

STOP & GO DEL PERCORSO SUL FEDERALISMO: E' ANCORA UN'OPPORTUNITA'?

di Leonardo Cuoco

Il percorso normativo sul federalismo fiscale: 2009-2013

La presente Nota si propone di offrire contributi di conoscenza e di riflessioni sul percorso del federalismo fiscale ed in particolare sulle tappe già svolte e sulle prospettive di un sua compiuta attuazione.

Il percorso normativo del federalismo, avviato dalla L. 42/2009, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale" in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, per quanto strategico nelle sue finalità (raddrizzare l'albero storto della finanza pubblica ed invertire la tendenza al progressivo indebitamento pubblico fuori da ogni meccanismo di responsabilizzazione) non ha avuto un andamento lineare: spesso modificato, altre volte trascurato, frequentemente dissolto nelle sequenze delle fasi deliberative ed esecutive dei processi decisionali delle istituzioni e degli apparati pubblici, bersaglio frequente dello stato di inerzia ai vari livelli di governo.

Le tematiche sul federalismo sono note: esse sono essenzialmente centrate sul principio dell'autonomia finanziaria delle entrate e delle spese degli Enti Territoriali, da attuare secondo meccanismi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera tale da:

- sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica;
- garantire la massima responsabilizzazione, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico;
- contribuire alla realizzazione della regola costituzionale, introdotta nel 2011, riguardante la necessità di pareggiare le entrate e le spese della Repubblica.

Dopo una prima fase (anni 2009-2011), fortemente concentrata sull'adozione dei decreti legislativi di attuazione della L. 42/2009, è stata osservata, negli anni successivi, "... la tendenza per la quale interventi legislativi nelle materie riconducibili alla disciplina del federalismo fiscale, dettata dalla L. 42/2009 sono stati effettuati al di fuori dei decreti legislativi adottati in attuazione di tale legge"¹, tanto da far sorgere il dubbio che il percorso sul federalismo si fosse avviato su un binario morto.

Si è ritenuto, in altri termini, che il completamento e l'implementazione del percorso federalista non fossero operazioni utili per far fronte alla crisi economica ed alla razionalizzazione della spesa pubblica, necessaria per ridurre il crescente indebitamento, considerato l'ostacolo principale per l'avvio di un nuovo ciclo di crescita.

¹ Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Relazione semestrale. 23 gennaio 2013.

Sommario

Stop & Go del percorso sul federalismo: è ancora un'opportunità? pg. 1

Nota Statistica: Dimensione del settore pubblico e grado di sviluppo delle regioni. pg. 9



Il federalismo nella legislatura, nata dalle elezioni del 24-25 febbraio 2013.

Tuttavia, nonostante la non linearità registrata nel cammino del federalismo, la legislatura nata dalle elezioni del 24-25 febbraio 2013, ha intrapreso passi che vanno nella direzione:

- non solo di confermare la validità dell'impianto normativo sul federalismo, nato dall'art. 119 della Costituzione (2001)²;
- ma addirittura di ricredersi sull'efficacia di detto impianto ai fini delle azioni di riforma e di rilancio dell'economia, rivalutando, in particolare, gli strumenti e criteri ivi maturati (ad es. costi standard in materia sanità, fabbisogni standard in materia di esercizio delle funzioni comunali etc) giudicati particolarmente adeguati per sostenere l'azione "unitaria" di riforma dello Stato, avviata dal Governo Renzi, ma anche e soprattutto per rivitalizzare l'intero sistema istituzionale nella sua articolazione territoriale.

I passi che scandiscono la riconsiderazione circa l'utilità dell'impianto federalistico nella nuova legislatura nazionale sono, tra gli altri, i seguenti:

1. non ha subito interruzione l'attività della Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ed è stata attivata con apposita convocazione (10 ottobre 2013) la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dall'art. 5 della L. 42-/2009 mai prima convocata;
2. sono state approvate il 27 novembre 2013 da parte di tutti i gruppi parlamentari della Camera dei Deputati, con il parere favorevole del Governo, due Mozioni che impegnano quest'ultimo a dare piena e completa attuazione della

legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale.

Nelle mozioni sono state assunte le seguenti posizioni, così sintetizzabili:

- la L. 42/2009 viene riconfermata come strumento per costruire un nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo stato e le autonomie locali, di superamento del sistema di finanza derivata e di realizzazione delle condizioni di autonomia di entrata e di spesa dei comuni, (province), città metropolitane e regioni;
- la piena e completa attuazione della L. 42/2009 corrisponde, nel nuovo contesto economico, alla necessità di razionalizzazione della spesa pubblica, di una sua profonda revisione (spending review), anche per attivare il controllo dei cittadini sulle prestazioni delle amministrazioni pubbliche e la riduzione degli sprechi;
- è indispensabile superare rapidamente la separazione sinora operata tra il percorso del federalismo fiscale ed il processo di riallocazione e riorganizzazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo;
- il meccanismo dei costi e dei fabbisogni standard per regioni e per enti locali, relativo ai livelli essenziali delle prestazioni ed alle funzioni fondamentali rappresenta il modo per effettuare un efficace spending review nel sistema delle autonomie locali;
- viene sollecitata l'estensione di tale meccanismo anche all'apparato centrale dello stato, centro prevalente di spesa pubblica;
- l'urgenza imposta dalla crisi rende necessaria l'accelerazione dei tempi di

La riconsiderazione dell'impianto normativo sul federalismo nella legislatura XVII.

