

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione ( <a href="#">Versione per stampa</a> )	
Autore:	Servizio Studi - Dipartimento bilancio
Titolo:	La relazione governativa sul finanziamento degli enti territoriali prevista dalla legge delega sul federalismo fiscale (art. 2, co. 6, L. n. 42/2009) - Doc. XXVII, n. 22 - Parte I
Riferimenti:	DOC XXVII, N. 22
Serie:	Documentazione e ricerche <a href="#">Numero: 154</a>
Data:	12/07/2010
Descrittori:	COMUNI ORGANIZZAZIONE FISCALE REGIONI FEDERALISMO PROVINCE

## Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

### Documentazione e ricerche

La relazione governativa sul finanziamento degli  
enti territoriali prevista dalla legge delega sul  
federalismo fiscale

*(art. 2, co. 6, L. n. 42/2009)*

*Doc. XXVII, n. 22*

Parte I

12 luglio 2010

---

Servizi responsabili:

**SERVIZIO STUDI – Dipartimento Bilancio**

☎ 066760-9932 – ✉ [st\\_bilancio@camera.it](mailto:st_bilancio@camera.it)

**SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO**

*Dossier di finanza pubblica - n. D.10*

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

*Il presente dossier riporta una sintetica analisi della Relazione prevista dall'articolo 2, comma 6 della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale.*

*Il dossier si articola in due parti:*

- *la prima dedicata ad una sintesi e ad alcuni approfondimenti della Relazione;*
- *la seconda (di prossima pubblicazione) che offre alcune aggregazioni e rielaborazioni delle tabelle di dati in essa contenute.*

---

**I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

---

*File: BI0285.doc*

# INDICE

<b>1.. Inquadramento normativo e contenuto della Relazione.....</b>	<b>1</b>
<b>2.. La fiscalizzazione dei trasferimenti.....</b>	<b>13</b>
2.1 Monitoraggio e quantificazione dei trasferimenti da fiscalizzare per le regioni	13
2.2 Monitoraggio e quantificazione dei trasferimenti da fiscalizzare per gli enti locali <sup>22</sup>	
2.3 I criteri per la fiscalizzazione.....	29
<b>3.. Focus sugli approfondimenti tecnici 4 e 5 della Relazione: costi e fabbisogni standard</b>	<b>35</b>
3.1 Fabbisogni standard di Province e Comuni.....	35
3.2 Costi standard delle regioni.....	37

## APPENDICE

<b>Allegato n. 4 della Relazione (traduzione).....</b>	<b>45</b>
--	-----------

## 1.INQUADRAMENTO NORMATIVO E CONTENUTO DELLA RELAZIONE

L'**articolo 2, comma 6**, della legge 5 maggio 2009, n. 42, al **terzo periodo**, prevede entro il 30 giugno 2010, la trasmissione alle Camere da parte del Governo di una relazione concernente:

- il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali;
- una ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.

La relazione deve essere trasmessa alle Camere prima degli schemi di decreto legislativo concernenti i tributi, le compartecipazioni e la perequazione degli enti territoriali.

La relazione, inviata alle Camere con lettera del Ministro dell'economia e delle finanze in data 30 giugno 2010, è stata trasmessa, il 5 luglio 2010, alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nonché alle Commissioni bilancio di entrambi i rami del Parlamento.

La relazione consta inoltre di alcuni allegati. Si tratta specificamente:

- Allegato n. 1 (Tabelle sulle pensioni di invalidità);
- Allegato n. 2 (Quadro generale di finanziamento degli enti territoriali);
- Allegato n. 3 (Approfondimenti tecnici);
- Allegato n. 4 (*Fiscal federalism: OECD policy advice*)<sup>[1]</sup>.

In particolare, l'Allegato n. 2 contiene la prima Relazione approvata dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) e ulteriori analisi sviluppate all'interno della COPAFF per fornire il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali.

L'Allegato n. 3 contiene approfondimenti tecnici sviluppati dagli esperti della COPAFF.

La Relazione sottolinea che “*nel complesso i dati e le ipotesi di lavoro contenuti negli Allegati n. 2 e n. 3 hanno un rilievo esclusivamente tecnico.*”

*Si tratta dunque di una utile base tecnica di lavoro, ma tuttavia non impegnativa né per il Governo né per il Parlamento”.*

## Rispondenza del contenuto della Relazione alle prescrizioni della legge delega

Il primo obbligo informativo previsto dalla legge delega, riguardante il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali, è contenuto nell'Allegato n. 2, con particolare riguardo all'analisi dei trasferimenti attualmente spettanti ai diversi comparti di enti territoriali e all'individuazione della quota di tali trasferimenti potenzialmente oggetto di fiscalizzazione. La distribuzione territoriale dei dati in questione è effettuata, per ciascun comparto di enti territoriali, su base regionale.

In merito al secondo obbligo informativo, riguardante le ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse, la Relazione fornisce indicazioni relativamente ai seguenti aspetti:

- l'ammontare delle risorse, attualmente attribuite agli enti territoriali sotto forma di trasferimenti, in relazione alle quali dovrà essere attribuita la titolarità di gettito fiscale ai diversi comparti di enti territoriali (cfr. l'Allegato 2).  
*A tale fine la relazione utilizza, ad integrazione dei criteri espressamente individuati dalla legge delega, i criteri della permanenza degli stanziamenti e della loro generalità;*
- indicazioni qualitative, limitatamente al comparto dei comuni, relative alla possibile tipologia delle fonti di gettito che potranno sostituire i predetti trasferimenti (cfr. paragrafo 5, lettera f) della Relazione);
- prime indicazioni metodologiche sui criteri di determinazione dei costi standard con riferimento alle funzioni fondamentali di regioni province e comuni (cfr. l'allegato 3, approfondimenti tecnici 4 e 5).

Per quanto concerne la definizione di un'ipotesi su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, la relazione all'Allegato 2 riporta alcuni dati relativi all'ammontare di risorse, attualmente erogate sotto forma di trasferimenti, che potranno essere oggetto di futuro finanziamento mediante attribuzione di risorse proprie agli enti territoriali.

Tali dati sono riepilogati nella tabella che segue, che riporta una prima stima contenuta nella Relazione sull'ammontare dei trasferimenti suscettibili di fiscalizzazione.

### TRASFERIMENTI STATALI

(dati in mln di euro)

	Regioni	Province e Comuni	Totale
Ammontare	7.486	13.800	21.286

Fonte: tavole 6, 9, 10 e 11 dell'Allegato 2, Sezione 1, nonché Approfondimento tecnico n. 3

La relazione non corredata la presentazione di questi dati con scenari di possibile variazione nella distribuzione delle risorse conseguenti all'attuazione della legge delega.

## Contenuto della relazione

La prima parte della Relazione ripercorre l'evoluzione normativa della finanza locale a partire dal testo unico della finanza locale del 1931 fino alla riforma fiscale del 1971 e ai successivi decreti Stammati del 1977, con i quali è stato introdotto il sistema della c.d. finanza derivata, attraverso i trasferimenti di risorse dallo Stato centrale agli enti locali. Una inversione di tendenza si è registrata poi con il decentramento amministrativo disposto dalle leggi Bassanini e, successivamente, con le modifiche del Titolo V della Costituzione. Tuttavia nella Relazione si osserva come continui ad esistere una situazione anomala in quanto il potere locale può spendere (anche se nei limiti imposti dal patto di stabilità interno), ma non può tassare. A sua volta lo Stato centrale può tassare, ma il suo potere di spesa è limitato dalle competenze attribuite alle regioni e agli enti locali.

Viene inoltre evidenziato come la spesa **discrezionale** delle amministrazioni locali sia più consistente di quella statale, pari a 171 miliardi di euro rispetto agli **84 miliardi** di quella discrezionale statale.

Nella Relazione, la spesa discrezionale delle Amministrazioni locali e dello Stato è calcolata sottraendo alla spesa complessiva dei due comparti (rispettivamente, 255 e 459 miliardi) le spese di personale, per interessi e per trasferimenti agli enti pubblici. Va peraltro sottolineato che la spesa delle "Amministrazioni locali" ricomprende nel suo insieme, secondo il sistema dei conti SEC95 (S. 1313), oltre alle regioni, province, comuni e unioni di comuni, **tutte le unità istituzionali che hanno un ambito locale**, dunque anche le ASL, le Aziende ospedaliere, i Policlinici universitari, gli Enti locali produttori di servizi assistenziali (es. Università, Parchi, Fondazioni lirico-sinfoniche ed enti di diritto allo studio), gli enti economici locali (ad es. Camere di commercio, Comunità montane, ATO – Ambiti territoriali ottimali sia relativi ai rifiuti, che all'acqua)[\[2\]](#).

La Relazione evidenzia ulteriori anomalie presenti nel sistema Italia:

- **la proliferazione delle società:** in particolare le regioni e i grandi comuni hanno effettuato una sorta di sdoppiamento attraverso la creazione di società a cui sono stati affidati la gestione di determinati servizi (c.d. esternalizzazione), quali quelli idrici, raccolta rifiuti produzione e distribuzione di energia e gas, ecc, con conseguente proliferazione di incarichi societari (presidenti, consiglieri), a cui spesso sono designati membri collegati con soggetti politici;
- **l'inattività a detrimento del Mezzogiorno:** la Relazione sottolinea come, relativamente alle risorse indicata nel **Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013** risulta speso dall'insieme di tutte le regioni al 30 aprile 2010 – cioè a metà del ciclo di programmazione - solo un dodicesimo dei fondi disponibili nel periodo: 3,6 miliardi su 44 miliardi disponibili. In sostanza la Relazione afferma che "paradossalmente il Sud ha avuto di più e speso di meno".

Con riferimento agli importi dei programmi comunitari, è da ritenere che le cifre riportate nella Relazione facciano riferimento alle quote dei **Fondi strutturali** 2007-2013 relative all'Obiettivo Convergenza e all'Obiettivo Competitività (risorse UE + quota di cofinanziamento nazionale) **assegnate alle regioni** per un totale di circa 44 miliardi, di cui **28,1 miliardi** destinati all'obiettivo **Convergenza** (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), e **15,9 miliardi** assegnati all'obiettivo **Competitività** (restanti regioni). Non sono considerate dalla Relazione le risorse destinate ai Programmi operativi nazionali (**PON**), gestiti dai ministeri, che ammontano a ulteriori 15,6 miliardi.

Alla data del 30 aprile 2010, i **pagamenti** relativi ai programmi regionali ammontano a complessivi 3,6 miliardi (circa l'8% dei fondi disponibili): 1,6 miliardi per l'obiettivo Convergenza (corrispondenti al 5,7% delle disponibilità assegnate) e 2 miliardi per l'obiettivo Competitività (12,6%). Per quanto concerne i programmi nazionali gestiti dai ministeri, i pagamenti alla medesima data ammontano a 1,5 miliardi (pari al 10%)<sup>[3]</sup>.

La Relazione considera inoltre limitata anche l'efficacia degli interventi in termini di **qualità dei servizi** resi ai cittadini, secondo le informazioni rilevate nelle 8 regioni del Sud, tanto da aver pregiudicato, in parte, l'assegnazione della **riserva premiale** prevista dal Quadro Strategico nazionale 2007-2013.

Nell'ambito del QSN 2007-2013 è prevista una riserva premiale (3 miliardi a valere sul Fondo aree sottoutilizzate<sup>[4]</sup>), da assegnare alle Regioni del Mezzogiorno, quale premio per i progressi fatti registrare dai programmi operativi con riferimento ai servizi resi ai cittadini in quattro ambiti specifici: **istruzione, servizi all'infanzia e agli anziani, gestione dei rifiuti urbani e servizio idrico integrato**. Partecipano al meccanismo premiale le otto Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia). La scadenza per la verifica del raggiungimento dei target è fissata al 30 novembre 2013, ma è preceduta da una verifica intermedia fissata al 30 novembre 2009. La scadenza intermedia ha attivato una parte del premio finanziario, per un ammontare complessivo di 640 milioni.

- **le pensioni di invalidità:** a seguito del trasferimento di competenze in materia di assistenza sociale il numero degli invalidi civili è passato dal 3,3% (2003) al 4,7% (2010) della popolazione, con un incremento della spesa da 6 a 16 miliardi. La relazione sottolinea che l'aumento del fenomeno è da riferire a cause di natura "politica", escludendo in un così breve periodo una proliferazione di reali patologie invalidanti (*cf*r Allegato n. 1 della Relazione);
- **irrazionalità della finanza derivata:** si evidenzia come nel caso della compartecipazione IVA a favore delle regioni (D.Lgs. n. 56/2000), la relativa aliquota è passata dall'iniziale 25,7% al 44,72% nel 2008. La Relazione evidenzia che "la compartecipazione IVA è assegnata alle Regioni sulla base dei consumi ISTAT, che però non considerano l'evasione fiscale. Se in una Regione tutte le operazioni IVA avvenissero in "nero", senza dare alcun gettito, comunque la stessa Regione riceverebbe invariata la sua quota di IVA dal comparto nazionale";
- **le anomalie nella sanità:** si sottolinea come, sebbene l'80% della spesa regionale sia destinata alla sanità, lo Stato continua a ripianare i deficit sanitari delle regioni. Dopo aver ricordato che sono stati stanziati oltre 12 miliardi a favore delle regioni Abruzzo, Campania, Lazio, Molise e Sicilia per il ripiano del deficit sanitario. Inoltre 4 regioni sono commissariate sulla sanità e altre 8 sono impegnate in piani di rientro dai disavanzi. Dopo aver raffrontato i prezzi di acquisto di alcuni prodotti o attrezzature ospedaliere tra le regioni, la Relazione sottolinea come "i livelli di assistenza sanitaria in molte Regioni sono quanto mai disomogenei. Di omogeneo c'è solo che proprio dove si riscontrano i maggiori disavanzi economici, minore è la qualità e la sicurezza delle cure rese ai cittadini";
- **le anomalie nella contabilità:** si evidenzia che in alcune regioni si sono verificate gravi carenze cognitive sui dati reali di spesa e di bilancio, dovendo incaricare, nel caso di una regione, una società di revisione esterna la ricostruzione della contabilità. La Relazione ritiene che "l'azione degli organismi (o organi monocratici) di revisione, se e dove istituiti, raggiunge comunque raramente un livello accettabile di incisività";
- **la fiscalità dei trasferimenti:** si ricorda che il sistema tributario degli enti territoriali risulta costituito da ben 45 tributi, di cui 18 comunali (13 tributi, 4 addizionali e 1 compartecipazione), 10 provinciali (6 tributi, 1 addizionale, 2 compartecipazioni e 1 devoluzione di gettito) e 17 regionali (11 tasse, 3 addizionali e 3 compartecipazioni)<sup>[5]</sup>.

