggi in vigore, ma anche quello previsto dalla legge in corso di approvazione) prevede ampie possibilità di delega di funzioni amministrative alle Regioni (e alle altre Amministrazioni locali), sia nelle materie di competenza statale che in quelle di competenza regionale (o di competenza concorrente). E' fondamentale che al trasferimento di competenze amministrative si accompagnino trasferimenti di risorse finanziarie, che consentano di fare adeguatamente fronte ai costi connessi al trasferimento delle funzioni (in primo luogo, del personale). Per rispettare il principio della neutralità finanziaria della soluzione federalistica rispetto a quella centralistica, è opportuno che le norme di coordinamento sanciscano e regolino questo aspetto, che peraltro è implicito nei principi dettati dal Titolo V (Art. 119). Anche in questo caso, un'utilissima attività istruttoria potrebbe essere svolta da organismi tecnici, di supporto alle Conferenze (Stato-Regioni, Unificata, ecc.), che si occupino in via permanente delle problematiche connesse con l'attuazione del federalismo fiscale.

Per altro verso, è anche indispensabile assicurare che l'assetto del finanziamento (compartecipazioni, perequazione) consenta, in una prospettiva di medio-lungo termine, di tenere sotto controllo la dinamica della spesa e dei saldi. Occorre evitare che le risorse "trasferite" dallo Stato alle Regioni (e alle altre amministrazioni) seguano una dinamica superiore a ritmi predeterminati e soprattutto che questa dinamica possa essere determinata dalle stesse amministrazioni. In particolare, se la perequazione adotterà come parametro di base quello dei fabbisogni, dei costi standard e delle capacità fiscali potenziali, occorrerà prevedere vincoli e controlli adeguati per la loro determinazione. Sul piano operativo, l'attività di controllo potrebbe essere svolta da un organismo tecnico, di supporto alla Conferenza unificata, che si occupi in via permanente delle problematiche connesse con l'attuazione del federalismo fiscale, quali, fra l'altro, lo studio e il monitoraggio dei costi standard.

Il disegno federalista va, in altri termini, attuato nel rispetto del duplice vincolo europeo e della neutralità finanziaria nella riallocazione delle funzioni fra i diversi livelli di governo. Solo rispettando tali limiti il federalismo non comporterà costi aggiuntivi.

Il rispetto di questi vincoli e di questo obiettivo deve essere, a sua volta, assicurato:

- ex ante, in sede di disegno del modello di federalismo fiscale
- ex post, una volta che tale modello verrà applicato, attraverso meccanismi di monitoraggio dei conti in tempo reale e di procedure di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica insieme con un efficace sistema di controlli strategici e di gestione interni ed esterni alle Amministrazioni, in modo da rendere possibile l'attivazione di immediate azioni correttive, oltre che di avvio ad ogni livello di governo di una seria e credibile attività di programmazione.

E' evidente che il sentiero da percorrere è molto stretto ed accidentato, ma seri rischi di percorso possono essere evitati assicurando i presupposti per un efficace e sistematico monitoraggio della dinamica dei conti pubblici ed un effettivo coordinamento delle politiche di bilancio attraverso:

a) il miglioramento della qualità, della tempestività e della trasparenza delle fonti statistiche di base, in particolare esplicitando i raccordi necessari per superare la persistente oscurità del nesso di coerenza esistente tra decisioni di bilancio, e relative contabilizzazioni (in termini di contabilità pubblica), ed effetti che si producono in termini di contabilità per l'Europa (contabilità nazionale);

b) il compiuto utilizzo delle possibilità offerte dall'avviata realizzazione del SIOPE di monitorare gli effetti delle politiche economiche e delle funzioni decentrate e di superare la disomogeneità tra i dati rilevati dai differenti sistemi contabili delle amministrazioni, intervenendo a valle, direttamente sull'informazione, attraverso l'adozione di una codifica uniforme di tutte le operazioni di riscossione e di pagamento (anche se solo di queste, e non dei sistemi contabili nelle loro complesse articolazioni);

c) l'accelerazione del passaggio dalla soluzione ponte rappresentata dal SIOPE a quella ben più impegnativa – che deve operare non più a valle, ma a monte, della produzione dei dati - dell'adeguamento di tutti i sistemi contabili della pubblica amministrazione ai criteri della contabilità economica del SEC 95, attraverso la standardizzazione delle

classificazioni nelle contabilità degli enti pubblici e l'armonizzazione dei bilanci pubblici, riguardo sia all'aspetto economico, sia a quello funzionale, partendo dall'individuazione e dalla sistematizzazione dei principi fondamentali di armonizzazione ricavabili dalla legislazione vigente;

d) la ricognizione e la rivisitazione dei sistemi esistenti o programmati di interscambio informativo Stato/Autonomie e di monitoraggio e controllo della dinamica della finanza regionale e locale, e, più in particolare, di controllo sui costi di attuazione del federalismo;

e) la rivisitazione della normativa sulle decisioni e sulle procedure e regole di bilancio per adeguarla alle nuove esigenze di corresponsabilizzazione degli enti di autonomia nella gestione degli equilibri di finanza pubblica;

f) l'effettiva e piena funzionalità dei sistemi di controllo interno – strategici e gestionali - a tutti i livelli: anche per ciò che concerne le amministrazioni pubbliche centrali, infatti, mentre va constatata la pressoché totale assenza dei controlli di gestione, gli stessi servizi di controllo strategico (SeCIn), dopo il ritardo con il quale sono stati formalmente istituiti, sono ancora ben lungi dall'aver acquisito l'autorevolezza e la capacità di svolgere quel ruolo di “enzimi del cambiamento amministrativo” che il legislatore aveva inteso loro attribuire;

g) la sistematica e tempestiva vigilanza da parte della Corte dei conti – in condizioni di indipendenza, neutralità e terzietà, ma anche di unitarietà:

- a. sugli andamenti complessivi e specifici della finanza pubblica, a tutela dell'equilibrio economico-finanziario e della corretta, efficace ed efficiente gestione dell'intero settore pubblico, e non più del solo settore statale (assicurando a tal fine alla Corte stessa la diretta accessibilità on line a tutti i sistemi di monitoraggio dei conti pubblici);
- b. sull'effettivo funzionamento dei controlli interni alle amministrazioni (centrali, locali e funzionali);
- c. sul rispetto del vincolo di neutralità finanziaria in tutte le fasi di attuazione del processo di riassetto istituzionale.

Nella logica di un federalismo efficiente(e cooperativo), essenziale a tale ultimo riguardo appare l'applicazione del principio di sussidiarietà, nel senso di evitare la moltiplicazione degli strumenti amministrativi necessari, ma opportunamente flessibilizzando ed utilizzando come strutture di

servizio comuni quelle già esistenti a livello nazionale. Ciò vale, ad esempio, per quanto riguarda l'attività di accertamento che gli enti di autonomia dovranno svolgere in riferimento all'applicazione dei tributi propri o al loro auspicabile coinvolgimento nell'azione di contrasto all'evasione fiscale. Allo stato attuale, infatti, gli enti di autonomia – se si esclude il caso dell'ICI e della TARSU - non sono amministrativamente attrezzati per esercitare una loro diretta capacità di accertamento e non appare peraltro auspicabile che l'acquisiscano muovendosi in ordine sparso. Appare, pertanto, opportuno verificare le modalità di utilizzo come comuni strutture di servizio di organismi tecnico-operativi già esistenti – dall'Agenzia delle entrate all'Anagrafe tributaria, dalla Guardia di finanza al Catasto – introducendo le innovazioni organizzative che si ritenessero a tal fine necessarie.

La fattibilità di un tale disegno è peraltro ampiamente dimostrata dalle numerose esperienze di collaborazione del Corpo della Guardia di finanza con gli Enti di autonomia soprattutto in materia di tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi urbani (L. 28 dicembre 1995, n. 549), di IRAP, di TARSU ed ICI, di versamento della quota regionale dell'accisa sulle benzine per autotrazione e dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (già citata legge 549/95), di verifica della sussistenza del diritto alle "prestazioni sociali agevolate". Si tratta di forme di collaborazione basate non solo su specifici protocolli d'intesa che vanno evolvendo verso modelli convenzionali, ma anche su apposite leggi regionali (com'è il caso della Campania e del Molise per quanto riguarda l'applicazione della legislazione sulle accise).

Nel documento allegato, in cui si dà più puntualmente conto di tali iniziative di collaborazione, il Comando Generale della Guardia di finanza ben evidenzia come la possibilità delle Regioni e degli altri Enti territoriali di poter disporre di un referente, qual è il Corpo, in possesso di uno strumentario investigativo sperimentato e già con proiezione a livello locale, oltre a produrre riflessi sul piano dell'efficienza, in termini di contrasto all'evasione fiscale, e di rapidità di intervento, determina, senza dubbio, economie di scala, visto che organizzare una polizia tributaria regionale, provinciale o comunale, alternativa al Corpo, e dotarla di mezzi e professionalità idonei, impone di per sé il sostenimento di oneri aggiuntivi, a carico della collettività, certamente non trascurabili. Si tratta di un ragionamento che può essere, naturalmente, ripetuto per quanto riguarda sia gli altri strumenti della fiscalità, sia gli strumenti di attuazione di altri versanti del federalismo costituzionale.

