

“Il Processo federale in Italia – Una prospettiva comparata”

L'esperienza italiana

Prof. Carlo Buratti, Università di Padova

Il contesto della riforma federale.

Nei decenni passati l'Italia ha visto diverse fasi di decentramento, con un progressivo trasferimento di funzioni e risorse dallo Stato alle Regioni e agli enti locali. Va ricordata a questo proposito soprattutto la legge n. 59/1997 (Legge Bassanini) che ha dato origine a un massiccio trasferimento di funzioni e risorse verso le amministrazioni regionali e locali. Fin dal 1993, inoltre, il legislatore nazionale ha provveduto a rafforzare l'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali con l'attribuzione di tributi propri e compartecipazioni ai tributi erariali, mettendo fine a un periodo di “finanza derivata” in cui le risorse venivano prelevate quasi totalmente dal governo centrale per essere poi trasferite in parte alle amministrazioni regionali e locali.

A coronamento di questo processo la L.C. n. 3/2001 ha ridefinito le competenze regionali, stabilendo che tutto ciò che non è competenza esclusiva dello Stato o competenza concorrente dello Stato e delle Regioni è di competenza regionale. Al tempo stesso la legge costituzionale riconosce pari dignità a Comuni, Province, Regioni e Stato, che sono tutti intesi come elementi costitutivi della Repubblica.

A Comuni, Province e Regioni la Costituzione garantisce l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche (art. 119 Cost.) con il gettito di tributi propri e delle compartecipazioni ai tributi erariali e, dove necessario, con quote del fondo perequativo della capacità fiscale. L'autonomia finanziaria degli enti territoriali è sancita dalla Costituzione. Inoltre lo Stato fissa i *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti a tutti i cittadini indipendentemente dal luogo di residenza. Tali livelli essenziali

rappresentano in primo luogo un obbligo per gli enti territoriali nei confronti dei cittadini (il cui mancato rispetto è sanzionato con l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato; art. 120 Cost.); ma, indirettamente, l'indicazione dei livelli essenziali delle prestazioni da parte dello Stato fa sorgere il diritto delle Regioni, delle Province e dei Comuni a vedersi attribuite risorse sufficienti a garantire quel livello di offerta.

La Costituzione non prevede contributi erariali al di fuori di quelli perequativi della capacità fiscale e dei contributi speciali (art. 119, comma 5) destinati a *determinati* Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni".

Gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento soltanto per finanziare gli investimenti ed è esclusa la garanzia dello Stato sull'indebitamento delle Regioni e degli enti locali.

La riforma costituzionale del 2001 si colloca dunque alla fine di un periodo che vede crescere sia le competenze delle amministrazioni regionali e locali sia la loro autonomia finanziaria. Tuttavia, gli obiettivi di responsabilizzazione delle amministrazioni regionali e locali non sono stati raggiunti in pieno. Le Regioni (alcune di esse) presentano forti disavanzi di bilancio dovuti soprattutto alla gestione della sanità, che portano il comparto Regioni a non rispettare gli obiettivi del Patto di stabilità; gli enti locali presentano gestioni migliori, pur in presenza di sacche di inefficienza.

L'ordinamento italiano presenta alcune differenze di rilievo rispetto ad altri Stati federali o ad elevato decentramento. Regioni ed enti locali si collocano sostanzialmente allo stesso livello ed entrambi gli enti mantengono rapporti finanziari diretti con lo Stato, senza peraltro escludere interventi regionali a favore degli enti locali. Negli altri Paesi federali, invece, la finanza locale è normalmente di competenza del livello di governo intermedio (Land, Stato,

Provincia o Regione a seconda del Paese), soluzione che semplifica enormemente i rapporti intergovernativi. Ma l'assetto costituzionale italiano presenta un'altra peculiarità: la proibizione di qualunque trasferimento finanziario dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, fatta eccezione dei contributi perequativi e dei contributi specifici ai sensi del comma 5 dell'art. 119 Cost. richiamato sopra.