## ***I primi interventi***

L'emanazione del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (c.d. **federalismo demaniale**) - primo decreto attuativo della delega recata dalla legge n. 42 del 2009 - ha lo scopo di sviluppare il processo di valorizzazione del patrimonio pubblico, attraverso l'attribuzione dei beni ai territori dove questi hanno avuto la loro origine storica e dove hanno la loro ubicazione fisica.

La legge delega prevede l'emanazione di un decreto al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio degli enti territoriali. Inoltre la legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) prevede, all'articolo 13, l'istituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze di una **banca dati unitaria** nella quale le amministrazioni pubbliche provvedono a inserire dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi e quelli relativi alle operazioni gestionali. Il comma 2 prevede che in apposita sezione della banca dati sono contenuti tutti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale. Tali dati sono messi a disposizione, anche mediante accesso diretto, della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (prevista dall'art. 5 della legge n. 42, ma non ancora costituita).

Con il primo rapporto COPAFF (*cf.* Allegato n. 2 della Relazione) è stata operata una ricognizione degli attuali **trasferimenti alle regioni e agli enti locali**. Partendo da tali dati è possibile individuare la metodologia necessaria a individuare i trasferimenti che si possono **fiscalizzare**.

## ***Le prossime azioni***

### ▪ **Fabbisogni standard di province e comuni**

La Relazione indica quale metodologia possibile per arrivare alla determinazione dei fabbisogni standard attraverso il coinvolgimento della metodologia già applicata da tempo per gli studi di settore e quindi attraverso l'azione operativa di SOSE (Società per gli studi di settore), che gestisce e aggiorna circa 206 studi di settore, relativi a una platea di 3,5 milioni di contribuenti. Nel comparto fiscale SOSE gestisce una banca dati estesa su circa 25.000 variabili, strutturata in modo efficiente, sui cui dati effettua controlli di coerenza: sono attivi circa 15.000 filtri, in grado di verificare la validità dei dati forniti tramite i questionari.

La Relazione, dopo aver ricordato come precedenti esperienze di definizione dei fabbisogni standard siano fallite in quanto calcolate utilizzando parametri predeterminati, frutto di formule "calate dall'alto", indica la necessità di ricercare un metodo "che permette di arrivare alle cifre, attraverso un processo specifico, altamente innovativo per il settore degli enti locali, cui sarà applicato, nelle forme che saranno concertate".

### ▪ **Costi standard e fiscalità regionale**

La Relazione propone la ricerca di nuovi e puntuali strumenti di verifica che consentano di superare i deficit informativi esistenti e attivare meccanismi di certificazione. In particolare prende in considerazione "la determinazione di una quota capitarla ponderata, con pesatura del 100% delle componenti di spesa e l'assunzione come parametro di un pool di Regioni ad alto livello di prestazioni, da utilizzare come standard ottimale di riferimento". Inoltre la Relazione ipotizza il ricorso a un "nuovo modello di governo responsabile basato sulla determinazione da

parte della Conferenza Stato Regioni di linee guida occorrenti per la messa a punto dei costi standard in collaborazione con

Agenzia italiana del farmaco (A.I.F.A.) e con l’Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGE.NA.S.), ipotizzando inoltre anche un coinvolgimento di nuovi soggetti, come ad esempio la Società per gli studi di settore (SOSE)”.

Inoltre la Relazione indica la possibile creazione di nuovi strumenti, come il c.d. **inventario di fine mandato**. “Si tratterebbe di una dichiarazione certificata, da parte degli organi di controllo interno, che costituisce uno strumento di rendicontazione d’uscita del Presidente della Regione. In altri termini una “dichiarazione dei saldi prodotti” dal Governatore uscente, da far approvare in Consiglio regionale sei mesi prima delle elezioni regionali. Questo strumento servirebbe per informare gli elettori sulle reali condizioni della spesa sanitaria nella loro Regione”.

Per quanto riguarda la **fiscalità regionale** la Relazione sottolinea come il “federalismo fiscale deve soprattutto attivare un processo progressivo di responsabilizzazione. Questa prospettiva può essere garantita attraverso il combinato effetto di costi standard e razionalizzazione delle attuali principali fonti di gettito. Si tratta di un processo che può essere realizzato ad invarianza complessiva di pressione fiscale, fermo l’obiettivo del recupero di evasione fiscale”.

Viene inoltre segnalato che nel D.L. n. 78 del 2010, all’articolo 40, viene prevista la possibilità per le Regioni di effettuare manovre “verso il basso” sui propri tributi, attraverso la modifica – fino al totale azzeramento – delle aliquote IRAP, nonché disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei riguardi delle nuove iniziative produttive.

#### ▪ **Il federalismo municipale**

La Relazione evidenzia come “nella logica politica del federalismo fiscale l’obiettivo essenziale è quello della massima possibile coincidenza tra la cosa amministrata e la cosa tassata.” A tal fine si ipotizza una **prima fase** in cui si opera l’**attribuzione ai comuni** della titolarità **dei tributi statali** inerenti al **comparto territoriale ed immobiliare** (imposte di registro, imposte ipotecarie e catastali, IRPEF su immobili, ecc.), determinando, in sostanza, il passaggio dalla finanza derivata a quella propria. Pertanto ai 10 miliardi di gettito fiscale già proprio dei comuni si sommerebbero 15 miliardi di tributi statali relativi al comparto immobiliare. Conseguentemente verrebbero ai ridursi di 15 miliardi gli attuali trasferimenti statali ai comuni. Per assicurare un’applicazione graduale della riforma, al posto dei trasferimenti erariali soppressi verrebbe in specie istituito un fondo perequativo, la cui gestione dovrebbe essere affidata alla Conferenza Stato-città “*con il coinvolgimento delle Regioni*”.

In una **seconda fase**, gli attuali tributi statali e municipali che a vario titolo e forma insistono sul comparto immobiliare potrebbero essere concentrati in un **unico titolo di prelievo**, da attivarsi, previa verifica di consenso popolare, su iniziativa dei singoli Comuni. La Relazione specifica che sarebbe comunque **esclusa la prima casa**, destinata a restare esente dal tributo, con la previsione di una **cedolare secca** sugli **affitti**.

#### ▪ **La fiscalità delle province**

La Relazione denota che una operazione analoga di semplificazione si sta sviluppando riguardo alla autonomia finanziaria delle Province, eliminando le fonti di gettito maggiormente caratterizzate da difetti strutturali, sempre sotto il vincolo dell’invarianza della pressione fiscale complessiva.

#### ▪ **La stabilità finanziaria**

Secondo la Relazione la stabilità finanziaria deve essere ottenuta attraverso principi fondanti, obiettivi e strumenti, che provvede ad enunciare.

- **Principi fondanti:**

- a) recepimento nazionale dei nuovi meccanismi dell'area dell'euro e delle nuove regole del patto rafforzato di stabilità e crescita europeo, perché l'equilibrio di bilancio e la stabilità finanziaria sia assicurata a tutti i livelli di governo, da quello comunitario a quello locale;
- b) corresponsabilità tra Stato e Regioni, e tra le Regioni stesse, nella programmazione, attuazione e verifica dei vincoli di bilancio, a partire dal servizio sanitario nazionale e delle pensioni di Invalità.
- c) attuazione dei principi di solidarietà responsabile e consapevole tra Regioni e tra Stato e Regioni;

- **Obiettivi:**

- a) programmare dettagliatamente ed in un quadro pluriennale le azioni di governo nazionale e regionale volte ad assicurare l'equilibrio economico e finanziario del sistema sanitario e delle pensioni di invalidità;
- b) assicurare l'appropriato grado di perequazione infraregionale che, garantendo livelli appropriati di assistenza sanitaria e sociale a livello nazionale, sia governato da meccanismi di solidarietà responsabile, economicamente sostenibile, ispirati allo spirito mutualistico (e quindi di copertura temporanea di rischi imprevedibili) e non basato sul presupposto di trasferimenti irrazionalmente operati *ex post*;

- **Strumenti:**

- a) determinazione delle "aliquote" statali e regionali destinate al finanziamento del servizio sanitario nazionale e delle pensioni di invalidità<sup>[6]</sup> tali da assicurare il loro equilibrio complessivo e per singola regione, un'adeguata dimensione dei fondi di perequazione, e l'alimentazione di un fondo di riserva per la gestione di eventuali crisi regionali del sistema.

La previsione di un fondo di riserva per la gestione di eventuali crisi di sistema non sembra espressamente enunciata dalla legge delega;

- b) in caso di disequilibri a livello di singole Regioni, rideterminazione d'emergenza e temporanea delle aliquote regionali e statali per assicurare l'equilibrio finanziario attraverso finanziamenti (prestiti) condizionati da precisi, irrevocabili impegni al riequilibrio e restituzione assicurata da un piano di rientro approvato dal fondo stesso.

## **Conclusioni**

La Relazione – precisato che il federalismo non può comportare ulteriori costi in quanto le competenze e le funzioni da finanziare a carico della finanza pubblica sono state già trasferite e non se ne prevedono incrementi<sup>[7]</sup> - conclude affermando come il federalismo fiscale appaia l'unico strumento legislativo che possa risultare idoneo a superare le anomalie di funzionamento e le inefficienze di spesa prodotte dal sistema di fiscalità attualmente vigente per le autonomie territoriali.

Il futuro assetto federalista della fiscalità regionale e locale - che in ogni caso dovrà rispettare i criteri della solidarietà territoriale e della stabilità finanziaria - determinerà infatti l'esplicarsi della sequenza "vedo-voto-pago" che, in ragione delle dinamiche che da essa derivano nel rapporto tra i corpi elettorali locali e le rispettive rappresentanze politiche, darà luogo ad un effettivo controllo di prossimità dei cittadini sul livello e sulla qualità della spesa.

## Gli Allegati alla Relazione

Analizzando gli allegati alla relazione, l'**Allegato n. 1** pone a raffronto i dati relativi alle prestazioni erogate agli invalidi civili (indennità e pensioni, ripartite per regione) alla data del 1° gennaio 2010 con quelle riferite al 1° gennaio 2003, evidenziando la variazione della percentuale rispetto alla popolazione residente. Rispetto al totale della popolazione nazionale la variazione percentuale tra i periodi considerati risulta pari a all'1,4 per cento (dal 3,3 per cento al 4,7 per cento della popolazione).

Il numero complessivo delle prestazioni erogate viene indicato nel 2010 in 2.745.141, a fronte di 1.832.885 prestazioni erogate nel 2003, con un incremento del 47,8 per cento tra i due periodi considerati.

L'**Allegato n. 2**, concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali, è stato **elaborato dalla COPAFF** e risulta articolato in cinque sezioni.

La **sezione 1** riguarda i trasferimenti erariali alle regioni e agli enti locali e riporta la documentazione già presentata dal presidente della COPAFF, prof. Luca Antonini, alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale in occasione dell'audizione svoltasi l'8 giugno 2010.

La **sezione 2** riporta una prima stima della distribuzione dei trasferimenti statali alle regioni.

Nella **sezione 3** è presente una elaborazione dai dati dei **bilanci regionali** relativi all'esercizio **2008** trasmessi alla COPAFF come **riclassificati** ai sensi dell'articolo 19-*bis* del D.L. n. 135 del 2009 (introdotto dalla legge di conversione n. 166 del 2009).

Poiché la struttura dei bilanci non risultava comune a tutte le regioni, il richiamato articolo 19-*bis* ha stabilito che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettessero alla COPAFF i dati relativi agli **accertamenti** e agli **impegni**, nonché agli **incassi** e ai **pagamenti**, risultanti dai rendiconti degli esercizi 2006, 2007 e 2008, **articolati** secondo lo **schema di classificazione** riportato all'Allegato 1 al decreto-legge stesso. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dovranno trasmettere i predetti dati relativi agli esercizi 2009, 2010 e 2011 entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento, secondo il medesimo schema di classificazione.

La sezione è organizzata in 6 tavole, di cui 4 relative alla spesa e due alle entrate. Per la spesa vengono esposti gli impegni e i pagamenti, articolati per categorie economiche e per funzioni; per le entrate sono riportati i dati relativi agli accertamenti e agli incassi.

Ciascuna tavola riporta i dati complessivi relativi a ciascuna regione, sia a statuto ordinario (RSO), che a statuto speciale (RSS) e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

*Si segnala che nella audizione dell'11 maggio 2010 presso la Commissione bicamerale il presidente della COPAFF, prof. Luca Antonini, ha consegnato i bilanci riclassificati delle singole regioni [\[8\]](#) relativi agli esercizi 2006, 2007 e 2008 [\[9\]](#). Nella documentazione consegnata non erano peraltro presenti tavole di aggregazione dei dati come quelle contenute nella sezione 3 in oggetto.*

La **sezione 4** riguarda i bilanci degli enti locali relativi al 2008.

Ai sensi dell'art. 161 del D.Lgs. n. 267 del 2000 essi sono tenuti a redigere apposite certificazioni sui principali dati del bilancio di previsione e del rendiconto”.

Inoltre il già citato articolo 19-*bis*, al comma 2, ha stabilito che “a decorrere dall'esercizio 2008 e fino a tutto l'anno 2011 le certificazioni concernenti il rendiconto al bilancio degli enti locali recano

anche le sezioni riguardanti il ricalcolo delle spese per funzioni e le esternalizzazioni dei servizi” e che i dati dei rendiconti saranno trasmessi dall’Ministero dell’interno alla COPAFF.

La Sezione è composta da numerose tavole. In particolare le tavole da 1 a 10 riguardano i comuni, quelle da 11 a 20 le province. Le tavole 1 e 11 riportano le entrate per titoli e categorie. Le tavole 2 e 12 riportano il quadro riassuntivo delle spese (titoli). Le tavole 3 e 13 riportano le spese di parte corrente per funzioni. Le tavole 4 e 14 riportano le spese di parte capitale per funzioni. Le tavole da 5 a 10 per i comuni e da 15 a 20 per le province riportano gli importi accertati per i singoli capitoli dei 6 titoli di entrata.

Si tratta dei dati tratti dai certificati pervenuti al Ministero dell’interno fino al 24 maggio 2010, aggregati a livello regionale.

*Nella audizione dell’11 maggio 2010 presso la Commissione bicamerale, il presidente della COPAFF, prof. Luca Antonini, ha consegnato un tabulato contenente i dati relativi ai totali dei bilanci 2008 di 7.751 comuni su 8.101<sup>[10]</sup>.*

La **sezione 5**, curata dal Dipartimento delle finanze del MEF e dall’Agenzia delle entrate, reca una rilevazione della **regionalizzazione del gettito IRPEF** relativo all’anno di imposta 2008, suddiviso per specie di redditi, per detrazioni, per reddito complessivo e per imposta netta.