Insieme con un modello di federalismo pensato come ottimale, va, quindi, definito un sistema di verifica della fase attuativa, che risulti adeguato a rilevare eventuali carenze, inefficienze e costi ridondanti ed a tempestivamente attivare i necessari interventi correttivi.

Su questo temi – altrettanto cruciali quanto quelli della perequazione oltre che della nuova ripartizione delle funzioni e della capacità impositiva - il Comitato Istituzionale ha ritenuto di dover elaborare il presente documento di riflessioni e proposte come contributo per la redazione del rapporto finale che dovrà essere rassegnato dall'Alta Commissione.

In questo primo paragrafo è stata riepilogata l'impostazione che viene proposta per assicurare un efficace controllo dei costi del federalismo fiscale ed il coordinamento corresponsabilizzato delle politiche di bilancio, allo scopo di attuare un federalismo efficiente e cooperativo. Nei paragrafi che seguono vengono fornite indicazioni più specifiche sui principali problemi operativi da affrontare e sullo stato di avanzamento delle iniziative in corso.

2. Il miglioramento della qualità delle statistiche relative alla finanza pubblica e della contabilità per l'Europa

2.1. Le esigenze di miglioramento

La buona qualità, la tempestività e la trasparenza delle statistiche della finanza pubblica costituiscono il presupposto indispensabile per un effettivo monitoraggio dei conti pubblici. Ripetutamente su questa esigenza ha richiamato l'attenzione la Corte dei conti nelle sue relazioni annuali al Parlamento e nelle numerose audizioni parlamentari dedicate a questi temi. Ma anche a livello europeo più volte è stata posta l'enfasi proprio sugli aspetti qualitativi delle statistiche, a cominciare da una comunicazione, pubblicata nel novembre 2002, della Commissione Europea al Parlamento Europeo e al Consiglio sulla necessità e sui modi di migliorare la qualità delle statistiche di finanza pubblica . In tale comunicazione la Commissione sottolineava l'importanza della qualità del dato statistico per l'adeguata implementazione del sistema di monitoraggio dei conti pubblici e per l'effettivo coordinamento delle politiche di bilancio. Tutto ciò per consentire una efficace compilazione dei conti nazionali secondo le indicazioni della Procedura dei deficit eccessivi prevista dal Patto di stabilità e crescita.

Pur riconoscendo i significativi progressi conseguiti dagli stati membri nel compilare i Conti delle Amministrazioni Pubbliche, nell'armonizzare e chiarire le regole contabili e nel verificarne l'applicazione, nella comunicazione della Commissione venivano poste in evidenza alcune debolezze in termini di affidabilità, tempestività e trasparenza delle informazioni.

Quanto all'affidabilità, la Commissione si preoccupava delle significative revisioni dei saldi di finanza pubblica operate in diversi paesi e del loro possibile effetto sulla credibilità di procedure e istituzioni e sulle decisioni di politica economica.

Riguardo alla tempestività, si richiedeva di implementare prima possibile i Conti trimestrali delle A. P. e di anticipare il rilascio delle stime dei Conti economici nazionali.

In merito alla trasparenza, l'attenzione della Commissione si concentrava sulle difficoltà di riconciliazione tra i diversi saldi (indebitamento netto, variazione del debito, disavanzi di cassa) pubblicati a livello nazionale dalle diverse istituzioni coinvolte nella produzione di statistiche di finanza pubblica (Istituti di statistica, Banche centrali, Ministeri economici). Su queste stesse difficoltà riscontrate a livello nazionale si è soffermata anche la Corte dei conti.

A seguito di queste raccomandazioni, nel febbraio 2003 il Consiglio Ecofin ha adottato il "Code of Best Practice on the compilation and reporting of data in the context of the excessive deficit procedure", che chiarisce e identifica le procedure da seguire per pervenire all'auspicato miglioramento qualitativo.

2.2. Le iniziative per migliorare l'affidabilità e la tempestività dei dati

L'ISTAT, come interlocutore diretto della Commissione per gli aspetti metodologici, e facendo propria la raccomandazione comunitaria relativa al potenziamento dei flussi informativi verso gli istituti nazionali di statistica, ha promosso e coordinato una serie di iniziative volte al monitoraggio costante ed al miglioramento della qualità delle statistiche sulla finanza pubblica coinvolgendo le altre istituzioni interessate.

Innanzitutto, per migliorare l'affidabilità e la tempestività dei dati statistici, sono stati stipulati, nel corso del 2002 e all'inizio del 2003, nuovi accordi o precisati accordi già in essere tra ISTAT e importanti istituzioni, quali il Ministero dell'Economia, in modo particolare la Ragioneria

Generale dello Stato (RGS), il Dipartimento delle politiche fiscali, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, il Ministero della Salute, il ministero dell'Interno, la Banca d'Italia e l'ISAE.

Tali accordi tendono a valorizzare maggiormente l'azione di coordinamento finalizzata:

- alla esatta individuazione dei flussi di dati da scambiare tra le istituzioni in termini sia di individuazione delle singole fattispecie di operazioni che di esaustività della copertura statistica;
- alla esatta definizione dei flussi di dati da scambiare in termini di classificazioni e contenuto;
- al potenziamento dei flussi informativi in modo da garantire l'omogeneità in termini di copertura e classificazioni ai vari livelli del territorio nazionale;
- alla definizione di un calendario di trasmissione dei dati che assicuri il rispetto dei tempi imposto in ambito nazionale e comunitario nel completamento e nella trasmissione delle informazioni statistiche sulla PA;
- all'analisi critica delle informazioni e relativa validazione dei dati;
- allo sviluppo di analisi e ricerche congiunte su temi di interesse comune.

Il giudizio su queste collaborazioni è altamente positivo poiché esse vanno nella direzione di consentire il raggiungimento degli obiettivi sulla completezza e sulla qualità, nonché sulla tempestività dell'informazione statistica e delle stime.

Il rafforzamento di un tale modello organizzativo può sicuramente accrescere gli standard qualitativi delle stime prodotte nel pieno rispetto del "Codice delle buone pratiche".

In particolare:

- la Banca d'Italia e l'ISTAT hanno sottoscritto nel 1996 una convenzione quadro, ancora in vigore, per la collaborazione fra i due istituti nel campo della ricerca su problematiche di interesse comune e per lo scambio di informazioni statistiche. Nell'ambito di questa convenzione si sono sviluppati tutta una serie di approfondimenti specifici tra cui l'analisi delle stime relative al settore delle Amministrazioni Pubbliche;

- il Ministero della Salute e l'ISTAT hanno sottoscritto, nel marzo 2001, una convenzione in materia statistica allo scopo di regolamentare i flussi informativi tra le due amministrazioni. In base a tale accordo quadro, nel dicembre 2002 è stato fissato un calendario di trasmissione dei flussi informativi sui conti economici delle ASL e delle Aziende Ospedaliere da parte del Ministero della Salute all'ISTAT. L'accordo prevede anche tavoli tecnici di approfondimenti e analisi ai quali partecipano anche la RGS e, su invito, le Regioni;
- il Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'Economia e l'ISTAT hanno siglato un accordo sull'interscambio dei flussi informativi sul gettito d'imposte, sia annuali che trimestrali, nei termini e con le scadenze idonee al rispetto delle scadenze comunitarie;
- la RGS e l'ISTAT hanno stipulato nel febbraio 2003 un Protocollo d'intesa e una dettagliata Convenzione per lo sviluppo di un rapporto di collaborazione in campo scientifico su problematiche di comune interesse. L'accordo prevede in primo luogo la realizzazione di un sistema di interscambio di dati coerente con il modello di cooperazione tra sistemi informatici della pubblica amministrazione, atto a soddisfare le reciproche esigenze dei due enti di servizi informativi a fini statistici.;
- la RGS, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione e il Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'Economia, l'ISAE e l'ISTAT hanno firmato un protocollo di intesa finalizzato all'armonizzazione e all'analisi delle statistiche di finanza pubblica a livello regionale;
- il Ministero dell'interno, il Ministero dell'economia e finanze e l'ISTAT hanno concluso alcuni accordi relativi alle certificazioni sui bilanci di ogni ente locale; in particolare con l'ISTAT è stata redatta una convenzione per l'invio anticipato del certificato del conto del bilancio di un campione di enti locali.”

2.3. Le iniziative per migliorare la raccordabilità e la trasparenza dei dati

Nell'ambito delle succitate collaborazioni, oltre ad un notevole incremento del flusso di dati statistici, hanno assunto particolare efficacia le analisi congiunte dei principali dati di base, effettuate allo scopo di verificarne il grado di affidabilità e completezza, in occasione del loro

utilizzo per la costruzione dei conti. Tali analisi congiunte si sono intensificate nel corso del 2003 e del 2004 e hanno contribuito a porre l'ISTAT nelle condizioni, come si è detto, di pubblicare i conti trimestrali in anticipo rispetto a quanto previsto dai regolamenti comunitari. Per quanto riguarda i conti annuali i miglioramenti sono rivolti a ridurre l'impatto delle revisioni delle stime degli anni precedenti rispetto a quello di riferimento.

Secondo l'ISTAT resta, comunque, il fatto che nell'ambito delle elaborazioni di contabilità nazionale il fenomeno della revisione delle stime successive alla prima versione provvisoria non può essere eliminato. Infatti la qualità delle stime, intesa come limitata ampiezza delle revisioni e la loro tempestività sono due obiettivi spesso in antitesi tra loro. In generale esiste un trade-off tra tempestività e affidabilità delle informazioni statistiche per cui stime molto tempestive sono necessariamente provvisorie e soggette anche a consistenti revisioni .

