

CAPITOLO XI
LA FINANZA
Enrico Buglione

1. Obiettivi e struttura del capitolo. – 2. Le sentenze della Corte costituzionale. – 3. La normativa statale. – 3.1 Ambito dell'indagine. – 3.2 Patto di stabilità interno. – 3.3 Interventi in sanità. – 3.4 Fondo perequativo. – 3.5 Nuovi fondi a destinazione specifica. – 3.6 Ser vizi pubblici locali. – 4. Il federalismo fiscale nell'ultima legislatura: la parola ai dati. – 4.1 Aspetti presi in esame. – 4.2 Rapporti Stato – enti territoriali: decentramento delle spese e del gettito tributario. – 4.3 Autonomia finanziaria delle regioni. – 4.4 Efficacia del sistema di perequazione per le regioni ordinarie. – 4.5 Rapporti regioni-enti locali: il ruolo dei trasferimenti. – 5. La lenta evoluzione del federalismo fiscale: una valutazione di sintesi

1. Obiettivi e struttura del capitolo

Al centro del capitolo, come nelle precedenti edizioni del *Rapporto sul regionalismo*, è la finanza delle regioni e delle province autonome esaminata da un duplice punto di vista. In primo luogo sotto il profilo delle innovazioni sul piano normativo derivanti dalle sentenze della Corte Costituzionale e da disposizioni di legge emanate dal Parlamento. In secondo luogo sotto il profilo statistico, utilizzando una batteria di indicatori che permettono di cogliere alcune caratteristiche essenziali del modello attuale di federalismo fiscale, gli eventuali cambiamenti in atto e la loro direzione.

Le sentenze della Corte sono di grande interesse. Non solo perché rendono “vive” le disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione e, più in generale, del Titolo V, vigilando sul fatto che il legislatore nazionale e quello regionale ne rispettino i principi di fondo. Ma anche perché, nell'interpretare tali principi, la Corte sembra privilegiare un approccio pragmatico volto certamente a valorizzare e a difendere l'autonomia dei governi – centrale, regionali e locali – ma anche e soprattutto a fare in modo che essa possa efficacemente contribuire allo sviluppo del Paese piuttosto che essere occasione di sterili e pericolosi conflitti tra livelli di governo.

Circa la normativa dello Stato, qui ci si concentra sulle disposizioni della legge finanziaria per il 2006 riguardanti le regioni, tenendo anche conto, per alcune, dei provvedimenti di attuazione adottati nel corso dello stesso esercizio. Oltre ad alcuni temi per così dire “tradizionali” come le regole per il patto di stabilità interno, quelle per

contenere e razionalizzare le spese in sanità o, ancora, lo stanziamento di fondi per il ripiano di una parte del deficit delle Asl relativo ad esercizi precedenti, si riscontrano alcuni interventi innovativi di un certo interesse. Ad esempio: l'istituzione del SIVeAS (Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria); l'introduzione di condizioni a carico delle regioni, per beneficiare del contributo dello Stato a ripiano del disavanzo sanitario, tra le quali la definizione di programmi volti a ridurre le liste di attesa per le prestazioni specialistiche; l'obbligo di certificazione per i bilanci delle ASL; il raggiungimento di un accordo con le regioni sulle regole provvisorie per il riparto del fondo perequativo di cui al d. lgs. 56/2000, in attesa dell'attuazione dell'articolo 119.

Come si è anticipato sopra, l'analisi normativa è completata da una valutazione in termini statistici dello stato del federalismo fiscale nel corso della precedente legislatura. A sua volta questa parte si articola in due sezioni. La prima considera i rapporti tra lo Stato e l'insieme degli enti territoriali attraverso alcuni indicatori relativi al livello di decentramento delle spese e delle entrate tributarie negli anni dal 2000 al 2003. La seconda si concentra sulle regioni, analizzando, per il periodo 2001-2005, la consistenza dell'autonomia finanziaria dal lato delle entrate e delle spese, l'efficacia del sistema di perequazione per quelle a statuto ordinario e, infine, i rapporti finanziari tra regioni e enti locali. Pur in un quadro di sostanziale stabilità del modello di federalismo fiscale, anche qui vengono messi in evidenza alcuni cambiamenti, non sempre di segno positivo.

Nel capitolo, il paragrafo 2 considera le sentenze della Corte costituzionale del 2005, il 3 la normativa statale, il 4 l'evoluzione del modello di federalismo fiscale in base ad alcuni indicatori. Il paragrafo 5, infine, è dedicato ad una valutazione di sintesi.

2. Le sentenze della Corte costituzionale

Le sentenze della Corte sono oggetto di specifica analisi in altro capitolo del *Rapporto*. E' tuttavia opportuno riprendere, qui, almeno alcune di quelle del 2005 in materia di finanza pubblica, in quanto, data la mancata adozione di provvedimenti legislativi di riforma organica del sistema di finanziamento delle regioni e degli enti

locali, è proprio l'attività della Corte che, come negli anni precedenti, dà un senso alla faticosa riscrittura dell'articolo 119 operata dalla l.c. 3/2001, vigilando che la legislazione statale e regionale sia conforme alle indicazioni in esso contenute.

Gli aspetti più interessanti, oggetto di sentenze della Corte, riguardano:

- i limiti entro i quali può estrinsecarsi l'autonomia tributaria e tariffaria delle regioni;
- i limiti entro i quali lo Stato può intervenire per contenere l'autonomia di spesa delle regioni ai fini del raggiungimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica;
- i limiti entro i quali lo Stato può spendere direttamente in materie di competenza (esclusiva o concorrente) delle regioni creando fondi gestiti dall'amministrazione centrale, o, indirettamente, attraverso l'assegnazione di risorse destinate a interventi specifici;
- le conseguenze finanziarie del riconoscimento alle regioni di margini significativi di autonomia decisionale sull'attuazione di norme generali previste da leggi dello Stato in determinate materie;
- la necessità e l'opportunità di interventi volti a garantire il rispetto dei tetti di spesa in sanità, anche quando ciò comporti limitazioni del diritto alla tutela sanitaria.

Per quanto riguarda i limiti all'autonomia tributaria, le sentenze della Corte ribadiscono l'impossibilità per le regioni di intervenire su tributi istituiti dallo Stato – ma pur sempre “regionali” in quanto esse ne percepiscono il gettito e possono modificarne la disciplina entro limiti previsti dalla normativa statale - apportando modifiche che vadano oltre i margini consentiti. Rilevano, al riguardo, le sentenze nn. 335 e 397 del 2005, con le quali sono stati accolti i ricorsi presentati dal Governo contro le leggi regionali dell'Emilia Romagna e del Molise in materia di disciplina del Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti, nonché la sentenza n. 455 con la quale è stato accolto il ricorso contro alcune disposizioni in materia di tassa automobilistica della legge finanziaria 2005 della regione Liguria.

Circa gli interventi del governo volti a limitare l'autonomia delle regioni per il contenimento della spesa pubblica, risultano di particolare interesse le sentenze nn. 36, 417 e 449 del 2005.

Con la prima, tra l'altro, è stata riconosciuta la legittimità delle norme contenute nelle finanziarie dello Stato per il 2003 e per il 2004 volte a condizionare l'assegnazione

di risorse aggiuntive del fondo sanitario, da un lato, al raggiungimento di determinati miglioramenti dell'efficienza dei servizi sanitari regionali – in particolare nel settore degli accertamenti diagnostici - e, dall'altro, a rendere automatica la decadenza dei direttori generali delle Asl nelle quali non venga raggiunto l'equilibrio economico ⁽¹⁾. Rientrando tra i compiti specifici del legislatore nazionale e della programmazione statale l'individuazione delle prestazioni essenziali, le norme in questione sono, secondo la Corte, legittime, in quanto lasciano alle regioni piena autonomia decisionale per la realizzazione degli scopi previsti.

Proprio l'eccessiva limitazione della discrezionalità amministrativa delle regioni, d'altra parte, è il motivo per il quale con le altre due sentenze sopra citate sono state dichiarate illegittime alcune norme statali volte al contenimento delle spese. In particolare, con la sentenza n. 449/2005 sono state colpite alcune norme della finanziaria per il 2004 concernenti il trattamento di missione del personale regionale che si reca all'estero, mentre con la sentenza n. 417/2005 sono state cancellate le disposizioni del decreto legge n. 168 del 2004 che fissavano tagli per determinate tipologie di spesa delle regioni e degli enti locali (acquisto beni e servizi, rappresentanza, convegni, missioni, incarichi di consulenza). In base alla sentenza n. 417, infatti, i vincoli che possono essere posti dallo Stato agli enti territoriali “debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente, oppure – ma solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; in altri termini, la legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”. Sempre con la sentenza n. 417, inoltre, è stata riconosciuta, in via generale, la legittimazione delle regioni ad agire dinanzi alla Corte non solo per tutelare i propri interessi ma anche per tutelare quelli dei rispettivi enti locali. In un certo senso in questo modo la Corte conferma, come era già avvenuto con le sentenze nn. 16 e 19 del 2004, il ruolo delle amministrazioni regionali come punto di snodo tra il centro e gli enti locali.

