

VI. APPROFONDIMENTI AL CAPITOLO 6

VI.1 *Il Termometro del federalismo*

Su un problema di interesse generale come quello del decentramento e, più in generale del federalismo, esiste l'oggettiva esigenza di creare degli strumenti di divulgazione nei confronti di tutti i soggetti interessati – tra i quali rientrano *in primis* gli stessi cittadini – volti a rendere conto della situazione attuale e della sua evoluzione nel tempo. A tale specifica esigenza cerca di rispondere il “Termometro del federalismo”. Si tratta di un *set* di cinque indicatori che, utilizzando la banca dati Conti Pubblici Territoriali, da un lato mettono in luce alcune caratteristiche fondamentali del modello attuale di federalismo fiscale e, dall'altro, se calcolati in modo sistematico, sfruttando gli aggiornamenti annuali della banca dati stessa, possono contribuire a far luce sugli effetti finanziari conseguenti all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. È importante che tale analisi venga condotta a livello territoriale, visto che proprio alcune variabili, come la specialità dell'autonomia di alcune Regioni e Province nonché il diverso livello di sviluppo economico, hanno fortemente influito sul modello di federalismo.

In effetti, i cinque principali indicatori attraverso i quali il “termometro” intende misurare lo stato di attuazione del federalismo in Italia (cfr. Tabella VI.1), considerano alcuni aspetti al centro della complessiva riforma del Titolo V, ma anche delle specifiche disposizioni in materia di federalismo fiscale di cui all'articolo 119.

Riguardano sicuramente il complesso della riforma l'Indicatore A) “Livello di decentramento della spesa pubblica complessiva” e l'indicatore F) “Ruolo delle regioni nel finanziamento degli enti locali”. Il primo serve, in un certo senso, a dare conto dell'effettivo decentramento di funzioni dallo Stato alle autonomie, visto che, se tale decentramento dovesse verificarsi, dovrebbe anche aumentare – rispetto ai valori attuali comunque già significativi – la quota del totale della spesa pubblica gestita dagli enti territoriali. Inoltre esso serve anche a monitorare gli eventuali cambiamenti circa il ruolo delle regioni e degli enti locali nella gestione del totale della spesa pubblica decentrata, attualmente quasi paritario.

Il secondo, calcolando l'incidenza dei trasferimenti effettuati dalle Regioni sul complesso delle entrate degli enti locali, permette invece di raccogliere indicazioni significative sulla diversa propensione delle singole Regioni a gestire le funzioni a esse attribuite utilizzando gli enti locali, come richiederebbe il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione.

In particolare il rispetto di tale principio risulterebbe confermato qualora, come sembra stia attualmente avvenendo, l'importanza di tali trasferimenti dalle Regioni nei bilanci degli enti locali dovesse tendere ad aumentare.

TABELLA VI.1 GLI INDICATORI DEL “TERMOMETRO DEL FEDERALISMO”