In ogni caso, riguardo alla trasparenza, l'ISTAT già da alcuni anni pubblica alcuni raccordi dei dati di contabilità nazionale secondo il SEC95 con i corrispondenti dati della contabilità pubblica. Tra questi figurano:

- il raccordo tra Bilancio dello Stato di cassa, così come è rappresentato dalla RGS nel Quadro di Costruzione del Settore statale e Conto economico dello Stato della contabilità nazionale;
- il raccordo tra Fabbisogno di cassa del Settore pubblico stimato dalla RGS e l'Indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche calcolate dall'ISTAT.

Il primo tipo di raccordo determina, per ciascuna voce economica, l'entità delle differenze fra il dato registrato nel Bilancio dello Stato ed il dato corrispondente registrato dalla contabilità nazionale. Mentre per alcune voci economiche, sia di entrata che di uscita, gli scostamenti sono minimi, per altre sono rilevanti, ancorché giustificate dalle differenze che ancora permangono tra i due sistemi contabili.

Tali differenze sono ascrivibili a tre categorie:

1) sistemi di classificazione: nonostante la riforma del bilancio dello Stato (legge 94 del 1997), alcune classificazioni non sono del tutto in linea con quelle seguite dalla contabilità nazionale, scontando evidentemente una fase di transizione alla nuova classificazione di bilancio non ancora completamente realizzata.

2) Momento di registrazione delle operazioni: il momento di registrazione seguito dalla contabilità nazionale è la competenza

economica, che solo in alcuni casi può essere approssimato con la competenza giuridica, ma che sicuramente coincide ancora meno con il momento della cassa. In contabilità nazionale, in maniera simile al bilancio di una azienda economica, tutte le registrazioni andrebbero eseguite per competenza, cioè nel momento in cui producono i loro effetti economici (quando un valore economico è generato, trasformato o estinto). Nel bilancio di cassa, invece, la loro registrazione è effettuata quando esse sono effettivamente regolate tramite uno strumento di pagamento (che normalmente è uno strumento finanziario). Si faccia l'esempio degli interessi passivi sul debito pubblico. Per essi il criterio di registrazione richiesto da EUROSTAT è la competenza pura, cioè essi vanno registrati come se affluissero in maniera continua sullo strumento sottostante e non quando vengono generalmente pagati e cioè alla scadenza legale. Per gli interessi, infatti si riscontrano di solito notevoli differenze tra il dato di competenza e quello di cassa, il cui segno è generalmente dovuto alla struttura per scadenza degli strumenti del debito pubblico e all'andamento della curva dei rendimenti. Un'altra differenza sensibile tra la cassa e la competenza si verifica per le imposte, sia dirette che indirette (che in contabilità nazionale vanno registrate nell'esercizio in cui sono generate e non quando sono effettivamente pagate). Tale differenza è dovuta sia al fatto che le imposte, seppur dovute per l'intero loro ammontare sono poi, in alcuni casi pagabili a rate (esempio: condoni), sia al fatto che esiste una differenza tra i rimborsi di cassa e quelli di competenza, spesso dovuta alle regolazioni contabili per debiti pregressi .

3) Effetto del diverso campo di osservazione: esso è dovuto al fatto che l'insieme degli enti che fanno parte del Settore delle Amministrazioni pubbliche (S13) a cui si riferisce il Conto consolidato elaborato dall'ISTAT per la misura dell'indebitamento netto non coincide perfettamente all'insieme degli enti del Settore pubblico considerati dalla RGS per la determinazione del fabbisogno di cassa.

In merito al raccordo tra il fabbisogno di cassa del settore pubblico elaborato dalla RGS e l'indebitamento netto è opportuno ricordare che il primo risponde a finalità ben diverse dal secondo e può risultare strutturalmente diverso dal secondo. Il fabbisogno infatti misura la necessità di ricorso al mercato finanziario del settore pubblico per finalità di copertura, al fine cioè di finanziare l'eventuale sbilancio di cassa tra le entrate e le uscite dell'esercizio (sia per operazioni di tipo economico che per operazioni finanziarie attive :concessione di crediti, partecipazioni e conferimenti ecc.). Ciò implica che i due saldi, pur non potendo coincidere,

devono essere raccordati per finalità di trasparenza e comparabilità delle statistiche sui conti pubblici.

In base agli impegni assunti nella convenzione con la RGS, da parte dell'ISTAT sono, inoltre, forniti al MEF diversi altri raccordi, elaborati sui dati di consuntivo, soprattutto riguardanti le Amministrazioni centrali. I raccordi sono utilizzati dalla RGS per sviluppare previsioni coerenti, e secondo gli schemi del SEC95, riportate nei documenti ufficiali di programmazione economica (DPEF, Relazione previsionale e programmatica, Legge finanziaria). In tali documenti le previsioni vengono messe a confronto con i dati di consuntivo dell'ISTAT.

Sempre in tema di trasparenza un elemento molto importante è la predisposizione, per ora, in versione provvisoria, dell'Inventario delle metodologie e delle fonti utilizzate dall'ISTAT per la costruzione dei conti delle Amministrazioni pubbliche.

La versione provvisoria di tale Inventario è stata fornita ad EUROSTAT in ottemperanza agli accordi intrapresi a livello comunitario sulla revisione della Notifica, in occasione della quale ciascun Paese doveva fornire, prima in forma provvisoria e poi in forma definitiva, l'Inventario delle fonti e dei metodi per la stima delle variabili oggetto di tale Notifica.

Oltre al raccordo tra il saldo del Conto economico delle Amministrazioni pubbliche elaborato dall'ISTAT e il saldo dei conti di cassa del Settore pubblico elaborati dal MEF, vi è anche l'esigenza, sottolineata anche a livello europeo, di armonizzare detti saldi con i dati finanziari e i dati del Debito pubblico elaborati dalla Banca d'Italia.

Per migliorare la raccordabilità dei dati in materia di finanza pubblica prodotti dalle diverse Istituzioni ed in particolare per ridurre le discrepanze statistiche non spiegate, che si determinano nell'operare il confronto tra i diversi macro-indicatori di finanza pubblica (indebitamento netto, fabbisogno di cassa del Settore pubblico, variazione del Debito pubblico), nel mese di aprile 2005 è stato costituito uno specifico Gruppo di lavoro permanente tra ISTAT, Banca d'Italia e Ministero dell'economia.

Gli approfondimenti operati dal Gruppo di lavoro nei primi mesi della sua attività hanno già comportato dei significativi miglioramenti che si sono concretizzati nella riduzione delle discrepanze statistiche non spiegate, così come evidenziati nella Notifica alla UE del 1° settembre 2005, del disavanzo e del debito pubblico delle Amministrazioni pubbliche (EDP Questionare).

3. La standardizzazione delle classificazioni nelle contabilità degli enti pubblici

L'attuazione del federalismo fiscale richiede uno stretto e tempestivo monitoraggio dell'evolvere della finanza locale, innanzitutto mediante la raccolta sistematica di informazioni standardizzate.

La standardizzazione è ottenibile sulla falsariga delle iniziative intraprese con la legge finanziaria per il 2003 e col disegno di legge sulla competitività: la prima ha previsto la codificazione uniforme su tutto il territorio nazionale degli incassi e dei pagamenti (nonché dei dati di competenza economica) delle Amministrazioni pubbliche per garantire la rispondenza dei conti pubblici ai parametri comunitari. Essa è finalizzata a consentire l'alimentazione del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE). Il disegno di legge sulla competitività, approvato dal Parlamento, contiene una delega al Governo (art. 7) per l'adeguamento dei sistemi contabili e dei bilanci di enti e di organismi pubblici (ed in particolare degli enti locali) a quelli dello Stato, finalizzato ad armonizzare i diversi sistemi contabili tra Amministrazione centrale e periferica. Lo scopo essenziale della nuova normativa è quello di pervenire ad un effettivo monitoraggio dei conti pubblici e di favorire l'acquisizione delle informazioni fondamentali per la costruzione del conto delle pubbliche amministrazioni, avviando così a soluzione il problema della trasparenza e dell'affidabilità dei conti pubblici..

Il provvedimento in parola – pienamente condivisibile – sconta, peraltro, i tempi non brevi legati all'attuazione di specifiche deleghe.

La disponibilità di informazioni standardizzate migliorerebbe in modo decisivo la qualità del monitoraggio della finanza pubblica.

L'entrata in vigore del Regolamento dell'U.E. n.2223/96, che ha istituito il SEC95 (Sistema Europeo dei Conti nazionali ed.1995), ha rappresentato una svolta nelle statistiche ufficiali prodotte sia nell'ambito della Contabilità Nazionale che in quelle di base ad essa collegate.

Le regole e le definizioni che in esso sono contenute per la costruzione dei conti nazionali e per la determinazione delle variabili macro-economiche su base comune, non costituiscono più delle semplici "raccomandazioni" metodologiche dell'Istituto statistico europeo che impegnano solo gli istituti nazionali di statistica.

Esse hanno assunto la forza di norme giuridiche rigorose che vincolano nel loro insieme ciascun Stato membro dell'UE allo sviluppo di

uno schema contabile nazionale capace di descrivere l'effettiva realtà economica del paese e di essere confrontabile con quello dei partner europei.