Come si è accennato, un altro gruppo di sentenze precisa i limiti entro i quali lo Stato può intervenire finanziariamente per la realizzazione di determinati obiettivi, data la ripartizione delle competenze di cui al vigente articolo 119 Cost.. Le sentenze in

⁽¹⁾ Le norme in questione sono: per la finanziaria 2003 l'art. 52 comma 4, lett. c) e d), comma 19 e comma 21; per la finanziaria 2004, l'articolo 3, comma 32.

oggetto – nn. 51, 222, 231 e 242 del 2005 - accolgono in tutti i casi i ricorsi presentati dalle regioni, ma le motivazioni in base alle quali viene dichiarata l'illegittimità delle norme contestate è quasi sempre diversa da quella proposta dalle regioni. Inoltre, la Corte, non si limita a cancellare le norme in discussione ma indica anche la strada che in futuro potrebbe essere seguita per raggiungere gli obiettivi previsti, senza infrangere il dettato costituzionale. Una sintesi delle indicazioni che emergono da questi pronunciamenti può essere la seguente:

- a) una volta attuate le previsioni costituzionali a tutela dell'autonomia finanziaria, nelle materie di competenza degli enti territoriali i contributi speciali di cui al comma 5 dell'articolo 119 potranno essere usati anche per assegnare all'insieme delle regioni (o degli enti locali) risorse "aggiuntive" ai normali finanziamenti (sentenza n. 222/2005);
- b) allo stato attuale – cioè prima dell'attuazione dell'articolo 119 Cost. – i finanziamenti vincolati in materie di competenza residuale o concorrente delle regioni sono illegittimi, rappresentando uno strumento di ingerenza nell'esercizio delle funzioni (sentenza n. 51/2005 in materia di addestramento professionale). Tuttavia, se finanziamenti di settore erano previsti da leggi in vigore prima della riforma della Costituzione, essi possono continuare ad essere erogati a patto che la ripartizione delle risorse venga approvata dalle regioni in sede di Conferenza unificata (sentenza n. 222/2005 in materia di trasporto pubblico locale);
- c) interventi finanziari diretti dello Stato in materie a competenza plurima (esclusiva, concorrente, residuale) sono possibili, a patto che la distribuzione delle risorse sul territorio sia concordata con le regioni (in sede di Conferenza unificata) e che, comunque, siano previsti meccanismi volti a garantire la "leale collaborazione" (sentenza n. 51/2005, per la parte concernente il fondo statale per interventi a favore dell'apprendistato e sentenza n. 231/2005 in materia di interventi statali volti a incentivare la partecipazione dei lavoratori alle imprese);
- d) in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza è possibile ricondurre al centro competenze amministrative in materia di competenza concorrente o residuale delle regioni (e, quindi, provvedere dal centro al loro finanziamento), ma "solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano rilevanza le attività concertative e di coordinamento orizzontale,

ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 242/2005, in materia di interventi finanziari statali di potenziamento del capitale delle imprese medio-grandi).

Sicuramente innovativa è anche la sentenza n. 71/2005 relativa alla questione di legittimità costituzionale sollevata dall’Emilia Romagna nei confronti di alcune norme della finanziaria 2004 volte ad abrogare precedenti disposizioni in materia di finanziamenti statali per la riqualificazione di centri urbani caratterizzati da abusivismo edilizio ⁽²⁾. La Corte ha dichiarato inammissibile la questione sollevata dalla regione per sopravvenuta carenza di interesse. E ciò in quanto la normativa vigente in materia di condono edilizio, come modificata per tenere conto della sentenza della Corte n. 196 del 2004, riconosce spazi decisionali importanti alle regioni, sia in merito alle fattispecie di abuso ammissibili a condono, sia in merito agli oneri e alle oblazioni da pagare per ottenere la sanatoria. Le regioni, quindi – ha sostenuto la Corte – non hanno motivo di ricevere fondi dallo Stato, potendo reperire direttamente le risorse necessarie a far fronte alle conseguenze di un condono di cui esse stesse determinano le caratteristiche e l’ampiezza. Il carattere innovativo della sentenza risiede nel fatto che, con essa, la Corte sembra avvalorare il fondamentale principio – dal punto di vista di un corretto federalismo fiscale - della corrispondenza tra l’esercizio dell’autonomia di scelta delle regioni in determinate materie e l’assunzione, da parte delle stesse regioni, degli effetti finanziari conseguenti alle scelte effettuate.

Per il rispetto dei tetti di spesa in materia sanitaria, rileva, infine, la sentenza n. 111/2005 che ha dichiarato in parte inammissibile e in parte infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tar Puglia contro l’art. 30, comma 2, della l.r. 7 marzo 2003 n. 30. Con questa sentenza è stato riconosciuto alla regione Puglia il diritto di variare in diminuzione le tariffe per la remunerazione delle prestazioni sanitarie stabilite a favore delle strutture pubbliche e private, qualora il volume di prestazioni erogate (e il relativo tetto di spesa) ecceda i limiti preventivamente stabiliti. Partendo dal caso specifico, inoltre, la Corte ha ritenuto opportuno sottolineare “la necessità di individuare strumenti che, pur nel rispetto di esigenze minime, di carattere primario e fondamentale, del settore sanitario, coinvolgenti «il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito individuale della dignità umana»

⁽²⁾ In particolare si tratta dell’art. 2, comma 70.

(sentenza n. 509 del 2000), operino come limite alla pienezza della tutela sanitaria degli utenti del servizio”.

3. *La normativa statale*

3.1 *Ambito dell'indagine*

Per la normativa statale, ci si concentrerà sulle disposizioni della legge finanziaria per il 2006, un provvedimento oggettivamente di difficile lettura visto che, essendo stata approvata con voto di fiducia, si compone di un solo articolo suddiviso in 612 commi. In particolare verranno richiamate le norme concernenti: le regole del Patto di stabilità interno (PSI) nei confronti delle regioni a statuto ordinario ⁽³⁾; il contenimento e la razionalizzazione delle spese nel settore sanitario; il fondo perequativo di cui al d.lgs. 56 del 2000; l'istituzione di nuovi fondi a destinazione specifica; l'apertura alla concorrenza per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali ⁽⁴⁾.

3.2 *Patto di stabilità interno*

Le innovazioni che sembrano di maggiore interesse sono le seguenti:

- la riduzione dei trasferimenti statali, a qualsiasi titolo spettanti, in misura pari all'incremento del valore del patrimonio immobiliare delle regioni (e degli enti locali) calcolato in base alla differenza tra la spesa 2006 per acquisto immobili e la spesa media allo stesso titolo effettuata nel quinquennio precedente (comma 24);
- l'obbligo (previsto anche a carico degli enti locali) di ridurre del 10% i “costi della politica”, cioè la spesa per indennità dovute ai presidenti e ai componenti degli

⁽³⁾ Il riferimento alle regioni a statuto ordinario è d'obbligo in quanto, per le regioni e province ad autonomia differenziata, la finanziaria 2006, come del resto le precedenti, ai fini del rispetto del PSI prevede la possibilità di accordi specifici tra il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascuna di esse (art. 1, comma 148). Per un approfondimento sulla applicazione del PSI nei confronti delle regioni speciali e dei relativi enti locali si veda E. Buglione, “Alcuni aspetti della legislazione regionale in materia di finanza e contabilità”, in Camera dei Deputati, *Rapporto 2006 sullo stato della legislazione*, Camera dei Deputati, Roma, 2007.

⁽⁴⁾ Per alcune delle norme citate nel testo verranno presi in esame anche i relativi provvedimenti di attuazione emanati nel corso del 2006.

- organi istituzionali (i risparmi così acquisiti dovrebbero andare ad incrementare la dotazione del Fondo per le politiche sociali) (comma 54);
- la previsione di un vincolo sulle spese complessive di parte corrente e in conto capitale. Le prime nel 2006 dovranno essere pari a quelle per il 2004 diminuite del 3,8% e, nel 2007 e nel 2008, potranno aumentare, rispettivamente, dello 0,4% e del 2,7%. Le seconde nel 2006 non potranno superare quelle del 2004 aumentate del 4,8% e, in ciascuno dei due esercizi successivi, potranno crescere del 4% rispetto alla spesa dell'anno precedente (comma 139);
 - la proroga al 31.12.2006 della sospensione degli aumenti dell'addizionale all'Irpef e dell'aliquota Irap disposti dalle regioni (comma 165)
 - il contenimento delle spese di personale (anche a tempo determinato, con contratto co.co.co e che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convezioni) che in ciascuno degli anni dal 2006 al 2008 non dovrebbero superare quelle per il 2004 diminuite dell'1% (comma 198). I risparmi così ottenuti, restano acquisiti ai bilanci delle amministrazioni che li hanno realizzati (comma 205);
 - sempre per le spese di personale, la verifica dei vincoli sull'andamento, utilizzando il sistema di monitoraggio in rete previsto per il patto di stabilità (comma 204).

3.3 Interventi in sanità

Per il settore della sanità, si ritiene utile richiamare almeno le innovazioni seguenti:

- la sottoposizione delle Asl alla vigilanza della Corte dei conti. In particolare, gli organi di controllo delle aziende dovranno inviare ogni anno alle sezioni regionali di controllo della Corte una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto, redatta in base a linee guida e criteri individuati dalla stessa Corte. Sulla relazione, la sezione regionale competente per territorio è tenuta ad avanzare proprie osservazioni e a segnalarle alla regione interessata che, tuttavia, è la sola a poter adottare gli eventuali provvedimenti correttivi ritenuti necessari (commi 166, 167 e 170);

- lo stanziamento di 213 milioni annui a partire dal 2006 per il rinnovo del contratto di lavoro dei dipendenti delle Asl (comma 182) ⁽⁵⁾;
- la conferma degli impegni presi dalle regioni per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza nel rispetto degli equilibri di bilancio, di cui all'intesa Stato regioni del 23 marzo 2005 (comma 274)
- una serie di adempimenti a carico delle regioni volti a limitare le spese imputabili al servizio sanitario nazionale e a rafforzare i controlli sulla appropriatezza delle prescrizioni sanitarie nonché ad introdurre sanzioni per il mancato rispetto delle norme previste (commi 275 e 276);
- l'applicazione automatica, nell'anno di imposta 2006, dell'Irap e dell'addizionale Irpef con le aliquote massime nelle regioni in situazione di squilibrio finanziario, qualora il Presidente della Giunta, in qualità di commissario *ad acta* ai sensi del comma 174 della legge finanziaria per il 2005, non abbia adottato i provvedimenti necessari al ripiano dei disavanzi (comma 277);
- l'incremento di un miliardo, a partire dal 2006, del livello complessivo della spesa del servizio sanitario nazionale al cui finanziamento concorre lo Stato, rispetto agli stanziamenti previsti nella finanziaria per il 2005 che, in questo modo, passano a 90,96 miliardi per il 2006 e a 92,76 miliardi per il 2007. Tale incremento è tuttavia stabilito che venga ripartito con criteri e modalità, definiti previa intesa con la conferenza Stato regioni, "che prevedano comunque per le regioni interessate la stipula di specifici accordi diretti alla individuazione di obiettivi di contenimento della dinamica della spesa al fine della riduzione strutturale del disavanzo" (comma 278);
- lo stanziamento di 2 miliardi come concorso dello Stato alla copertura dei disavanzi sanitari relativi agli esercizi dal 2002 al 2004. Tale contributo, pari a circa il 27% del disavanzo stimato per gli stessi anni (pari a 7,5 miliardi) è previsto che venga ripartito in base al numero dei residenti e a patto che le regioni beneficiarie rispettino una serie di condizioni: a) che vengano adottati provvedimenti (sul versante delle entrate proprie e delle spese) per la copertura del disavanzo residuo;

⁽⁵⁾ Per quanto riguarda le spese per il personale sanitario, va anche citato il d.l. 203 del 2005 "Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (convertito con modifiche nella legge n. 248 del 2005) che, all'art. 9, prevede l'obbligo a carico delle regioni al finanziamento del servizio sanitario delle quali concorre lo Stato, di costituire accantonamenti nel proprio bilancio per la copertura degli oneri derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali.