OGGETTO DELLA MISURAZIONE		INDICATORE	METODO DI CALCOLO
A)	Livello di decentramento della spesa pubblica complessiva	Quota del totale della SPC gestita da ciascun livello di governo	SPC di ciascun livello di governo in % della SPC (al netto, per lo Stato, delle spese per interessi sul debito pubblico e per trasferimenti agli enti previdenziali). L'indicatore può essere costruito sui dati nazionali e regionalizzati. Inoltre può essere costruito con riferimento alla SPC articolata per settori funzionali o in base alla classificazione economica (spese correnti e in conto capitale)
B)	Livello di decentramento del gettito tributario	Quota del totale delle entrate tributarie, direttamente percepita da ciascun livello di governo	Tributi propri + tributi in compartecipazione delle regioni e degli enti locali in % delle entrate tributarie di Stato, regioni e enti locali. Per le regioni ordinarie, essendo la compartecipazione Iva distribuita con criteri perequativi, le entrate tributarie corrispondono al totale dei tributi propri: Per le regioni speciali e gli enti locali, ai tributi propri vanno sommati i trasferimenti dallo Stato per compartecipazioni. Per lo Stato, le entrate tributarie corrispondono al totale dei tributi propri, al netto delle somme incassate da enti locali e regioni speciali per trasferimenti relativi a tributi in compartecipazione L'indicatore può essere costruito sui dati nazionali e regionalizzati
C)	Ruolo delle entrate tributarie nel finanziamento degli enti territoriali.	Incidenza delle entrate tributarie sul totale delle entrate correnti di ciascun livello di governo	Per le regioni e per gli enti locali, il totale delle entrate tributarie (da tributi propri e da tributi in compartecipazione) ripartiti in base al gettito prodotto localmente) in % del totale delle rispettive entrate correnti. L'indicatore può essere costruito sui dati nazionali e regionalizzati.
D)	Autonomia di entrata degli enti territoriali.	Incidenza delle entrate manovrabili sul totale delle entrate correnti di ciascun livello di governo	Per le regioni e gli enti locali, le entrate da tributi propri + le altre entrate proprie correnti (tariffe, vendita beni e servizi, rendite patrimoniali, ecc.) in % del totale delle entrate correnti. L'indicatore può essere costruito sui dati nazionali e regionalizzati.
E)	Equalizzazione della capacità fiscale degli enti territoriali.	Per le regioni ordinarie e per gli enti locali, riduzione del divario Nord-Sud in termini di entrate tributarie procapite, una volta che ad essi siano aggiunti i trasferimenti perequativi assegnati dallo Stato	Divario % tra il Nord e il Sud in termini di: a) entrate tributarie pro capite (proprie e in compartecipazione); b) a + trasferimenti perequativi dallo Stato pro capite
F)	Ruolo delle regioni nel finanziamento degli enti territoriali.	Quota delle entrate correnti degli enti locali costituita da trasferimenti assegnati dalle regioni	Per gli enti locali, incidenza dei trasferimenti dalle regioni (correnti e in conto capitale) sul totale delle entrate (correnti e in conto capitale). L'indicatore può essere costruito sui dati nazionali e regionalizzati.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

Gli altri indicatori riguardano in modo più diretto l'articolo 119⁵⁸ e, quindi, la riforma del modello di federalismo fiscale. Anche se le disposizioni di questo articolo possono essere variamente interpretate, esiste un consenso diffuso sul fatto che, da una sua corretta attuazione, dovrebbe comunque discendere: un rafforzamento del ruolo delle entrate tributarie nel finanziamento degli enti territoriali e della loro autonomia di entrata; il mantenimento di un sistema di perequazione in grado di permettere a tutti gli enti – compresi quelli con minore capacità fiscale – di svolgere le funzioni loro assegnate.

Il ruolo delle entrate tributarie è rilevato dagli indicatori B) “Livello di decentramento del gettito tributario” e C) “Ruolo delle entrate tributarie nel finanziamento degli enti territoriali”. Il primo concerne la distribuzione del gettito tributario complessivo tra i livelli di governo; il secondo mette invece in evidenza il ruolo delle entrate tributarie tra le fonti di finanziamento corrente degli enti territoriali.

L'autonomia di entrata degli enti territoriali è misurata dall'indicatore D) “Autonomia di entrata degli enti territoriali”. Il rapporto tra entrate manovrabili (cioè le entrate delle quali, le regioni e gli enti locali, possono modificare il gettito per adeguarlo alle proprie esigenze di spesa) rispetto al totale delle entrate correnti è infatti generalmente considerato significativo a questo riguardo. Anche qui, una corretta attuazione dell'articolo 119 dovrebbe comportare un incremento dei valori finora riscontrati.

Infine, la perequazione è valutata attraverso l'indicatore E) “Equalizzazione della capacità fiscale degli enti territoriali”. L'Indicatore illustra in che misura i trasferimenti perequativi dello Stato sono in grado di correggere il divario, tra enti territoriali del nord e quelli del sud, in termini di entrate tributarie pro capite dovuto alla diversa capacità fiscale, in questo modo facilitando un normale esercizio delle funzioni trasferite in tutto il territorio nazionale. I valori attuali sono per certi aspetti confortanti, nel senso che il divario tra Nord e Sud, pur significativo, risulta ridotto per effetto dei trasferimenti perequativi sia per le regioni ordinarie che per gli enti locali (cioè per gli enti nei confronti dei quali esiste un sistema nazionale di perequazione). L'attuazione della riforma del modello di federalismo fiscale, dovrebbe, quindi, almeno riuscire a mantenere inalterata la situazione attuale. Gli indicatori del termometro del federalismo vengono costantemente monitorati nell'ambito del gruppo di lavoro CPT.

⁵⁸ Le riforme introdotte a partire dalla seconda metà degli anni Novanta hanno innescato un processo di decentramento i cui effetti sono già visibili ma, dall'attuazione dell'articolo 119, ci si dovrebbe attendere un ulteriori sviluppi in questa direzione.