Le mozioni parlamentari del 27 dicembre 2013.

L'audizione del Ministro Del Rio del 10 dicembre 2013.

² L'articolo 119 è rimasto sostanzialmente immutato nella versione del Titolo V oggetto di revisione, come da Disegno di Legge Costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri il 31

attuazione della L. 42/2009 ed il suo completamento entro la fine della XVII legislatura, che ha preso avvio nel 2013.

Passi significativi sono da considerarsi anche le dichiarazioni rese in sede di audizioni presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Tra queste:

- le dichiarazioni rese dal Ministro del Rio (audizione del 10 dicembre 2013), di cui significativo è il seguente passo: *“Il nostro Paese ha bisogno di riprendere in mano in maniera molto decisa l'attuazione del federalismo, che è una delle grandi risorse di questo Paese e non un problema, come purtroppo è stato vissuto e presentato anche recentemente...”* il federalismo *“rappresenta la possibile attuazione di un binomio tra autonomia e responsabilità, di cui la nostra pubblica amministrazione ha massimo bisogno”*;
- le dichiarazioni rese dal Presidente della Corte dei Conti (audizione del 6 marzo 2014): *“Il completamento del percorso (sul federalismo) avviato nella scorsa legislatura è oggi particolarmente urgente. Il consolidamento dei risultati ottenuti nella responsabilizzazione delle gestioni decentrate rappresenta, ad avviso della Corte, una condizione indispensabile per il risanamento finanziario”*.
- le dichiarazioni rese dal Commissario Cottarelli (audizione del 30 gennaio 2014) secondo cui *“l'approccio dei costi standard e dei fabbisogni standard è fondamentale, secondo me, come principio di allocazione dei fondi e anche per la determinazione di quanto deve essere allocato dal centro alla periferia o, meglio, agli enti territoriali”*.
- le dichiarazioni rese dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province

autonome (audizione del 13 marzo 2014), secondo cui *“il federalismo fiscale, oltre che una necessità, rappresenta un'opportunità. In quest'ottica, il processo della riforma federale dello Stato non è affatto da rallentare, tantomeno da rinviare. Proprio la situazione che stiamo attraversando richiede che il federalismo, quando non concepito come mero spostamento di logiche dirigitiche dal centro alla periferia, ma quando inteso come partecipazione e corresponsabilizzazione di tutti, è la strada maestra per risalire la china, premiando anche l'autonomia, non disgiunta dalla responsabilità”*.

L'impianto federalista: motore di rivitalizzazione delle realtà territoriali.

Deve essere sottolineato, a questo punto, che l'impianto federalistico non contiene solo strumenti e criteri utili per il rilancio delle azioni “nazionali” di riforma, ma anche strumenti e criteri utili per rivitalizzare, in modo contestuale con la realtà “nazionale”, le realtà “territoriali”.

Basti pensare:

- all'applicazione che viene proposta dalla normativa sul federalismo di taluni strumenti fondamentali per il riassetto delle istituzioni locali (gestione in forma associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni, applicazione dei parametri sui fabbisogni e sui costi standard nella finanza locale, valorizzazione dei beni assegnati dallo stato agli enti locali e loro valorizzazione etc.);
- o all'avanzamento del principio di responsabilità nella gestione delle entrate e delle spese negli enti territoriali, con l'introduzione di sistemi premianti o sistemi sanzionatori.

In altri termini, l'impianto normativo sul federalismo, così come si è andato strutturando,

Federalismo: motore di rivitalizzazione dei territori.

Federalismo supporto delle azioni di riforma del Governo Renzi.

può essere considerato non solo strumento utile per sostenere le azioni di riforma dello Stato, ma anche come motore di rivitalizzazione delle istituzioni territoriali. Si ritiene di conseguenza il nuovo ciclo di ripresa sarà tanto più consistente, quanto più pervasive saranno le azioni di riforma strutturali non solo al centro ma anche sui territori.

I decreti legislativi in sintesi.

Alla luce di queste ultime considerazioni appare utile ricostruire, anche se in modo estremamente sintetico, l'intero articolato dell'impianto normativo sul federalismo, mettendo l'accento sugli strumenti e le innovazioni di tipo organizzativo contenuti nei vari decreti legislativi e sulle principali modificazioni/revisioni/correzioni, assunte alla data della presente nota.