- b) che, entro il 31 marzo 2006, in sede di Conferenza Stato-regioni, venga espressa un'intesa sul piano sanitario nazionale 2006-2008 nonché per la realizzazione, da parte delle regioni, degli interventi previsti dal piano nazionale di contenimento dei tempi di attesa per le prestazioni sanitarie ⁽⁶⁾; c) per le regioni con disavanzo medio pari o superiore al 5% o che nel 2005 hanno fatto registrare un incremento del disavanzo del 200% rispetto al 2001, che si arrivi alla stipula di un apposito accordo con i Ministeri dell'economia e della salute, per l'adeguamento alle indicazioni del PSN 2006-2008 e il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza (commi 279, 280 e 281);
- l'introduzione dell'obbligo di certificazione per i bilanci delle Asl in base a criteri da definire con successivo decreto da adottare d'intesa con la Conferenza Stato - regioni entro il 31 marzo 2006 (comma 291);
 - il rafforzamento dei poteri di coordinamento e controllo a livello nazionale attraverso la costituzione della Commissione Nazionale sulla appropriatezza delle prescrizioni (comma 283) – per la quale sono stanziati 100.000 euro annui - e l'istituzione del Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria (SIVeAS), quest'ultimo volto a verificare “che i finanziamenti siano effettivamente tradotti in servizi per i cittadini secondo criteri di efficienza e appropriatezza”, con uno stanziamento di 10 milioni per ciascuno degli esercizi dal 2006 al 2008 (commi 288-289) ⁽⁷⁾;
 - la previsione di azioni del Ministero della salute volte a migliorare qualitativamente e quantitativamente le prestazioni in regime ambulatoriale e a ridurre l'offerta di prestazioni in regime di ricovero ospedaliero, nonché all'istituzione del repertorio dei presidi protesici e ortesici erogabili a carico del servizio sanitario nazionale (commi 292 e 293).

Sempre per la sanità merita, infine, di essere citato il decreto del Ministero della salute del 12 settembre 2006 ⁽⁸⁾ con il quale, in attuazione dell'art. 1 comma 170 della

⁽⁶⁾ Entrambe le intese sono state raggiunte il 28 marzo 2006 e, quindi, in prossimità della scadenza del termine previsto nella finanziaria. L'intesa sul contenimento delle liste di attesa è stata pubblicata nella G.U. n. 92/2006. Il Piano sanitario, invece nel S. O. n. 149 della G.U. n. 139/2006.

⁽⁷⁾ Per quanto riguarda il SIVeAS l'intesa sul decreto predisposto dal Ministero della salute è stata raggiunta il 28 marzo 2006.

⁽⁸⁾ Pubblicato nel Supplemento ordinario n. 234 della G.U. n. 289 del 2006.

finanziaria per il 2005, sono stata approvate le tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni sanitarie erogate dalle regioni attraverso le strutture delle Asl e quelle convenzionate. Tale provvedimento, sul quale la Conferenza Stato – regioni si è espressa negativamente sotto il profilo dell’opportunità - ha un grande rilievo, fornendo un punto di riferimento oggettivo per distinguere, tra le spese delle regioni in campo sanitario, quelle necessarie a coprire i livelli essenziali e quelle ulteriori. In pratica, qualora le regioni applichino tariffe più elevate, la spesa relativa resterà a loro carico.

3.4 Fondo perequativo

In attesa dell’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, la finanziaria per il 2006 (commi dal 319 al 324) interviene sulla disciplina del fondo perequativo istituito con il d. lgs. n. 56 del 2000, modificando alcune delle disposizioni in esso contenute. In particolare:

- a) viene prevista la possibilità di cambiare con atto amministrativo le specifiche tecniche previste nell’allegato A) del decreto e, quindi, di intervenire sulle variabili da utilizzare per il riparto del fondo e sul peso da attribuire a ciascuna;
- b) viene ridotta la quota del fondo da ripartire con i criteri oggettivi di cui all’allegato A), ovviamente ampliando quella da ripartire in base alla spesa storica. In particolare il comma 320 prevede che l’ammontare del fondo da attribuire con criteri oggettivi sia alimentato, nel 2002, con il 5% del totale fondo e, a partire dal 2003, con un ulteriore 1,5% annuo. Nel d. lgs n. 56 era invece previsto che il travaso a favore del riparto oggettivo fosse del 5% per ciascuno degli esercizi 2002 e 2003 e del 9% per ciascuno degli esercizi successivi ⁽⁹⁾;
- c) viene prorogato fino alla attuazione dell’art. 119 della Costituzione il fondo di garanzia previsto all’articolo 13 del d. lgs. n. 56;

⁽⁹⁾ Per dare un’idea della portata di questa norma basta considerare che, in base al d. lgs 56, nel 2006 la quota da ripartire con il criterio storico sarebbe stata pari al 63% del fondo, mentre, in base alla finanziaria 2006, essa sale all’89%. Inoltre, mentre con il decreto l’azzeramento della quota storica sarebbe dovuto avvenire nel 2013, con le nuove norme ciò si verificherebbe solo nel 2065. Si può tuttavia presumere che, prima di tale data, si sia riusciti a dare attuazione all’art. 119 della Costituzione e, quindi, a riformulare interamente la disciplina del sistema di perequazione.

- d) viene affidato ad un successivo decreto il compito di stabilire il piano di attribuzione delle risorse dovute alle regioni in base al d. lgs. n. 56 nonché la determinazione dell'aliquota provvisoria di compartecipazione al gettito dell'Iva ⁽¹⁰⁾.

I criteri di riparto del fondo di cui alla precedente lettera b) – specificati al comma 322 della finanziaria per il 2006 - sono conformi a quanto previsto nell'accordo siglato dai Presidenti delle regioni a statuto ordinario in data 21 luglio 2005. Il recepimento di tale accordo da parte del governo, ha permesso di arrivare, nel corso del 2006, alla quantificazione e al riparto definitivo del fondo perequativo relativamente agli esercizi dal 2002 al 2004 ⁽¹¹⁾. Entro la fine del 2006, saranno quindi attribuiti alle regioni circa 8 miliardi di euro, pari alle somme complessivamente da attribuire per i tre esercizi, al netto delle anticipazioni di tesoreria già effettuate e dei fondi già erogati per il finanziamento del servizio sanitario nazionale ⁽¹²⁾. Resta ancora aperta, invece, la questione della quantificazione del fondo per 2005 e devono pure essere ancora definite (dal Dipartimento delle politiche fiscali) le maggiori somme da attribuire alle regioni in funzione delle manovre dalle stesse effettuate sull'Irap e sull'addizionale Irpef.

3.5 Nuovi fondi a destinazione specifica

Alcune disposizioni della finanziaria per il 2006 prevedono l'istituzione, a favore delle regioni, di nuovi fondi a destinazione specifica. Si tratta, in particolare:

- dello stanziamento di 220 milioni di euro come partecipazione dello Stato al finanziamento delle spese del rinnovo contrattuale riferito al biennio 2004-2005 del personale dipendente dalle regioni e dagli enti locali, nonché da istituzioni e enti pubblici diversi dall'amministrazione statale. L'importo citato va ripartito entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge con apposito decreto del Ministro

⁽¹⁰⁾ Il decreto citato nel testo è stato emanato il 9 novembre 2006 (G.U. n. 273 del 2006).

⁽¹¹⁾ In particolare, nel corso del 2006, sono stati pubblicati i seguenti provvedimenti: nella G.U. n. 279, i DPCM per la determinazione della quota di compartecipazione all'Iva per il 2002 e per il 2003 (rispettivamente il 37,39% e il 38,69%); nella G.U. n. 283 il DPCM per la determinazione della quota Iva 2004 (40,31%), nonché i DPCM relativi al riparto del Fondo per gli esercizi 2002 (30,8 miliardi), 2003 (32,5 miliardi) e 2004 (35,4 miliardi).

⁽¹²⁾ Cfr. decreto 9 novembre 2006, in G.U. n. 273.

- dell'economia, di concerto con il Ministro della funzione pubblica ⁽¹³⁾. E' espressamente previsto che non beneficino del contributo le regioni e province ad autonomia differenziata nonché i rispettivi enti locali, salvo quelli di Sicilia e Sardegna (commi da 178 a 181);
- del Fondo destinato alla realizzazione di progetti regionali per l'innovazione tecnologica nel settore della sicurezza, con la dotazione di 2 milioni per il 2006 (comma 350). Le regioni devono presentare i progetti entro il 31 gennaio 2006 e la ripartizione avviene con decreto del ministro dell'economia di concerto con il Ministero dell'interno;
 - del finanziamento di progetti volti alla realizzazione di investimenti e al rafforzamento delle dotazioni infrastrutturali con risorse iscritte nel bilancio dell'INAIL che risultino disponibili per investimenti. I progetti possono essere presentati dalle regioni, dagli enti locali e dagli enti iscritti nel conto consolidato della pubblica amministrazione (comma 480);
 - del fondo per le spese sostenute dalle famiglie per esigenze abitative degli studenti universitari, con una dotazione, per il 2006, di 25 milioni. Al riparto provvede il Ministro dell'economia che fissa criteri e modalità con apposito decreto da emanare previa intesa con la Conferenza Stato –regioni (commi 554 e 555).