L’**Allegato n. 3** contiene sei approfondimenti tecnici, a cura della COPAFF, così definiti:

1. Deficit di uniformità delle informazioni e percorsi evolutivi: dalla codifica unitaria alla banca dati unitaria;
2. L’autonomia tributaria degli Enti territoriali: un confronto;
3. Quantificazione dei trasferimenti statali e regionali da fiscalizzare;
4. Fabbisogni standard di Province e Comuni;
5. Costi standard delle Regioni;
6. Entrate di Comuni, Province e Regioni.

Infine l’**Allegato n. 4** contiene, in lingua inglese, una nota dell’OCSE sul federalismo fiscale. In appendice al presente dossier si riporta tale allegato (*tradotto in lingua italiana*).

## 2.LA FISCALIZZAZIONE DEI TRASFERIMENTI

La Relazione<sup>[11]</sup>, richiamando il contenuto dell’**articolo 119 della Costituzione**, ricorda che quest’ultimo non prevede il trasferimento come forma ordinaria di finanziamento degli enti territoriali, salvo che per le finalità di perequazione e per gli interventi a sostegno dello sviluppo ai sensi del comma 5 del medesimo articolo.

In attuazione di tale previsione, la **legge 42/2009** dispone la soppressione dei trasferimenti statali alle regioni e dei trasferimenti statali e regionali agli enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane), destinati al finanziamento delle funzioni soggette a livelli essenziali delle prestazioni o fondamentali (di seguito F1<sup>[12]</sup>) e alle altre funzioni (F2), salvo quelle finanziate con contributi speciali, con finanziamenti UE e cofinanziamenti nazionali (F3). Sono inoltre esclusi dalla soppressione i trasferimenti destinati all’ammortamento dei mutui e quelli destinati ai fondi perequativi.

La **Relazione** fornisce prime indicazioni, sia di carattere metodologico che quantitativo, sui criteri utilizzabili per l’individuazione dell’ammontare dei trasferimenti che dovrà essere oggetto di

fiscalizzazione, in base a quanto previsto dalla legge delega. Sono altresì fornite prime informazioni sulla tipologia dei cespiti tributari che potranno essere attribuiti agli enti territoriali in sostituzione dei trasferimenti da sopprimere.

Di seguito, nei paragrafi 2.1, 2.2 e 2.3 - rispettivamente dedicati all'individuazione dei trasferimenti da fiscalizzare per le regioni e per gli enti locali e ai criteri ipotizzati per la fiscalizzazione - si espongono in modo sintetico, separatamente per i due comparti delle regioni e degli enti locali, le principali indicazioni contenute nella relazione, evidenziando in proposito alcuni profili in merito ai quali appaiono opportune delucidazioni.

## 2.1 Monitoraggio e quantificazione dei trasferimenti da fiscalizzare per le regioni

Con riferimento alle regioni, i criteri della legge delega per l'individuazione dei trasferimenti da sopprimere sono contenuti nell'art. 8, comma 1, lettere *f*) e *h*). Tali disposizioni prevedono che siano eliminati i trasferimenti statali diretti al finanziamento delle funzioni F1<sup>[13]</sup> e F2<sup>[14]</sup>, con l'esclusione dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui e dei trasferimenti statali già destinati al fondo perequativo<sup>[15]</sup> e attualmente corrisposti a valere sul gettito dell'IRAP.

La Relazione, nell'Allegato 2, sez. 1, opera un primo tentativo di individuazione dei trasferimenti statali alle Regioni che andranno soppressi. A tal fine sono utilizzati tre **criteri metodologici**:

- quello della **generalità**, ossia della destinazione del trasferimento all'intera platea degli enti di un determinato comparto;
- quello della **permanenza**, ossia della continuità nel tempo del trasferimento;
- quello della riferibilità dei trasferimenti alle funzioni di **competenza regionale**, la legge delega prevede infatti una modifica dei criteri di finanziamento delle sole spese di competenza legislativa o amministrativa regionale.

La relazione sottolinea che i criteri sopra indicati possono essere interpretati in senso più o meno restrittivo e per ciascuna di tali interpretazioni sussistono profili problematici, di seguito sintetizzati, in merito ai quali andranno adottate soluzioni volte a limitare possibili contenziosi.

In particolare, i primi due criteri appaiono funzionali alla necessità di escludere, dai trasferimenti oggetto di soppressione, quelli aventi carattere di specialità, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), punto 1) della legge delega. Peraltro, non tutti i trasferimenti privi di un'assoluta generalità o permanenza possono essere considerati contributi speciali. La relazione propone quindi che i predetti criteri di generalità o permanenza - già adottati in termini stringenti per individuare i trasferimenti destinati a confluire al Fondo unico, ai sensi dell'art. 77, comma 2-*bis*, del DL n. 112/2008<sup>[16]</sup> - siano in questo caso interpretati in modo flessibile, al fine di contemperare l'esigenza di rispettare i criteri di delega in materia di soppressione dei trasferimenti con quella di consentire una concreta praticabilità della sostituzione dei predetti trasferimenti con risorse tributarie.

Con riferimento al criterio della **generalità**, la Relazione sottolinea che la sostituzione con cespiti tributari di trasferimenti destinati solo a gruppi di enti territoriali richiederebbe livelli di perequazione dei relativi gettiti estremamente dettagliati. La decisione sull'eventualità di sopprimere tali trasferimenti deve essere quindi assunta in coerenza con la decisione relativa al modello di perequazione da adottare.

Con riferimento al criterio della **permanenza**, la Relazione suggerisce un'interpretazione meno restrittiva al fine di non escludere dalla fiscalizzazione i trasferimenti privi di un permanente finanziamento in bilancio, ma costantemente rifinanziati annualmente sulla base delle risorse disponibili. La fiscalizzazione di tali trasferimenti, peraltro, richiederebbe il previo reperimento di una copertura a regime.

In merito al criterio della riferibilità dei trasferimenti a funzioni di **competenza regionale**, la Relazione evidenzia la presenza, in alcuni casi, di situazioni di contenzioso tra le amministrazioni centrali, titolari di

fondi aventi carattere di generalità e permanenza, e le regioni, che rivendicano la propria competenza sulle funzioni cui tali fondi sono destinati.

Il procedimento di stima dei trasferimenti oggetto di fiscalizzazione adottato dalla Relazione prende a base le quantificazioni già operate al fine di determinare l'ammontare dei trasferimenti destinati a confluire al citato Fondo unico ex art. 77 del DL 112/2008, come riportate nella seguente tabella:

**TRASFERIMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO A REGIONI E PROVINCE AUTONOME.  
STANZIAMENTI DEFINITIVI ESERCIZIO FINANZIARIO 2008**

<i>(valori in mln di euro)</i>	
<b>TRASFERIMENTI TOTALI</b>	<b>96.578</b>
Compartecipazione IVA	-48.009
Devoluzioni e regolazioni contabili RSS	-31.644
Fondo sanitario nazionale	-5.449
Compartecipazione accisa gasolio per TPL	-1.748
Trasferimenti specifici e/o non permanenti	-4.832
<b>Fondo unico</b>	<b>4.895</b>

Fonte: Relazione, Allegato 2, Sezione 1, tavola a pg. 44.

Rispetto all'ammontare di partenza dei trasferimenti, pari a 96,6 mld<sup>[17]</sup> di euro - somma già al netto del cofinanziamento nazionale alle risorse UE - le somme individuate ai fini della destinazione al Fondo unico incidono per un importo modesto, pari a circa il 5%. Sono infatti state escluse le seguenti voci:

- le somme già attribuite sottoforma di compartecipazione regionale al gettito dell'IVA e delle accise sul gasolio, rispettivamente destinate al finanziamento della sanità e del trasporto pubblico locale. Sebbene le modalità di calcolo di delle somme in questione le rendono attualmente assimilabili a trasferimenti, esse non sono comunque da includere nel calcolo dell'ammontare di risorse per le quali risulta necessaria l'individuazione di cespiti tributari sostitutivi;
- le devoluzioni e regolazioni contabili riguardanti le regioni a statuto speciale (RSS);
- i trasferimenti al Fondo sanitario nazionale, in quanto caratterizzati da specificità geografiche (quale il finanziamento ordinario alla regione Sicilia) o per materia (specifici obiettivi di piano sanitario nazionale, sanità penitenziaria, finanziamento di enti ai sensi di leggi specifiche). E' comunque lasciato confluire nel Fondo unico un importo del Fondo sanitario pari a 81 mln, relativo a voci di spesa non caratterizzate dai predetti elementi di specificità;
- i trasferimenti che, per mancanza di uno o più dei requisiti di generalità, permanenza e competenza regionale, vengono esclusi, in prima istanza, al fine di determinare l'ammontare delle risorse per le quali non sussistono margini di incertezza in merito alla loro idoneità ad essere sostituite da fonti di carattere tributario.

Le risorse del Fondo unico così determinate, pari a 4.895 mln (di cui 2.743 correnti e 2.152 in conto capitale) sono per oltre un quarto del loro ammontare (1.458 mln) attualmente destinate all'attuazione del federalismo amministrativo. Fra le altre finalizzazioni la Relazione ricorda il sostegno all'istruzione per l'assegnazione di borse di studio (155 mln), il fondo nazionale per le politiche sociali di competenza regionale e locale (656 mln), il fondo per il diritto al lavoro dei disabili (42 mln), i fondi per la concessione dei prestiti d'onore e per il diritto allo studio (152 mln) e i finanziamenti integrativi dei LEA (17 mln).

Rispetto alla determinazione dell'entità del Fondo unico sopra indicata, operata adottando il termini stringenti i predetti criteri di generalità e permanenza, la Relazione, alla luce dei criteri di delega previsti dalla L. n. 42/2009, ritiene possibile un ampliamento del volume di risorse da considerare ai fini della fiscalizzazione.

- A. Un **primo ampliamento** viene suggerito con riferimento ad un'interpretazione estensiva del **criterio della permanenza**, in quanto tale criterio non è espressamente indicato dalla legge delega e non sembra pertanto autorizzare l'esclusione dalla fiscalizzazione di trasferimenti non assimilabili a contributi speciali, benché finora finanziati di anno in anno. I trasferimenti dal bilancio dello Stato a favore delle regioni per i quali non è attualmente previsto un finanziamento permanente sono indicati dalla relazione in un importo pari a **1.591 mln**. Fra le diverse finalità cui tali risorse sono attualmente destinate si segnala il fondo per le non autosufficienze, il trasporto pubblico locale, l'edilizia agevolata, l'edilizia scolastica, l'accesso allo studio<sup>[18]</sup>. In merito alle somme in questione, la relazione evidenzia la necessità, ai fini di una loro fiscalizzazione, di reperire preventivamente una adeguata copertura a regime. Infatti, l'attribuzione alle regioni di risorse tributarie di carattere permanente verrebbe solo temporaneamente compensata dalla soppressione di trasferimenti non aventi natura permanente.
- B. Un **ulteriore ampliamento** delle risorse quantificate ai fini del Fondo unico, potrebbe realizzarsi qualora si risolvessero a favore delle regioni il contenzioso in essere riguardante l'interpretazione del **criterio della competenza** nella gestione di alcuni fondi, attualmente attribuiti alle amministrazioni centrali, ma rivendicati dalle regioni. L'ammontare complessivo di questi fondi, potenzialmente oggetto di attribuzione alle regioni e quindi di fiscalizzazione, è pari a **243 mln**, attualmente gestiti dai Ministeri delle infrastrutture e trasporti (Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione), della salute (risorse per i centri regionali e interregionali per i trapianti) e del Lavoro e delle politiche sociali (prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro)<sup>[19]</sup>.
- C. Un **ultimo ampliamento** evidenziato dalla Relazione riguarda la necessità di includere nel calcolo i trasferimenti alle regioni provenienti dalla **Presidenza del Consiglio**, dotata di un bilancio autonomo, distinto da quello dello Stato. Le risorse in questione di carattere permanente ammontano a **515 mln**, destinate, principalmente, alle funzioni inerenti le politiche giovanili e per la famiglia, i servizi socio-educativi e il settore turistico. I trasferimenti di carattere non permanente, per i quali, ai fini di una loro fiscalizzazione, è necessario reperire una copertura a regime, ammontano a **241 mln**, relativi al Fondo nazionale per la montagna e al Fondo regionale di protezione civile<sup>[20]</sup>.

**Nessun ampliamento viene suggerito con riferimento al criterio della generalità**, per il quale la Relazione indica un orientamento metodologico verso un'interpretazione restrittiva, volta ad escludere dalla fiscalizzazione i trasferimenti non destinati alla totalità del comparto degli enti territoriali, salvo che, il sede di determinazione dei criteri di perequazione, si opti per un livello estremamente raffinato della stessa.

Nel complesso dunque, in aggiunta al Fondo unico, la Relazione considera suscettibili di fiscalizzazione ulteriori risorse per un ammontare pari a 2.591 mln, pervenendo quindi ad un **ammontare complessivo dei trasferimenti fiscalizzabili pari a 7.486 milioni di euro**. La Relazione sottolinea però che si tratta di un ammontare al lordo dei trasferimenti alle Regioni a Statuto speciale, sui quali si dovrà autonomamente intervenire nel rispetto delle specifiche previsioni statutarie, ai sensi dell'art 27 della legge n. 42/2009. Per una compiuta distinzione tra le

somme relative ai due comparti di regioni, la relazione rinvia ad un successivo rapporto riguardante la distribuzione regionale dei trasferimenti statali alle Regioni, per il quale si rendono necessarie ulteriori verifiche e riscontri con i conti regionali, salva la possibilità di fornire comunque una stima preliminare delle elaborazioni effettuate (*cf. infra*).