Questa operazione è stata resa possibile attingendo alla base conoscitiva, che si è andata arricchendo in materia presso la Comunità

Vallo di Diano, nell'ambito del progetto "Agenzia di Innovazione Ricerca Territoriale" (POR Campania FESR 2007-2013) in corso di attuazione, e prestando attenzione ai primi risultati delle fasi di sperimentazione e di implementazione delle innovazioni avviate dal progetto medesimo, presso i comuni del Vallo di Diano³.

Sono stati ricostruiti, in particolare, i quadri sinottici dei decreti legislativi di attuazione della legge 42/2009, mettendo in evidenza essenzialmente le disposizioni riguardanti l'ordinamento dei Comuni e delle Comunità Montane e degli altri istituti concernenti le forme associative, gli obiettivi e gli strumenti ivi contenuti, nonché talune modificazioni/correzioni apportate. Per la loro specificità, sono stati omessi i riquadri riguardanti le misure su Roma Capitale.

Le annotazioni sono state effettuate con riferimento alla data di elaborazione della presente nota.

³ La base conoscitiva della Comunità Montana Vallo di Diano è costituita da "Repertorio normativo sul federalismo", "Schemi di Piani di valorizzazione dei beni demaniali", "Linee guida per la valutazione dei costi-fabbisogni standard", "Repertorio normativo sulla gestione associata", "Schede di sintesi dei modelli e procedure adottate nella gestione associata - Statuti e Regolamenti", "Schemi di delibere di adesione alle forme associative".

I Decreti legislativi in attuazione della L. 42/2009.

1. DECRETO LEGISLATIVO 28 maggio 2010, n. 85

Il decreto legislativo n. 85 di attuazione dell'art. 19 della L. 42/2009 stabilisce i principi generali per l'attribuzione a comuni, (province), città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio. Con questo decreto, si è avviato un percorso innovativo nei livelli di governo locale, caratterizzato da due corsie centrali:

si è avviato il processo di devoluzione agli Enti Territoriali dei beni di proprietà dello Stato, per contribuire ad assicurare, mediante un proprio patrimonio di proprietà degli Enti, l'adozione del principio dell'autonomia delle entrate e delle spese;

il processo di devoluzione viene correlato in maniera diretta alla massima valorizzazione funzionale dei beni trasferiti, cui sono tenuti gli Enti Locali.

Nel decreto sono definiti: i criteri di attribuzione dei beni statali, le tipologie dei beni oggetto di trasferimento, le modalità di trasferimento, le procedure di valorizzazione, i possibili strumenti finanziari, gli accordi di valorizzazione, la costituzione di Società di gestione del Risparmio.

Per i suoi effetti di sviluppo economico, l'accelerazione del percorso del decreto è condizione importante per rivitalizzare le realtà territoriali.

2. DECRETO LEGISLATIVO 26 novembre 2010, n. 216

Del presente decreto i passi salienti sono fondamentalmente i seguenti:

il primo: il decreto è diretto a determinare i fabbisogni standard per comuni e (province), al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica;

il secondo: i fabbisogni standard costituiscono il riferimento cui rapportare progressivamente il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali dei comuni e delle (province) ed ai livelli essenziali delle prestazioni;

il terzo: il decreto legislativo richiama esplicitamente, quali funzioni fondamentali dei comuni e delle (province), quelle esplicitamente individuate nell'art. 21 della L. 42/2009. La determinazione dei fabbisogni standard ha costituito una delle operazioni più complesse dell'intero impianto normativo sul federalismo, completata solo recentemente, nei tempi previsti dalla L. 42/2009, della Delibera del Copaff del 23 dicembre 2013, contenente l'approvazione delle "Note Metodologiche" riguardanti la determinazione dei fabbisogni standard relative alle funzioni fondamentali dei Comuni e (Province) delle Regioni a statuto ordinario.

Si noti che le tematiche sui costi standard e sui fabbisogni standard a livello delle diverse realtà territoriali, in

**Decreto Legislativo
28 maggio 2010, n. 85**

**Decreto Legislativo
26 novembre 2010, n.**

216

quanto ritenute rilevanti nelle azioni di riforma dello Stato e nelle prospettive di riduzione del debito pubblico, sono diventate tematiche centrali nei programmi di revisione della spesa pubblica, come dimostra la costituzione di un apposito Gruppo, nell'ambito del Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica (19 novembre 2013).

Sotto questo profilo, la determinazione dei fabbisogni standard e la sua implementazione a tutti i livelli di governo, assume particolare valenza in riferimento a tre grandi obiettivi tutti ancora da perseguire:

sostituire, mediante questo metodo di calcolo, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica;

concorrere a creare le condizioni di successo della spending review;

garantire la massima responsabilizzazione dei governi locali nonché l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

È da notare, infine, che i contenuti del presente decreto si intrecciano con il tema della definitiva individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni ed alla normativa sulla gestione in forma associata di dette funzioni, considerata strumento strategico per il riassetto istituzionale degli enti territoriali.

3. DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2011 n. 23

Il decreto legislativo n. 23/2011 è stato adottato per disciplinare della L. 42/2009:

l'art. 11, in ordine alle modalità e criteri per il finanziamento delle funzioni di comuni, (province) e città metropolitane;

l'art. 12, in ordine al coordinamento e autonomia delle entrate e delle spese degli enti locali;

l'art. 25, in ordine alla disciplina per la gestione dei tributi e compartecipazione.

Si tratta del decreto legislativo che ha subito le più numerose e rilevanti modifiche, con particolare riferimento, tra l'altro:

alla disciplina dell'IMU e delle altre imposte comunali, oggetto di interventi legislativi (primo tra tutti la L. 44/2012);

alle misure per il finanziamento dei comuni, oggetto tra gli altri, dell'intervento della legge di stabilità 2013;

alla soppressione del fondo sperimentale di riequilibrio;

alle disposizioni in materia di tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES).

Gli istituti normativi di riferimento del Decreto legislativo 23/2011 sono ancora in piena evoluzione. La materia è peraltro materia centrale delle problematiche ancora da risolvere, richiamate nella Mozione parlamentare del 27 novembre 2013.

4. DECRETO LEGISLATIVO maggio 2011, n. 68

Analogamente al decreto legislativo n. 23/2011, anche il decreto legislativo n. 68/2011, riguardante la disciplina fiscale regionale e (provinciale), è stato sottoposto a numerose modifiche. Ulteriori modifiche sono attese in relazione alle recenti misure, già citate, riguardanti:

la Legge recentemente approvata (3 aprile 2014) recante "disposizioni sulle Città metropolitane, sulle (Province), sulle Unioni e Fusioni di Comuni";

il Disegno di legge costituzionale, approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2014, recante disposizioni proprio sulla revisione del Titolo V, a fondamento dell'impianto normativo sul federalismo fiscale e sui rapporti tra stato e regioni.

In ordine ai costi ed ai fabbisogni standard nel settore sanitario, allo stato attuale si dispone delle Note metodologiche per la loro determinazione. Tuttavia, alla data del presente documento (aprile 2014), l'applicazione dei costi standard nel settore sanitario, giudicato metodo di razionalizzazione della spesa sanitaria delle regioni e strumento di contrasto alle inefficienze ed agli sprechi, non c'è ancora l'intesa richiesta tra Governo e Conferenza permanente per la sua implementazione.

5. DECRETO LEGISLATIVO 31 maggio 2011, n. 88

Il Decreto Legislativo n.88 del 31 maggio 2011, in attuazione dell'art. 16 della L. 42/2009, richiama uno dei temi centrali dell'impianto costituzionale, costituito dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, rimasto immutato nel disegno di legge costituzionale di revisione del titolo V (2001): l'impegno dello Stato a destinare risorse aggiuntive e ad effettuare interventi speciali in favore di Comuni, (Province), città metropolitane e Regioni per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Il decreto legislativo dispone, in particolare,

che la programmazione e l'attuazione degli "interventi speciali" debba essere coordinata con gli "interventi ordinari";

che detta programmazione sia perseguita prioritariamente con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), che sostituisce, in virtù dell'art. 4, il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) istituito in sostituzione e con i finanziamenti a finalità strutturali dell'Unione Europea ed i relativi cofinanziamenti nazionali, esclusivamente destinati alla spesa in conto capitale;

che il coordinamento della politica di coesione economica, sociale e territoriale e dei fondi a finalità strutturale dell'Unione Europea sia delegata ad un apposito Ministro (ministro delegato);

che l'ammontare delle risorse da destinare al Fondo per lo sviluppo e la coesione sia determinato in sede di adozione del Documento di Economia e finanza (DEF);

Decreto Legislativo
14 marzo 2011, n. 23

Decreto Legislativo
marzo 2011, n. 68

Decreto Legislativo
31 maggio 2011, n. 88

che per l'accelerazione degli "interventi speciali" viene prevista la stipula di "contratti istituzionali di sviluppo", che destina le risorse del Fondo (FSC) assegnate dal CIPE e individua responsabilità, tempi e modalità di attuazione degli interventi.

Si tratta di strumenti da rimettere al centro delle politiche nazionali, in quanto strettamente collegati con la crescita e l'occupazione.

Allo stato attuale (aprile 2014), mentre non è stato confermato il Ministero per la coesione economica e territoriale, non si ha ancora conoscenza del nuovo assetto organizzativo, previsto per la realizzazione dei compiti e delle funzioni previste dall'art. 119 della Costituzione comma 5.