VI.2 Il raccordo tra i CPT e la Contabilità Nazionale

I Conti Pubblici Territoriali producono, come si è detto, un conto finanziario di cassa senza effettuare significative riclassificazioni sulle fonti dirette. Inoltre, negli ultimi anni, i CPT sono stati oggetto di una crescente attenzione da parte di decisori pubblici, analisti e studiosi. Ciò ha portato alla necessità, ancora più sentita a seguito dell'inserimento del progetto nel Sistema Statistico Nazionale SISTAN, di confrontarsi e raccordarsi con le altre statistiche ufficiali che, pur partendo da presupposti diversi, forniscono dati su fenomeni largamente sovrapponibili a quelli misurati da CPT, come ad esempio Conto Consolidato della Pubblica Amministrazione elaborato dalla Direzione di Contabilità Nazionale dell'ISTAT.

In uno spirito di collaborazione e trasparenza da alcuni anni è stata avviata con l'ISTAT un'attività sistematica di raffronto e raccordo tra le due fonti. L'analisi è riferita alle spese in conto capitale del Settore delle Amministrazioni Pubbliche e ai totali nazionali.

La scelta è stata guidata dalla necessità di identificare un'area di confronto comune ai due strumenti, individuata nella PA (in quanto la definizione di SPA non è presente nel Sistema della Contabilità Nazionale) e, in tale ambito, nell'aggregato maggiormente significativo per l'analisi delle politiche per lo sviluppo, ovvero la spesa in conto capitale come definita dalla Contabilità Nazionale, cioè al netto delle spese per operazioni finanziarie⁵⁹.

L'attività di comparazione ha portato a un approfondimento delle caratteristiche dei due strumenti, e ne ha messo in luce analogie e differenze, queste ultime riconducibili soprattutto alle fonti utilizzate e alla classificazione dei flussi nelle varie voci economiche. Altre divergenze metodologiche sono riscontrabili tra i due strumenti ma, in considerazione dell'area di confronto prescelta (limitata alle spese in conto capitale della PA), non hanno avuto un'effettiva incidenza sugli esiti dell'analisi. Ci si riferisce in particolare ai seguenti aspetti:

- **universo analizzato:** (Settore Pubblico Allargato per CPT, Pubblica Amministrazione per l'ISTAT). Tuttavia, essendo il confronto limitato alla sola PA, gli enti rilevati risultano largamente sovrapponibili seppure vi siano alcune differenze poco rilevanti. Esse riguardano gli Enti di previdenza e alcuni enti minori. Per i primi, i dati elaborati dalla Contabilità Nazionale ISTAT fanno riferimento a un universo che differisce da quello utilizzato sempre in sede ISTAT nelle pubblicazioni relative ai bilanci finanziari, che costituiscono in questo caso la fonte di base per i dati CPT, per l'inclusione o meno

⁵⁹ Per ulteriori dettagli sulle diverse definizioni di "Spesa in Conto Capitale", si veda il Paragrafo 6.1.

delle casse autonome volontarie, ovvero enti che non gestiscono contributi previdenziali obbligatori;

- **metodo di valutazione dei flussi:** (competenza economica nelle stime di Contabilità Nazionale, pagamenti di cassa nei Conti Pubblici Territoriali). Tuttavia, le voci di Spesa in Conto Capitale valutate dall'ISTAT si basano quasi esclusivamente sugli effettivi pagamenti (ritenuti, per tali categorie di spesa, la migliore approssimazione della competenza economica che possa fondarsi su dati osservabili) e risultano pertanto pienamente coerenti con le valutazioni prodotte nel sistema CPT qualora, come in questo caso, il confronto sia circoscritto al conto capitale al netto delle partite finanziarie;
- **differente classificazione settoriale** (COFOG per la Contabilità Nazionale; una sua rielaborazione, più aderente agli ambiti tematici d'intervento della programmazione comunitaria, per CPT). Al momento il confronto è operato per la spesa complessiva non articolata per settore.

Quanto alle fonti utilizzate, alcune differenze sono state individuate relativamente alle spese dello Stato. Il sistema CPT ricorre, infatti, ai dati del Rendiconto Generale, mentre l'ISTAT utilizza informazioni *ad hoc* fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato, in cui i dati del bilancio sono, anche se non in misura sostanziale, rielaborati per una maggiore coerenza con le definizioni del SEC95⁶⁰.