Con i parametri stabiliti dal Trattato di Maastricht e con il protocollo sui deficit eccessivi previsto dal patto di stabilità e crescita, il Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche ha assunto il ruolo di principale strumento di rappresentazione economica dell'attività dell'operatore pubblico.

E' quindi evidente che se il Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche elaborato dall'ISTAT deve rappresentare il documento di sintesi a consuntivo della politica della finanza pubblica, costruito secondo regole comuni a tutti i Paesi europei, sarebbe opportuno che anche le informazioni statistiche di base relative a tutte le unità delle A.P. rispettassero, laddove possibile, le regole e le definizioni del SEC95.

Le informazioni statistiche di base per la costruzione del Conto consolidato delle AP, costituite dai conti elementari intestati ai singoli enti pubblici o raggruppamenti di enti pubblici omogenei devono quindi anch'essi essere conformi alle regole comunitarie.

Poiché i conti elementari intestati ai singoli enti pubblici sono l'espressione statistica delle informazioni contenute nei bilanci pubblici degli stessi enti è evidente ritenere che se si vuole che il sistema di finanza pubblica dell'Italia sia perfettamente integrato nell'Unione Europea, risulta necessario che il processo di armonizzazione delle risultanze contabili delle definizioni e delle classificazioni richieste dai regolamenti comunitari coinvolga la contabilità pubblica in tutte le sue componenti.

In questa direzione si è orientata la riforma del Bilancio dello Stato attuata con la legge n.94 del 3 aprile 1997 e la sua successiva attuazione con il d.lgs. n.279 del 7 agosto 1997 che ha profondamente modificato la struttura dei documenti contabili.

Essa, introducendo classificazioni economiche e funzionali tipiche del SEC95, ha dato un primo e significativo impulso al processo di integrazione tra attività statistica e attività giuridico-amministrativa-contabile

Con l'attuazione della legge 94 è stata riaffermata la necessità di rispondenza delle classificazioni economica e funzionale agli schemi della Contabilità Nazionale così che le operazioni poste in essere dal governo centrale siano opportunamente classificate e correttamente registrate nel Conto consolidato delle AP. L'adozione di una corretta nomenclatura di

classificazione permette di rafforzare il significato e la trasparenza degli aggregati in esso contenuti in modo che il parametro chiave Deficit/PIL possa rappresentare un momento di sintesi della politica di finanza pubblica.

Un ulteriore passo avanti verso l'integrazione delle informazioni di finanza pubblica è stato ottenuto dall'entrata in vigore del D.P.R. 194/96 e dal suo decreto di attuazione del 24/11/98 che ha introdotto il Nuovo certificato di consuntivo degli enti locali. Con questo nuovo documento contabile, a partire dagli anni 1997-1998 le Amministrazioni Comunali, le Amministrazioni provinciali e le Comunità montane devono compilare uno schema annuale comune di rendiconto che è sensibilmente più ricco di informazioni rispetto al precedente. Esso infatti contiene un'analisi di dettaglio delle entrate e delle spese, che meglio si adattano ad essere inserite nel Conto consolidato delle AP. Per le spese, lo schema adottato prevede una classificazione incrociata economico-funzionale.

Lo schema però, se da una parte fornisce maggiori dettagli di informazioni rispetto al passato, è ancora distante dall'avere tutti i dettagli e le informazioni richieste dal SEC95.

Lo stesso processo di revisione e di armonizzazione dei documenti contabili di rendicontazione ha interessato le Aziende sanitarie locali, che oltre all'adozione di uno schema comune di rendiconto, hanno adottato anche un sistema di contabilità economica che risponde in modo più realistico alle esigenze conoscitive dell'andamento della spesa sanitaria, e quindi maggiormente aderente alle regole del SEC95. La rendicontazione delle Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere (ASL e AO) viene rilevata trimestralmente dal Ministero della Salute secondo un modello di rilevazione standard (Modello CE), previsto dal Decreto Ministeriale del 16 febbraio 2001 e dal Decreto Ministeriale del 28 maggio 2001. Il dettaglio delle informazioni contenute nel conto economico, oltre ad essere utile per la compilazione del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, fornisce le informazioni necessarie per costruire il conto satellite della protezione sociale (funzione sanità).

Il Dlgs 76/2000 Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, riconosciuta la rilevanza della finanza regionale, insieme a quella statale e locale, per il perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità dovuti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, ha rafforzato la necessità che, anche a questo livello di governo, l'operato delle amministrazioni interessate fosse tale da assicurare il rispetto dei vincoli (Art. 1, comma 1) posti a livello nazionale. Il riconoscimento stesso della possibilità (Art. 1,

comma 3) che le amministrazioni possano adottare leggi finanziarie regionali, ha prospettato sempre più un avvicinamento degli schemi contabili regionali a quelli statali.

La necessità di adeguamento della classificazione economica e funzionale, delle spese e delle entrate delle amministrazioni regionali a quella del Bilancio dello Stato costituisce un compito di primaria importanza ed un vincolo anche dal punto di vista legislativo per le amministrazioni stesse. Il lavoro di codificazione delle varie poste rappresenta una condizione essenziale per ricondurre ad un quadro omogeneo e confrontabile tutta l'attività delle amministrazioni stesse; non va assolutamente trascurato l'aspetto dell'analisi funzionale delle spese che, allo stato attuale, presenta notevoli disomogeneità di classificazione.

Il Dlgs 76/2000 non ha avuto di fatto applicazione per l'entrata in vigore della modifica del Titolo V della Costituzione. Tale modifica pone, però, nuovi interrogativi sul processo di rilevante innovazione che ha caratterizzato la finanza pubblica nell'ultimo decennio.

La questione delle regole di bilancio più opportune per il rispetto degli standard europei e per l'obiettivo di una completa armonizzazione della finanza pubblica, in un contesto di una forte spinta verso la piena attuazione delle Autonomie locali, rimane aperta.

Stante questa situazione occorre ancora una volta riaffermare e rafforzare il principio che il processo di decentramento evidenzia la necessità di stabilire regole per una regolamentazione tempestiva, trasparente e uniforme sul territorio, non solo perché col patto di stabilità e crescita vi è una corresponsabilità di tutti i livelli di governo al mantenimento della stabilità necessaria per la tenuta dell'Unione monetaria europea, ma anche perché nell'ambito delle Autonomie locali sorge il diritto dei cittadini a controllare l'operato dei policy makers regionali e locali attraverso la comparabilità con altre realtà territoriali simili.

L'esigenza quindi dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica è una necessità, divenuta oramai stringente, che deve convivere con le scelte operate dall'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione che demanda alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. A tale ultimo proposito va evidenziato che la legge 5 giugno 2003, n. 131 ha dettato disposizioni per l'attuazione della riforma costituzionale. In particolare il comma 3 dell'articolo 1 della citata legge prevede che: "Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le

Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti". Il successivo comma 4 stabilisce poi che: "In sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi....".

In forza delle citate disposizioni i previsti decreti legislativi sono destinati a contenere una serie di principi fondamentali da estrarre deduttivamente dalla vigente normativa di settore ed in riferimento ai quali le Regioni potranno esercitare la propria potestà legislativa concorrente.

E' evidente la rilevanza della materia, giacché soltanto l'armonizzazione dei bilanci pubblici consente la corretta e completa conoscenza della situazione generale dei conti del settore pubblico, indispensabile per garantire gli equilibri della finanza pubblica e per assicurare il rispetto dei vincoli finanziari posti dai trattati di Maastricht e Amsterdam ed articolati nel Patto di stabilità. Si conferma quindi l'essenzialità del Patto di stabilità interno, quale sistema di controllo e riduzione del disavanzo pubblico in vista del raggiungimento degli obiettivi di stabilizzazione della finanza pubblica imposto dai trattati.

Recentemente, nel luglio 2005, il Governo ha prodotto un testo relativo all'armonizzazione dei bilanci pubblici. Attualmente il testo è all'esame delle Conferenze Stato - Regioni e Stato, Città ed autonomie locali per il parere. L'originario testo dello schema di decreto legislativo era stato sottoposto all'esame della Corte dei Conti - Sezioni Riunite in sede consultiva - che, con il parere n. 2/2004, aveva formulato alcune osservazioni alle quali il nuovo schema di provvedimento si è adeguato. Nell'allegato 2 si dà succintamente conto dei contenuti dello schema di decreto legislativo.

L'autonomia economica e finanziaria delle regioni non deve, quindi, contrapporsi al sistema di rappresentazione della finanza pubblica, ma, piuttosto, coesistere per garantire una maggiore credibilità ai conti pubblici.

La predisposizione di uno strumento operativo per il raggiungimento di questo obiettivo è stato reso possibile dal comma 3 dell'art.28 della Legge 289/02 (Legge finanziaria 2003), in cui si ribadisce che: "Al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea e delle norme conseguenti,

tutti gli incassi e i pagamenti, e i dati di competenza economica rilevati dalle Amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale.”

L'obiettivo delineato dalla norma è quello di ottenere che i dati di base relativi ai bilanci di previsione e ai conti consuntivi dei vari enti della PA siano compilati con regole omogenee per tutti i livelli territoriali, con un percorso di riforme non certo facile ed immediato.

In questa direzione si pone la realizzazione della banca dati SIOPE, nata dalla collaborazione tra MEF e Banca d'Italia, presso la quale confluiranno i dati, codificati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, relativi alle operazioni di riscossioni, di pagamenti posti in essere dalle Amministrazioni pubbliche.