3.6 Servizi pubblici locali

Sempre per quanto riguarda le regioni e sempre con riferimento alla finanziaria 2006 è utile, infine, citare i commi 393 e 394 in materia di servizi pubblici locali. Il primo:

- consente, a determinate condizioni, la proroga al 31 dicembre 2007 dell'affidamento mediante gara dei servizi di trasporto pubblico locale (TPL);

⁽¹³⁾ Il decreto in questione è stato emanato il 18 ottobre 2006 (G.U. n. 260/06). In esso sono specificati i criteri di riparto, gli adempimenti che gli enti e le amministrazioni destinatarie devono aver posto in essere per poter ottenere il contributo e la distribuzione delle somme stanziare per tipologia di beneficiario (ai comparti delle regioni ordinarie e degli enti locali risultano attribuiti, rispettivamente, 12,7 milioni e 127,3 milioni, cioè il 63,6% del totale stanziato).

- prevede la possibilità per gli enti locali di continuare ad integrare il contratto di servizio di trasporto pubblico già in essere in modo da garantire l'equilibrio economico delle aziende;
- prevede determinati adempimenti per il miglioramento dei servizi di TPL che gli attuali gestori devono impegnarsi a realizzare durante il periodo di proroga;
- estende le regole di cui sopra anche ai servizi automobilistici di competenza regionale, impegnando tuttavia le regioni e gli enti locali a realizzare, durante il periodo di proroga, interventi per l'integrazione dei servizi su gomma e su ferro e per l'attuazione di sistemi di integrazione tariffaria;
- obbliga i soggetti titolari dell'affidamento di servizi pubblici locali a rilevanza economica a cedere entro un anno dall'entrata in vigore della legge, mediante procedure ad evidenza pubblica, una quota almeno pari al 20% dei servizi gestiti a soggetti privati o società che, tuttavia, non siano partecipate dalle stesse regioni o dagli stessi enti locali;
- impedisce alle società affidatarie di servizi TPL che beneficino dell'ulteriore periodo di proroga previsto dal comma in oggetto di partecipare a gare per l'affidamento di servizi su tutto il territorio nazionale.

Il comma 394 estende al 31 dicembre 2006 il periodo transitorio durante il quale le regioni hanno la facoltà di mantenere gli affidamenti in materia di TPL agli attuali concessionari e alle società derivanti dalle trasformazioni di cui al comma 3-bis del d. lgs n. 422 del 1997, ferme restando le condizioni previste al comma 3 bis dello stesso decreto.

4. Il federalismo fiscale nell'ultima legislatura: la parola ai dati

4.1 Aspetti presi in esame

Come nelle precedenti edizioni del *Rapporto sul regionalismo*, l'analisi delle innovazioni sul piano normativo in materia di finanza regionale – per la verità non molte, soprattutto se si escludono le sentenze della Corte costituzionale volte a definire importanti punti di riferimento per l'attività legislativa del governo e delle regioni – viene completata da un esame quantitativo di alcuni aspetti fondamentali del modello

attuale di federalismo fiscale ⁽¹⁴⁾. Coincidendo la stesura del presente testo con la fase iniziale della nuova legislatura, si è ritenuto opportuno sfruttare l'occasione per offrire una panoramica della situazione relativa agli anni precedenti o, ove possibile per la disponibilità dei dati, all'intero periodo dal 2001 al 2005. Tale scelta ha tuttavia comportato una riduzione, rispetto ai precedenti Rapporti, del ventaglio degli aspetti considerati e la necessità di concentrare l'attenzione sui dati nazionali e su quelli per grandi aree, mantenendo, comunque, la distinzione tra regioni ordinarie e regioni e province ad autonomia differenziata, essendo essa decisiva per quasi tutti i temi esaminati.

Il paragrafo si articola in due parti.

La prima concerne i rapporti finanziari tra lo Stato e l'insieme degli enti territoriali, mettendo in evidenza, per il periodo 2000 – 2003, l'evoluzione del decentramento del totale della spesa pubblica consolidata, nonché quello del decentramento del gettito tributario ⁽¹⁵⁾. Questo secondo aspetto, qui affrontato per la prima volta, è di particolare rilevanza in quanto, confrontando i dati con quelli sul decentramento delle spese, permette di mettere in evidenza il grande divario esistente tra la quota della spesa pubblica gestita dagli enti territoriali e la quota del gettito tributario nazionale di cui essi beneficiano per il finanziamento di tali spese. In altre parole, permette di cogliere il livello di “sbilanciamento” del modello attuale di federalismo fiscale ⁽¹⁶⁾.

La seconda si concentra sulla finanza regionale, fornendo una panoramica della situazione per il quinquennio 2001-2005 relativamente agli aspetti seguenti ⁽¹⁷⁾:

- autonomia finanziaria di entrata e di spesa;
- efficacia del sistema attuale di perequazione nei confronti delle regioni ordinarie;
- attuazione del principio di sussidiarietà verticale tra regioni e enti locali.

Tenendo presente che i valori iniziali – in particolare per quanto riguarda l'autonomia finanziaria e l'efficacia della perequazione – sono comunque significativi

⁽¹⁴⁾ Si ringrazia Alberto Guidotti dell'ISSIRFA per l'elaborazione dei dati di base utilizzati in questo paragrafo.

⁽¹⁵⁾ Per questi indicatori è stata utilizzata la banca dati Conti Pubblici territoriali (CPT) del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.

⁽¹⁶⁾ Per ulteriori approfondimenti a questo riguardo si veda E. Buglione, “Un termometro del federalismo: decentramento e autonomia finanziaria negli anni 1996-2002”, in F. Barca, F. Cappelletto, L. Ravoni, M. Volpe (a cura di), *Federalismo equità e sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 23-91.

⁽¹⁷⁾ I dati di base sono tratti da ISSIRFA, Osservatorio finanziario regionale, Franco Angeli editore, Milano, anni vari.

almeno in ambito europeo, il quadro che emerge dagli indicatori utilizzati è quello di una sostanziale stabilità. E, d'altronde, difficilmente potevano riscontrarsi esiti diversi, vista l'assenza di innovazioni sul piano normativo volte a dare effettiva attuazione all'articolo 119 Cost..

4.2 Rapporti Stato – enti territoriali: decentramento delle spese e del gettito tributario

Per valutare l'evoluzione del decentramento dal punto di vista finanziario verranno qui utilizzati tre indicatori:

- a) la quota del totale della spesa pubblica consolidata della pubblica amministrazione (settore statale, regionale e locale) direttamente erogata dagli enti territoriali;
- b) l'incidenza delle spese finali degli enti territoriali sul Pil;
- c) l'incidenza delle entrate tributarie degli enti territoriali (da tributi propri e da compartecipazioni a tributi erariali ripartite in base al criterio geografico) ⁽¹⁸⁾ sul totale delle entrate tributarie della pubblica amministrazione.

I primi due indicatori misurano il livello di decentramento delle spese. Il terzo misura, invece, il livello di decentramento del gettito tributario e, quindi, in che misura le entrate di natura tributaria, almeno in teoria certe e programmabili nel tempo, si ripartiscono tra centro e periferia. Anche nei paesi a tutti gli effetti federali, il decentramento tributario, per una serie di validi motivi, è sempre inferiore al decentramento delle spese. Ma se il divario è molto ampio si è in presenza di un modello di federalismo fiscale “sbilanciato”, nel quale, cioè, gli enti territoriali devono fare troppo affidamento sui trasferimenti dal governo nazionale per la copertura delle proprie spese.

Per il primo indicatore si può osservare che, a livello nazionale, nel periodo dal 2000 al 2003 (ultimi dati disponibili), non si registrano cambiamenti significativi.

⁽¹⁸⁾ Le compartecipazioni ripartite con il criterio geografico (termine usato al comma 2 dell'articolo 119 della Costituzione) sono quelle assegnate in base al gettito prodotto nel territorio di ciascun ente. Dato il nesso esistente tra il gettito locale e le somme assegnate, esse possono essere considerate entrate tributarie. Devono invece essere qualificati “trasferimenti” le compartecipazioni al gettito nazionale di tributi erariali, distribuite in base a criteri perequativi (cioè in base alla capacità fiscale e al fabbisogno di spesa), tra le quali in particolare, la compartecipazione all'IVA per le regioni ordinarie. In questo caso, infatti, la quota percepita da ogni regione non corrisponde affatto (per difetto nelle regioni sviluppate e per eccesso nelle altre) a quella teoricamente spettante se si tenesse conto del gettito prodotto sul territorio

Rispetto al totale della spesa pubblica consolidata (al netto, per lo Stato, delle uscite per interessi sul debito pubblico e per prestazioni previdenziali), la quota erogata dagli enti territoriali si attesta, infatti, intorno al 49,9% con un massimo del 50,3% nel 2002 e un minimo del 49,7% nel 2000 (cfr. prospetto 1) ⁽¹⁹⁾.

Prospetto 1 - Incidenza delle spese degli enti territoriali sul totale della spesa consolidata dei settori statale(1), regionale e locale - Anni 2000 -2003

AREE TERRITORIALI	2000	2001	2002	2003
Italia	49,7	49,9	50,3	49,9
<i>Regioni speciali</i>	<i>56,1</i>	<i>56,8</i>	<i>56,5</i>	<i>57,3</i>
- nord	66,5	67,2	62,8	67,1
- sud	51,3	51,9	53,3	52,8
<i>Regioni ordinarie</i>	<i>48,4</i>	<i>48,4</i>	<i>48,9</i>	<i>48,4</i>
- nord	54,5	54,6	56,0	54,5
- centro	42,7	41,1	41,0	41,3
- sud	43,3	44,8	44,5	44,6

(1) Al netto delle spese per interessi sul debito pubblico e per prestazioni previdenziali

Fonte: elaborazione su Banca dati conti pubblici territoriali - Dipartimento politiche di sviluppo e coesione

Nello stesso periodo, per quanto riguarda il secondo indicatore, è aumentata l'incidenza della spesa degli enti territoriali sul Pil (dal 15,3% del 2000 a poco più del 16% negli anni successivi) ed è anche aumentata l'incidenza sul Pil del totale della spesa pubblica (dal 30,8% del 2000 al 32,5 del 2003) (cfr. prospetti 2 e 3). Ciò significa che, in termini reali, sia le spese del centro che quelle degli enti territoriali sono cresciute entrambe in modo proporzionale ed è per questo che è rimasto invariato il riparto del totale tra i due aggregati.