L'ordinamento italiano prevede, analogamente ad altri Paesi, Regioni ad autonomia differenziata. Esistono ben 5 Regioni a statuto speciale (RSS) dotate di maggiori competenze e di un regime finanziario specifico, diverso per ogni Regione. La regione Trentino-Alto Adige ha dato origine a due Province autonome che hanno assorbito gran parte delle competenze e delle entrate precedentemente destinate alla Regione. Con l'eccezione del Friuli-Venezia Giulia, lo statuto speciale di autonomia è stato attribuito a queste Regioni dalla Costituzione del 1948 o addirittura da leggi precedenti.¹ L'autonomia speciale è giustificata da ragioni storiche, dalla presenza di minoranza etniche e dalla perifericità dei territori.

Questo regime di autonomie speciali non è stato scalfito dalla riforma costituzionale del 2001. Pertanto quanto si dirà in seguito si applica soltanto alle Regioni a statuto ordinario. Tuttavia il Governo sta tentando di ottenere da parte delle RSS più ricche, tutte collocate al Nord, una maggiore partecipazione alla perequazione finanziaria interregionale.

La legge delega n. 42/2009.

La legge 42/2009 dà attuazione all'art. 119 Cost. cercando di coniugare nel modo migliore autonomia tributaria e solidarietà e ponendo la massima attenzione all'esigenza di gestione efficiente delle risorse da parte di tutti i livelli di governo.

¹ Così è stato per Sicilia e Sardegna, i cui statuti sono stati recepiti nella Costituzione del 1948.

Introduce, sia per le Regioni che per gli enti locali, un sistema di finanziamento delle funzioni e di perequazione finanziaria con caratteri di originalità, che lo differenziano dalle esperienze di altri Paesi federali. La legge disegna un federalismo fiscale fortemente solidale e fondato in larga misura sui fabbisogni di spesa, ma al tempo stesso pone la massima attenzione all'efficienza delle gestioni e alla responsabilizzazione degli amministratori. A tale scopo è previsto un articolato sistema di incentivi e penalizzazioni.

Le modalità di finanziamento e perequazione sono simili, ma non identiche, per le Regioni e gli enti locali.

Le disposizioni per le Regioni.

Per le Regioni si distingue fra funzioni per le quali lo Stato fissa i *livelli essenziali delle prestazioni*, funzioni prive di livelli essenziali e spese finanziate da contributi speciali dello Stato, contributi comunitari e cofinanziamenti nazionali.

La legge individua nella sanità, nell'istruzione e nei servizi sociali i servizi per i quali vanno previsti i livelli essenziali delle prestazioni. Questi ultimi sono finanziati integralmente sulla base dei *costi standard*, ovvero dei costi di produzione in condizione di efficienza e appropriatezza². La copertura è assicurata dall'IRAP (imposta propria delle Regioni sulle attività produttive), dalla compartecipazione IVA, dall'addizionale all'imposta personale sul reddito (Irpef) e da quote del fondo perequativo.

Il fondo perequativo è di tipo verticale. Vengono fissate le aliquote dei tributi regionali e delle compartecipazioni ai tributi erariali in modo che una sola Regione copra interamente i costi standard dei servizi essenziali; tutte le altre che non hanno, con quelle aliquote, un gettito sufficiente alla copertura

² L'espressione "appropriatezza" si riferisce all'uso efficace delle risorse; per esempio, nel caso della sanità alcune prestazioni (ricoveri ospedalieri, certi farmaci) possono essere inappropriate per curare certe patologie perché inefficaci o altrettanto efficaci di altre prestazioni meno onerose e più rispondenti alle esigenze dei pazienti (per esempio, il trattamento in *day hospital* invece del ricovero ospedaliero).

integrale dei costi, ricevono un contributo perequativo statale finanziato con la compartecipazione IVA (un accorgimento che consente di conoscere comunque i flussi interregionali di risorse connessi alla perequazione).

Per le funzioni per le quali non sono fissati i livelli essenziali, i costi sono coperti da tributi propri, addizionali ai tributi erariali e da quote del fondo perequativo.