I dati sopra esposti, relativi al complesso delle regioni sia a statuto ordinario che speciale, sono sintetizzati nella seguente tabella:

### **SINTESI DEI TRASFERIMENTI STATALI ALLE REGIONI DA CONSIDERARE AI FINI DELLA FISCALIZZAZIONE**

*(valori in mln di euro)*

STANZIAMENTI GENERALI E PERMANENTI		<b>5.653</b>
	<i>di cui:</i>	
	<i>Fondo unico</i>	4.895
<i>Stanziamenti di carattere generale e permanente per i quali è stata sollevata la questione dell'attribuzione di competenza</i>		243
<i>Stanziamenti della Presidenza del Consiglio dei ministri di carattere generale e permanente per funzioni esercitate dalle regioni</i>		515
STANZIAMENTI DI CAPITOLI PER I QUALI VA ASSICURATO IL FINANZIAMENTO PERMANENTE		<b>1.832</b>
	<i>di cui:</i>	
<i>Stanziamenti del Bilancio dello Stato</i>		1.591
<i>Stanziamenti del Bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>		241
<b>TOTALE</b>		<b>7.486</b>

*Fonte: Elaborazione su dati della Relazione, Allegato 2, Sezione 1, tavola a pg. 50.*

La Relazione evidenzia che le cifre sopra esposte non tengono conto degli effetti del DL n. 78/2010, che ha operato un taglio dei trasferimenti spettanti alle regioni e agli enti locali, con la previsione che di tale taglio non si tenga conto in sede di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale. La Relazione evidenzia quindi la necessità di individuare adeguate soluzioni per garantire le compatibilità finanziarie.

La stima preliminare della **ripartizione regionale dei trasferimenti potenzialmente fiscalizzabili** è indicata in un'apposita sezione dell'Allegato 2<sup>[21]</sup>, limitatamente ad un importo complessivo di 7.055 milioni di euro<sup>[22]</sup>, pari al 94% del totale (7.485 milioni), mentre per restanti 431 mln non è stata sinora operata una regionalizzazione. Tali dati sono riportati nella tavola seguente:

**TRASFERIMENTI DA STATO A REGIONI E PROVINCE AUTONOME  
DA CONSIDERARE AI FINI DELLA LORO SOPPRESSIONE**

*(valori in mln di euro)*

REGIONI	FONDO UNICO	TOTALE	
		Stanziamenti	Distribuzione % totale regionalizzato
ABRUZZO	154	209	3%
BASILICATA	94	134	2%
CALABRIA	185	280	4%
CAMPANIA	394	583	8%
EMILIA ROMAGNA	369	549	8%
LAZIO	475	693	10%
LIGURIA	163	240	3%
LOMBARDIA	660	998	14%
MARCHE	138	196	3%
MOLISE	48	70	1%
PIEMONTE	473	648	9%
PUGLIA	316	505	7%
TOSCANA	398	568	8%
UMBRIA	108	161	2%
VENETO	384	549	8%
<b>TOTALE 15 R.S.O</b>	<b>4.358</b>	<b>6.382</b>	<b>90%</b>
FRIULI VENEZIA GIULIA	37	83	1%
PROV. AUT. DI BOLZANO	12	39	1%
PROV. AUT. DI TRENTO	10	36	1%
SARDEGNA	85	159	2%
SICILIA	109	343	5%
VALLE D'AOSTA	4	13	0%
<b>TOTALE R.S.S.</b>	<b>257</b>	<b>672</b>	<b>10%</b>
TOT. REGIONALIZZATO	4.616	7.055	100%
TOT. NON REGIONALIZZATO	279	431	
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>4.895</b>	<b>7.486</b>	

Fonte: Allegato 2, Sezione 2, tavola a pg. 74.

Rispetto all'ammontare regionalizzato (7.055 mln), il 90% (6.382 mln) risulta di pertinenza delle RSO, mentre il restante 10% delle RSS. Se tali percentuali vengono applicate all'ammontare totale dei trasferimenti stimato dalla COPAFF (7.486 mln) il volume di **trasferimenti statali alle RSO che potranno essere fiscalizzati**, una volta assicurata la copertura alla componente che ne risulta al momento priva in via permanente, ammonterebbe a **6.770 milioni di euro**<sup>[23]</sup>.

La Relazione evidenzia il carattere provvisorio delle stime fornite le quali costituiscono una prima ipotesi di lavoro che necessita di ulteriori approfondimenti che saranno oggetto di successive comunicazioni. In particolare viene evidenziata la presenza di alcune zone di incertezza nella delimitazione dell'area dei trasferimenti che, in attuazione della legge 42/2009, andranno soppressi e sostituiti con risorse fiscali.

*Al riguardo, si evidenziano di seguito alcuni aspetti in merito ai quali appare opportuno acquisire chiarimenti.*

- *Un primo aspetto riguarda il criterio con cui interpretare la quantificazione operata dalla Relazione, che stima in 7.486, su un totale di 96.578 (pari al 7,8%), l'ammontare dei trasferimenti, destinati sia alle RSO che alle RSS, potenzialmente oggetto di fiscalizzazione. Appare opportuno sottolineare che tale stima appare finalizzata unicamente a delimitare l'ammontare di risorse per le quali occorre individuare cespiti tributari sostitutivi, ma non sembra esaurire l'ammontare delle risorse per le quali troveranno applicazione i nuovi criteri di finanziamento delle funzioni regionali previsti dalla legge 42/2009. Tali criteri - riassumibili nel finanziamento sulla base dei fabbisogni connessi ai LEP, valutati ai costi standard, per le funzioni F1 e sulla base della perequazione parziale delle capacità fiscali per le funzioni F2 – dovranno infatti trovare applicazione anche con riferimento alle funzioni già attualmente finanziate a valere sulla compartecipazione al gettito di tributi erariali (rispettivamente IVA e accisa sul gasolio), nonché a valere sugli altri cespiti tributari di competenza regionale. Appare opportuno acquisire una conferma in merito alla correttezza di tale interpretazione della quantificazione operata dalla Relazione.*

*Rispetto alla futura definizione dell'ammontare complessivo delle risorse in relazione alle quali dovranno trovare applicazione i nuovi criteri di attribuzione, potrebbe essere utile un'indicazione circa la significatività, limitatamente all'ammontare dei trasferimenti oggetto della Relazione, della somma delle compartecipazioni già previste - destinate a finanziare la sanità (IVA) e il trasporto pubblico locale (accisa sul gasolio) - con l'ammontare dei trasferimenti da fiscalizzare individuato dalla Relazione.*

- *Nell'ambito della quantificazione dei trasferimenti fiscalizzabili (7.486 mln, di cui indicativamente 6.770 riferibili alle RSO), la Relazione non fornisce una ripartizione delle risorse destinate a finanziare funzioni F1 da quelle destinate a finanziare funzioni F2.*

*Alcune informazioni in merito possono desumersi dalle finalizzazioni dei capitoli dei trasferimenti, da cui si evidenziano alcune voci sicuramente riferibili al primo tipo (ne è un esempio il fondo per le non autosufficienze), altre, presumibilmente la maggioranza, riferibili al secondo tipo di funzioni (settore turistico, federalismo amministrativo) e infine altre per le quali la classificazione fra le due tipologie di funzioni non risulta di immediata evidenza.*

*Tale classificazione, presumibilmente rinviata ad una successiva fase di analisi, risulta utile sia ai fini della individuazione dei tributi che dovranno sostituire i finanziamenti, sia ai fini della perequazione cui il relativo gettito dovrà essere sottoposto. La legge delega<sup>[24]</sup> prevede infatti che tutti i trasferimenti destinati al finanziamento delle funzioni F2 dovranno essere sostituiti, per pari importo, con il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF, senza escludere peraltro che il medesimo tributo sostituisca anche trasferimenti destinati a finanziare funzioni F1. Una distinzione tra i due aggregati dei trasferimenti, anche qualora venissero sostituiti dal medesimo tributo, appare comunque rilevante in quanto il relativo gettito dovrà essere separatamente considerato ai fini dell'applicazione dei due diversi criteri di perequazione previsti dalla legge delega per le due classi di funzioni (perequazione integrale e verticale sui fabbisogni per le funzioni F1 e perequazione parziale e orizzontale sulle capacità fiscali per le funzioni F2).*

- *In merito ai profili di copertura, la Relazione evidenzia la necessità, ai fini della fiscalizzazione dei trasferimenti oggetto di rifinanziamento annuale, di reperire preventivamente una adeguata copertura a regime per un importo pari a 1.832 mln. La Relazione evidenzia inoltre che le quantificazioni operate non tengono conto del taglio dei trasferimenti operato dal DL n. 78/2010, del quale il medesimo provvedimento prevede non debba tenersi conto in sede di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale. La Relazione evidenzia in proposito la necessità di*

individuare adeguate soluzioni per garantire le compatibilità finanziarie. Al riguardo, si segnala che il citato DL n. 78/2010, con riferimento al taglio dei trasferimenti operato per il comparto delle regioni, quantifica risparmi per un importo pari a 4,5 mld per il periodo 2011-2013, senza specificare se tali risparmi siano iscritti anche per gli anni successivi a tale arco temporale. Ove si preveda che la fiscalizzazione dei trasferimenti individuati dalla Relazione debba avvenire nel corso del predetto triennio, andrebbe chiarito quali mezzi di copertura, ulteriori rispetto all'importo relativo ai trasferimenti non permanenti da fiscalizzare<sup>[25]</sup>, siano destinati a finanziare la riduzione dei trasferimenti alle regioni operata dal citato decreto<sup>[26]</sup>.

## 2.2 Monitoraggio e quantificazione dei trasferimenti da fiscalizzare per gli enti locali

In attuazione dell'art. 119 della Costituzione, la legge 42/2009 dispone la soppressione dei trasferimenti statali alle regioni e dei trasferimenti statali e regionali agli enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane), e la loro sostituzione con risorse fiscali autonome.

In particolare, per quanto riguarda la finanza locale, l'art. 11, comma 1, della legge n. 42 dispone la soppressione e la loro sostituzione con risorse fiscali, dei trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle spese degli enti locali (comuni, province, città metropolitane), ad eccezione di quelli:

- aventi la natura di "contributi speciali", ossia diretti a finanziare, congiuntamente ai finanziamenti dell'Unione europea e ai cofinanziamenti nazionali, gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, comma 5, della Costituzione, che sono oggetto della delega di cui all'art. 16 della legge n. 42;
- destinati ai fondi perequativi e ai contributi erariali e regionali sulle rate di ammortamento dei mutui.

La Relazione opera una prima quantificazione dei trasferimenti da sopprimere, a partire dai dati di competenza dei certificati del rendiconto al bilancio di Comuni e Province relativi all'esercizio finanziario 2008, integrando tali informazioni, al fine di tenere conto delle variazioni normative intervenute successivamente, con dati ricavati da altre fonti, quali le "spettanze" pubblicate annualmente dal Ministero dell'interno, i dati dei pagamenti dal bilancio dello Stato e i bilanci consuntivi delle regioni.

Dalle tabelle contenute nella relazione, riguardanti la presentazione del **quadro complessivo dei trasferimenti spettanti a comuni e province**, di seguito riportate, i **comuni** risultano, nel complesso, destinatari di 29.664 milioni di euro di trasferimenti, di cui 22.032 sono di pertinenza di enti situati nelle RSO: di questi 15.933 vengono dal bilancio dello Stato (di cui 1.382 in conto capitale) e 6.099 dalla Regione (di cui 3.670 in conto capitale).

### TRASFERIMENTI STATALI E REGIONALI AI COMUNI

(dati in mln di euro)

	dallo Stato			dalle Regioni			Totale risorse
	correnti	c/capitale	Totale	correnti	c/capitale	Totale	
RSO	14.552	1.382	<b>15.933</b>	2.429	3.670	<b>6.099</b>	<b>22.033</b>
RSS	2.323	254	<b>2.577</b>	3.439	1.616	<b>5.056</b>	<b>7.633</b>
di cui isole	2.193	247	2.440	1.874	728	2.602	5.042
altre RSS	130	7	137	1.566	888	2.454	2.591
Totale	16.875	1.636	<b>18.510</b>	5.868	5.287	<b>11.155</b>	<b>29.666</b>

Fonte: elaborazioni su dati della Relazione (Allegato 2, sezione 1, tavola 7).

Le **province** ricevono 6.745 milioni di euro, di cui 5.795 nelle regioni a statuto ordinario: di questi 1.446 sono di provenienza statale (323 in conto capitale) e 4.349 di provenienza regionale (1.528 in conto capitale).

### TRASFERIMENTI STATALI E REGIONALI ALLE PROVINCE

(dati in mln di euro)

	dallo Stato			dalle Regioni			Totale risorse
	correnti	c/capitale	Totale	correnti	c/capitale	Totale	
RSO	1.122	323	<b>1.446</b>	2.821	1.528	<b>4.349</b>	<b>5.795</b>
RSS	256	113	<b>369</b>	436	145	<b>582</b>	<b>950</b>
di cui isole	252	109	361	225	101	326	687
altre RSS	4	4	7	211	44	256	263
Totale	1.378	433	<b>1.814</b>	3.257	1.674	<b>4.931</b>	<b>6.745</b>

Fonte: elaborazioni su dati della Relazione (Allegato 2, sezione 1, tavola 8).

Nel quadro complessivo dei trasferimenti, sopra riportato, sono separatamente evidenziati quelli spettanti agli enti locali di **Sicilia e Sardegna**, i quali dovranno essere oggetto di fiscalizzazione nell'ambito del percorso particolare che la legge 42/2009 ha riservato alle RSS, in ossequio all'autonomia statutaria. Peraltro in Sicilia e in Sardegna, a differenza delle altre RSS, non è ancora stata attuata l'autonomia in materia di finanza locale, e i relativi enti sono ancora destinatari di trasferimenti correnti da parte dello Stato per un ammontare di circa 2,8 miliardi. Tali due regioni rimarrebbero pertanto le sole ad essere beneficiarie di trasferimenti correnti dallo Stato a seguito della fiscalizzazione, attualmente allo studio, dei trasferimenti spettanti agli enti locali delle RSO. La Relazione esprime in proposito l'auspicio che il termine del 21 maggio 2011 venga quindi rispettato, non solo per l'approvazione dei decreti legislativi concernenti le regioni a statuto ordinario, ma anche per le norme di attuazione previste per le autonomie speciali dall'art. 27, comma 1 della legge 42/2009.

Ai fini dell'**individuazione della componente da fiscalizzare**, è necessario espungere dall'ammontare complessivo dei trasferimenti quelli destinati all'ammortamento dei mutui e quelli aventi carattere di specialità. Con riferimenti a questi ultimi, come per le regioni, la metodologia adottata dalla Relazione prende in considerazione il criterio della generalità, ossia della destinazione del trasferimento all'intera platea degli enti di un determinato comparto, e della permanenza, ossia della continuità nel tempo del trasferimento.

La relazione evidenzia un diverso grado di difficoltà a seconda che i trasferimenti derivino dal Ministero dell'interno, da altre amministrazioni centrali o dalle regioni. Mentre nel primo caso non si sono riscontrate particolari difficoltà, in quanto facendo riferimento alle "spettanze" può agevolmente determinarsi la natura del trasferimento, negli altri casi la Relazione sottolinea la necessità di un ulteriore lavoro di indagine per la quantificazione della componente fiscalizzabile, che si dovrà strutturare attraverso la dimostrazione, da parte delle regioni e delle altre amministrazioni centrali, degli elementi per i quali i trasferimenti non si ritengono fiscalizzabili in quanto rientranti nei criteri di esclusione.