⁽¹⁹⁾ Includendo tra le spese dello Stato gli oneri per prestazioni previdenziali e per interessi sul debito pubblico, la quota del totale della spesa pubblica gestita dagli enti territoriali scende in modo significativo. Ad esempio nel 2003 - anno nel quale la spesa per prestazioni previdenziali è stata pari a 251,1 miliardi e quella per interessi a 36,1 miliardi - la quota degli enti territoriali sarebbe stata pari al 29,7% e quella dello Stato al 70,3%.

Prospetto 2 - Spese consolidate dei settori regionale e locale - Incidenza % sul Pil - Anni 2000 - 2003

AREE TERRITORIALI	2000	2001	2002	2003
Italia	15,3	16,3	16,1	16,2
<i>Regioni speciali</i>	23,5	25,5	24,3	24,5
- nord	23,4	26,0	24,2	24,5
- sud	23,5	25,2	24,4	24,6
<i>Regioni ordinarie</i>	14,1	15,0	14,9	15,0
- nord	13,0	13,8	14,0	13,9
- centro	13,6	14,3	13,9	14,3
- sud	18,3	19,5	18,5	19,0

Fonte: elaborazione su Banca dati conti pubblici territoriali - Dipartimento politiche di sviluppo e coesione

Prospetto 3 - Spese consolidate dei settori statale(1), regionale e locale - Incidenza % sul Pil
- Anni 2000 - 2003

AREE TERRITORIALI	2000	2001	2002	2003
Italia	30,8	32,8	32,0	32,5
<i>Regioni speciali</i>	41,9	44,9	43,0	42,8
- nord	35,2	38,6	38,5	36,5
- sud	45,9	48,6	45,8	46,5
<i>Regioni ordinarie</i>	29,2	31,0	30,3	31,0
- nord	23,8	25,3	25,0	25,6
- centro	31,8	34,7	34,0	34,5
- sud	42,4	43,5	41,5	42,6

(1) Al netto delle spese per interessi sul debito pubblico e per prestazioni previdenziali

Fonte: elaborazione su Banca dati conti pubblici territoriali - Dipartimento politiche di sviluppo e coesione

Alcuni cambiamenti si registrano, d'altra parte, anche per il terzo indicatore, relativo, come si è detto, al livello di decentramento del gettito tributario. Le entrate tributarie degli enti territoriali (da tributi propri e da compartecipazioni ripartite in base al gettito prodotto nel territorio) sono passate da 76,5 miliardi del 2000 a 102,6 miliardi nel 2003, con un aumento del 33,9%, soprattutto per effetto dell'attribuzione agli enti locali, a partire dal 2002, della compartecipazione all'Irpef⁽²⁰⁾. Quelle dello Stato⁽²¹⁾, sono invece passate da 306,6 miliardi a 328,8 miliardi, con un aumento del 7,3%. Per

⁽²⁰⁾ L'art. 67 della legge 23.12.2000 n. 388 ha previsto, esclusivamente per il 2002, una compartecipazione pari al 4,5% di quanto riscosso nel territorio di ogni ente. Tale compartecipazione è stata poi elevata al 6,5% con l'art. 31, c. 8 della legge finanziaria per il 2003 e mantenuta negli esercizi successivi. Con la stessa disposizione è stata introdotta anche una compartecipazione all'Irpef per le province, nella misura dell'1%. Dal 1999 i comuni hanno poi la facoltà di istituire l'addizionale all'Irpef disciplinata dal d.lgs. n. 360 del 1998. Tale facoltà è stata tuttavia esercitata in modo massiccio solo negli anni successivi a quelli qui presi in esame.

⁽²¹⁾ Per lo Stato, le entrate tributarie sono state considerate al netto dei contributi sociali obbligatori e del gettito dei tributi attribuiti in compartecipazione in base al criterio geografico. Tale gettito è stato, quindi, contabilizzato tra le entrate degli enti territoriali. Quanto appena detto non vale, tuttavia, per la quota dell'Iva assegnata alle regioni ordinarie come fondo perequativo, qui inclusa tra le entrate tributarie dello Stato.

effetto di questa diversa dinamica, a fronte di una sostanziale stabilità della pressione tributaria nazionale (cfr. prospetto 4) ⁽²²⁾, la quota del totale delle entrate tributarie direttamente percepita dagli enti territoriali è cresciuta di quasi 4 punti (dal 20,0% al 23,8%) (cfr. prospetto 5).

Ciò nonostante, il livello di decentramento del gettito tributario resta decisamente più basso di quello delle spese (come si è visto pari, nel 2003, al 49,9%). E' però da valutare positivamente che, a fronte di una sostanziale invarianza del secondo, il primo, nel periodo considerato, sia comunque aumentato in misura sensibile, rendendo così un po' meno "sbilanciato" il modello di federalismo fiscale (il divario tra decentramento delle spese e decentramento tributario passa dai 29 punti del 2000 ai circa 26 del 2003).

Prospetto 4 - Gettito tributario complessivo - Incidenza % sul Pil (1). Anni 2000-2003

AREE TERRITORIALI	2000	2001	2002	2003
Italia	32,9	33,0	31,7	33,2
<i>Regioni speciali</i>	30,0	29,9	28,9	29,7
- nord	31,1	30,8	29,9	29,7
- sud	29,3	29,3	28,3	29,7
<i>Regioni ordinarie</i>	33,3	33,5	32,1	33,7
- nord	34,5	34,9	32,2	35,2
- centro	33,4	33,0	34,0	33,5
- sud	29,7	29,8	29,6	29,7

(1) Entrate tributarie dei settori statale (al netto dei contributi obbligatori), regionale e locale.

Fonte: elaborazione su Banca dati conti pubblici territoriali - Dipartimento politiche di sviluppo e coesione

⁽²²⁾ La pressione tributaria riportata nel prospetto non comprende le entrate dello Stato per contributi previdenziali obbligatori. Includendo questi ultimi, essa sale sensibilmente. Ad esempio nel 2003, anno nel quale il gettito dei contributi è stato di 163,2 miliardi, essa passerebbe dal 33,2% (come indicato nel prospetto 4) al 45,8% e la quota del totale del gettito percepita dagli enti territoriali scenderebbe dal 23,8% (come indicato nel prospetto 5) al 17,3%.

Prospetto 5 - Gettito tributario complessivo (1). Quota % percepita dagli enti territoriali -
 Anni 2000 - 2003

AREE TERRITORIALI	2000	2001	2002	2003
Italia	20,0	20,2	21,5	23,8
<i>Regioni speciali</i>	<i>51,8</i>	<i>49,2</i>	<i>52,5</i>	<i>53,6</i>
- nord	57,8	61,3	64,4	61,9
- sud	48,1	41,7	44,9	48,7
<i>Regioni ordinarie</i>	<i>15,8</i>	<i>16,4</i>	<i>17,4</i>	<i>19,9</i>
- nord	15,1	17,1	15,3	21,2
- centro	17,5	14,8	20,6	18,6
- sud	15,8	16,0	19,2	17,1

(1) Entrate tributarie dei settori statale (al netto dei contributi obbligatori), regionale e locale.

Fonte: elaborazione su Banca dati conti pubblici territoriali - Dipartimento politiche di sviluppo e coesione

A livello di aree territoriali emergono significative differenze rispetto ai dati nazionali.

Nell'ambito dell'area "regioni ordinarie" la variabile "livello di sviluppo economico" ha una notevole influenza su tutti gli indicatori considerati. Ciò emerge in modo evidente se si confrontano i dati per il nord, con quelli per il mezzogiorno.

Nel nord, per tutto il periodo considerato, risulta più elevato:

- il decentramento delle spese (ad esempio, nel 2003, 54,5% contro il 44,6% del sud) (cfr. prospetto 1);
- il decentramento del gettito tributario (nel 2003, 15,4% contro 12,4%) (cfr. prospetto 5);
- a pressione tributaria complessiva (nel 2003, 35,2% contro 29,7%) (cfr. prospetto 4);

Sempre al nord appare, invece, minore l'incidenza sul Pil, sia della spesa pubblica complessiva (nel 2003, 25,6% contro ben il 42,6% del sud), sia di quella gestita da regioni e enti locali (nel 2003, 13,9% contro 19,0%) (cfr. prospetti 2 e 3).

Coerentemente con le aspettative, quindi, al sud l'economia dipende in modo più consistente dal settore pubblico e, in particolare, dalla spesa dello Stato, ma al nord, accanto ad una pressione tributaria maggiore, si rileva anche un maggior decentramento sia dal lato delle spese che da quello delle entrate fiscali.

Spostando ora l'attenzione sui dati relativi all'area "regioni speciali", nel confronto nord - sud la variabile sviluppo economico condiziona il valore degli indicatori nello stesso modo già visto per le regioni ordinarie, con l'unica eccezione

della pressione tributaria, dato che quella per il nord risulta praticamente identica, per tutto il periodo, a quella del sud (Sicilia e Sardegna) (nel 2003, 29,7%).

D'altra parte va anche messo in evidenza che la variabile istituzionale – cioè la specialità dell'autonomia – ha ancora una grande rilevanza, come del resto ampiamente segnalato nei precedenti *Rapporti*. Nel territorio delle regioni speciali, infatti, sia il livello di decentramento che l'incidenza sul Pil della spesa pubblica (complessiva e dei soli enti territoriali) è sempre nettamente superiore rispetto ai valori che si riscontrano nel territorio delle regioni ordinarie. Queste differenze, inoltre, sono evidenti soprattutto nel nord dove, rispetto alle regioni ordinarie, nelle regioni e province ad autonomia differenziata:

- il livello del decentramento delle spese è superiore di 13 punti (nel 2003, 67,1% contro 54,5%);
l'incidenza della spesa pubblica complessiva sul Pil è superiore di almeno 11 punti (nel 2003, 36,5% contro 25,6%);
- l'incidenza sul Pil della spesa degli enti territoriali è superiore di almeno 10 punti (nel 2003, 24,5%, contro 13,9%);
- il livello di decentramento tributario, infine, è anch'esso superiore di almeno 28 punti (nel 2003 43,7% contro 15,4%) e ciò soprattutto a causa delle ampie partecipazioni al gettito dei tributi erariali, riconosciute alle amministrazioni regionali e alle province ad autonomia differenziata.