In questo caso la perequazione si esercita riguardo alla sola capacità fiscale, senza alcun riferimento ai fabbisogni standard di spesa, ma con un correttivo per gli enti di dimensione demografica minore che ricevono risorse aggiuntive a fronte dell'impossibilità di sfruttare appieno le economie di scala nella produzione di servizi. La capacità fiscale è misurata rispetto alla sola addizionale Irpef, ignorando le altre imposte e le compartecipazioni. L'addizionale sostituisce i contributi statali specifici di cui attualmente godono le Regioni.

La perequazione è fortemente solidale. Garantisce il 100% del fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che, come già detto, riguardano sanità, istruzione e assistenza sociale. Nel complesso le spese per tali funzioni impegnano circa l'80% del bilancio delle Regioni, per cui si può dire che gran parte della spesa delle Regioni è finanziata in base al fabbisogno. Questo rappresenta una novità nel panorama internazionale, in quanto nelle esperienze estere si trova frequentemente un elevato grado di perequazione, ma non si trova in genere una perequazione così pesantemente legata ai fabbisogni di spesa.

I fabbisogni sono definiti come i costi di fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni *in condizioni di efficienza e appropriatezza*. Quindi la stima dei fabbisogni richiede la determinazione dei costi standard di ciascun servizio. I fabbisogni di spesa derivano idealmente dal prodotto dei livelli essenziali di ciascun servizio per i corrispondenti costi standard.

L'impostazione della legge 42/2009 è di grande interesse in quanto la specificazione sia dei livelli essenziali dei servizi sia dei costi standard:

- fornisce alle Regioni *targets* precisi con cui misurarsi, sia riguardo ai livelli di offerta, sia riguardo ai costi di produzione;
- attraverso il monitoraggio puntuale dei livelli di offerta e dei costi di produzione consente di capire se l'eccesso di spesa rispetto alle risorse deriva da livelli di offerta superiori a quelli essenziali e/o da costi superiori a quelli standard;
- consente di verificare se il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio in qualche Regione sia stato ottenuto tagliando l'offerta invece dei costi di produzione.

L'impostazione della legge delega, quindi, è alquanto ambiziosa. Ma non bisogna nascondersi che essa presenta notevoli difficoltà di applicazione. Si tratta di specificare meglio di quanto non si sia sin qui fatto, i livelli essenziali delle prestazioni, che dovrebbero presumibilmente essere differenziati sul territorio in base alle caratteristiche demografiche, economiche, sociali e ambientali. E' infatti irrealistico ipotizzare che i bisogni siano identici ovunque, specialmente per servizi quali la sanità e l'assistenza sociale che dipendono in misura decisiva dalla struttura per età della popolazione e da fattori economico-sociali. I livelli essenziali dovrebbero cioè essere considerati come uguale livello di soddisfacimento dei bisogni sul territorio piuttosto che come uguale offerta di servizi per abitante. Per esempio, per quanto riguarda la sanità, i livelli essenziali potrebbero essere definiti come numero di ricoveri ospedalieri, dosi giornaliere di farmaci, ecc. per ogni classe di età ritenuti necessari in base alle *best practices*, le quali potrebbero a loro volta essere identificate attraverso una accurata analisi statistica sui dati a disposizione del Servizio sanitario nazionale (SSN) e delle Regioni. Disponendo di dati molto dettagliati, i livelli essenziali per ogni regione potrebbero essere definiti tenendo conto dell'incidenza e della prevalenza delle patologie nella regione, utilizzando una metodologia nota come *risk adjustment* utilizzata nei Paesi scandinavi per il riparto dei fondi sanitari. Essa consente di determinare i casi nosologici trattati standard per ogni regione, ovvero quante patologie coronariche, quante malattie respiratorie, quante patologie renali, ecc. I costi standard dovrebbero poi essere definiti in armonia con le scelte fatte riguardo alla definizione dei livelli essenziali, ovvero

costo per classe di età o costo per patologia. Nel definire i costi standard bisognerà porre molta attenzione per evitare alcuni errori in cui è facile incorrere. Non sarà in genere utile fare riferimento al costo più basso o alla media dei costi nelle 3 o 4 Regioni più efficienti. Bisogna tenere presente che esistono situazioni locali che possono influire sui costi (per esempio la ridotta dimensione di alcune regioni e/o le caratteristiche orografiche che obbligano a mantenere numerosi punti di offerta disseminati sul territorio per garantire ai cittadini i livelli essenziali delle prestazioni). Anche i costi dei fattori produttivi possono variare da una regione all'altra.