Di seguito si presenta una sintesi dei dati contenuti nella Relazione, dando poi conto delle chiavi di lettura dei dati esposte nella Relazione stessa.

**TRASFERIMENTI AI COMUNI NELL'AMBITO DEI QUALI INDIVIDUARE  
LE RISORSE DA FISCALIZZARE**

*(dati in mln di euro)*

	da Ministero interno				da altre amministraz.	
	Fondo sviluppo investim.	Trasf. Tipo A	Trasf. Tipo B	Trasf. Tipo C	Centrali	Regioni
<b>RSO</b>	608	<b>12.274</b>	238	599	1.382	6.099
RSS	108	1.883	18	88	254	5.056
<i>di cui isole</i>	108	1.772	18	77	247	2.602
<i>altre RSS</i>	0	111	0	12	7	2.454
<b>Totale</b>	716	14.157	256	688	1.636	11.155

Fonte: elaborazioni su dati della Relazione (Allegato 2, sezione 1, tavola 9).

**TRASFERIMENTI ALLE PROVINCE NELL'AMBITO DEI QUALI INDIVIDUARE  
LE RISORSE DA FISCALIZZARE**

*(dati in mln di euro)*

	da Ministero interno				da altre amministraz.	
	Fondo sviluppo investim.	Trasf. Tipo A	Trasf. Tipo B	Trasf. Tipo C	Centrali	Regioni
<b>RSO</b>	21	<b>1.056</b>	18	44	323	4.349
RSS	18	217	1	12	113	582
<i>di cui isole</i>	18	217	1	9	109	326
<i>altre RSS</i>	0	0	0	2	4	256
<b>Totale</b>	39	1.273	19	55	436	4.931

Fonte: elaborazioni su dati della Relazione (Allegato 2, sezione 1, tavola 10).

Per quanto riguarda i **trasferimenti dal Ministero dell'interno**, l'individuazione della componenti da escludere ai fini della fiscalizzazione ha seguito i seguenti criteri:

- i fondi destinati al finanziamento delle rate di ammortamento sono stati facilmente individuati in quanto erogati a valere sul fondo sviluppo investimenti;
- per gli altri trasferimenti, quasi interamente di parte corrente, è stata operata una distinzione sotto i due profili della permanenza e della generalità, individuando tre categorie di trasferimenti:

- A) trasferimenti permanenti e generali;
- B) trasferimenti permanenti ma non destinati alla totalità degli enti;
- C) trasferimenti inequivocabilmente riconducibili alla nozione di "contributo speciale".

Mentre i **trasferimenti di tipo A sono senza dubbio da fiscalizzare** e quelli di tipo C da non fiscalizzare, per quanto riguarda la categoria intermedia di tipo B una scelta ponderata potrà essere compiuta solo a seguito della definizione del grado di dettaglio con cui verrà implementata la perequazione.

Per quanto riguarda i **trasferimenti erogati da altre amministrazioni centrali**, le tabelle sopra riportate contengono i dati tratti dai **certificati di conto consuntivo di comuni e province**.

*Si segnala che i dati dei trasferimenti complessivi erogati agli enti locali dalle altre amministrazioni centrali (riportati nelle tabelle 9 e 10 dell'Allegato 2, sez. 1, rispettivamente riferite a comuni e province) **coincidono con il totale dei trasferimenti in conto capitale erogati dallo Stato**, incluso quindi il Ministero dell'interno (riportati nelle tabelle 7 e 8 del citato Allegato). Dai dati della Relazione si evince quindi che nei bilanci degli enti locali non risultano iscritti trasferimenti di conto capitale da parte del Ministero dell'interno. Tale circostanza si spiega, in parte, considerando il fatto che i trasferimenti del Fondo sviluppo investimenti, principale fondo considerato di conto capitale nel bilancio del Ministero dell'interno, è invece classificato nei certificati di conto consuntivo di comuni e province tra i trasferimenti di parte corrente.*

La relazione avverte che i dati dei certificati di conto consuntivo dei bilanci degli enti locali consentono solo in parte di identificare il capitolo del bilancio dello Stato da cui queste derivano. La maggior parte delle somme in questione è infatti registrata in modo indistinto - nelle voci "altri contributi" del titolo II e "trasferimenti in conto capitale da Stato" del titolo IV - il che ha impedito di enucleare singolarmente, per amministrazione erogante, tali trasferimenti. Si è quindi fatto ricorso, in sede di prima approssimazione, a una **fonte integrativa**, ovvero ai dati del sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato, che presentano il livello di dettaglio informativo necessario, con riferimento però a dati di cassa. La Relazione, presentando il dettaglio dei dati relativi ai **pagamenti per trasferimenti erogati da ministeri diversi dall'interno**, sottolinea come alcuni capitoli riportino già nella denominazione la menzione esplicita di uno o più enti beneficiari e la specifica destinazione delle risorse, non risultando conseguentemente suscettibili di fiscalizzazione. La Relazione quantifica i trasferimenti che residuano dopo lo scorporo dal totale delle erogazioni di questa componente in **455 mln**, complessivamente riferiti a province e comuni, di cui 230 in conto capitale.

A tale quantificazione la Relazione perviene a partire dall'ammontare dei trasferimenti complessivi (pagamenti 2008) erogati da ministri diversi dall'Interno (2.514 milioni di euro, di cui il 27% di parte corrente). Di questi, i trasferimenti erogati ai Comuni e alle Province risultano pari a 306 milioni per la parte corrente e a 775 per il conto capitale.

Se si sottraggono i trasferimenti destinati ad enti situati nelle RSS, quelli concessi come contributo alle rate di ammortamento mutui e quelli che, nella denominazione del capitolo, sono concessi a beneficiari individuali (e hanno quindi evidentemente carattere di specialità) l'ammontare di trasferimenti residuo ammonta, per il comparto di Comuni e Province, a 225 milioni di euro di parte corrente e a 230 milioni in conto capitale.

Con riferimento ai **trasferimenti dalle regioni** agli enti locali la Relazione evidenzia la presenza di forti scostamenti tra i dati dei bilanci regionali e quelli dei bilanci consuntivi degli enti locali, a testimonianza di come il processo di armonizzazione contabile attualmente in corso, anche grazie all'esercizio parallelo della delega della legge 42 e di quello della legge 196 di riforma della contabilità pubblica, sia un passaggio necessario al fine di ottenere la necessaria coerenza tra i dati contabili degli enti della P.A., anche in raccordo con le regole europee di contabilità nazionale.

Fra le motivazioni che incidono sullo scollamento tra i bilanci regionali e quelli degli enti locali la Relazione ricorda le diverse modalità di applicazione del patto di stabilità che incentivano comportamenti asimmetrici tra la regione e l'ente locale nella contabilizzazione. L'analisi delle differenze dovrà comunque essere oggetto di approfondimento.

**In sintesi, l'ammontare sicuramente fiscalizzabile** coincide con i trasferimenti di tipo A del Ministero dell'interno, per un importo pari a 12.273 milioni per i Comuni e a 1.056 milioni per le Province.

Ulteriori 256 milioni<sup>[27]</sup> per i Comuni e 18 per le Province potrebbero essere attratti nell'area della fiscalizzazione solo qualora si facesse ricorso ad un meccanismo perequativo in grado di riequilibrare le risorse anche in relazione a gruppi ristretti di enti.

Per i trasferimenti da altre amministrazioni, in attesa di approfondimenti che consentano di portare a coerenza tutte le fonti disponibili, una prima indicazione dell'ammontare di trasferimenti potenzialmente oggetto di fiscalizzazione, elaborata dalla Relazione sulla base dei pagamenti, ammonta a 455 mln, di cui 225 di parte corrente e a 230 in conto capitale. I predetti importi, complessivamente riferiti al comparto di Comuni e Province, non sono disaggregati dalla Relazione. Qualora tale ordine di grandezza fosse riscontrato anche nei dati di competenza, il volume di trasferimenti dal bilancio dello Stato agli Enti locali da fiscalizzare ammonterebbe ai seguenti importi:

#### TRASFERIMENTI DAL BILANCIO DELLO STATO POTENZIALMENTE FISCALIZZABILI

	(dati in mln di euro)
Trasferimenti di tipo A dal Ministero dell'interno	13.330
<i>di cui: Comuni</i>	12.274
<i>Province</i>	1.056
Trasferimenti fiscalizzabili da altri ministeri	455
<b>Totale trasferimenti fiscalizzabili</b>	<b>13.785</b>

Fonte: elaborazione su dati della Relazione

L'approfondimento tecnico n. 3 dell'Allegato 3 indica orientativamente un importo di **13.800 milioni** sottolineando come su alcune categorie di trasferimenti rimangano ancora aperte ipotesi che necessitano di ulteriori approfondimenti, che saranno oggetto di successive comunicazioni da parte della COPAFF.

La Relazione non fornisce indicazioni in merito alla quota dei trasferimenti dal bilancio delle regioni suscettibile di fiscalizzazione.

La Relazione evidenzia che le stime operate non tengono conto degli **effetti finanziari del DL 78/2010**, richiamando la necessità di estendere anche agli enti locali la disposizione, recata dal testo originario con riferimento alle sole regioni, che prevede che, in sede di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale non si tenga conto dei tagli ai trasferimenti recati dal provvedimento stesso. Tale indicazione è stata recepita nel testo del provvedimento in questione, a seguito di una modifica approvata in Commissione bilancio del Senato.

*Al riguardo, si evidenziano di seguito alcuni aspetti in merito ai quali appare opportuno acquisire chiarimenti. Le questioni sollevate, riguardano, in larga misura, i medesimi aspetti già evidenziati nel paragrafo riferito alle regioni, che vengono di seguito brevemente richiamati, articolandoli secondo le specificità del comparto degli enti locali.*

- *Nell'ambito della quantificazione dei trasferimenti fiscalizzabili - pari, per il complesso di comuni e province, a 13.800 mln su un totale di 17.379 mln<sup>[28]</sup> (79%) - la Relazione non fornisce una ripartizione delle risorse destinate a finanziare le funzioni fondamentali rispetto a quelle*

destinate alle funzioni non fondamentali. Non è chiaro in proposito se risultino applicabili all'ammontare delle risorse individuate, i criteri previsti in via transitoria dall'art. 21 della legge delega o se tali criteri dovranno comunque trovare applicazione con riferimento ad un complesso più ampio di risorse, volte a finanziare anche le spese attualmente erogate a valere su risorse proprie.

- *Rispetto a quanto operato per le regioni - in relazione alle quali la Relazione esclude espressamente dalla quantificazione dei trasferimenti fiscalizzabili quelli già attribuiti sottoforma di compartecipazione al gettito dei tributi erariali - nel caso degli enti locali la quantificazione delle risorse da sostituire con cespiti tributari sembra includere anche la compartecipazione IRPEF. Sul punto, sul quale appare opportuna una conferma, sarebbe altresì utile acquisire un chiarimento sulle ragioni alla base del diverso orientamento metodologico seguito rispetto al comparto delle regioni.*
- *In merito ai profili di copertura, appare in primo luogo opportuno che sia chiarito se sussistano, con riferimento agli enti locali, trasferimenti oggetto di rifinanziamento annuale potenzialmente oggetto di fiscalizzazione, analogamente a quelli individuati dalla Relazione per le regioni, in merito ai quali, nell'eventualità di una loro fiscalizzazione, si determinerebbero esigenze di copertura a regime. Con riferimento agli effetti del DL 78/2010, si evidenziano inoltre, anche per gli enti locali, i medesimi profili inerenti la copertura sottolineati per le regioni. Anche in questo caso, infatti, qualora la fiscalizzazione dei trasferimenti individuati dalla Relazione avvenga entro il 2013, risulterà necessario individuare i mezzi di copertura necessari a finanziare il reintegro della riduzione dei trasferimenti spettanti agli enti locali operata dal citato decreto<sup>[29]</sup>.*

*In aggiunta ai quesiti sopra esposti appare opportuno acquisire alcuni chiarimenti di carattere tecnico riguardanti il collegamento tra i dati presentati in alcune tabelle, al fine di evidenziare le ragioni alla base di talune discrasie, presumibilmente solo apparenti.*

*In primo luogo andrebbe chiarito il criterio di collegamento tra i dati delle tabelle 7 e 8, riguardanti il quadro delle risorse trasferite complessivamente da Stato e regioni a comuni e province<sup>[30]</sup>, e quelli delle tabelle 9 e 10, riguardanti l'ammontare di risorse da considerare ai fini della fiscalizzazione<sup>[31]</sup>. Questi ultimi dati sembrano riguardare sostanzialmente lo stesso ammontare di risorse complessive già presentato nelle tavole 7 e 8, classificandolo secondo il criterio della sua potenziale fiscalizzabilità. Peraltro, mentre per le province i totali delle due tabelle<sup>[32]</sup> sostanzialmente coincidono<sup>[33]</sup>, per i comuni si riscontra una differenza significativa<sup>[34]</sup>, difficilmente spiegabile considerando la sola ragione della diversa fonte dei dati*

*Un ulteriore chiarimento appare opportuno con riferimento al dato dei trasferimenti erogati dalle altre amministrazioni centrali diverse dal Ministero dell'interno. L'ammontare di tali trasferimenti, riportato nelle tabelle 9 e 10, coincide con il dato dei trasferimenti in conto capitale complessivi dallo Stato agli enti locali, riportato nelle tabelle 7 e 8. Peraltro, nella tabella 11, il dato complessivo dei trasferimenti a province e comuni da parte dei ministeri diversi dall'interno risulta comprendere anche trasferimenti di natura corrente.*

*Sempre con riferimento al medesimo dato dei trasferimenti erogati dalle altre amministrazioni centrali diverse dal ministero, si segnala inoltre che l'importo indicato nella tabella 11 (1.081 mln, di cui 775 in conto capitale e 306 di natura corrente), risulta largamente inferiore rispetto al medesimo dato riportato nelle delle tabelle 9 e 10 (2.068 mln, di cui 1.636 per i comuni e 433 per le province, tutti di conto capitale). I predetti dati, pur riguardando apparentemente il medesimo aggregato<sup>[35]</sup>, sono tratti da fonte diverse: nel caso della tabella 11 pagamenti di fonte bilancio dello Stato e nel caso delle tabelle 9 e 10 accertamenti dei certificati di conto consuntivo dei bilanci*

*degli enti locali. Andrebbe in proposito chiarito se la discrasia riscontrata sia riconducibile unicamente alla diversa origine dei dati.*

## **2.3 I criteri per la fiscalizzazione**

La Relazione sottolinea come la soppressione e conseguente trasformazione in forme di fiscalità dei trasferimenti statali alle regioni e dei trasferimenti statali e regionali agli enti locali configuri un passaggio fondamentale per attivare il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà territoriali, evitando al contempo l'insorgere di contenziosi su criteri e tempi di assegnazione delle risorse.