4.3. Autonomia finanziaria delle regioni

Coerentemente con quanto previsto nell'articolo 119 Cost., l'autonomia finanziaria delle regioni verrà qui misurata sia sul versante delle entrate che su quello delle spese, utilizzando gli indicatori a cui si è già fatto riferimento nei precedenti *Rapporti*. In particolare, servendosi dei dati dell'Osservatorio finanziario Regionale dell'ISSiRFA relativi agli anni 2001- 2005, per l'autonomia di entrata viene considerata l'evoluzione del rapporto tra entrate da tributi propri – cioè tutti quelli su cui le regioni hanno almeno il potere di intervenire sulle aliquote, anche se istituiti e disciplinati, negli aspetti generali, da norme dello Stato – e totale delle entrate correnti. Per l'autonomia di spesa, invece, si fa riferimento al rapporto tra entrate libere da vincoli di destinazione

“esterni” (in quanto previsti dallo Stato o dall’Unione europea) e totale entrate, al netto dei mutui, mantenendo la distinzione, presente anche nei precedenti *Rapporti*, tra autonomia di spesa “nozionale” e autonomia di “spesa effettiva” ⁽²³⁾.

Per quanto riguarda l’autonomia di entrata, nel periodo considerato la situazione resta sostanzialmente invariata (cfr. prospetto 6). A livello nazionale, le entrate da tributi propri rappresentano, in media, sempre circa il 38% delle entrate correnti. Su questo specifico aspetto il fattore istituzionale appare, tuttavia, decisivo. Nelle regioni e province ad autonomia differenziata, come è noto, il sistema di finanziamento è essenzialmente basato su compartecipazioni a tributi erariali. Il gettito dei tributi propri, quindi, copre solo il 16% del totale delle entrate correnti, contro valori che, per le regioni ordinarie, sono compresi tra il 47% del 2001 e del 2004 e il 44% del 2002.

Prospetto 6 - Regioni e Province autonome - Autonomia tributaria (1) - Anni 2001 - 2005

AREE TERRITORIALI	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	38,9	37,3	37,5	39,1	37,9
<i>Regioni speciali</i>	<i>15,6</i>	<i>16,2</i>	<i>15,9</i>	<i>15,9</i>	<i>16,1</i>
- nord	16,8	17,5	17,3	17,7	17,8
- sud	14,9	15,3	15,0	14,8	15,0
<i>Regioni ordinarie</i>	<i>46,9</i>	<i>44,0</i>	<i>44,5</i>	<i>47,1</i>	<i>45,3</i>
- nord	59,9	55,7	56,2	58,4	55,5
- centro	48,8	43,4	44,2	48,0	46,6
- sud	25,3	25,4	25,4	26,6	25,9

(1) Entrate da tributi propri in % delle entrate correnti

Fonte: elaborazione su dati tratti da: ISSIRFA - Osservatorio finanziario regionale - Franco Angeli, Milano, Anni vari

Con riferimento alle regioni ordinarie, il dato più interessante è l’ampio divario esistente tra regioni del centro e del nord e regioni del mezzogiorno, essenzialmente da attribuire – è opportuno ricordarlo - al minor valore, in queste ultime, delle basi imponibili colpite dai tributi regionali, in particolare di quella dell’Irap sulle attività produttive. Al sud il gettito dei tributi propri non riesce mai a garantire più del 26% delle entrate correnti, contro valori compresi tra il 43 e il 49% al centro e, al nord, tra il 56 e il 60%. Infine, è anche interessante sottolineare che i dati per il 2005 sono sempre

⁽²³⁾ Per l’autonomia di spesa nozionale al numeratore del rapporto citato nel testo vengono considerate tutte le entrate derivanti da tributi propri, altre entrate proprie, trasferimenti per compartecipazioni a tributi erariali, trasferimenti perequativi. Per l’autonomia “effettiva”, dalle fonti di finanziamento indicate vengono sottratte le entrate che le regioni devono destinare alla copertura del fabbisogno in sanità, come indicato nei decreti che, annualmente, provvedono alla quantificazione e al riparto tra le regioni del Fondo sanitario.

inferiori, sia pur di poco, a quelli rilevati per il 2001. In altre parole, per l'autonomia di entrata, nel periodo considerato non solo non è stata potenziata la capacità di autofinanziamento ma anzi, a causa delle ulteriori limitazioni imposte alla manovrabilità dei tributi al fine di contenere la pressione tributaria nazionale, si è fatto, in realtà, qualche passo indietro.

I valori dell'autonomia di spesa "nozionale" sono riportati nel prospetto 7. Tutte le regioni godono di un'ampia discrezionalità nell'allocazione delle risorse che affluiscono ai loro bilanci, visto che più di due terzi delle entrate sono apparentemente libere, non essendo gravate da vincoli formali di destinazione. Nel periodo considerato, inoltre, si registra una tendenza al rafforzamento di questa caratteristica del sistema di finanziamento delle regioni: il rapporto tra entrate libere e totale entrate passa, infatti, a livello nazionale, dal 77,3% del 2001 all'83,5% del 2005, nelle regioni speciali dal 73,2% al 79,4% e, nelle ordinarie, dal 78,8% all'84,9% (con un massimo 89,8% in quelle del nord).

Prospetto 7 - Regioni e Province autonome - Autonomia di spesa "nozionale" (1) - Anni 2001 - 2005

AREE TERRITORIALI	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	77,3	79,4	79,8	82,6	83,5
<i>Regioni speciali</i>	73,2	75,8	75,6	78,1	79,4
- nord	93,0	92,5	92,6	90,1	91,3
- sud	62,4	65,8	65,4	70,8	72,2
<i>Regioni ordinarie</i>	78,8	80,5	81,1	84,2	84,9
- nord	88,3	87,1	86,5	88,5	89,8
- centro	71,6	78,7	84,2	84,6	86,7
- sud	71,2	72,5	71,3	77,1	75,9

(1) Entrate libere in % del totale entrate, al netto dei mutui

Fonte: elaborazione su dati tratti da: ISSIRFA - Osservatorio finanziario regionale - Franco Angeli, Milano, Anni vari

La situazione appare, invece, molto diversa, se si passa a considerare l'autonomia di spesa effettiva (cfr. prospetto 8). Sottraendo dalle entrate formalmente libere – cioè quelle derivanti da entrate proprie, tributarie e extratributarie, da compartecipazioni a tributi erariali, dalle assegnazioni del fondo perequativo a favore delle regioni ordinarie e da altri trasferimenti liberi – le risorse comunque da utilizzare per la copertura dei livelli essenziali di prestazioni in sanità⁽²⁴⁾, i valori dell'autonomia di spesa si riducono

⁽²⁴⁾ I dati sul fabbisogno per la copertura dei Lep nelle singole regioni sono stati tratti dalle delibere CIPE che definiscono la ripartizione della quota corrente del Fondo sanitario nazionale. In particolare si tratta delle seguenti: delibera 8.3.2001 (in G.U. n. 128) per il Fondo 2001; delibera

in modo drastico, collocandosi intorno al 20% a livello nazionale, al 40% per le regioni speciali e a meno del 17% per quelle ordinarie. Nell'ambito di queste ultime, inoltre, i valori per il 2005 appaiono sensibilmente inferiori a quelli del 2001, sia al nord (dove si scende dal 14,1% all'11,6%) che al sud (dal 12,1% all'8,0%).

Prospetto 8 - Regioni e Province autonome - Autonomia di spesa "effettiva" (1) - Anni 2001 - 2005

AREE TERRITORIALI	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	19,7	20,2	22,0	21,9	19,1
<i>Regioni speciali</i>	39,8	39,2	40,1	42,5	41,1
- nord	68,6	66,8	68,1	65,7	64,7
- sud	24,0	22,5	23,3	28,5	26,8
<i>Regioni ordinarie</i>	12,5	14,1	16,0	14,7	11,6
- nord	14,1	13,2	15,2	14,8	11,6
- centro	10,1	16,4	19,8	17,1	15,8
- sud	12,1	13,5	14,3	12,5	8,0

(1) entrate libere escluse quelle necessarie alla copertura del fabbisogno sanitario, in % del totale entrate al netto dei mutui
Fonte: elaborazione su dati tratti da: ISSIRFA - Osservatorio finanziario regionale - Franco Angeli, Milano, Anni vari

Ciò vuol dire che, nonostante l'ampliamento delle funzioni delle regioni - in particolare nel settore dei servizi locali e del sostegno allo sviluppo economico in seguito all'attuazione del cosiddetto decentramento amministrativo di cui alla legge n. 59 del 1997 - la sanità non solo resta la funzione che assorbe la maggiore quantità di risorse ma, anche, che il suo peso sui bilanci delle regioni, in particolare quelle a statuto ordinario, tende ad aumentare. In effetti, sul totale delle spese correnti, l'incidenza di quelle destinate all'assistenza sanitaria è passata, a livello nazionale, dal 70,7% del 2001 al 71,6%, nelle regioni speciali dal 50,2% al 51,5% e, in quelle ordinarie, dal 76,6% al 77,2% (cfr. prospetto 9).

31.1.2003 (in G.U. n. 94) per il Fondo 2002; delibera 14.3.2003 (in G.U. n. 122) per il Fondo 2003; delibera 29.9.2004 (in G.U. n. 264) per il Fondo 2004; delibera 27.5.2005 (in G.U. n. 261) per il Fondo 2005.