Queste metodologie richiedono molti dati di ottima qualità, non sempre disponibili, e presentano dei limiti legati alla difficile o impossibile standardizzazione di taluni servizi quali quelli assistenziali e una parte di quelli sanitari. Per taluni servizi è giocoforza ricorrere al finanziamento in base a quote capitarie fissate in modo più o meno grezzo, rappresentative dei fabbisogni di spesa.

In taluni casi può essere impossibile determinare separatamente il livello essenziale delle prestazioni e il costo standard e bisogna stimare un fabbisogno standard per abitante o per specificate categorie di soggetti (per esempio gli anziani). Succede questo quando esistono diverse modalità di soddisfare certi bisogni e non emerge una *best practice* su cui basare le stime. Per l'assistenza agli anziani non autosufficienti, per esempio, sono possibili varie soluzioni molto diverse fra loro: residenze per anziani, assistenza domiciliare con personale professionale, assistenza da parte della famiglia dell'anziano non autosufficiente. Non esiste in linea di principio una soluzione migliore delle altre: molto dipende dalla dimensione della famiglia, dalla disponibilità di tempo dei famigliari, dalle preferenze del paziente e della famiglia. Per cui la soluzione migliore può ben essere riconoscere ad ogni regione una certa somma in relazione al numero di anziani o di anziani con certe patologie e lasciare che ogni regione organizzi il servizio di assistenza nel modo che ritiene più opportuno, tenendo conto delle esigenze espresse dal territorio.

Questi problemi saranno discussi e risolti in seno alla Commissione paritetica formata da 15 rappresentanti dello Stato e 15 rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, insediatasi alla fine di settembre 2009 con il compito di contribuire alla stesura dei decreti delegati. Nel frattempo il governo e le altre istituzioni interessate si sono attivate per produrre un unico data base condiviso in cui far confluire i dati necessari all'attuazione della legge delega.

Le disposizioni per gli enti locali.

Anche per gli enti locali le spese sono classificate in tre categorie cui corrispondono diverse modalità di finanziamento e perequazione:

1. spese riconducibili alle *funzioni fondamentali* definite dallo Stato ai sensi dell'art. 117, lettera *p* della Costituzione;
2. spese relative alle altre funzioni;
3. spese finanziate con i contributi speciali dello Stato, con i contributi dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali.

Le spese di cui al punto 1) sono finanziate in modo integrale in base al *fabbisogno standard* con tributi propri, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e regionali, addizionali a tali tributi e quote del fondo perequativo.

La legge 42/2009 specifica che, *per i Comuni*, le spese in oggetto sono *prioritariamente* finanziate con la compartecipazione IVA, la compartecipazione Irpef e l'imposizione immobiliare con esclusione della tassazione patrimoniale sull'abitazione principale (o "prima casa"). La delega lascia al Governo la facoltà di utilizzare *una o più* delle suddette fonti di entrata. Le spese per le funzioni fondamentali *delle Province* sono prioritariamente finanziate dal gettito di tributi legati alla motorizzazione e dalla compartecipazione a un tributo erariale.

La legge delega garantisce a Comuni e Province la *copertura integrale dei costi* relativi all'esercizio delle funzioni fondamentali in condizioni di efficienza, ovvero della *spesa corrente standardizzata al netto degli interessi*.