In particolare, per le voci registrate secondo il criterio di cassa (la maggior parte delle spese in conto capitale), l'ISTAT utilizza i dati del Rendiconto modificati per incorporare gli effetti delle Operazioni di Tesoreria, al fine di meglio identificare l'effettiva "uscita" dei flussi verso l'economia.

Quanto invece alle definizioni delle categorie economiche, il Sistema CPT adotta una classificazione analoga a quella utilizzata nei documenti contabili degli Enti Pubblici, mentre la Contabilità Nazionale fa riferimento alla classificazione definita dal SEC95. Con l'eccezione di alcune voci

⁶⁰ Il Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali (SEC95) rappresenta l'applicazione a livello europeo del *System of National Accounts* (SNA93) delle Nazioni unite. Il SEC95 fissa regole applicative, a volte anche convenzionali, che non sono espressamente richiamate nello SNA, e che per alcuni versi possono anche tradursi in scostamenti dallo stesso, anche se generalmente di limitata importanza. I conti nazionali per settore istituzionale rappresentano la riproduzione dei conti generali del Paese per ciascuno dei settori e sottosettori nei quali sono raggruppati gli operatori visti come centri di decisione nel campo economico e finanziario. Essi descrivono le relazioni economiche e finanziarie che si instaurano tra gli operatori, pongono in luce i loro comportamenti in ordine ai diversi momenti del circuito del reddito e misurano il loro apporto ai conti generali; in altri termini essi hanno la capacità di descrivere i comportamenti degli operatori nei momenti della produzione, della distribuzione primaria e secondaria e della redistribuzione del reddito e della ricchezza, dell'impiego finale delle risorse, della formazione del risparmio e dell'attività finanziaria.

economiche che sono previste dai bilanci pubblici, e quindi da CPT, ma non dalla classificazione SEC95⁶¹, si tratta per lo più di differenze di tipo essenzialmente lessicale (ad esempio CPT adotta la dizione “Beni mobili e immobili”, la Contabilità Nazionale quella “Investimenti fissi lordi”).

Per esaminare in dettaglio le riclassificazioni che la Contabilità Nazionale effettua sulle voci della Spesa in Conto Capitale dei bilanci pubblici, appare opportuno distinguere tra le diverse componenti, ovvero: Investimenti fissi lordi, Trasferimenti in conto capitale a imprese, famiglie e istituzioni sociali, e Somme non attribuibili. Per gli investimenti fissi lordi, definiti dal SEC95 come acquisizioni nette (ossia al netto delle cessioni) di capitale fisso, l'ISTAT, diversamente da CPT, provvede a:

- contabilizzare le vendite a detrazione degli acquisti, come “spesa negativa”;
- includere le spese per il *software*, generalmente classificate in bilancio tra le spese correnti;
- riclassificare da conto corrente a conto capitale la spesa per acquisti di beni durevoli, che i bilanci pubblici spesso comprendono tra gli acquisti di beni e servizi;
- valutare gli acquisti di terreni in una voce separata denominata “acquisti netti di attività non finanziarie non prodotte”.

La banca dati CPT, d'altro canto, non include nel conto capitale le spese di investimento nel settore della difesa (ciò al fine di evitare che tali spese, che presentano una variabilità notevole e la cui titolarità a figurare nell'aggregato della spesa connessa allo sviluppo può apparire controversa, costituiscano un fattore distorcente delle analisi sull'intervento pubblico)⁶², né considera, per la sua natura di conto regionale, le spese legate a movimentazioni di fondi verso l'estero.

⁶¹ È il caso ad esempio delle cosiddette “Somme non attribuibili”, in conto corrente e in conto capitale, che CPT classifica all'interno di categorie omonime, laddove il SEC, non prevedendo voci di tipo residuale, ricorre all'analisi dell'effettiva natura del flusso al fine di classificarlo in una delle voci economiche previste dal Sistema. L'ISTAT provvede inoltre a escludere dal conto economico le poste relative a transazioni di carattere esclusivamente finanziario quali “Concessioni di Crediti” e “Partecipazioni e Conferimenti”, talvolta inserite nei bilanci tra le spese in conto capitale.

⁶² A questo proposito è importante segnalare come anche l'ISTAT abbia recentemente rivisto al ribasso la stima della spesa per investimenti in tale settore in occasione della pubblicazione delle serie revisionate dei Conti Nazionali per il periodo 1992-2000, riducendo così le differenze con i CPT relative a questa voce. Tale revisione è stata determinata dall'emergere di più elevate spese per beni militari non riutilizzabili a fini civili, che il Sistema dei Conti Nazionali richiede di riclassificare in parte corrente. Nei Conti Pubblici Territoriali, data l'impossibilità di distinguere nelle fonti le spese per beni non riconvertibili a usi civili, si è deciso di escludere dal conto capitale la totalità di tale voce, riclassificandole in parte corrente. Cfr. ISTAT [2006].