Prospetto 9 - Regioni e Province autonome - Spese correnti in sanità in % del totale delle spese correnti
 Anni 2001 - 2005

AREE TERRITORIALI	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	70,7	72,8	71,6	70,8	71,6
<i>Regioni speciali</i>	50,2	52,1	50,2	50,3	51,5
- nord	38,3	39,0	39,0	39,9	40,2
- sud	56,6	59,7	56,2	56,2	58,4
<i>Regioni ordinarie</i>	76,6	78,3	77,6	76,7	77,2
- nord	80,9	82,2	78,0	77,9	77,9
- centro	76,1	76,7	77,5	76,4	77,3
- sud	70,6	73,4	77,1	74,9	75,8

Fonte: elaborazione su dati tratti da: ISSIRFA - Osservatorio finanziario regionale - Franco Angeli, Milano, Anni vari

4.4 Efficacia del sistema di perequazione per le regioni ordinarie

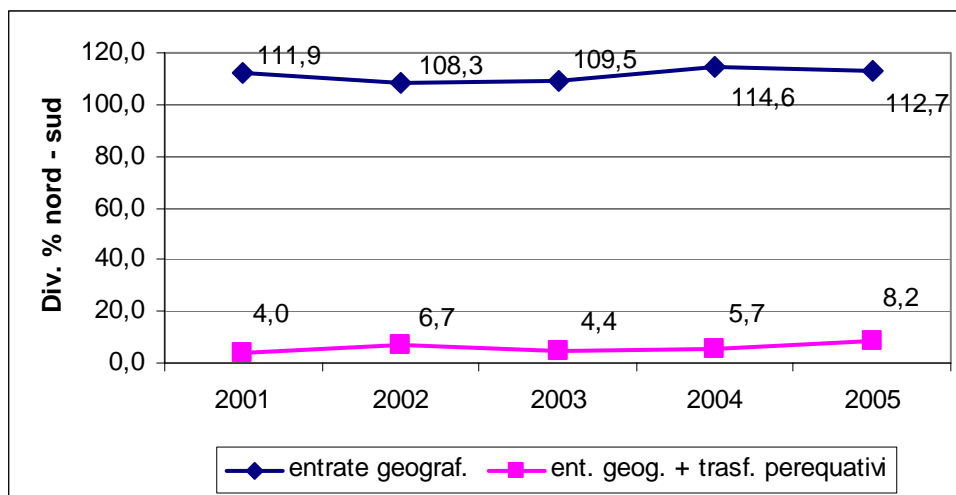
Accanto all'autonomia finanziaria, l'altro elemento cardine del modello di federalismo fiscale di cui all'articolo 119 Cost., è rappresentato da un sistema di perequazione delle capacità fiscali per abitante in grado di consentire a tutte le regioni – come anche a tutti gli enti locali – il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite.

Partendo da questa premessa, si intende qui fornire un quadro, sempre per il periodo 2001 – 2005, della efficacia del sistema attuale di perequazione previsto dal d.lgs. n. 56 del 2000 nei confronti delle regioni ordinarie, utilizzando due indicatori.

Il primo misura l'efficacia del fondo perequativo nel ridurre il divario esistente tra regioni del nord e regioni del sud in termini di entrate tributarie pro capite il cui gettito è direttamente correlato al valore della base imponibile di ciascuna regione, cioè dei proventi derivanti da tributi propri e dalle partecipazioni a tributi erariali ripartite in base al criterio del gettito prodotto in ciascuna regione. Visto che in entrambi i casi è la "ricchezza" del territorio a determinare l'entità del gettito, queste entrate, di seguito, verranno definite "geografiche". L'indicatore va interpretato nel senso che, dato il divario nord - sud in termini di entrate geografiche, quanto più le assegnazioni del fondo perequativo contribuiscono a ridurlo, tanto più il sistema può essere considerato "efficace". In effetti (cfr. grafico 1) le assegnazioni del fondo sembrano avere un ruolo essenziale, come del resto evidenziato anche nei precedenti *Rapporti*. In termini di entrate geografiche, i valori pro capite del nord risultano, infatti, costantemente

superiori a quelli del sud di oltre il 100%. Considerando anche i trasferimenti perequativi, il divario percentuale tra le due aree si riduce sempre a meno del 7%, tranne che nel 2005. In tale esercizio si registra, infatti, il valore dell'8,2% e questo può essere considerato un primo segnale di una minore efficacia del sistema di perequazione ⁽²⁵⁾.

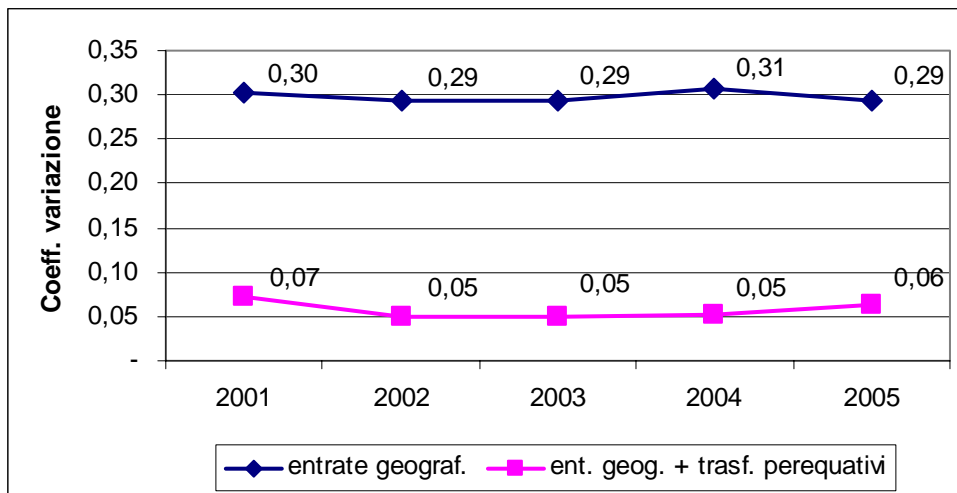
Grafico 1 – Regioni a statuto ordinario – Divario % Nord – Sud in termini di entrate tributarie e di entrate tributarie + trasferimenti perequativi



Il secondo indicatore considera, invece, il coefficiente di variazione dalla media per l'insieme delle regioni ordinarie, sia delle entrate geografiche pro capite, sia delle entrate geografiche sommate ai trasferimenti del Fondo perequativo (cfr. grafico 2).

Grafico 2 – Regioni a statuto ordinario – Coefficienti di variazione delle entrate tributarie procapite e delle entrate tributarie perequate pro capite – Anni 2001 – 2005

⁽²⁵⁾ In valori assoluti, le entrate tributarie pro capite nel periodo 2001 – 2005 passano da 928 a 1026 euro al nord e da 438 a 482 euro al sud. Le entrate tributarie sommate ai trasferimenti perequativi passano, invece, da 1.340 a 1.633 euro al nord e da 1.288 a 1.510 euro al sud.



Dall'analisi dei due coefficienti risulta:

- a) che, come è logico, il coefficiente di variazione per le entrate tributarie sommate ai trasferimenti perequativi è decisamente più significativo di quello per le sole entrate tributarie. In definitiva, per effetto dei trasferimenti perequativi non solo si riesce ad assicurare alle regioni meridionali un volume di entrate pro capite simile a quello delle regioni del nord (come dimostra il primo indicatore), ma si riesce anche far sì che le entrate delle singole regioni siano molto prossime alla media nazionale;
- b) che, nel 2005, il valore del coefficiente di variazione delle entrate tributarie perequate è, sia pure leggermente, superiore a quello dei tre precedenti esercizi. E ciò può essere considerato un ulteriore segnale di una minore efficacia del sistema.

4.5 Rapporti regioni - enti locali: il ruolo dei trasferimenti

Finora si è considerato il modello attuale di federalismo fiscale dal punto di vista dei rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali per il livello di decentramento delle spese e del gettito tributario, e tra lo Stato e le regioni per l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e per l'efficacia del sistema di perequazione. In questo paragrafo si intende invece fornire, come nei precedenti *Rapporti*, qualche elemento di riflessione sui rapporti tra regioni e enti locali, un versante, anche questo, molto importante del modello complessivo, ma spesso trascurato.

In primo luogo si cercherà di valutare se, rispetto al 2001, nel corso dei quattro anni successivi per i quali si dispone dei dati, sia aumentata la propensione delle regioni ad intervenire sul territorio utilizzando gli enti locali, coerentemente con il principio di sussidiarietà verticale di cui alla legge n. 59 del 1997 e, soprattutto all'art. 118 Cost.. Come indicatore, verrà considerata l'incidenza dei trasferimenti effettuati dalle regioni agli enti locali rispetto al totale delle spese ⁽²⁶⁾: un eventuale aumento del valore di questo rapporto, significherebbe, infatti, che una quota maggiore delle risorse iscritte nel bilancio delle regioni viene erogata, non direttamente, ma utilizzando, coerentemente con il principio di sussidiarietà, la rete degli enti locali presente sul territorio.

In secondo luogo si cercherà di valutare - per il periodo 2000-2003, non disponendosi di dati più recenti - l'importanza delle amministrazioni regionali come soggetti finanziatori degli enti locali, assumendo come indicatore, questa volta, la quota delle entrate di comuni e province costituita da trasferimenti effettuati dalle regioni.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la situazione appare, in definitiva, congelata. A livello nazionale, nonostante il fatto che dal 2001 al 2005 l'ammontare dei trasferimenti agli enti locali aumenti del 30,2% a prezzi correnti (passando da 13,7 miliardi a 17,9 miliardi), l'incidenza sul totale delle spese resta fissa intorno al 20% (cfr. prospetto 10). Cambiamenti rilevanti e positivi - in quanto, almeno in apparenza, coerenti con le indicazioni normative - si riscontrano, tuttavia, per le regioni ordinarie del Sud. Qui i trasferimenti agli enti locali aumentano del 96,3% (passando da 2,9 miliardi a 5,7 miliardi) e la loro incidenza sulle spese complessive di quasi 9 punti (dal 16,3% al 25,0%). Ma questo è l'unico caso. Nelle altre aree il valore del rapporto in questione, nel 2005, appare sempre inferiore a quello del 2001.

⁽²⁶⁾ Il totale delle spese qui considerato è al netto di quelle destinate all'assistenza sanitaria. In questo settore - che, come si è visto, assorbe la maggior parte delle uscite - le regioni sono, infatti, tenute ad intervenire attraverso le Asl e non attraverso gli enti locali territoriali (comuni, province, comunità montane).

Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia (in corso di stampa)
Cap. XI

Prospetto 10 - Regioni e Province autonome - Trasf. a enti locali in % del totale spese (1)

Anni 2001 - 2005

AREE TERRITORIALI	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	20,8	19,0	20,7	20,9	20,7
<i>Regioni speciali</i>	17,3	15,1	14,0	14,6	14,4
- nord	23,5	23,5	23,1	22,5	22,3
- sud	13,6	10,3	9,3	10,4	9,8
<i>Regioni ordinarie</i>	22,8	21,2	24,6	24,5	24,0
- nord	25,3	24,3	23,7	24,1	22,0
- centro	31,1	25,5	24,4	24,8	25,4
- sud	16,3	16,3	25,5	24,8	25,0

(1) al netto di quelle per l'assistenza sanitaria

Fonte: elaborazione su dati tratti da: ISSIRFA - Osservatorio finanziario regionale - Franco Angeli, Milano, Anni vari

Per il secondo aspetto emergono almeno due profili interessanti.