6. DECRETO LEGISLATIVO 23 giugno 2011, n.118

Il decreto legislativo 118/2011, per i contenuti adottati concernenti l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, oltre che degli Enti locali e dei loro organismi è stato oggetto: in talune norme, di contenziosi e di pronuncia di illegittimità della Corte Costituzionale (sentenza n. 178 dell'11 luglio 2012);

di modifiche a seguito della approvazione della L. 228/2012.

Le norme ivi contenute richiedono ulteriori modifiche, al momento in cui sarà approvato il disegno di legge costituzionale, già citato del 31 marzo 2014, in quanto la revisione del Titolo V della Costituzione è destinato a modificare gli artt. che costituiscono riferimento del medesimo decreto.

7. DECRETO LEGISLATIVO 6 settembre 2011, n. 149

Il decreto legislativo adottato introduce:

sistemi premianti per gli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e che garantiscono il rispetto della normativa adottata dalla L. 42/2009;

sistemi sanzionatori nei confronti degli enti meno virtuosi;

meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli obiettivi economico-finanziari, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario;

forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi nell'azione di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, è previsto l'obbligo per le (province) ed i comuni di redigere una relazione di fine mandato.

Nonostante la rilevanza dei sistemi premiali e sanzionatori, destinati a realizzare il principio della responsabilità e della trasparenza negli Enti Locali:

la disciplina sanzionatoria e premiale degli enti territoriali, ancorché modificata dalla L. 174/2012, non ha trovato ancora attuazione, in assenza dei decreti di attuazione;

è stato introdotto, sempre dalla L. 174/2012 l'obbligo della relazione di inizio mandato comunale e (provinciale);

è stata modificata la normativa sulle verifiche concernenti la regolarità della gestione amministrativo-contabile;

sono state alleggerite le sanzioni, con la legge di stabilità 2013.

Si ritiene, invece, che l'applicazione dei sistemi contenuti nel decreto 149/2011 sia strumento fondamentale per introdurre e diffondere meccanismi di responsabilizzazione dei governi delle risorse pubbliche, alla luce anche dello scarso successo che registra l'uso dello strumento del voto elettorale.

Conclusioni

Gli approfondimenti e gli aggiornamenti effettuati sull'impianto normativo sul federalismo conducono ad almeno tre ordini di conclusioni.

Il primo ordine di conclusioni, può essere avanzato mettendo in luce:

- da un lato, la rinnovata conferma della rilevanza strategica del percorso federalistico nella Legislatura nata dalle elezioni

del 28-29 febbraio 2013, come da atti riportati precedentemente;

- e dall'altro, l'impegno delle forze politiche elette nel nuovo parlamento di completare l'attuazione della L. 42/2009, per portare a soluzione l'azione di riforma intrapresa e il rilanciare l'economia.

La completa attuazione della L. 42/2009, secondo le indicazioni contenute nell'ultima Relazione Semestrale approvata il 23 gennaio 2013,

**Decreto Legislativo
23 giugno 2011, n. 118**

**Decreto Legislativo
6 settembre 2011, n.
149**

**La XVII
legislatura:
confermata la
validità
dell'impianto
normativo sul
federalismo.**

dalla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo e nelle mozioni approvate dalla Camera dei Deputati nella seduta del 27 novembre 2013 richiedono la realizzazione, tra le altre, delle seguenti azioni:

- agire con la massima urgenza per rendere operativo il criterio dei costi standard relativi al servizio sanitario e quello dei fabbisogni standard per comuni (e province), affinché sia consentito agli enti territoriali di contenere le addizionali regionali e locali, inducendo tutti gli amministratori alla massima responsabilizzazione;
- adottare tutte le iniziative necessarie per definire ed implementare i sistemi perequativi regionali e comunali, a partire dal percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni ed alle funzioni fondamentali dei comuni;
- realizzare il sistema di finanziamento della spesa in conto capitale degli enti territoriali, con particolare riferimento alla perequazione infrastrutturale;
- assumere iniziative per attuare le regole introdotte in materia di meccanismi sanzionatori e premiali, migliorando quelle che inducono con certezza una modifica dei comportamenti amministrativi nella direzione della responsabilità e della virtuosità;
- verificare il motivo della mancata emanazione dei decreti PCM che completano il percorso del federalismo demaniale;
- verificare lo stato di attuazione di tutti i decreti legislativi approvati, comprensivi degli atti amministrativi previsti, al fine di definire un percorso per la loro reale definitiva entrata in vigore;
- considerare l'esigenza che gli interventi legislativi che sono riconducibili al federa-

lismo fiscale, sia quelli che rispettano le gli strumenti e le procedure stabilite dalla L. 42/2009, sia quelli che vengono adottati al di fuori di questi, siano affrontati "in modo organico, mirando a definire un quadro coerente e stabile di organi, procedure, strumenti, in modo che di volta in volta possono essere rideterminati, in relazione all'andamento dell'economia ed agli obiettivi di finanza pubblica, i valori quantitativi, ma l'architettura dei rapporti istituzionali e delle modalità di decisione rimanga consolidata". Ripetuti interventi legislativi, anche a breve distanza di tempo, operati attraverso la decretazione d'urgenza, per quanto dettati da ragioni di emergenza, determinano una situazione di precarietà e incertezza che dovrebbe sicuramente essere evitata, quando si mette mano a riforme di grande rilevanza istituzionale e/o economica, tendenzialmente destinate a esplicitare i loro effetti nel medio-lungo periodo".