L'attuazione del Progetto SIOPE è iniziata nel 2005 con una prima fase di sperimentazione nel 2005 che prevede l'immissione nel sistema informativo delle riscossioni e dei pagamenti di un campione di Regioni, Province, Comuni e Università, secondo gli schemi di classificazione standardizzati previste da appositi Decreti del Ministero dell'Economia.

Altri Decreti che stabiliscono classificazioni standard anche per altre categorie di enti (ASL, Camere di commercio, ecc.) sono in preparazione.

Le classificazioni standard contenute nei decreti ministeriali di cui sopra sono simili a quella già resa obbligatoria per le Amministrazioni centrali dello Stato, in base a due circolari emanate dal MEF (Circolare n. 46 del 20 dicembre 2002 e Circolare n.2 del 21 gennaio 2004). Tali codificazioni sono armonizzate con le classificazioni della Contabilità nazionale.

La messa a punto delle classificazioni standard, rese obbligatorie dai decreti ministeriali, è demandata a specifici Gruppi di lavoro operanti presso la RGS, con la partecipazione dell'ISTAT, della Banca d'Italia e dei rappresentanti delle amministrazioni interessate.

Gli schemi standard adottati e da adottare, oltre ad un significativo grado di dettaglio indispensabili per assicurare ai flussi contabili un più alto grado di confrontabilità nel tempo e nello spazio (tra vari enti), si basano su alcuni principi fondamentali, quali:

- determinazione dei confini dell'universo di riferimento cui applicare le nuove norme contabili e di bilancio. In particolare la definizione del settore Amministrazioni pubbliche dovrebbe essere comune per tutti gli enti. Occorre pertanto la condivisione dei criteri di

individuazione delle unità istituzionali facenti parte dell'universo Amministrazioni pubbliche nel rispetto dei principi e delle regole stabilite dai regolamenti europei e segnatamente da quello relativo al Sistema Europeo dei Conti economici (SEC95). Il riferimento va, quindi, fatto al settore istituzionale S13 Amministrazioni pubbliche come definito nei conti nazionali secondo il SEC95 ;

- classificazione corretta dei flussi relativi ai trasferimenti, con l'adozione di criteri omogenei per tutte le tipologie di enti. Infatti per evitare problemi di sopravvalutazione o sottovalutazione dei saldi finali (fabbisogno di cassa e indebitamento netto, a seconda che si consideri un saldo che faccia riferimento alla contabilità pubblica piuttosto che alla contabilità nazionale) è necessaria l'esatta individuazione del settore e sottosectore di contropartita di ciascuna transazione. Così, ad esempio, nell'ambito delle elaborazioni per la costruzione dei conti nazionali, solo dopo un'attenta analisi dei dati elementari dei Rendiconti (a livello di capitolo) delle singole amministrazioni regionali, si sono potuti individuare classificazioni dei trasferimenti non omogenei tra le varie amministrazioni. Si stima che se non fossero state apportate le opportune rettifiche, si sarebbe registrata, nel saldo relativo al 2003, una sovrastima dell'indebitamento di circa 2-3 miliardi di euro.

Stante però la complessità degli apparati amministrativo-contabili delle istituzioni facenti parte dei diversi livelli di governo, il processo di adeguamento alle classificazioni standard dell'intera contabilità degli enti interessati è lento e graduale.

Il processo di sviluppo della contabilità pubblica verso un sistema integrato e standardizzato non dovrà riguardare solo la classificazione dei flussi contabili per voci economiche ma dovrà riguardare anche la ripartizione della spesa pubblica per funzione. Tale aspetto è ritenuto, sia a livello nazionale che a livello europeo, fondamentale per la qualificazione delle politiche economiche e di finanza pubblica. Tale esigenza è destinata a rafforzarsi parallelamente all'attuazione del federalismo e del decentramento funzionale verso le Amministrazioni regionali. Infatti nel momento in cui sarà completato il processo di decentramento di funzioni, quali istruzione, assistenza, ordine pubblico, ecc., per avere a disposizione elementi conoscitivi sulle diverse politiche socio-economiche della finanza locale, sarà necessario disporre di informazioni di dettaglio sulla ripartizione delle risorse finanziarie che le singole amministrazioni locali impegnano nelle diverse funzioni stesse. La classificazione standard che le diverse amministrazioni dovrebbero adottare nelle loro contabilità è quella

COFOG, già in vigore a livello europeo e prevista dal Regolamento UE n.113 del 23 gennaio 2002.

E' perciò importante che vi sia uno sforzo comune di tutte le istituzioni e che si investa in termini di risorse dedicate affinché si possa perseguire l'obiettivo di costruire un Sistema di rappresentazione della finanza pubblica credibile, trasparente ed esaustivo che tutti auspicano di voler raggiungere.

Altrettanto importante che le Istituzioni preposte alla produzione di statistiche di finanza pubblica, nonostante i progressi compiuti, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, continuino l'opera di sviluppo e di integrazione delle informazioni con ulteriori approfondimenti sui temi che presentano ancora punti di debolezza nel processo di armonizzazione tra contabilità nazionale e contabilità pubblica.

Alcuni di questi temi sono già stati individuati nella convenzione tra RGS e l'ISTAT e saranno sviluppati nel prossimo futuro, in collaborazione anche con altre istituzioni.

4. L'interscambio informativo Stato/Autonomie

Al di là delle iniziative di collaborazione interistituzionale volte al miglioramento dell'efficienza delle basi informative disponibili presso le singole istituzioni, di cui si è detto al precedente paragrafo 2.2, esiste il problema della ricognizione e della rivisitazione dei sistemi esistenti o programmati di interscambio informativo Stato/Autonomie e di monitoraggio e controllo della dinamica della finanza regionale e locale, e, più in particolare, di controllo sui costi di attuazione del federalismo.

E' cioè importante assicurare l'interscambio informativo del centro con gli Enti territoriali secondo metodologie che, utilizzando al meglio la tecnologia informatica, portino alla creazione di sistemi che parlino la stessa lingua (uso di una sintassi comune) e rendano disponibili informazioni in modo integrato, anche quando le stesse dovessero risultare fortemente differenziate nei contenuti.

Occorre, poi, che le informazioni raccolte con i diversi strumenti siano sottoposte a vagli istituzionali (come quello della Corte dei Conti, previsto anche dalla legge "La Loggia").

Una raccolta sistematica di questo tipo di informazioni è già in atto e coinvolge, oltre all'ISTAT, più soggetti, tra i quali rientrano, quantomeno, la Ragioneria generale dello Stato, il Ministero dell'Interno e il Dipartimento per gli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ufficio per il Federalismo amministrativo e la stessa Corte dei conti.

Per quanto riguarda quest'ultima, va ricordato che essa sta provvedendo, sulla base dell'art. 28 della legge finanziaria 2003, alla sperimentazione e messa a punto del progetto di invio telematico dei rendiconti degli enti locali, delle informazioni relative al rispetto del patto di stabilità interno, nonché dei certificati del conto preventivo e consuntivo. La Corte partecipa anche al progetto SIPA riguardante il Sistema informatizzato dei pagamenti della pubblica amministrazione centrale.

Sono, poi, in corso di realizzazione due strumenti funzionali alla raccolta dei dati sulla finanza regionale e locale: il SIOPE e lo SFIR, dei quali ritratterà più diffusamente in seguito.

E' da auspicare una interazione di tutte queste iniziative (o, quanto meno, la possibilità di una interazione fra i rispettivi sistemi informativi), in modo tale da ricavarne il massimo valore aggiunto in tema di monitoraggio dei conti della pubblica amministrazione.

Una sia pur preliminare e sommaria ricognizione critica delle attuali modalità di relazione fra le strutture centrali (in pratica, quelle varie e diversificate del MEF) e gli enti territoriali evidenzia, infatti, che il colloquio informatico, peraltro già intenso, è ora segmentato per unità organizzativa, per cui l'ente territoriale si trova a dover interfacciare, a seconda del tema, con organismi differenti. E' pertanto evidente che il modello da attuare, salvaguardando gli investimenti già effettuati, deve individuare gli interventi organizzativi e tecnologici per attuare le possibili sinergie (dati, applicazioni, sicurezza, servizi di base, ecc.) in campo informatico. A tal fine va messo a punto un apposito progetto che, partendo dalla mappatura della normativa e dalla ricognizione delle modalità attuali dell'interscambio definisca il nuovo modello di interscambio informatico Stato/Autonomie nel rispetto della disciplina dettata dal nuovo Codice delle pubbliche Amministrazioni digitali, così come approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 novembre 2004, in particolare per quanto riguarda il nuovo Sistema pubblico di connettività telematica fra le pubbliche Amministrazioni centrali e locali.

4.1. Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE)

Il SIOPE - Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici è affidato alla Ragioneria Generale dello Stato ed è un sistema di rilevazione telematica giornaliera degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri (o cassieri) delle Amministrazioni Pubbliche per garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dalla legislazione comunitaria. In prospettiva la rilevazione dovrà interessare anche i dati di competenza economica. I dati sulle operazioni sono classificati secondo codici uniformi su tutto il territorio nazionale per tipologia di enti.

Il compito di realizzare e gestire il SIOPE è stato affidato dal Ministero dell'Economia e delle finanze alla Banca d'Italia. Una convenzione, aggiuntiva rispetto a quella vigente per il servizio di tesoreria dello Stato, disciplina i rapporti tra la Banca d'Italia e la Ragioneria generale dello Stato (convenzione del 31 marzo 2003).