La legge delega stabilisce che si debba porre a confronto la spesa standard con le entrate standardizzate (ovvero le entrate tributarie stimate applicando ovunque le medesime aliquote) ottenendo in tal modo un indicatore di fabbisogno finanziario per le spese correnti connesse alle funzioni fondamentali. Il fondo perequativo viene ripartito sulla base del suddetto fabbisogno finanziario e, per quanto riguarda la spesa in conto capitale, sulla base del fabbisogno di infrastrutture.

La legge delega stabilisce anche il metodo di stima da adottare per pervenire alla spesa standardizzata per abitante. Il metodo indicato è quello della regressione della spesa per abitante su una serie di indicatori di carattere demografico, sociale e ambientale. La relazione stimata fornisce per ogni ente un valore di spesa standard, che si ritiene giustificata viste le condizioni demografiche, sociali e ambientali in cui l'ente opera. E' una metodologia largamente applicata in altri paesi: in particolare in Inghilterra lo *standard spending assesment* è stato oggetto di un progressivo affinamento. La stessa metodologia è stata applicata in Italia dalla Provincia autonoma di Trento che ha competenza per la perequazione finanziaria dei Comuni del proprio territorio e dal Ministero dell'interno in una serie di studi sulla perequazione di Comuni e Province rimasti senza seguito.

Le risorse per l'esercizio delle *funzioni non fondamentali* sono perequate sulla base della capacità fiscale (perequazione orizzontale) senza riferimento ai fabbisogni. E' però introdotto un correttivo per tenere conto delle diseconomie di scala di cui soffrono gli enti al di sotto di una certa soglia demografica.

Il ruolo delle Regioni.

Nei Paesi federali, di norma, il livello intermedio di governo (denominato land, stato, provincia o regione a seconda dei Paesi) ha piena responsabilità per la finanza locale. La perequazione finanziaria avviene *con riguardo al livello intermedio di governo* cumulando la capacità fiscale dei vari enti territoriali che su quel territorio insistono (contee, municipalità, ecc.). Successivamente il

livello di governo intermedio provvede a perequare le risorse degli enti locali del territorio. Si noti che nell'ordinamento italiano le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, con l'eccezione della Sicilia e della Sardegna, seguono il modello generale summenzionato; ovvero hanno competenza in merito alla finanza locale e provvedono alla perequazione finanziaria dei Comuni.

Come si è visto, nelle altre regioni le Province e i Comuni continuano invece ad avere un rapporto diretto con lo Stato per quanto riguarda il finanziamento delle funzioni e la perequazione finanziaria. Ciononostante la legge 42/2009 attribuisce alle Regioni un ruolo di coordinamento della finanza locale che in alcune realtà potrebbe divenire molto sostanziale. Le regioni possono istituire tributi degli enti locali nelle materie che non risultino già coperte dall'imposizione statale e introdurre addizionali ai propri tributi. Le Regioni, con l'accordo degli enti locali del territorio, possono inoltre ristimare i fabbisogni di spesa corrente, i fabbisogni di infrastrutture e le entrate standardizzate degli enti locali e ridefinire le quote del fondo perequativo da assegnare a ciascuno di essi. Le Regioni possono anche adattare ai singoli Comuni e Province i vincoli del Patto di stabilità interno fissati dallo Stato, garantendo il saldo complessivo previsto per gli enti di quella regione dal Ministero dell'economia (questa norma era già prevista dalle recenti leggi finanziarie). Infine un disegno di legge all'esame del Parlamento attribuisce alla Regione la potestà redistribuire fra gli enti locali i limiti all'indebitamento per spese di investimento stabiliti a livello centrale.

La Regione sta dunque assumendo lentamente poteri di governo sulla finanza locale che potranno presumibilmente agevolare il rispetto degli obiettivi aggregati di finanza pubblica rispettando al tempo stesso le specifiche necessità del territorio.

Incentivi e sanzioni.