Un sistema fondato su trasferimenti alimentati a carico del bilancio statale favorisce pratiche che rendono difficile l'imputazione delle responsabilità, mentre la fiscalizzazione garantirebbe quella tracciabilità dei tributi ritenuta condizione indispensabile per garantire un controllo trasparente da parte degli elettori.

La Relazione richiama, quindi, alcuni principi generali contenuti nella legge di delega – quali ad esempio la necessità di assicurare comunque l'invarianza della pressione fiscale complessiva -, effettuando altresì una ricognizione dell'attuale sistema tributario regionale e locale, mentre gli approfondimenti tecnici (nn. 2, 3 e 6) allegati alla relazione, nel richiamare i principi del nuovo sistema di finanziamento di Regioni, Province e Comuni delineato dalla legge di delega, evidenziano le principali criticità dell'attuale sistema di finanza derivata.

La Relazione, e i documenti ad essa allegati, non fornisce un quadro delle modalità di sostituzione dei trasferimenti con forme di autonomia finanziaria territoriale e riporta, invece, un percorso metodologico, in base al quale alla soppressione degli attuali trasferimenti statali a Comuni e Province - cui dovrebbe corrispondere un aumento importante della autonomia impositiva locale e una conseguente riduzione della pressione fiscale statale - dovrà poi successivamente seguire la abolizione e fiscalizzazione dei trasferimenti regionali.

### ***La finanza regionale***

In particolare, per quanto attiene al comparto regionale, la Relazione ribadisce come il combinato effetto della applicazione dei costi *standard* e della razionalizzazione delle fonti di gettito sia suscettibile di attivare un processo progressivo di responsabilizzazione, nel cui ambito le ipotesi di lavoro allo studio sono volte all'obiettivo prioritario di consentire ai governi regionali di effettuare manovre "virtuose" rispetto a *standard* di aliquota fissati a livello nazionale (seguendo la medesima impostazione sottesa all'art. 40 del D.L. n. 78/2010, attualmente all'esame del Parlamento, che prevede la possibilità, per le Regioni del Sud, di rimodulare, con propria legge, le aliquote IRAP, fino ad azzerarle, nonché di disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei riguardi delle nuove iniziative produttive).

La nota metodologica della Sezione 5 dell'allegato 2, recante il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali elaborato dalla COPAFF, sottolinea come elementi informativi utili a valutare le possibili modalità di sostituzione dei trasferimenti alle regioni siano rinvenibili nella ricostruzione dell'origine territoriale del gettito dei tributi erariali, ivi fornita.

Ciò in quanto è la stessa legge delega ed in particolare i principi di territorialità previsti dall'art. 7, a condizionare i possibili criteri di ripartizione.

Sul punto, appare utile ricordare come la COPAFF abbia segnalato, in via generale, la necessità, al fine di assicurare la gestione operativa del futuro sistema federale, di:

- trovare un punto di equilibrio tra l'esigenza di ripartire puntualmente il gettito e l'effettiva disponibilità dei dati amministrativi, che sono acquisiti in Anagrafe Tributaria a distanza di circa due anni rispetto alle riscossioni;
- garantire che il sistema di ripartizione non comporti aumenti di costi gestionali per l'amministrazione e di costi di adempimento per i cittadini.

Per quanto concerne l'autonomia impositiva, l'approfondimento tecnico n. 6 allegato alla Relazione sottolinea come il quadro definito dalla legge delega sia piuttosto preciso, non lasciando ai decreti legislativi margini di attuazione ampi come quelli previsti invece per la finanza locale.

Nel sistema di finanziamento delle Regioni previsto dalla legge di delega la possibilità di introdurre tributi regionali autonomi è del resto minore, non essendo possibile introdurre prelievi regionali su presupposti già oggetto di imposizione statale; tale circostanza deve essere inoltre valutata alla luce dell'esigenza di non creare, almeno nella fase di avvio del federalismo fiscale, una eccessiva frammentazione del sistema tributario.

Politiche mirate a valorizzare le specificità produttive e sociali dei territori possono essere peraltro promosse attraverso l'introduzione di esenzioni, agevolazioni e deduzioni sui tributi propri derivati.

Una significativa novità sarà inoltre connessa alle compartecipazioni, il cui ancoraggio al principio della territorialità consentirà di renderle "intelligenti", (secondo quanto evidenzia la Relazione) inducendo altresì un recupero di basi imponibili evase, posto che alla singola Regione dovrà essere destinato il gettito effettivamente percepito sul territorio e non, come attualmente previsto per la compartecipazione all'IVA, quello virtuale calcolato secondo i consumi ISTAT.

In tale prospettiva, è proprio la compartecipazione all'IVA ad essere destinata ad assumere una dimensione importante, e ciò, secondo quanto riportato nel predetto allegato, è da valutare positivamente poiché si tratta di un'imposta distribuita in modo uniforme sul territorio nazionale.

Un ruolo probabilmente maggiore rispetto a quello attuale sarà inoltre ricoperto dall'addizionale IRPEF – cui dovrà corrispondere una contemporanea riduzione dell'IRPEF nazionale – ciò anche perché non viene più prevista, come modalità ordinaria di finanziamento, l'ipotesi della compartecipazione regionale all'IRPEF.

Nell'ambito dell'addizionale IRPEF potranno quindi svilupparsi anche le politiche regionali a favore della famiglia, cui fanno riferimento i principi di cui all'art. 2, lett. ff) e gg) della legge di delega.

*La relazione non fornisce indicazioni in merito alle modalità e ai tempi di attuazione della sostituzione dei trasferimenti con risorse tributarie. In proposito, pur considerando che l'argomento in questione, al pari di altri non approfonditi dalla presente Relazione, sarà presumibilmente oggetto di successive analisi, appare opportuno acquisire alcuni chiarimenti di carattere preliminare. Con riferimento ai tempi di transizione, mentre per agli enti locali (cfr. infra) la parte introduttiva della Relazione prevede un criterio di gradualità nella sostituzione dei trasferimenti con gettito tributario, analoga indicazione non è esplicitamente fornita con riferimento alle regioni. Appare pertanto opportuno che sia chiarito se – ferma restando la gradualità della transizione dal finanziamento sulla base della spesa storica a quello sulla base dei nuovi parametri, su un arco temporale che la legge delega fissa in 5 anni – anche per le regioni sia prevista una sostituzione*

*graduale dei trasferimenti con gettito tributario o se, invece, sia previsto che la predetta sostituzione possa avvenire integralmente in una fase antecedente rispetto al successivo percorso di transizione verso i nuovi criteri di riparto del gettito. In tal caso, nella prima fase il gettito sarebbe presumibilmente ripartito in conformità con i trasferimenti soppressi, con un progressivo incremento della quota di gettito ripartita sulla base dei nuovi criteri.*

*Si ricorda in proposito che la legge delega prevede che il nuovo sistema di finanziamento garantisca un passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008, al netto delle risorse erogate in via straordinaria, ai nuovi criteri stabiliti dall'art. 9 della legge delega. Tale disposizione sembra implicare che, per ciascuna regione, si debba registrare, all'inizio della fase di transizione, una ripartizione del gettito dei nuovi tributi in conformità con la distribuzione dei trasferimenti calcolati in media nel periodo 2006-2008. In proposito appare opportuno che sia chiarito se le valutazioni operate dalla Relazione, finora limitatamente all'esercizio 2008, siano indicative anche con riferimento alla distribuzione dei trasferimenti nell'arco triennale previsto dalla legge delega.*

### **La finanza locale**

Più articolate sono le indicazioni fornite dalla Relazione in ordine agli enti locali ed in particolare alla finanza comunale.

In relazione a quest'ultima, la Relazione evidenzia come il processo di sostituzione dei trasferimenti dovrebbe avvenire in modo graduale, attraverso una prima fase in cui si opererebbe attribuendo ai Comuni la titolarità dei tributi statali attualmente connessi al comparto immobiliare (quali, ad esempio, le imposte di registro, le imposte ipotecarie e catastali e l'IRPEF sugli immobili), che dovrebbero generare un gettito pari a circa 15 miliardi di euro, di entità analoga all'ammontare dei trasferimenti di risorse statali che verrebbero simmetricamente ridotti.

Per assicurare la gradualità del processo di fiscalizzazione, in luogo dei trasferimenti erariali soppressi dovrebbe essere istituito un apposito fondo perequativo, da affidare alla gestione della Conferenza Stato-Città, con il coinvolgimento delle Regioni, il cui ammontare sarebbe destinato a decrescere annualmente.

A corollario e complemento di tale costruzione, la Relazione ricorda, infine, come il decreto-legge n. 78/2010, attualmente all'esame del Parlamento, preveda la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento e al contrasto all'evasione fiscale e contributiva (art. 18), nonché l'aggiornamento del catasto con l'istituzione dell'anagrafe immobiliare integrata (art. 19).

La Relazione sottolinea, infine, come in prospettiva, in una seconda e successiva fase, da svilupparsi non per vincolo legale, ma sulla base del consenso comunale, agli attuali tributi statali e municipali che a vario titolo insistono sul comparto immobiliare potrebbero essere concentrati in un unico titolo di prelievo, che potrebbe essere istituito, su iniziativa di singoli Comuni "previa verifica di consenso popolare".

In tale prelievo unico potrebbe essere concentrata una platea di tributi eterogenei ( non meno di 17, suscettibili di arrivare per delibera comunale fino a 24), ferma restando l'esclusione dall'imposizione degli immobili adibiti ad abitazione principale - come del resto esplicitamente previsto dalla legge di delega - e con la possibilità, ventilata, di introdurre una cedolare secca sugli affitti.

Rispetto alla situazione attuale, la Relazione sottolinea come in entrambe le fasi l'onere fiscale complessivo resterebbe comunque invariato, salvo il prevedibile "fortissimo recupero di evasione

fiscale, con i conseguenti effetti di possibile sgravio fiscale e/o incremento di servizi a favore dei cittadini”.

*Con riferimento alla fase di transizione, la relazione fornisce alcune limitate indicazioni in merito alle modalità e ai tempi di sostituzione dei trasferimenti con risorse tributarie, prefigurando un criterio di gradualità nella sostituzione dei trasferimenti con gettito tributario. Appare in proposito opportuno che sia chiarito se - ferma restando la gradualità della transizione dal finanziamento sulla base della spesa storica a quello sulla base dei nuovi parametri, su un arco temporale di 5 anni – la sostituzione graduale dei trasferimenti con gettito tributario prefiguri l'esistenza, nel periodo di transizione, di due fondi perequativi, ovvero di due distinte componenti del fondo perequativo: una volta a perequare, secondo i nuovi criteri, la quota di risorse già sostituita con gettito tributario, l'altra, volta a ripartire le risorse ancora non sostituite e destinata a ridursi progressivamente fino al suo esaurimento.*

### **3.FOCUS SUGLI APPROFONDIMENTI TECNICI 4 E 5 DELLA RELAZIONE: COSTI E FABBISOGNI STANDARD**

#### **3.1 Fabbisogni standard di Province e Comuni**

La Relazione, nell'approfondimento tecnico in esame, analizza le metodologie per la determinazione dei fabbisogni standard che potrebbero trovare applicazione per il finanziamento delle spese degli enti locali riconducibili alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni, come previsto dalla legge n. 42/2009. Si tratta, in particolare, di due metodologie tradizionali, quali il **metodo delle determinanti** e il **metodo della *Representative Expenditure System*(RES)** e di una ipotesi innovativa che postula l'applicazione di un metodo analogo a quello applicato per **gli studi di settore**.

Il **metodo delle determinanti**<sup>[36]</sup> utilizza modelli econometrici di regressione multipla per stimare la dipendenza della spesa (suddivisa in spesa corrente, spesa per funzioni fondamentali, etc...) in relazione ad una serie limitata di variabili (determinanti o variabili esplicative), identificate in modo da cogliere i principali elementi di differenziazione tra gli enti (ampiezza demografica, caratteristiche demografiche, etc...). Attraverso questa metodologia viene definito un valore medio di spesa, cui si presuppone convergano i singoli Comuni, comportando di fatto una riallocazione della spesa storica complessiva senza modificarne il livello.

Nel modello di regressione della **spesa per funzioni fondamentali** sono individuati i seguenti vettori delle variabili esplicative: ( $y_i$ ) quantità di beni e servizi; ( $w_i$ ) qualità degli *outputs* (variabile eventuale); ( $z_i$ ) variabili oggettive e fuori controllo delle amministrazioni e ( $x_i$ ) le preferenze dei cittadini (variabile eventuale), espresse da parametri monetari indicanti le entrate. Sono inoltre individuati i fattori residuali, che rappresentano i diversi gradi di efficienza delle amministrazioni.

Un limite di questo metodo è rappresentato dalla difficoltà di discriminare adeguatamente gli enti in base alle prestazioni effettivamente offerte in relazione alla spesa effettuata ossia di definire un *benchmark* (o parametro di riferimento) per l'efficienza della performance.

Il **metodo della *Representative Expenditure System* (RES)** giunge alla determinazione della spesa standard attraverso l'applicazione di indicatori fisici di "carico", i c.d. *workload factors*, che rappresentano le **determinanti del costo**<sup>[37]</sup> (diverso dal costo dei fattori della produzione) della

fornitura di un dato livello di servizio. Gli indici di carico includono le caratteristiche demografiche, socioeconomiche e geografiche che non sono direttamente influenzabili dalle decisioni politiche, almeno nel breve-medio periodo.

Applicando tale metodologia si calcolano, per ogni ente, gli indici di carico di fabbisogno di spesa per ciascuna funzione. Si procede poi alla riallocazione del complesso della spesa nazionale per ciascuna data funzione tra gli enti territoriali in proporzione alle loro effettive necessità.