Attualmente, le entrate e le spese di cassa dello Stato sono rilevate giornalmente per il tramite del servizio di tesoreria svolto dalla Banca d'Italia, sulla base di una classificazione economica e funzionale; le informazioni relative agli altri enti delle Amministrazioni pubbliche sono fornite solo su base trimestrale e in forma prevalentemente cartacea. Le entrate e le spese di cassa dei vari enti non sono classificate in modo omogeneo, rendendo difficili l'aggregazione e la comparazione dei dati. Per superare queste difficoltà e corrispondere alle esigenze informative connesse con il rispetto delle regole di bilancio derivanti dall'art. 104 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea relativo alla procedura sui disavanzi eccessivi (Trattato di Maastricht), l'articolo 28 (commi 3, 4 e 5) della legge finanziaria per il 2003 ha stabilito che ogni operazione di incasso e pagamento disposta dagli enti pubblici sia classificata con criteri uniformi sulla base di un codice univoco. Le operazioni potranno essere effettuate dai tesorieri solo se contengono il codice richiesto. La disciplina operativa è affidata a Decreti del Ministro dell'Economia, sentita la Conferenza unificata, per:

- definire e disciplinare una codificazione uniforme per tutto il territorio nazionale
- definire i tempi e le modalità di attuazione della codifica.

La codificazione gestionale consiste:

- nell'attribuzione di un codice univoco (codice gestionale) sulle reversali e sui mandati, collegato alla struttura del SEC 95, che

non incide sugli attuali sistemi contabili dei vari comparti delle Amministrazioni Pubbliche

- nell'individuazione dei codici attraverso un processo concertato sia a livello tecnico (gruppi di lavoro tra Ragioneria Generale dello Stato, ISTAT, Banca d'Italia e A.P.) che politico (Conferenza unificata). L'art. 1, comma 79 della Legge finanziaria 2005 ha, da parte sua, previsto la sperimentazione del Sistema.

Il progetto coinvolgerà, a regime, tutte le Amministrazioni pubbliche (Stato, Regioni, Province, Comuni, Università, ASL e altri enti pubblici). E' previsto un coinvolgimento obbligatorio delle banche e degli uffici postali tesorieri/cassieri degli enti che non possono accettare disposizioni di pagamento se prive di codificazione. I flussi informativi del SIOPE sono, infatti, rappresentati da inputs diretti al database presso Banca d'Italia e provenienti da Stato, Regioni, Enti locali, Università ed altre Amministrazioni pubbliche che sono poi, insieme con l'ISTAT, anche le destinatarie dell'attività di reporting resa possibile dall'alimentazione del database.

I motivi dell'introduzione del SIOPE sono sostanzialmente due:

- superare l'inadeguatezza conoscitiva e temporale della attuale rilevazione trimestrale sui flussi di cassa
- superare le disomogeneità tra i dati rilevati dai differenti sistemi contabili delle Amministrazioni pubbliche.

Gli obiettivi del SIOPE sono invece molti, oltre che ambiziosi:

- favorire il coordinamento tra la finanza pubblica nazionale e quella decentrata e supportare l'attività conoscitiva necessaria per dare attuazione al federalismo fiscale
- raccogliere informazioni complete sull'andamento dei conti pubblici delle Amministrazioni Pubbliche italiane per la rilevazione in tempo reale del fabbisogno delle Pubbliche Amministrazioni
- la predisposizione di statistiche trimestrali di contabilità nazionale e la verifica, in corso d'anno, delle regole di finanza pubblica stabilite in ambito europeo
- la verifica del rispetto del patto di stabilità interno
- migliorare la trasparenza e l'efficienza dei conti pubblici
- promuovere l'innovazione amministrativa e informatica al fine di ottimizzare le risorse disponibili

- rendere possibile il superamento della Tesoreria unica
- consentire a tutti gli enti pubblici di disporre di elementi informativi per orientare meglio le proprie politiche di bilancio e per il monitoraggio della gestione.

Il Sistema sarà operativo entro il 2005. L'ampia disponibilità di informazioni tempestive ed omogenee, analitiche e aggregate, che ne conseguirà, consentirà ad ogni ente pubblico di confrontare i propri risultati di bilancio con quelli degli enti della categoria di appartenenza e di valutare l'efficienza della propria gestione operativa.

La situazione attuale di attuazione del progetto appare differenziata per le diverse Amministrazioni pubbliche: per lo Stato, la codifica gestionale delle spese è già operativa dal 2003; per le regioni, per gli enti locali e le università sono stati pubblicati i decreti attuativi sul Supplemento Ordinario n. 33 alla Gazzetta Ufficiale n. 57 del 10 marzo 2005. Per le altre Amministrazioni pubbliche è in corso l'attivazione specifici gruppi di lavoro. Per ciò che riguarda la codifica delle operazioni, il Ministero dell'Economia ha già definito e reso obbligatori, con proprie circolari, i codici di classificazione per i pagamenti degli organi centrali dello Stato; a breve tali codici saranno estesi ai pagamenti degli organi periferici. La codifica delle operazioni delle Regioni, degli Enti locali, delle Università e delle Aziende sanitarie locali è in corso di definizione nell'ambito di gruppi di lavoro, coordinati dalla Ragioneria generale dello Stato, ai quali partecipano anche rappresentanti degli enti interessati.

La realizzazione del SIOPE potrebbe essere agevolata dallo scambio telematico dei dati relativi ai pagamenti (attraverso il cosiddetto mandato informatico locale) e agli incassi tra gli enti e le banche che svolgono la funzione di tesoreria. Le modalità tecniche per la diffusione del mandato informatico locale, che utilizza la firma digitale, sono già state concordate tra la Banca d'Italia, la Ragioneria generale dello Stato, il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione e l'Associazione bancaria italiana, con il contributo di un gruppo di banche.

4.2 Federalismo in Rete - Sistema di Monitoraggio dell'attuazione del Federalismo Amministrativo (SfiR)

Lo SFIR (Sistema di Federalismo In Rete) permetterà di raccogliere dati quali-quantitativi sull'attuazione del federalismo amministrativo, con particolare attenzione alle funzioni trasferite dallo Stato alle Amministrazioni locali.

L'obiettivo del Progetto è la realizzazione di un sistema informatico di comunicazione fra il Dipartimento per gli Affari Regionali – Ufficio per il Federalismo amministrativo - ed il sistema delle Autonomie. Si prevedono 20 punti di raccordo a livello regionale e i Rappresentanti dello Stato. Il collegamento tuttavia sarà diretto con Regioni, Province, Comuni e Comunità montane.

La realizzazione prende spunto dall'esigenza di ottemperare a quanto previsto dalla L. 131/2003, artt. 7 e 10 e rappresenta, pertanto, una novità.

Il progetto assume carattere orizzontale, in quanto richiede il coinvolgimento dei Rappresentanti dello Stato, legati funzionalmente e non gerarchicamente al Ministro per gli Affari Regionali, nonché le Autonomie Territoriali. Centro di raccolta sarà il Dipartimento per gli Affari Regionali.

Il progetto intende adottare una interfaccia utente web-based e la creazione di una Banca Dati. Le infrastrutture di rete saranno basate su Internet e sulla Intranet della PCM e saranno previste opportune interfacce per il collegamento del sistema con gli Utenti ed altri elementi del sistema informativo della PCM realizzati e/o da realizzarsi. Sarà previsto un sottosistema di Back End per la manutenzione e l'aggiornamento delle interfacce degli Utenti e della Banca Dati.

Il progetto dovrà consentire la trasformazione in schede di natura informatica dei questionari che saranno predisposti e la collocazione dei dati così raccolti nella banca dati appositamente strutturata per la loro aggregazione.

E' di tutta evidenza l'importanza dell'acquisizione di dati organizzati e significativi, non solo per la conoscenza dell'impatto sul territorio e sull'organizzazione dell'ente ricevente le funzioni trasferite, ma anche ai fini del nuovo trasferimento di funzioni in attuazione del titolo V che potrà essere avviato attraverso disposizioni che tengano conto delle esperienze pregresse.

L'Ufficio per il federalismo amministrativo ha già realizzato una serie di schede standardizzate per la raccolta di dati e notizie utili, che possono essere messe on-line appena si realizzerà il sistema informatico.

Il sistema sarà definito in modo tale che sia possibile organizzare i dati attraverso più aggregazioni: per Regione, per materia, per atti, per numero di atti, per tipologia di atti, ecc., mediante la costituzione di una apposita banca dati.

Il progetto sarà implementato con le nuove esigenze che emergeranno in sede di attuazione dell'art 7 della L.131. E' da considerare, pertanto, un progetto "in progress".

L'accesso a SFIR avverrà dal sito web Internet appositamente realizzato. L'accesso al sito sarà protetto con la UserID e la Password con un sistema di autenticazione e sarà riservato solo agli Utenti autorizzati.

L'interfaccia tenderà ad evitare l'immissione dati da parte dell'utente privilegiando la selezione di voci già predefinite, assicurando i controlli ed anche al fine della qualità dei dati. L'elaborazione statistica dei dati avviene attraverso le interrogazioni della Banca Dati (DataMining e le Viste predefinite).