Il finanziamento delle Regioni in base ai LEP e ai costi standard, così come il finanziamento dei Comuni e delle Province in base al fabbisogno standard,

prevede implicitamente un forte incentivo all'efficienza. Le Regioni che riescono ad offrire i livelli essenziali a costi inferiori rispetto allo standard e gli enti locali che sostengono una spesa per le funzioni fondamentali inferiore al fabbisogno standard hanno un surplus di risorse che possono spendere liberamente: o per migliorare l'offerta di servizi o per tagliare le imposte locali, due risultati che sono ulteriormente premiati con riconoscimenti specifici (vedi oltre). Per contro, gli enti inefficienti non ottengono dallo Stato le risorse per coprire i maggiori costi o i maggiori fabbisogni rispetto allo standard efficiente e devono ricorrere ad aumenti della pressione tributaria e/o a tagli dei servizi, esponendosi inoltre alle ulteriori sanzioni previste dalla legge 42/2009.

In effetti la legge 42/2009 prevede un articolato sistema di premi e sanzioni.

Vengono premiati gli enti che assicurano una elevata qualità dei servizi e una pressione fiscale inferiore alla media degli altri livelli di governo a parità di servizi offerti, nonché gli enti che partecipino a politiche di interesse nazionale (progetti strategici, sostegno dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile).³

Vengono altresì premiati gli enti (Regioni, Province e Comuni) che abbiano ottenuto risultati positivi nella lotta all'evasione e all'elusione fiscale.⁴

Vengono sanzionati gli enti che non rispettano gli obiettivi di finanza pubblica con l'aumento delle aliquote di imposta fino ai valori massimi, con l'alienazione di cespiti patrimoniali, il divieto di assunzione di personale e il divieto di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali fino al ristabilimento dell'equilibrio finanziario. Nei casi più gravi le sanzioni si estendono agli amministratori attraverso il c.d. "fallimento politico", ovvero l'ineleggibilità degli amministratori delle Regioni e degli enti locali che abbiano provocato il dissesto dei rispettivi enti.⁵

³ Art. 17, comma 1 della legge 42/2009.

⁴ Art. 26, comma 1, lettera b).

⁵ Art. 17, comma 1.

Infine, qualora una Regione venga a trovarsi, per ragioni oggettive e giustificabili, in condizioni di insostenibilità riguardo all'offerta dei servizi diversi da sanità, istruzione e servizi sociali⁶, la legge dispone la redazione di piani organici di riorganizzazione dell'ente come condizione per ottenere "interventi correttivi di natura compensativa" della durata massima di 5 anni.⁷ In sostanza - pare di capire - si tratta di contributi condizionati al riassetto dei servizi finalizzati al rispetto dei livelli essenziali o delle funzioni fondamentali e al riequilibrio stabile del bilancio.

Se si fa eccezione per quanto previsto per il mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica (*in primis* del Patto di stabilità), l'applicazione di questa normativa richiede la conoscenza di una notevole quantità di dati e la definizione di metodologie atte a misurare il livello dei servizi offerti, la qualità dei servizi e la pressione tributaria. Anche la misurazione della pressione tributaria, che parrebbe semplice, in questo contesto non lo è. Infatti il semplice raffronto dei gettiti tributari per abitante in diversi enti locali non è significativo perché qualche ente può avere esternalizzato la produzione dei servizi pubblici ad aziende partecipate o indipendenti dall'amministrazione locale e i cittadini in questo caso pagano minori imposte ma maggiori tariffe. Dunque apparirebbe una minore pressione tributaria che non è di per sé indicativa di una più efficiente gestione.

La legge delega prevede quindi incentivi automatici che possono esplicare i loro effetti fin dalla prima applicazione dei decreti delegati (quelli legati alla metodologia dei costi standard e della spesa standard e quelli legati al rispetto dei vincoli di finanza pubblica) e incentivi più specifici che entreranno presumibilmente a regime in un lasso di tempo più lungo. In ogni caso sono solo gli incentivi legati ai costi standard-spesa standard che presentano il vantaggio della simultaneità, ovvero agiscono contestualmente al verificarsi del risultato positivo o negativo dell'amministrazione.

⁶ Per tali servizi è già prevista la totale copertura dei costi (standard) dei livelli essenziali delle prestazioni.

⁷ Art. 20, comma 1.