Il secondo ordine di conclusioni nasce dal riscontro delle caratteristiche di discontinuità e di non linearità del percorso normativo sul federalismo e dalla valutazione degli effetti negativi generati dalle situazioni di precarietà ed incertezza delle azioni politiche nazionali.

Si ritiene, in proposito, che il rischio di irreversibilità del declino di molte aree meridionali, quale emerge dai cento indicatori già noti, è imputabile, frequentemente, proprio alle situazioni di incertezza e di precarietà che caratterizzano l'attuazione delle misure legislative adottate e la realizzazione degli atti esecutivi dell'intervento pubblico. Il caso della precarietà ed incertezza dell'impianto normativo sul federalismo è da considerarsi, sotto questo aspetto, caso emblematico di una si-

**Discontinuità ed
inerzia dei processi di
attuazione.**

**Gli effetti perversi
dell'inerzia.**

tuazione generale dell'apparato legislativo ed attuativo degli interventi pubblici.

Infatti, per quanto, negli ultimi tempi, siano state adottate molte leggi sulla razionalizzazione della spesa pubblica e sul riassetto delle istituzioni, spesso le azioni previste non vengono di fatto realizzate o perché non vengono adottati i provvedimenti di attuazione o perché prende il sopravvento lo stato d'inerzia dell'apparato pubblico, o perché ritardano i processi decisionali.

Si ha motivo di credere che talvolta lo stato d'inerzia non è casuale, bensì il risultato di decisioni chiaramente destinate ad ostacolare o a ritardare il cammino delle riforme.

Il terzo ordine di conclusione riguarda gli effetti dello stato di inerzia nelle regioni meridionali: in esse è da ritenere che l'inerzia dei processi decisionali sia massima e rilevanti gli effetti perversi sulle strutture economiche e sulle disuguaglianze sociali. Tra gli effetti, rilevante è la moltiplicazione delle disuguaglianze tra coloro che, anche in situazione di inerzia, percepiscono, in quanto inclusi negli apparati politico-istituzionali, comunque i benefici risultanti da diritti acquisiti e coloro che, senza diritti, ne sono esclusi.

Il secondo rilevante effetto, indotto dalla scarsa credibilità degli apparati politico-istituzionali è il dissolvimento degli strumenti di politica di sviluppo, peraltro tutti previsti nell'impianto federalistico:

- la programmazione degli interventi speciali: comma 5 dell'art. 19 della Costituzione;
- la messa a punto del Fondo per la coesione economica e territoriale: art. 16 della L. 42/2009;
- il coordinamento tra risorse ordinarie, risorse messe a disposizione dei fondi strutturali europei e risorse di cofinanzia-

mento;

- l'attivazione di contratti;
- la razionalizzazione della spesa pubblica attraverso l'implementazione della gestione in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni;
- la valorizzazione dei beni demaniali;
- l'applicazione dei costi e dei fabbisogni standard per superare il criterio della spesa storica e il progressivo indebitamento pubblico.

Si tratta di misure che vanno tolte dal limbo dell'inerzia e riportate nelle agende delle decisioni pubbliche e private, ai fini di attivare anche a livello locale circuiti virtuosi di sviluppo e di occupazione.

È casuale lo stato di inerzia?

Uscire dal limbo.

DIMENSIONE DEL SETTORE PUBBLICO E GRADO DI SVILUPPO DELLE REGIONI.

di Cristina Pietrantuono.

1. Spazio Aperto con la presente nota statistica si propone di mettere in evidenza la correlazione inversa tra il peso percentuale (%) del settore pubblico nella formazione del Pil ed il grado di sviluppo delle regioni italiane in termini di Pil pro-capite.

Si ritiene, in proposito, che il peso delle componenti pubbliche (o di quelle private) nella formazione del Pil sia un buon indicatore delle caratteristiche strutturali dei sistemi regionali.

Le componenti pubbliche, infatti, sono:

- generatrici di beni e servizi non destinabili alla vendita (servizi amministrativi, funzioni di governo locale, servizi sanitari, sociali, scolastici, etc);
- caratterizzate da un'utenza spesso esclusivamente di livello locale e/o regionale e quindi non orientate alle esportazioni;
- prevalentemente sostenute, nel caso delle regioni meridionali, dalle risorse pubbliche di trasferimento dalle regioni del Nord.