E' prevista anche la modalità di interrogazione attraverso creazione delle Viste dinamiche. Il sottosistema di Reporting organizza i dati estratti nelle Viste e i risultati delle elaborazioni in forma sintetica, comprensibile e adatta alla visualizzazione e alla stampa.

4.3. Banca dati dei certificati e dei trasferimenti erariali degli enti locali.

Il Ministero dell'interno divulga, dal 1990, su Internet la banca dati sui certificati e dei trasferimenti erariali agli enti locali. I dati sui certificati riguardano gli accertamenti, gli impegni e, per il conto del bilancio, anche la cassa.

E' in corso un miglioramento nell'acquisizione dei certificati di bilancio preventivo e del conto del bilancio degli enti locali finalizzato a rendere possibile l'acquisizione dei medesimi pressoché in tempo reale.

5. Il problema delle procedure e delle regole di bilancio

La revisione delle procedure e delle regole di bilancio è necessaria per migliorare il coordinamento tra le procedure di bilancio che regolano i saldi finanziari dei diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Province, Comuni, Città Metropolitane) e l'indebitamento netto della PA, aggregato rilevante ai fini del rispetto del Trattato di Maastricht e del Patto di stabilità e crescita. Gli impegni presi in sede europea, basati sull'intero comparto della PA, incidono in modo rilevante sui rapporti tra lo Stato e gli altri enti.

Lo strumento per regolare tali rapporti è rappresentato dal cosiddetto Patto di stabilità interno, introdotto con la legge finanziaria per il 1999: un sistema di “premi” e “punizioni” che si prefigge di coinvolgere le Amministrazioni locali nel perseguimento dell’obiettivo di controllare l’evoluzione della finanza pubblica aggregata entro i limiti stabiliti a livello comunitario. La naturale evoluzione istituzionale del Patto di stabilità interno è una maggiore corresponsabilizzazione di tutte le Amministrazioni coinvolte, con modalità che realizzino il pieno rispetto delle rispettive sfere di autonomia.

Negli ultimi anni la necessità di rendere più stringente il controllo della dinamica della finanza locale ha orientato l’intervento legislativo dello Stato verso un utilizzo “pervasivo” del patto di stabilità e crescita: limiti quantitativi alla spesa degli enti locali, vincoli sulle nuove assunzioni, ecc. E’ opportuno, in sintonia con l’autonomia e la responsabilità finanziaria che la Costituzione riconosce a tutti i livelli di governo, che gli impegni siano formulati in termini di saldi netti, abbandonando i vincoli sul livello e sulla composizione delle entrate e delle spese, fermo restando il dettato costituzionale che consente alle Autonomie di ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento (art. 119).

Gli impegni devono trovare adeguata collocazione ed esplicitazione nelle principali fasi della procedura di bilancio dello Stato, a partire dal documento di programmazione economica e finanziaria, fino all’approvazione della legge finanziaria e di quella di bilancio, dove sono definiti in dettaglio i flussi finanziari dallo Stato alle Autonomie locali. La predisposizione e l’approvazione di questi documenti dovrebbe quindi prevedere, anche sotto il profilo formale, un più pieno coinvolgimento e una maggiore assunzione di responsabilità da parte delle Amministrazioni locali.

Occorre che vi siano sedi tecniche istituzionalizzate preposte alla definizione dei reciproci impegni, da affrontare in modo cooperativo. Luoghi di possibile incontro, a tal fine, potrebbero essere quelli previsti dall’art. 120 del nuovo titolo V della Costituzione, indicati anche dalla legge “La Loggia” del 2001: la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Unificata e la Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

6. Il ruolo della Corte dei conti nel monitoraggio della dinamica complessiva della finanza pubblica.

Una rilevante significatività assume la funzione, annualmente svolta, dalla Corte dei conti in ordine alla parificazione del rendiconto generale dello Stato. Tale attività si riconnette alle attribuzioni intestate all'Istituto, che vengono assolve in fase prodromica rispetto alla chiusura del ciclo di bilancio, formalizzata con la legge di approvazione del rendiconto da parte del Parlamento.

La nuova fisionomia assunta dal bilancio, ed i profili evolutivi desumibili dalle indicazioni della Corte costituzionale e dalle esperienze europee ed internazionali, ha indotto la Corte, nel più recente periodo, a programmare e svolgere, accanto ai tradizionali riscontri contabili fondati sulla disciplina dettata dall'art. 39 del testo unico approvato con RD 12 luglio 1934, n. 1214, ulteriori analisi e verifiche, a campione, sull'affidabilità e attendibilità dei conti, da condurre secondo metodologie ormai consolidate e collaudate dalla Corte dei conti dell'Unione europea e da altre Istituzioni superiori di controllo.

In tale ottica, a partire dall'anno in corso, sono state estese al comparto della spesa le attività di riscontro e di verifica di coerenza da tempo svolte per il comparto delle entrate. Sono, state, avviate una serie di nuove operazioni tese alla verifica dell'affidabilità e dell'attendibilità dei dati esposti nel rendiconto, adottando sperimentalmente talune iniziative finalizzate – in senso proprio – ai riscontri connessi alla parificazione, ampliando così un impegno già intrapreso e che, in via progressiva, potrà condurre ad una dichiarazione della Corte assimilabile alla certificazione del bilancio, pur con le peculiarità intrinsecamente presenti nel sistema dei conti pubblici (e soprattutto nei conti dello Stato).

In ogni caso, si tratta di un obiettivo non facile, in quanto condizionato dai concreti adempimenti dell'amministrazione e che, come si è visto, urgentemente richiede, per una piena realizzazione, anche interventi sulla normativa vigente, nonché – più in generale – un'adeguata rivisitazione dell'intero sistema di contabilità pubblica, tenendo conto dell'esigenza primaria di considerare gli aggregati di finanza pubblica e non più solo quelli della finanza statale.

Le intervenute riforme in materia di bilancio – peraltro solo in parte realizzate – non hanno risolto le problematiche legate al nuovo assetto di tipo federale della Repubblica, pur con le stesse inevitabilmente intrecciandosi.

Il processo di innovazione si gioca su più versanti ed investe, ad un tempo, oltre alla struttura dei bilanci ed ai moduli organizzativi, la gestione globale delle risorse, i controlli interni e quelli esterni sui risultati e sui servizi resi alla collettività; tutto ciò in un contesto nel quale l'utilizzazione piena dei sistemi informativi diviene "elemento fondante" della stessa innovazione. Con il corollario della loro possibilità di accesso in tempo reale a chi, come la Corte, è chiamata alla sistematica verifica del rispetto degli equilibri della finanza pubblica e dell'uso efficiente delle risorse.

Ulteriori contributi la Corte potrà fornire – anche, ma non solo, ai fini del monitoraggio dei saldi di finanza pubblica – nell'auspicata prospettiva di una maggiore valorizzazione della sua funzione ausiliaria nei confronti del Parlamento e delle assemblee elettive degli enti di autonomia. Uno di tali contributi potrebbe proficuamente realizzarsi, in tempi brevi, nella sede propria dell'esame della legge sul rendiconto generale dello Stato. Appropriate innovazioni ai regolamenti parlamentari potrebbero, infatti, introdurre, nel corso della sessione estiva del bilancio dedicata alla legge di assestamento ed alla legge di approvazione del rendiconto, forme più estese di dialogo diretto non solo con le Commissioni bilancio, ma anche – se ritenuto utile – con talune Commissioni di merito. Sarebbe, infatti, opportuno rendere operative anche nel nostro Paese quelle più intense e proficue forme di collaborazione fra Parlamento ed Istituzione Superiore di Controllo, che caratterizzano i sistemi garantistici di finanza pubblica propri dell'Unione europea e dei principali Stati membri.

Analoghe prassi di confronto collaborativo potrebbero instaurarsi anche a livello regionale.

Le considerazioni che precedono sul contributo della Corte dei conti a fini di monitoraggio sono avvalorate dalle recenti vicende di revisione dei conti della pubblica amministrazione per il periodo 2001-2003, e dalla mancata certificazione, da parte di EUROSTAT, dei dati su deficit e debito pubblico relativi al 2004, le quali ripropongono l'esigenza ormai indifferibile di una specifica attenzione, rigorosa e tempestiva, all'andamento dei conti pubblici, secondo i criteri e le metodologie cui si è fatto riferimento nei precedenti paragrafi.

ALLEGATO

Federalismo fiscale - ruolo della Guardia di Finanza

Nel quadro della definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale oggetto dei lavori dell'Alta Commissione, prevista dall'art 3, comma 1, letto b), della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) - un elemento di particolare rilevanza è

rappresentato dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, a fini di tutela della finanza delle Regioni, delle Province e dei Comuni - così come verrà delineata - e di garanzia di effettività di gettito per i medesimi Enti.

Tale attività si ritiene possa essere a pieno titolo affidata alla Guardia di Finanza, nella sua qualità di forza di polizia a competenza generale in materia economica e finanziaria, con funzioni di tutela del bilancio dell'Unione europea, dello Stato ed anche delle Regioni e degli Enti locali, attribuite al Corpo in via esclusiva dal decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68.

Sotto tali profili, quindi, la Guardia di Finanza riveste un ruolo centrale che, sulla base del tradizionale compito di tutela dei tributi, si è andato successivamente ampliando e strutturando, sino a ricomprendere nell'ambito delle proiezioni operative connesse alla fiscalità, anche quelle riconducibili all'ormai attuale prospettiva federalista, visto che le competenze e la professionalità che contraddistinguono la Guardia di Finanza pongono l'Istituzione in condizione di essere interlocutore privilegiato nei rapporti con gli apparati regionali e locali.