Per i trasferimenti in conto capitale, definiti dal SEC95 come flussi unilaterali privi di contropartita, che implicano l'acquisto o la cessione di una o più attività, l'ISTAT, oltre a distinguere i contributi agli investimenti dagli altri trasferimenti, riclassifica i contributi in conto interessi spostandoli da Spesa in Conto Capitale a Spesa in Conto Corrente (classificandoli tra i contributi alla produzione).

Le differenze tra ISTAT e CPT risultano particolarmente significative relativamente alla quantificazione dei trasferimenti alle imprese erogati dal Fondo Innovazione Tecnologica (FIT). Infatti, mentre CPT, come si è detto, fa riferimento all'effettivo erogato alle imprese, l'ISTAT prende in considerazione le uscite dalle contabilità speciali afferenti al Fondo, depurandole della parte che costituisce concessione di credito e quindi considerata una posta finanziaria. I due valori risultano diversi, per effetto di un cambiamento nella normativa che regola i trasferimenti dal FIT⁶³.

Per la voce "Trasferimenti a imprese", l'ISTAT non imputa alla spesa in conto capitale la parte dei versamenti al Fondo Ricerca Applicata destinata ad altre amministrazioni pubbliche, considerata invece integralmente nella base dati CPT. La Contabilità Nazionale ha, infatti, la possibilità di distinguere, a livello nazionale (una puntuale suddivisione territoriale, necessaria per il sistema CPT, appare sicuramente più problematica), le diverse tipologie di intervento di tale fondo e di evidenziare esclusivamente gli effettivi trasferimenti unilaterali alle imprese. Per le stime a partire dal 2001, una ulteriore significativa ragione di differenza è dovuta al trattamento degli apporti di capitale alle Ferrovie dello Stato operato dall'ISTAT. A seguito di un pronunciamento di EUROSTAT, infatti, l'ISTAT ha classificato tali apporti, riportati nel bilancio dello Stato tra le partecipazioni azionarie, come trasferimenti in conto capitale.

I Conti Pubblici Territoriali, per loro natura, non operano significative riclassificazioni delle fonti contabili e hanno, pertanto, mantenuto detti conferimenti tra le partite finanziarie a eccezione della sola parte relativa alla

⁶³ Gli incentivi alle imprese regolati da tale legge hanno infatti subito una sostanziale modifica nelle modalità di erogazione con l' art. 30 della Legge Finanziaria 1999 (L.448/1998): fino al 31.12.1998 le erogazioni avvenivano senza verifica dello stato d'avanzamento dei progetti, determinando un'ovvia lievitazione delle giacenze di conto corrente aperte dai singoli istituti di credito per la gestione degli interventi. A partire dal 1999 è stato invece previsto un trasferimento delle risorse dal Ministero al sistema bancario commisurato alle effettive esigenze di finanziamento delle iniziative sulla base dello stato di avanzamento dei progetti. Ciò ha prodotto, come diretta conseguenza, che le uscite di tesoreria dall'anno 1999 relative alla L.448/1998 non coincidono esattamente con l'ammontare di quanto effettivamente trasferito alle imprese, poiché le banche concessionarie hanno erogato anche le giacenze sui conti correnti maturate fino a quel periodo.

copertura delle perdite di esercizio delle Ferrovie (ovviamente per gli anni in cui tali perdite si sono verificate).

Questa scelta privilegia la natura economica della spesa e la sua finalità di sviluppo. Per le Somme non attribuibili in conto capitale, presenti nei bilanci dei diversi enti, poiché il SEC95 non prevede l'utilizzo di voci residuali, l'ISTAT effettua una riattribuzione tra le varie voci del conto, dopo un'attenta analisi delle poste che le compongono. Questo avviene soprattutto per le Amministrazioni Regionali per le quali il ricorso alla categoria residuale è più frequente. Ciò comporta che in Contabilità Nazionale in seguito ai consolidamenti dei trasferimenti tra amministrazioni pubbliche, solo una parte di tali somme sia considerata nelle spese in conto capitale, laddove CPT le esclude totalmente dal processo di consolidamento.