In sintesi, i passaggi della metodologia sopra illustrata sono i seguenti:

- individuazione delle funzioni di spesa<sup>[38]</sup> e dei fattori di carico che la influenzano;
- calcolo, per ogni ente, dell'indice di carico relativo a singoli fattori per ciascuna funzione di spesa, costruito come percentuale del fattore nazionale (posto pari a 100). In altre parole, si avranno, per ciascuna funzione, tanti indici di carico quante sono le determinanti che influenzano la spesa;
- definizione, per ciascun ente, del fattore complessivo di carico per funzione, costruito come media ponderata dei singoli fattori di carico (ad esempio, per l'assistenza sarà la media ponderata dei singoli indicatori relativi ai diversi fattori, quali popolazione straniera, povertà, ecc...);
- quantificazione del fabbisogno di spesa standard. Il complesso delle risorse impiegate per ciascuna funzione a livello nazionale viene ripartito tra gli enti sulla base degli indicatori di carico sopra definiti.

La difficoltà di questo metodo consiste nel determinare il peso di ciascuna variabile all'interno degli indicatori.

Entrambi i metodi sopra illustrati, precisa la Relazione, sebbene possano fornire utili indicazioni sulla entità dei possibili risparmi, non sembrano risolvere i problemi riscontrati in passato, anche considerato il tasso di arbitrarietà implicito nella scelta dei fattori determinanti.

L'applicazione della **metodologia degli studi di settore**, utilizzata da circa un decennio dall'Amministrazione finanziaria, consentirebbe di superare alcuni dei limiti dei metodi tradizionali.

In particolare, gli studi di settore si prefiggono l'obiettivo di determinare i livelli presuntivi di ricavo, considerati coerenti con un livello accettabile di *compliance* fiscale, partendo da una situazione di fatto, come rilevata dai dati contabili e strutturali delle imprese raccolti attraverso appositi questionari. Traslando questa metodologia nel campo del federalismo fiscale, l'obiettivo diviene la determinazione dei **livelli presuntivi di fabbisogno finanziario** da considerare coerenti con un livello accettabile di efficienza, partendo non solo dai dati contabili, ma anche dagli aspetti strutturali dei servizi erogati. Ciò consentirebbe di superare il problema dell'attendibilità dei dati contabili degli enti locali.

La Relazione pone in evidenza i principali punti di forza della metodologia in esame, che sono:

- la condivisione delle scelte tecniche nelle diverse fasi della procedura di costruzione dello studio di settore, che consentirebbe, se applicata alla determinazione del fabbisogno standard, di assicurare una notevole solidità politico-istituzionale alle fondamenta del federalismo.

Nella fase iniziale di analisi delle caratteristiche strutturali del settore e di redazione del questionario da inviare ai contribuenti si realizza, infatti, una collaborazione e un confronto tra più soggetti, quali gli esperti del settore, le associazioni di categoria e l'Agenzia delle entrate. Lo stesso accade nella fase successiva di test e validazione dei risultati ottenuti ad opera di commissioni paritetiche di esperti. La procedura in esame presuppone pertanto un significativo ruolo collaborativo da parte degli enti locali nell'inoltro del questionario<sup>[39]</sup>.

- l'avvio di un processo graduale di emersione degli imponibili, attraverso il ricalcolo periodico degli studi di settore. Tale aspetto, applicato al federalismo fiscale, consentirebbe di definire un **processo di perseguimento dell'efficienza graduale**, come obiettivo di medio-lungo periodo,

**e dinamico**, che prevede una rideterminazione periodica degli *standard* al fine di tener conto dei cambiamenti nel contesto di riferimento nonché delle innovazioni nelle tecniche di produzione dei servizi.

Il partner metodologico per la costruzione dei fabbisogni standard è individuato dalla Relazione nella **Società per gli studi di settore (SOSE)**, in considerazione del fatto che ha acquisito una esperienza decennale nella elaborazione degli studi di settore, operando come soggetto tecnico, e quindi in posizione di terzietà, e dispone delle necessarie risorse professionali e tecnologiche.

### 3.2 Costi standard delle regioni

La Relazione, nell'approfondimento in esame, espone, con particolare riferimento alla sanità, le principali proposte finalizzate, da un lato alla determinazione dei costi standard e dall'altro al miglioramento di alcune delle criticità del settore.

L'attenzione è focalizzata sulla **sanità**, precisa la Relazione, anche in considerazione dell'elevata incidenza della spesa sanitaria sui bilanci regionali e per la presenza di notevoli margini di recupero di efficienza del settore, realizzabili con l'applicazione dei costi standard, e di conseguenza di riduzione della spesa.

Ricorda, a tale proposito, che nell'audizione presso le Commissioni riunite Bilancio e Finanze della Camera dei Deputati del 12 febbraio 2009, la Corte dei Conti, ha quantificato una possibile riduzione del costo complessivo netto di circa 2,3 miliardi di euro annui. Uno studio del CERM ha messo in evidenza che se nel 2007 e nel 2008 tutte le regioni fossero state aderenti alla frontiera efficiente, a parità di prestazioni offerte, le risorse assorbite sarebbero state inferiori di oltre 11 miliardi di euro all'anno, equivalenti a più dello 0,7% del PIL.

Uno dei limiti più rilevanti dell'attuale sistema sanitario è strettamente connesso alla definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e al loro sistema di finanziamento. Secondo la Relazione, i LEA sono oggi "un mero elenco di servizi", che ogni ASL deve offrire ai cittadini, senza alcuna connotazione quantitativa degli stessi e privo di un chiaro e definito legame con le modalità di finanziamento.

La Relazione definisce il **costo standard**, "come costo e fabbisogno per garantire, in condizioni ottimali e di efficienza ed efficacia, i livelli essenziali delle prestazioni alla popolazione", attraverso "il superamento della spesa storica come parametro di finanziamento dei LEA, peraltro mai di fatto garantiti uniformemente in tutto il Paese".

Due sono i possibili approcci metodologici per la quantificazione di costi standard: l'approccio analitico che postula la costruzione dal basso del fabbisogno standard e quello che definisce "a cascata" fabbisogni e costi standard a livello nazionale e regionale. Mentre il primo approccio non appare materialmente percorribile per la mancanza di dati affidabili e uniformi nel Paese sui volumi di attività e consumi efficienti, nonché sui costi ottimali di erogazione dei servizi, il secondo si rivela più affidabile e realistico in quanto prevede in una prima fase la fissazione del fabbisogno standard nazionale (in rapporto normalmente al PIL) e del perimetro dei LEA economicamente sostenibili e, successivamente, la definizione dei fabbisogni standard regionali.

Per la determinazione dei fabbisogni regionali sono allo studio metodologie che prevedono l'utilizzazione degli attuali criteri di riparto del Fondo sanitario nazionale (FSN) con l'introduzione di alcuni meccanismi correttivi al fine di eliminarne le distorsioni, con particolare riferimento alla pesatura della popolazione.

La procedura di ripartizione delle risorse del FSN tra le regioni avviene sulla base della quota capitaria ponderata per sesso e classi di età solo per il 50 per cento delle variabili di costo della spesa, per macro aree assistenziali. Per le restanti funzioni di spesa viene utilizzata la quota capitaria semplice.

Uno degli obiettivi che viene proposto in sede di attuazione del federalismo fiscale è la **pesatura del 100 per cento** delle componenti di spesa, utilizzando, inoltre, una formula di ponderazione, in base alla quale la quota capitaria ponderata viene pesata per classi di età e sesso, con pesi determinati dai consumi delle principali variabili della spesa sanitaria (farmaceutica, ricoveri ospedalieri, specialistica ambulatoriale, etc...). Tuttavia, la bontà del modello viene fortemente condizionata dalla qualità dei dati disponibili.

Si propone, inoltre, di adottare un diverso parametro di riferimento per calcolare il fabbisogno regionale che prevede la definizione di uno standard ottimale, da costruire sulla base del comportamento di spesa della regione o delle regioni più performanti (*best practices*).

I correttivi proposti si prefiggono, in particolare, di superare le problematiche connesse al criterio di ponderazione sperimentato nella ripartizione del FSN. Infatti, la sovra pesatura della popolazione anziana, unitamente all'utilizzo della media nazionale di costo, in luogo delle migliori pratiche, avrebbe favorito alcune regioni (con la popolazione relativamente più anziana e/o meno efficienti) a scapito di altre (regioni più giovani e/o più performanti). In altre parole, con questo correttivo si vuole limitare il rischio che siano inglobati nella spesa per la popolazione anziana anche i costi dei sistemi erogativi meno efficienti.

La definizione delle linee guida per la messa a punto dei costi standard potrebbe essere affidata alla Conferenza Stato-regioni, con la collaborazione dell'A.I.F.A. e dell'AGE.NA.S. nonché di altri soggetti come la SOSE (Società per gli studi di settore).

Una seconda questione, oggetto di studio, riguarda la mancata correlazione diretta tra costi di produzione del servizio e/o dell'attività sanitaria rispetto alla tariffa praticata. Per superare tale problema è previsto lo sviluppo di una metodologia che utilizzi i **DRG/ROD (Diagnosis Related Group / Raggruppamenti Omogenei di Diagnosi)**, introdotta per la prima volta negli Stati Uniti per determinare la remunerazione effettiva delle varie attività di ricovero<sup>[40]</sup>. Ai DRG si sono aggiunte nel tempo anche le tariffe per prestazioni specialistiche.

L'adozione del sistema dei DRG è stato introdotto in Italia a partire dal 1993 ed è utilizzato esclusivamente per il calcolo del saldo della mobilità interregionale, attraverso l'adozione della tariffa unica convenzionale (TUC).

*Si segnala, a tale proposito, che i DRG sono già attualmente utilizzati dalle aziende ospedaliere non solo per calcolare il saldo della mobilità interregionale, ma anche come parametro per la remunerazione delle prestazioni sanitarie. Le tariffe dei DRG sono fissate dalle singole regioni sulla base dei costi di produzione dei servizi. Per le sole regioni che non abbiano emanato propri provvedimenti di definizione delle tariffe valgono in via transitoria quelle stabilite con i decreti ministeriali. Pertanto, qualora si intendesse utilizzare i DRG quale strumento per la definizione dei costi standard, potrebbe risultare preliminarmente necessario uniformare, per tutte le regioni, i livelli di remunerazione per tipologia di prestazione.*

Al fine di correlare direttamente i costi sostenuti per le diverse prestazioni sanitarie e le tariffe corrispondenti per la remunerazione del servizio prestato, si propone di **rendere obbligatorio il pagamento delle prestazioni** effettuate dalle aziende pubbliche e private **secondo la tariffa**<sup>[41]</sup> **identificata per ogni DRG.**

In tal modo, si indurrebbe un comportamento virtuoso in termini di controlli sui costi e di efficienza del sistema al fine di valutare gli scostamenti rispetto ad un valore di costo, determinato e aggiornato sulla base di elementi oggettivi.

Resterebbero escluse dal sistema di remunerazione sopra esposto le prestazioni sanitarie non tariffabili, quali l'emergenza, l'urgenza e le terapie intensive, e alcune attività, quali la didattica e la ricerca.

L'utilizzo del sistema di remunerazione in esame è tuttavia subordinato all'adozione per le aziende del bilancio redatto sulla base dei criteri civilistici, con l'adozione di metodologie di rilevazione comuni a tutti i sistemi regionali.

Un ulteriore tema, sul quale si stanno svolgendo approfondimenti finalizzati a correggere alcune delle criticità del settore sanitario, è la costruzione di una **governance federalista**, strutturata sulla base di un sistema di forte responsabilizzazione, da realizzare attraverso l'attivazione di nuovi strumenti di monitoraggio e controllo sulle gestioni sanitarie e di nuovi meccanismi di certificazione. Tra i nuovi strumenti di governo del settore, si propone l'introduzione del c.d. **inventario di fine mandato**, ossia una dichiarazione certificata da parte degli organi di controllo interno, delle responsabilità del Presidente della Regione, da far approvare in Consiglio regionale sei mesi prima delle elezioni regionali.

La Relazione precisa che attualmente vige un sistema di *governance* debole, sulla base del quale il controllo sulle attività ospedaliere (ad eccezione della Lombardia) è affidato alle ASL, che gestiscono direttamente anche i presidi ospedalieri. In questo modo, lo stesso soggetto programma, acquista, eroga e controlla le prestazioni specialistiche ospedaliere. Questo rappresenta l'unico caso in tutta Europa, laddove, ad esempio in Francia, il controllo è effettuato da un soggetto terzo e ad elevato contenuto professionale, la Haute Autorité de Santé, che è un'agenzia pubblica nazionale

Con riferimento agli altri settori (istruzione, assistenza sociale e trasporti), la Relazione evidenzia che si è ancora in fase di definizione degli ambiti di applicazione dei costi *standard*.

## Appendice

## ALLEGATO N. 4 DELLA RELAZIONE (TRADUZIONE)

### FEDERALISMO FISCALE: CONSULENZA POLITICA DELL'OCSE

La presente nota riassume la valutazione generale delle tendenze e raccomandazioni nell'ambito del federalismo fiscale all'interno dei paesi dell'OCSE, oltre alle recenti raccomandazioni per l'Italia, sulla base della *Economic Survey* pubblicata nel 2009.

#### Vantaggi di un sistema fiscale decentrato (federalismo)

I vantaggi di un sistema fiscale decentrato possono essere riassunti come segue:

- la percezione dei cittadini in merito alle differenze delle aliquote fiscali tende a rendere i governi più sensibili rispetto ai loro gusti e preferenze, migliorando di conseguenza lo stanziamento delle risorse;
- Tende a migliorare l'efficienza della gestione di bilancio dal momento che i cittadini conoscono direttamente i costi delle attività finanziate con denaro pubblico. Alcuni autori hanno trovato un numero minore di governi sub-centrali in condizioni di concorrenza fiscale (Rodden (2003), Fiva (2006), Sorens (2008));
- il decentramento fiscale promuove anche la responsabilità democratica, poiché coloro che beneficiano di servizi pubblici decidono sui livelli di tassazione e contribuiscono al pagamento della stessa;
- il decentramento fiscale fornisce ai governi sub-centrali gli incentivi per politiche economiche e fiscali orientate alla crescita, poiché essi possono coglierne appieno i benefici finanziari;
- potrebbe ridurre le disparità dal momento che le giurisdizioni di minori dimensioni potrebbero beneficiare della base imponibile delle giurisdizioni limitrofe più grandi.