In particolare, il Corpo auspica che l'impostazione dell'attività di cooperazione con gli Enti locali, relativamente ai tributi da essi amministrati, possa seguire il modello delle relazioni già sperimentate da decenni con gli uffici finanziari statali, modello che è incentrato sul ruolo peculiare dei Reparti come organi di polizia investigativa, che agiscono su un piano diverso e, tuttavia, complementare con quello degli uffici di "amministrazione attiva" preposti al funzionamento del sistema delle entrate, per l'accertamento e la repressione dei fenomeni più gravi di evasione e di frode.

La Guardia di Finanza, infatti, attraverso la sua capillare rete di Reparti che assicurano un costante controllo del territorio ed una profonda conoscenza delle realtà economiche locali, svolge da sempre un'articolata azione di contrasto all'evasione fiscale in tutte le sue forme, cooperando con i predetti uffici finanziari per l'acquisizione ed il reperimento degli elementi utili ai fini dell'accertamento delle imposte, procedendo a verifiche e controlli anche di propria iniziativa.

Del resto, gli strumenti d'indagine - in primis la verifica fiscale - che la Guardia di Finanza ha affinato ed aggiornato nel tempo, ben si prestano alle esigenze di accertamento dei tributi locali, la cui gestione, nel quadro della devoluzione dei poteri, sarà affidata alle Regioni ed agli altri Enti territoriali.

Tale posizione è stata peraltro prospettata al Ministero dell'Economia e delle Finanze ed a quello dell'Interno in risposta alla richiesta di osservazioni su alcuni disegni di legge presentati in Parlamento per quanto concerne l'ordinamento di alcune polizie locali, cui

affidare compiti ben delineati nel campo delle indagini fiscali.

In particolare, relativamente alle proposte che attribuivano ai costituendi organi funzioni ispettive correlate al comparto tributario, è stato sottolineato come la legge 7 gennaio 1929, n. 4 preveda che solo una legge finanziaria possa attribuire la qualifica di ufficiale ed agente di polizia tributaria, ammettendo, peraltro, tale qualifica ed i sottesi poteri ispettivi, solo per gli appartenenti alla Guardia di Finanza in considerazione del ruolo riconosciuto al Corpo di forza preposta alla tutela del bilancio pubblico, delle regioni, degli enti locali e dell'Unione europea.

Inoltre, è stato osservato che il riconoscimento alle polizie locali delle funzioni di polizia tributaria, oltre che dei poteri di accertamento dei tributi, potrebbe trovare un limite giuridico costituzionale, derivante dal fatto che la Costituzione all'art. 117, comma 2, continua a rimettere nell'esclusiva potestà dello Stato la disciplina del sistema fiscale nel suo complesso.

Alla luce dello scenario sopra delineato, nelle more delle soluzioni cui perverrà l'Alta Commissione ed in attesa che vengano compiutamente definite le attribuzioni e le funzioni delle polizie locali, il Corpo continua a svolgere su tutto il territorio nazionale un'importante attività a tutela della finanza dei suddetti Enti.

Più in dettaglio, sul piano operativo:

- in alcune Regioni, le Sezioni "fiscalità locale", istituite nell'ambito dei Nuclei Regionali di Polizia Tributaria, si sono poste come interlocutrici per un'attività di contrasto alle violazioni in materia di tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi urbani, di cui alla legge 28 dicembre 1995, n. 549. La conseguente ricostruzione della base imponibile del tributo ha consentito alle Regioni di avviare le previste procedure esecutive per il recupero di rilevanti importi di tributo evaso.
- i sistematici contatti intercorsi tra il Corpo e le Autorità locali hanno portato, in materia di I.R.A.P., in qualche caso, alla stipula di protocolli d'intesa che instaurano collaborazioni tra i Comandi Regionali e le Regioni, che riguardano tanto l'attività di controllo sul tributo che l'organizzazione di seminari di formazione comuni per il personale addetto al settore e l'elaborazione di studi ed analisi nel comparto; in qualche altro caso, all'emanazione di specifiche disposizioni da parte delle Giunte Regionali, le quali sanciscono che per l'accertamento dell'imposta regionale sulle attività produttive le Regioni dovranno avvalersi delle cooperazione dei Comandi della Guardia di Finanza. Comunque, l'attività di controllo in materia di LR.A.P. viene normalmente svolta nel corso degli ordinari servizi di verifica fiscale che interessano anche i settori delle imposte dirette e dell'I.V.A.;
- i Reparti territoriali hanno effettuato altresì servizi in materia di T.A.R.S.U. ed LC.I. (soprattutto nel corso dei controlli sulla locazione degli immobili). In questo contesto, taluni Comandi (in particolare in Puglia) hanno già stipulato protocolli d'intesa con i Comuni per il reciproco scambio di dati e notizie utili alla repressione dell' evasione dei tributi comunali.

Inoltre, già da tempo il Corpo, nell'ambito delle proprie attività svolte a tutela dell'Erario, ha intrapreso ulteriori iniziative di collaborazione con le Regioni e gli Enti locali sul fronte delle entrate.

A tal proposito, occorre fare riferimento alle disposizioni dettate dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, che, oltre a prevedere l'attribuzione - alle regioni a statuto ordinario nel cui territorio avviene il consumo - di una quota parte dell'accisa sulle benzine per autotrazione, pari a 0,181 euro al litro, hanno stabilito anche che l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, già contemplata dal D.Lgs. 21 dicembre 1990, n. 398, debba essere versata direttamente dal concessionario dell'impianto di distribuzione del carburante, o, per sua delega, dalla società petrolifera che sia unica fornitrice dell'impianto medesimo, sulla base dei quantitativi erogati, in ciascun ambito regionale, secondo quanto riportato sul prescritto registro di carico e scarico.

A seguito di tali previsioni, infatti, è stato innanzitutto segnalato alle competenti Autorità di governo regionali che la Guardia di Finanza, sulla base delle potestà ad essa riconosciute dalla legislazione nazionale sulle accise, rappresenta il principale referente per l'esecuzione dell'attività di controllo in ordine al particolare tributo.

Inoltre, seppure allo stato attuale soltanto la Campania (legge regionale 24 dicembre 2003, n. 28) ed il Molise (legge regionale 31 dicembre 2004, n. 38) risultano aver adottato il suddetto regime impositivo, il Comando Generale ha provveduto a dettare specifiche direttive volte a definire i profili di collegamento tra l'Istituzione e le Autorità regionali nel settore in argomento.

In tale contesto, è stata posta particolare attenzione nell'individuazione delle procedure di raccordo tra il Corpo e le Regioni nell'esecuzione dei controlli ed è stata profilata l'opportunità di creare, in ambito locale, un Ufficio di collegamento con le stesse Autorità regionali competenti, deputato ad affrontare tutte le problematiche connesse all'applicazione della specifica disciplina ed a fornire, essenzialmente, supporto e consulenza agli Enti regionali, anche dal punto di vista della produzione normativa.

Ancora sul versante delle entrate, l'Istituzione è sempre più impegnata nell'azione ispettiva in tema di "prestazioni sociali agevolate", attività questa caratterizzata da un elevato impatto sociale, in quanto mira ad assicurare che le agevolazioni in argomento vengano destinate a chi ne abbia effettivamente diritto, oltre che a perseguire finalità sia di tutela delle entrate erariali - avendo come obiettivo quello di misurare la reale capacità contributiva dei soggetti beneficiari - sia di salvaguardia degli interessi finanziari degli Enti su cui grava l'erogazione degli aiuti.

In questo contesto, la Regione Lombardia ed il locale Comando Regionale hanno stipulato uno specifico "protocollo d'intesa", avente ad oggetto rapporti di collaborazione finalizzati ai controlli nei confronti di soggetti beneficiari delle agevolazioni in parola.

Sulla base di tale esperienza, è stato predisposto un modello convenzionale cui poter fare riferimento per ulteriori analoghe iniziative che dovessero essere assunte anche in altri ambiti locali.

Conclusivamente, al di là delle valutazioni su di un piano squisitamente giuridico, sono numerose le considerazioni in termini di opportunità ed efficacia del dispositivo di contrasto, che militano a favore di un riconoscimento formale del ruolo del Corpo nella lotta agli illeciti concernenti la finanza locale.

La possibilità delle Regioni e degli altri Enti territoriali di poter disporre di referenti, come la Guardia di Finanza, in possesso di uno strumentario investigativo sperimentato e già con proiezione a livello locale, oltre a produrre riflessi sul piano dell'efficienza, in termini di contrasto all'evasione fiscale, e di rapidità di intervento, determina, senza dubbio, economie di scala, visto che organizzare una polizia tributaria regionale, provinciale o comunale, alternativa al Corpo e dotarla di mezzi e professionalità idonei, impone di per sé il sostenimento di oneri aggiuntivi, a carico della collettività, certamente non trascurabili.

Tale ulteriore ragione, in un momento in cui grande attenzione è posta al controllo della crescita della spesa pubblica, costituisce elemento di riflessione che si aggiunge alle considerazioni dinanzi espresse e spinge il Corpo, con spirito di servizio, a manifestare vieppiù la propria disponibilità a concorrere al progetto federalista nel miglior modo possibile.