Di conseguenza, le realtà regionali dove si registrano valori maggiori del peso % del settore

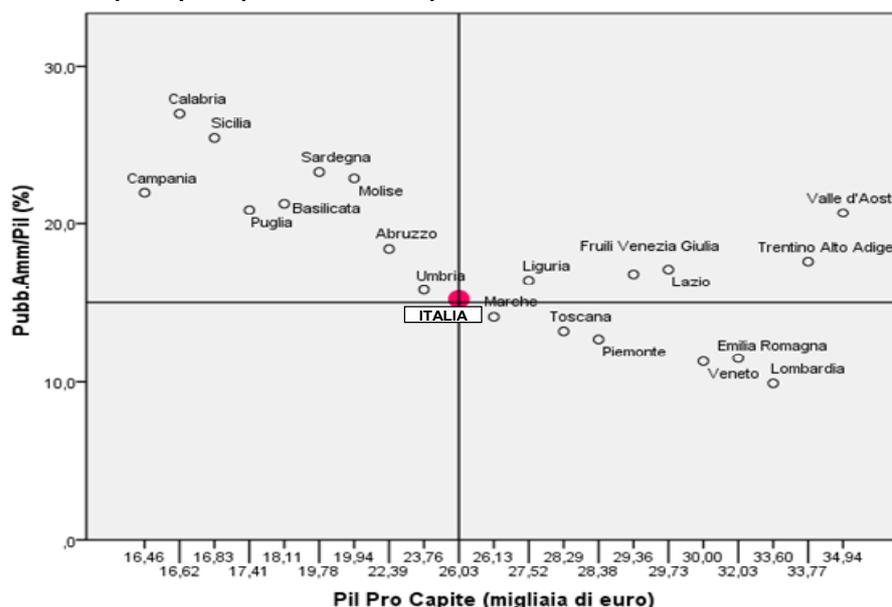
pubblico nella formazione del Pil sono quelle caratterizzate da minori livelli di sviluppo economico in termini di Pil pro-capite e viceversa.

2. Ai fini di verificare questa correlazione si è proceduto nel modo seguente:

- i dati assunti a base della verifica sono i dati ISTAT, relativi alla serie dei Conti Economici Regionali. Gli anni di riferimento adottati sono il 2000, 2005 e 2011;
- è stato calcolato il peso % del settore pubblico nella formazione del Pil come rapporto percentuale tra il valore aggiunto generato dalla pubblica amministrazione e il totale Pil a prezzi di mercato per gli anni di riferimento 2000, 2005, 2011;
- per i medesimi anni sono stati utilizzati i valori del Pil pro-capite regionale;
- gli indicatori del Pil pro-capite e del peso percentuale del settore pubblico nella formazione del Pil sono stati ordinati nel

Grafico 1 e nel **Prospetto 1**.

Grafico 1 – Pil pro-capite e peso % del settore pubblico nella formazione del Pil. Anno 2011



Fonte: Elaborazione Territorio Spa su dati Istat

...il peso delle componenti pubbliche (o di quelle private) nella formazione del Pil sia un buon indicatore delle caratteristiche strutturali dei sistemi regionali.

...le realtà regionali dove si registrano valori maggiori del peso % del settore pubblico nella formazione del Pil sono quelle caratterizzate da minori livelli di sviluppo economico in termini di Pil pro-capite...

3. Dalla lettura degli indicatori corrispondenti è possibile notare che:

- l'elevata incidenza del settore pubblico nella formazione del Pil è caratteristica delle regioni meridionali. In particolare, la regione che registra il valore più alto dell'indicatore è la Calabria dove, al 2011, più di un quarto del Pil (il 27%) è stato generato dalla Pubblica Amministrazione. Seguono: la Sicilia (25,5%); la Sardegna (23,3%); il Molise (22,9%); la Campania (22,0%), la Basilicata (21,3%) e la Puglia (20,9);
- agli ultimi posti della graduatoria sono collocate le regioni più sviluppate del Nord, Lombardia (9,9%); Veneto (11,3%); Emilia Romagna (11,5%); Piemonte (12,7%); Toscana (13,2%) che insieme alle Marche (14,1%) registrano valori dell'indicatore inferiori alle media nazionale (15,2%).

La correlazione inversa tra il peso % del settore pubblico nella formazione del Pil e lo sviluppo delle regioni in termini di Pil pro capite è stato messo in evidenza nel **Prospetto I** dove per ciascun dei tre anni di riferimento (2000, 2005, 2011) sono state costruite graduatorie per regione in funzione dei valori decrescenti del peso % del settore pubblico nella formazione del Pil e dei valori del Pil pro-capite.