#### Sfide relative al federalismo fiscale nei paesi dell'OCSE

L'analisi dell'OCSE indica che si possono apprendere lezioni importanti dalle esperienze degli altri paesi su come migliorare le relazioni fiscali *inter-* ed *intra*-governative. In particolare:

- **il beneficio principale del decentramento fiscale è rappresentato da un allineamento maggiore tra la fornitura di beni e servizi pubblici e le preferenze ed esigenze della popolazione.** Poiché i governi subnazionali sono più vicini alla gente, essi possono in linea di principio derivare informazioni sulle preferenze ed esigenze locali in maniera più efficiente in termini di costo rispetto al governo centrale;
- **la struttura verticale del governo varia in maniera considerevole tra i paesi membri dell'OCSE ed è radicata nella storia.** Di conseguenza, non è facile replicare le strutture di incentivi di un paese in un altro;
- **la quota subnazionale della spesa è cresciuta più velocemente rispetto alla corrispondente quota di entrate, con un volume crescente di contributi finanziari che fanno la differenza.** Tali tendenze non riflettono necessariamente una maggiore autonomia locale, poiché i governi centrali impongono un numero crescente di regolamenti, standard minimi di qualità, e norme fiscali per assicurare la conformità nazionale;

- **il trasferimento delle responsabilità di spesa alle giurisdizioni subnazionali richiede una continua valutazione delle conseguenze e dei problemi delle economie di scala.** Vengono adottati molti espedienti in termini di cooperazione e fornitura congiunta, ma i problemi devono ancora essere superati appieno.
- **una delle questioni più difficili delle relazioni fiscali intra-governative è legata alla capacità di far combaciare le risorse delle entrate con le responsabilità di spesa.** Visto che le risorse fiscali proprie dovrebbero restare limitate, la definizione dei contributi finanziari intergovernativi è fondamentale per una fornitura efficiente del servizio a livello sub-nazionale. Un migliore allineamento degli obiettivi politici tra donatori e beneficiari resta la sfida principale nella creazione di sistemi di contributi finanziari intergovernativi;
- **esiste la possibilità di migliorare la disciplina fiscale subnazionale, e in tal senso le norme fiscali possono svolgere un ruolo importante.** Tuttavia, molti dei problemi di armonizzazione dell'autonomia fiscale subnazionale con il coordinamento nazionale (o sovranazionale) devono ancora essere risolti.
- **i governi subnazionali sono stati colpiti dalla crisi globale, soprattutto attraverso una maggiore spesa e minori entrate fiscali.** La maggior parte dei governi nazionali stanno aiutando i propri governi locali e intermedi ad affrontare la crisi, stanziando contributi aggiuntivi e supportando i programmi di investimento. Un migliore coordinamento delle relazioni fiscali intergovernative potrebbe portare ad una maggiore disciplina fiscale, alla luce della crescente pressione per un consolidamento fiscale tra i diversi livelli di governo.

## **Raccomandazioni per la riforma politica in Italia**

### ***Situazione generale***

- **Nell'aprile 2009 è stato approvato un disegno di legge sulla possibilità di estendere ulteriori responsabilità di spesa e di entrate alle regioni, così come previsto nel 2001.** La legge definisce un progetto sufficientemente chiaro su come stanziare le entrate fiscali ai livelli di governo, ed include un profilo generale relativo ad un sistema di perequazione delle entrate. Tuttavia, la definizione di linee guida e di costi standard sulla condivisione delle entrate verrà promulgata nell'ambito della relativa regolamentazione supplementare.
- **L'idea è quella di stanziare un finanziamento centrale proveniente dai contributi fiscali nazionali per coprire i "costi standard" legati alla fornitura dei "livelli essenziali" di servizio definiti a livello centrale.** Ciò andrebbe a coprire le responsabilità di spesa delegate per programmi soggetti a definizioni nazionali di obiettivi, soprattutto nel settore della salute, dell'assistenza sociale e dell'istruzione.
- **La perequazione delle entrate deve essere basata sulla possibilità di bilanciare le regioni più povere per il loro minore potenziale di generazione delle entrate, in base alla variazione della base imponibile procapite relativa all'imposta sul reddito.** Similmente, le "funzioni fondamentali" devolute ai governi provinciali e comunali verrebbero garantite tramite un finanziamento centrale proveniente dalle imposte nazionali sulla base della valutazione delle esigenze di spesa standardizzate (corrette per prendere in considerazione le peculiarità locali), ed è altresì previsto un meccanismo di equalizzazione.

### ***Valutazione generale***

- **Le linee principali della legge sul federalismo fiscale sono solide.** L'uso di un approccio di costo standard, concentrato sul finanziamento basato sugli obiettivi di risultato piuttosto che sul contributo di risorse, è fondamentale per assicurare che i governi subnazionali abbiano a disposizione gli incentivi necessari per migliorare l'efficienza della spesa. Tuttavia, come avviene nel caso dell'istruzione (analizzata in dettagli all'interno della *Survey*), in cui la scelta finale sul tipo di spesa resta una responsabilità centrale e deve essere ancora definita chiaramente, la definizione dei risultati richiederà scelte difficili.

### **Raccomandazioni principali**

- **La definizione di spesa “essenziale” dovrebbe essere realizzata in maniera chiara, al fine di rispettare gli obiettivi delle politiche nazionali ed essere stabile nel corso del tempo.** È altresì necessario prendere in debita considerazione la variazione delle situazioni locali. L'intenzione di introdurre l'attuazione di tale dispositivo in maniera graduale dovrebbe aiutare a minimizzare le difficoltà legate all'adeguamento al nuovo sistema.
- **La stabilità nel corso del tempo, assieme alla trasparenza, è anch'essa importante per il meccanismo di condivisione delle entrate.** Una nuova tassa locale, basata parzialmente sul valore delle proprietà immobiliari, sarebbe altamente auspicabile dal punto di vista del federalismo fiscale.

[1] L'allegato è riportato nel dossier in lingua italiana.

[2] I dati riportati nella Relazione sono desumibili dall'ultimo comunicato ISTAT del 28 giugno 2009, che riporta i conti economici aggregati delle Amministrazioni pubbliche e, in particolare, i conti economici dei singoli settori istituzionali della P.A.

[3] Con riferimento agli **impegni di spesa**, le regioni risultano aver impegnato circa un sesto delle risorse complessive: 7,4 miliardi dei 44 miliardi assegnati, pari a circa il 17%. Anche per gli impegni di spesa, le regioni dell'obiettivo Convergenza risultano aver impegnato minori risorse (il 12,3%) rispetto a quelle impegnate dalle regioni dell'obiettivo Competitività (25,1%). I dati sono tratti dalla documentazione depositata dalla dott.sa Amadori, Ispettore generale Capo dell'IGRUE – RGS, nella audizione del 23 giugno 2010 presso la V Commissione bilancio della Camera dei deputati.

[4] Cfr. Delibera CIPE n. 82/2007.

[5] *Vedi* anche la memoria depositata dal presidente della COPAFF, prof. Luca Antonini, alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale in occasione dell'audizione svoltasi l'11 maggio 2010.

[6] Nella normativa vigente l'onere per le pensioni di invalidità è integralmente a carico dello Stato, che vi provvede attraverso una apposita Gestione dell'INPS, sulla base della certificazione medica attestante gli stati di invalidità prodotta dalle ASL. L'inclusione delle pensioni in questione nell'ambito delle prestazioni da finanziare a valere sulle aliquote d'imposta non solo statali ma anche regionali potrebbe far ipotizzare che il costo di tali pensioni possa venire posto a carico, in tutto o in parte, anche delle regioni.

[7] Tale affermazione della Relazione andrebbe, peraltro, considerata anche alla luce di quanto dispone l'articolo 11, comma 1, lett. *d*), della legge n. 42 del 2009, laddove si fa riferimento al “trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, alle province e alle città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione”.

[8] La documentazione trasmessa dalla COPAFF alla Commissione bicamerale non ricomprendeva i dati relativi alla regione Abruzzo e, limitatamente alle sole entrate, i dati concernenti la regione Sardegna.

[9] I dati consegnati dalla Copaff sono stati riportati nel dossier di documentazione n. 142. Articolato in due parti, sono stati riportati, rispettivamente, i dati relativi alle entrate e agli impegni di spesa delle singole regioni nel 2008, operando una elaborazione tesa a consentirne una più agevole leggibilità.

[10] I dati consegnati dalla Copaff sono stati riportati nel dossier di documentazione n. 146. Sono stati esposti complessivamente i dati relativi alle entrate e alle spese (impegni e pagamenti), operando una elaborazione tesa a consentirne una più agevole leggibilità. Nel successivo dossier n. 146/1 si è provveduto ad una aggregazione delle spese in base alle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009.

[11] Cfr. in particolare l'Approfondimento tecnico n. 3.

[12] Riconducibili al vincolo dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

[13] L'art. 8, comma 3, della L. 42/2009 individua le spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione (garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni) nella sanità, nell'assistenza e, per quanto

riguarda l'istruzione, nelle spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti.

- [14] Non riconducibili al predetto vincolo e non incluse nelle spese finanziate con contributi speciali, con finanziamenti UE e cofinanziamenti nazionali (F3).
- [15] Di cui all' articolo 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.
- [16] Tale disposizione, al fine di pervenire alla successiva sostituzione dei trasferimenti statali in coerenza con l' articolo 119, secondo comma, della Costituzione, ha previsto l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un fondo unico in cui far confluire tutti i trasferimenti erariali attribuiti alle regioni per finanziare funzioni di competenza regionale.
- [17] Di cui 92,3 di parte corrente e 4,3 di parte capitale.
- [18] Per l'elenco dettagliato delle voci in questione, nonché di quelle cui si fa riferimento più avanti nel paragrafo, si rinvia all'Allegato 2, sezione 1, Tavole 3, 4 e 5, riportate a pagg. 48 e 49 della Relazione.
- [19] Cfr. nota precedente.
- [20] cfr. nota precedente.
- [21] Cfr. la sezione 2 dell'Allegato 2, elaborata a cura del Servizio studi della RGS in base alle informazioni fornite dai ministeri competenti e alle informazioni desumibili dai pagamenti dal bilancio dello Stato.
- [22] La cifre indicate sono tratte dalla citata Sezione 2 dell'Allegato 2. L'approfondimento tecnico n. 3, contenuto nell'Allegato 3, reca cifre in parte diverse, presumibilmente meno aggiornate di quelle delle tabelle.
- [23] Il citato Approfondimento tecnico n. 3 indica un importo di 6.811. Il dato riportato nel testo di 6770 si ottiene applicando il medesimo procedimento indicato nell'Approfondimento ai dati delle tabelle della Sezione 2 dell'Allegato 2 della Relazione, più aggiornati di quelli considerati nell'Approfondimento stesso.
- [24] Cfr. l'art. 8, co. 1, lett. d) e h) della L. n. 42/2009.
- [25] Il taglio operato dal DL 78/2010 riguarda infatti gli stanziamenti già iscritti in bilancio a legislazione vigente e non riguarda i futuri rifinanziamenti dei trasferimenti non permanenti.
- [26] Nel caso di contestuale fiscalizzazione dei trasferimenti spettanti agli enti locali, la necessità di reperire mezzi di copertura riguarderà anche la riduzione dei trasferimenti operati per tale comparto disposta dal citato decreto-legge. Cfr. *infra*.
- [27] I dati riportati sono tratti dalle tabelle dell'Allegato 2 riferite agli enti locali. Analogamente a quanto segnalato nel paragrafo relativo alle regioni, si riscontrano delle marginali discrasie fra detti dati e quelli riportati nell'Approfondimento tecnico n. 3 dell'Allegato 3, presumibilmente meno aggiornati.
- [28] Pari alla somma dei trasferimenti statali ai comuni e alle province delle RSO, che le tabelle 7 e 8 della Relazione indicano rispettivamente in 15.933 mln e in 1.446 mln.
- [29] Per un importo pari, a decorrere dal 2012, a 3 mld, di cui 2,5 per i comuni e 0,5 per le province.
- [30] Le tavole 7 e 8, contengono dati tratti dai certificati di conto consuntivo degli enti locali.
- [31] Tavole 9 e 10 contengono, con riferimento ai trasferimenti erogati dal MinistEro dell'interno, dati tratti dalle "spettanze". Con riferimento alle altre amministrazioni centrali e alle regioni i dati sono invece tratti dai certificati di conto consuntivi dei bilanci degli enti locali.
- [32] Le tabelle 7 e 8 riportano anche la colonna del totale delle risorse, mentre le tavole 9 e 10 non riportano tale colonna. Per tali ultime due tabelle si fa riferimento ai totali ottenuti sommando orizzontalmente i valori di ogni riga.
- [33] Salva una differenza di 9 mln sul totale complessivo dell'ultima riga.
- [34] Di circa 1 mld.
- [35] Si suppone che i trasferimenti agli enti locali da parte dei ministeri diversi dall'interno coincidano sostanzialmente con quelli erogati ai medesimi enti da "altre amministrazioni centrali".
- [36] Già utilizzato in passato dall'Osservatorio sugli enti locali, istituito presso il Ministero dell'Interno, per la sperimentazione sulla perequazione a supporto di proposte di legge.
- [37] Ad esempio, tra i fattori che influenzano il fabbisogno di spesa per l'assistenza sociale sono spesso inclusi la popolazione straniera, i bambini di età da asilo nido, gli anziani e i poveri (cfr. Istituto regionale programmazione economica toscana IRPET, *Federalismo fiscale in Toscana*, novembre 2009).
- [38] Nei recenti studi, che si riferiscono agli Stati federali, vengono generalmente considerate le sei funzioni fondamentali: istruzione primaria e secondaria di primo grado, istruzione secondaria di secondo grado e universitaria, assistenza sociale, salute, trasporto e ordine pubblico (cfr. The Urban Institute, *Measuring fiscal disparities accross the U.S. States - FY 2002*, Occasional Paper n. 74/2006).
- [39] Va in proposito ricordato che, come è emerso nel corso dell'audizione dei rappresentanti del Dipartimento delle finanze del MEF presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale del 17 giugno 2010, si sono riscontrate notevoli difficoltà nel reperimento delle informazioni relative all'implementazione dell'Anagrafe tributaria, nonostante i solleciti e l'attivazione di ulteriori canali di comunicazione.
- [40] Com'è noto, i DRG costituiscono un sistema di classificazione dei pazienti dimessi dagli ospedali per acuti, utilizzato per il finanziamento delle aziende ospedaliere e sono costruiti attraverso le informazioni contenute nelle schede di dimissione ospedaliera (SDO). (Cfr. *"L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: il federalismo fiscale"*, pag. 109 - Servizio Bilancio dello Stato e Servizio Studi della Camera dei Deputati, Dossier n. 3 novembre 2008). Il decreto del Ministro della lavoro, della salute e delle politiche sociali del 18 dicembre 2008 ha introdotto a livello nazionale l'aggiornamento del sistema di classificazione per il nuovo sistema di DRG, versione 24.0 entrata in vigore a partire dal 1° gennaio 2009.
- [41] Per ciascun DRG sono fissate tariffe, la cui determinazione fa riferimento al costo medio dell'assistenza per tutti i pazienti attribuiti allo stesso DRG (Cfr. *op. cit.*).