Innanzitutto il fatto che nei bilanci degli enti locali delle regioni ordinarie i trasferimenti da queste effettuati tendono ad avere una importanza crescente, anche se ciò sembra da attribuire soprattutto al contenimento dei trasferimenti ordinari dello Stato. A livello nazionale l'incidenza sul totale delle entrate correnti passa dal 9,5% nel 2000 al 12,7% del 2003 e andamenti simili si riscontrano anche al nord, al centro e al sud (cfr. prosp. 11).

In secondo luogo deve essere segnalata la maggiore importanza, come soggetti finanziatori degli enti locali, delle regioni e province ad autonomia differenziata rispetto alle ordinarie. Nel territorio delle prime, in media, il 38% del totale delle entrate degli enti locali deriva da trasferimenti effettuati dalle regioni, contro valori compresi tra il 9 e il 13% in quello delle ordinarie.

Prospetto 11 - Enti locali - Entrate per trasferimenti da regioni sul totale entrate

Anni 2001 - 2005

AREE TERRITORIALI	2000	2001	2002	2003
Italia	14,3	15,9	16,7	16,9
<i>Regioni speciali</i>	38,8	36,3	36,8	38,2
- nord	49,2	48,0	50,1	52,0
- sud	32,0	28,5	27,8	28,7
<i>Regioni ordinarie</i>	9,5	11,5	12,7	12,7
- nord	6,6	8,7	9,9	10,4
- centro	15,0	15,5	16,3	16,1
- sud	11,1	13,6	15,6	14,6

Fonte: elaborazione su Banca dati conti pubblici territoriali - Dipartimento politiche di sviluppo e coesione

Tale differenza è ancora più evidente se si considerano le regioni speciali e le province autonome del nord, dove i trasferimenti da esse assegnati coprono circa il 50% delle entrate degli enti locali. Il motivo per il quale, in questa area, si registrano valori così elevati, è che la Valle d'Aosta, il Friuli Venezia Giulia e le due province autonome di Trento e Bolzano sono responsabili dell'erogazione ai rispettivi enti locali dei trasferimenti ordinari, nel resto del paese assegnati, invece, direttamente dallo Stato. Il fatto che la specialità dell'autonomia, nei casi menzionati, si estenda anche alla materia "finanza locale" ha indubbiamente dei risvolti positivi. Ad esempio le regioni citate e le due province autonome possono adottare – e, di fatto, hanno adottato - regole del Patto di stabilità interno per i rispettivi enti locali diverse da quelle nazionali e, in generale, più flessibili. Inoltre, il Friuli Venezia Giulia, in anticipo rispetto allo Stato, con la finanziaria per il 2006 ha provveduto a riformare il sistema dei trasferimenti ordinari a favore dei comuni in modo da adeguarlo alle indicazioni dell'art. 119 Cost. ⁽²⁷⁾

5. La lenta evoluzione del federalismo fiscale: una valutazione di sintesi

In altro capitolo del presente volume (G. France), vengono ipotizzate una serie di condizioni che andrebbero soddisfatte affinché il decentramento non indebolisca la possibilità di promuovere l'interesse nazionale nella sanità. Ad esempio, una definizione operativa delle prestazioni essenziali, una dimensione e complessità dell'intervento pubblico gestibili, un potere di spesa centrale incisivo ma non invadente, un grado ragionevole di fiducia e cooperazione intergovernativa. E' lecito tuttavia ritenere che se le stesse condizioni venissero garantite in generale – e, quindi, anche in settori diversi da quello sanitario – ciò potrebbe contribuire a rendere meno problematico un rafforzamento del decentramento di funzioni dallo Stato agli enti territoriali.

Dall'analisi svolta nel presente capitolo emergono dei segnali positivi nel senso appena indicato e, in particolare, ciò sembra valere per alcune delle sentenze della Corte costituzionale. Alcune di esse ribadiscono indirizzi della Corte già consolidati, come

⁽²⁷⁾ Su entrambi gli aspetti si veda E. Buglione, "Alcuni aspetti della legislazione regionale in materia di finanza e contabilità", op. cit.

quelli sui limiti dell'autonomia delle regioni in materia di tributi regionali istituiti dallo Stato, o quelli sui contenuti ammissibili delle norme statali per il risanamento della finanza pubblica, quando comportano vincoli alla gestione delle spese delle regioni o degli enti locali. Altre affrontano in modo costruttivo aspetti ulteriori ma non meno importanti. Ad esempio, di particolare interesse sono gli indirizzi relativi ad una corretta applicazione del comma 5 dell'articolo 119, in materia di trasferimenti a destinazione specifica e quelli relativi agli interventi finanziari dello Stato in materie di competenza regionale. Su entrambi gli aspetti, la Corte tende ad ampliare – ove sussista l'accordo e la leale collaborazione tra i due livelli di governo - il ventaglio delle fattispecie ammissibili.

Per quanto riguarda la normativa statale, particolare interesse riveste il recepimento dei contenuti dell'accordo siglato dai Presidenti delle regioni nel 2005 sulle regole provvisorie per il riparto del fondo perequativo di cui al d. lgs. 56/2000, in attesa dell'attuazione dell'articolo 119. E' stato così possibile, nel corso del 2006, arrivare alla quantificazione definitiva del Fondo e delle quote spettanti alle singole regioni relativamente agli esercizi dal 2002 al 2004 e, quindi, assegnare alle regioni (ordinarie) circa 8 miliardi, pari alla differenza tra quanto spettante e quanto già trasferito per anticipazioni di cassa. In merito ai contenuti, va osservato che l'accordo rappresenta un passo indietro rispetto a quanto previsto nel d. lgs. n. 56/2000, risultando notevolmente rivalutato il criterio di riparto in base alla spesa storica, piuttosto che in base ai parametri oggettivi previsti nel decreto stesso. Tuttavia, nella prospettiva di una riformulazione complessiva del sistema di perequazione, questa era, forse, la soluzione migliore e, comunque, l'unica percorribile.

L'ultima sezione del capitolo, dedicata ad una valutazione in termini statistici dello stato del federalismo fiscale nel corso della passata legislatura, evidenzia un quadro di sostanziale stabilità del modello. Se si prescindesse dal fatto che ormai da cinque anni il sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali attende di essere adeguato alle indicazioni dell'articolo 119 Cost., tale stabilità potrebbe essere considerata un risultato positivo, soprattutto tenendo presente che, in particolare per quanto riguarda il decentramento nei confronti degli enti territoriali sia delle entrate tributarie (circa il 23% del gettito complessivo), sia delle spese (circa il 50% delle spese complessive), nonché l'autonomia tributaria delle regioni (per quelle a statuto ordinario

i tributi propri assicurano circa il 45% delle entrate correnti), i valori attuali sono di tutto rispetto, anche in una prospettiva comparata.

Alcuni cambiamenti, tuttavia, si manifestano e per questo, oltre che per le innovazioni sul piano normativo, si può parlare di federalismo fiscale “in lenta evoluzione”.

In primo luogo si registra - soprattutto a favore degli enti locali - un leggero aumento del decentramento delle entrate tributarie. Questo è sicuramente un segnale positivo in quanto, a fronte della stabilità del decentramento delle spese, contribuisce a rendere il modello di federalismo fiscale meno sbilanciato dalla parte dei trasferimenti.

Un secondo cambiamento, questa volta da considerare negativo, è la diminuzione dell'autonomia di spesa delle regioni ordinarie valutata in termini effettivi. Le entrate libere, considerate al netto di quelle da destinare alla copertura dei Livelli essenziali di assistenza in sanità, nel 2005 rappresentano l'11% del totale delle entrate, contro più del 14% negli anni dal 2002 al 2004.

Si manifesta, inoltre, una sia pur lieve perdita dell'efficacia del sistema di perequazione nei confronti delle regioni ordinarie per quanto riguarda la capacità di quest'ultimo sia di ridurre il divario nord - sud in termini di entrate tributarie pro capite, sia di assicurare a ciascuna di queste amministrazioni entrate correnti pro capite simili al valore medio nazionale. Chi ritiene che il federalismo debba essere soprattutto competitivo, potrà valutare positivamente questa tendenza. Chi ritiene, invece, che il federalismo debba certamente favorire la competizione, ma anche che questa possa generare i risultati attesi solo se viene garantita una situazione di sostanziale parità tra gli enti per quanto riguarda le risorse, potrebbe valutare questo cambiamento come un segnale di peggioramento del sistema.

Infine, per quanto riguarda i rapporti tra regioni e enti locali, il fatto che la quota del totale delle spese delle regioni (al netto della sanità) costituita da trasferimenti a comuni e province resti fissa intorno al 24% per tutto il periodo considerato, potrebbe far presumere una certa riluttanza, da parte delle regioni, ad utilizzare la rete degli enti locali presente sul territorio, come vorrebbe il principio di sussidiarietà sancito nella Costituzione. D'altra parte, se si sposta l'attenzione sui bilanci degli enti locali, emerge che le regioni e province ad autonomia differenziata del nord hanno già un ruolo significativo nella provvista dei mezzi finanziari necessari alla copertura delle spese dei

livelli inferiori di governo, i trasferimenti da queste effettuati garantendo circa il 50% delle loro entrate complessive. Tale risultato dipende dal fatto che, in questi casi, la specialità dell'autonomia si estende anche alla gestione dei trasferimenti ordinari a favore degli enti locali, con conseguenze positive per questi ultimi.

Si potrebbe dunque ritenere che attribuire anche alle regioni di diritto comune maggiori competenze in materia di finanza locale - a prescindere dalle opposizioni di principio che tale proposta di continua a suscitare in Italia, pur risultando adottata nella maggior parte dei paesi federali - oltre a semplificare il modello di federalismo fiscale, potrebbe favorire l'innovazione e la sperimentazione in un settore dove ciò è particolarmente necessario, visto che i tentativi del centro di rendere più moderno il sistema dei trasferimenti ordinari non ha prodotto, finora, alcun risultato concreto.