Risulta dal Prospetto che le regioni in cui il settore pubblico, generatore di servizi non destinati alla vendita, registra una maggiore incidenza nella formazione del Pil sono caratterizzate da minori livelli di sviluppo misurati in termini di Pil pro-capite (rispetto a tale relazione fanno eccezione le regioni a statuto speciale e la regione Lazio).

Infatti, la Calabria risulta, per ogni anno, la regione al primo posto per peso % del settore pubblico nella formazione del Pil e all'ultimo

...le regioni in cui il settore pubblico, generatore di servizi non destinati alla vendita, registra una maggiore incidenza nella formazione del Pil sono caratterizzate da minori livelli di sviluppo misurati in termini di Pil pro-capite...

Prospetto I – Graduatorie regionali per peso % P.A./ Pil e per Pil pro-capite. Anni 2000,2005, 2011.

2000				2005				2011			
% P.A./Pil		Pil pro-capite		% P.A./Pil		Pil pro-capite		% P.A./Pil		Pil pro-capite	
Posto Grad.	Regioni										
1	Calabria	1	T.A. Adige	1	Calabria	1	V.d'Aosta	1	Calabria	1	V.d'Aosta
2	Sicilia	2	Lombardia	2	Sicilia	2	Lombardia	2	Sicilia	2	T.A. Adige
3	Sardegna	3	V.d'Aosta	3	Basilicata	3	T.A. Adige	3	Sardegna	3	Lombardia
4	Molise	4	E.Romagna	4	Campania	4	E.Romagna	4	Molise	4	E.Romagna
5	Campania	5	Veneto	5	Sardegna	5	Lazio	5	Campania	5	Veneto
6	Basilicata	6	Lazio	6	Molise	6	Veneto	6	Basilicata	6	Lazio
7	Puglia	7	F.V.Giulia	7	Puglia	7	F.V.Giulia	7	Puglia	7	F.V.Giulia
8	Lazio	8	Piemonte	8	V.d'Aosta	8	Piemonte	8	V.d'Aosta	8	Piemonte
9	V.d'Aosta	9	Toscana	9	Abruzzo	9	Toscana	9	Abruzzo	9	Toscana
10	Abruzzo	10	Liguria	10	Lazio	10	Liguria	10	T.A. Adige	10	Liguria
11	T.A. Adige	11	Marche	11	F.V.Giulia	11	Marche	11	Lazio	11	Marche
12	Liguria	12 Italia		12	Liguria	12 Italia		12	F.V.Giulia	12 Italia	
13	Umbria	13	Umbria	13	T.A. Adige	13	Umbria	13	Liguria	13	Umbria
14	F.V.Giulia	14	Abruzzo	14	Umbria	14	Abruzzo	14	Umbria	14	Abruzzo
15 Italia		15	Molise	15 Italia		15	Molise	15 Italia		15	Molise
16	Marche	16	Sardegna	16	Marche	16	Sardegna	16	Marche	16	Sardegna
17	Toscana	17	Basilicata	17	Toscana	17	Basilicata	17	Toscana	17	Basilicata
18	Piemonte	18	Puglia	18	Piemonte	18	Puglia	18	Piemonte	18	Puglia
19	Veneto	19	Sicilia	19	E.Romagna	19	Sicilia	19	E.Romagna	19	Sicilia
20	E.Romagna	20	Campania	20	Veneto	20	Campania	20	Veneto	20	Calabria
21	Lombardia	21	Calabria	21	Lombardia	21	Calabria	21	Lombardia	21	Campania

Fonte: Elaborazione Territorio Spa su dati Istat

posto per Pil pro-capite. Al contrario, la Lombardia che, per ogni anno, occupa l'ultimo posto per peso % del Settore Pubblico nella formazione del Pil risulta, in funzione del Pil pro-capite, al secondo posto per gli anni di riferimento 2000, 2005 e al terzo posto per il 2011.

3. Le evidenze emerse vanno considerate alla luce delle azioni di riforma in atto a livello nazionale ed in particolare alle necessità di razionalizzazione della spesa pubblica, con l'introduzione dei molti strumenti messi a disposizione dalla recente legislazione nazionale, compresi quelli risultanti dall'impianto normativo sul federalismo.

Autonomia più responsabilità costituiscono gli ingredienti più razionali non solo per rilanciare l'economie delle regioni ma anche per superare le attuali condizioni di squilibrio territoriale.

Spazio Aperto

gennaio - aprile 2014

Periodico della
Territorio s.p.a.Direttore Responsabile
Raffaele ParadisoDirezione, redazione e stampa
Via Di Giura - Centro Direzionale
85100 Potenza
Tel 0971 - 441404
Fax 0971 - 51852Registrazione
Registro Stampa n. 403/10
Registro della Volontaria Giurisdizione n. 365/10
presso il Tribunale di Potenza