Coordinamento fra i diversi livelli di governo.

Il Governo fissa gli obiettivi di finanza pubblica nel Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF). Quindi, previo confronto e valutazione congiunta con le Regioni e gli enti locali in sede di Conferenza unificata, propone nel disegno di legge finanziaria norme di coordinamento della finanza pubblica volte a:

- realizzare la convergenza dei costi e dei fabbisogni di spesa dei vari livelli di governo verso i rispettivi valori standard;
- realizzare la convergenza dei livelli di servizio dei diversi enti ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali;
- stabilire per ciascun livello di governo il livello dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito, nonché l'obiettivo programmatico della pressione fiscale complessiva.

Nel caso in cui il monitoraggio accerti che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, limitatamente agli enti che hanno fatto registrare i maggiori scostamenti dai costi standard o fabbisogni standard, un procedimento denominato "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza" o, più brevemente "Piano di convergenza", volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere. In altri termini, viene estesa alla quasi generalità della spesa e a tutti gli enti inefficienti (sia Regioni che enti locali) una pratica oggi utilizzata per il risanamento dei disavanzi sanitari delle Regioni. Si prevede che agli enti venga fornita la necessaria assistenza tecnica e che si provveda alla disseminazione delle *best practices*.

Queste norme sono strettamente collegate al sistema di premi e penalizzazioni per gli enti efficienti e, rispettivamente, inefficienti, di cui si è detto sopra. Considerate nel loro complesso queste disposizioni rappresentano un complesso coerente di norme finalizzate al conseguimento dell'efficienza e della stabilità della finanza pubblica. Il disegno di legge di riforma del bilancio pubblico e delle

modalità della manovra annuale di finanza pubblica (AC 2555) completa il quadro prevedendo la riorganizzazione dei bilanci delle Regioni e degli enti locali secondo schemi coerenti con il bilancio dello Stato e prevedendo i tempi della manovra.

La legge 42/2009 appare dunque bene impostata anche sotto questo profilo, pur presentando un elemento di debolezza rappresentato dal formidabile requisito di dati e informazioni e dalle complesse elaborazioni che dovranno essere effettuate su tale materiale.

Si potrebbe obiettare che tale normativa introduce nel federalismo fiscale italiano un tocco di dirigismo, apparentemente incompatibile con la filosofia del federalismo. In effetti, è una sorta di federalismo "vigilato" dove lo Stato si riserva di intervenire, ove necessario, per riportare Regioni ed enti locali sulla strada della virtuosità. Questa impostazione appare condizionata dalla negativa esperienza della sanità regionale, per la quale si sono verificati vistosi scostamenti dagli obiettivi finanziari e di servizio. Il sistema di governo della finanza pubblica introdotto dalla legge 42/2009 rappresenta un ragionevole compromesso tra esigenze di autonomia degli enti territoriali e esigenza di rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Il coordinamento fra i diversi livelli di governo si attua mediante una pluralità di organismi all'uopo costituiti o da costituire, che si aggiungono alla Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali che è stata finora l'unico organismo di coordinamento.⁸ Si tratta della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, della Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica, della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali

La *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, composta di 15 membri in rappresentanza del governo centrale e di 15

⁸ Con le due articolazioni "Conferenza Stato-Regioni" e "Conferenza Stato-Città-Autonomie" per la trattazione delle materie di rispettiva competenza.

rappresentanti delle autonomie, coadiuva il Governo nella stesura dei decreti delegati. E' sede di condivisione delle basi statistiche e promuove e coordina le attività di rilevazione necessarie all'attuazione della legge delega. Inoltre svolge azione consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Svolgerà il ruolo di segreteria tecnica della Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica dopo l'istituzione di quest'ultima.

La *Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica* è l'organismo stabile di coordinamento dei diversi livelli di governo. La legge 42/2009 non ne precisa però la composizione. Ha funzioni assai ampie e importanti. Concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione tributaria e di indebitamento; concorre al monitoraggio del rispetto degli obiettivi attribuiti alle Regioni e agli enti locali e, nel caso rilevi scostamenti, promuove l'attivazione degli eventuali interventi correttivi e ne verifica l'efficacia; avanza proposte per la definizione di indici di virtuosità e degli incentivi a favore degli enti efficienti; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità e di quelli sanzionatori verificandone l'efficacia. Propone criteri per l'utilizzo del fondo perequativo e ne verifica l'applicazione; verifica inoltre l'utilizzo dei fondi speciali ex art. 119, comma 5 della Costituzione. Verifica periodicamente il funzionamento del nuovo regime finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e l'adeguatezza delle risorse di ciascun livello di governo, proponendo eventuali modifiche. Verifica inoltre, periodicamente, la realizzazione del percorso di convergenza dei costi e dei fabbisogni ai rispettivi valori standard, nonché dei livelli di servizio ai rispettivi obiettivi di servizio, e promuove la conciliazione degli interessi fra i vari livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale. Da ultimo verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali.

La vastità ed importanza delle funzioni svolte dalla Commissione permanente ne fanno certamente la sede principale del coordinamento fra i diversi livelli di governo.

La *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale* è composta da 15 senatori e 15 deputati e, in un certo senso, fornisce l'avallo politico ai lavori della Commissione tecnica paritetica e del Governo. Infatti, esprime pareri sugli schemi di decreti legislativi di attuazione della legge 42/2009; verifica lo stato di attuazione della delega e ne riferisce ogni 6 mesi al Parlamento; formula osservazioni in merito alla stesura dei decreti delegati.

La Commissione parlamentare ha il supporto di un *Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali*, composto di 12 membri di cui 6 designati delle Regioni, 2 dalle Province e 4 dai Comuni. La Commissione dispone audizioni del Comitato e ne acquisisce il parere ogni qualvolta lo ritenga utile.

La Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, organo di coordinamento pre-esistente alla legge 42/2009, mantiene sostanzialmente le sue funzioni. La Commissione tecnica paritetica e la Commissione permanente operano nell'ambito della Conferenza unificata e anche il Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali è espressione della Conferenza unificata. Inoltre, sui decreti delegati di attuazione della legge 42/2009 lo Stato deve raggiungere l'intesa in sede di Conferenza unificata. E le norme di coordinamento della finanza pubblica prima di essere inserite nella legge finanziaria devono essere discusse e valutate congiuntamente da tutti i livelli di governo in sede di Conferenza unificata.

Quindi la Conferenza unificata, direttamente o attraverso alcuni organismi meno pletorici che ne sono comunque espressione, avrà un ruolo importante sia nella fase transitoria sia a regime. A regime, la Conferenza permanente affiancherà il Governo in una serie di valutazioni e decisioni, mentre la Conferenza unificata sarà chiamata a decidere solo in merito ad alcune questioni, evidentemente considerate di maggior rilievo.

Regime transitorio.

E' previsto un periodo di 5 anni entro il quale la spesa per le funzioni delle Regioni per le quali sono definiti i livelli essenziali e la spesa degli enti locali per le funzioni fondamentali deve convergere ai fabbisogni standard; nello stesso lasso di tempo la spesa per le altre funzioni, sia per le Regioni che per gli enti locali, deve progressivamente discostarsi dalla spesa storica per raggiungere il livello consentito della perequazione della capacità fiscale.

Tenuto conto che il Governo dispone di due anni per l'emanazione dei decreti delegati, il periodo transitorio finirà, nella migliore delle ipotesi, nel maggio 2016: Il che vuol dire che la riforma andrà a regime a partire dall'anno finanziario 2017.

Il periodo transitorio può però essere prolungato, come si è visto, per le Regioni che non riescono a riallineare ai nuovi *targets* la spesa per le funzioni diverse da quelle della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza sociale.

La legge delega prevede inoltre la possibilità di un ulteriore slittamento qualora non si riesca a definire il contenuto finanziario dei livelli essenziali dei servizi entro il maggio 2011 (termine normale per l'emanazione dei decreti delegati).