

L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI TERRITORIALI*

Ciro Giuseppe Imperio,⁺ Gabriella Mariggì,⁺⁺ Francesca Marino⁺⁺⁺

1) L'autonomia finanziaria 'di entrata' e 'di spesa'; 2) L'art. 119 Cost.: l' 'autosufficienza' finanziaria degli enti territoriali; 3) La legge delega n. 42/2009 e il decreto attuativo del federalismo regionale n. 68/2011: i principi e le criticità nell'attuazione della delega; 4) Autonomia finanziaria e vincoli di bilancio; 5) L'Evoluzione delle entrate negli enti territoriali secondo i dati CPT; 6) Le entrate degli enti territoriali: la Puglia e gli aggregati di regioni; 7) Considerazioni conclusive

1. L'autonomia finanziaria 'di entrata' e 'di spesa'

Uno degli aspetti ad oggi maggiormente discussi ma ancora in parte inattuati dell'assetto 'federalista' è rappresentato dal principio di autonomia finanziaria degli enti territoriali, la cui disciplina trova fondamento costituzionale nell'art. 119 Cost., profondamente inciso dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, L. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3, e successivamente modificato dalla L. Cost. n. 1/2012. In particolare, tale norma delinea il nuovo assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli altri enti territoriali, anche a seguito del c.d. federalismo amministrativo sviluppatosi in particolare negli anni '90¹, attribuendo a Regioni ed enti locali autonomia finanziaria di entrata e di spesa, in armonia con la Costituzione e secondo i principi del coordinamento della finanza pubblica e

* *Le opinioni espresse nell'articolo sono esclusivamente degli autori e non impegnano la responsabilità degli Enti di appartenenza*

⁺ Servizio Bilancio e Ragioneria, Regione Puglia – c.imperio@regione.puglia.it

⁺⁺ Servizio Bilancio e Ragioneria, Regione Puglia – gabriella.mariggio@regione.puglia.it

⁺⁺⁺ Servizio Bilancio e Ragioneria, Regione Puglia – f.marino@regione.puglia.it

¹ Il decentramento delle funzioni amministrative, che rinviene i propri presupposti negli artt. 5 e 118 della Carta Costituzionale, si verifica in prima istanza con il DPR 24 luglio 1977, n. 616 e successivamente con la legge 8 giugno 1990, n. 142, ma è a seguito della emanazione delle c.d. Leggi Bassanini (L. 59/1997 e L. 127/1997) e del D.Lgs. 112/1998 che si realizza il c.d. 'massimo federalismo a Costituzione invariata', ovvero il massimo decentramento delle funzioni agli enti territoriali possibile con legge ordinaria. In particolare con la legge 59/1997 si realizza un ampio conferimento di funzioni e compiti amministrativi, unitamente a risorse umane, materiali e finanziarie, dallo Stato a Regioni ed enti locali, nelle diverse forme del 'trasferimento', della 'delega' e dell' 'attribuzione'.

del sistema tributario, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea.

Il dettato della medesima disposizione, come accennato, è stato profondamente innovato dalla L. Cost. 3/2001 di Riforma del Titolo V della Costituzione, costituendo l'autonomia finanziaria un aspetto essenziale nel nuovo assetto policentrico della Repubblica delineato dalla riforma, posto che il quantum effettivo di autonomia degli enti non può prescindere dalle risorse che gli stessi possono trarre e utilizzare sul proprio territorio.

Nello specifico, nel dettato vigente dell'art. 119 Cost., il concetto di autonomia finanziaria (etimologicamente, 'dare norme a sé stessi') è declinato nella duplice accezione di autonomia 'di entrata' e 'di spesa' e può dunque essere inteso come la capacità di un ente di autodeterminarsi sia in relazione al reperimento delle risorse (autonomia di entrata), sia in relazione all'impiego delle stesse (autonomia di spesa) per il finanziamento delle proprie funzioni. Proprio l'introduzione del concetto di 'autonomia di entrata' nel dettato costituzionale è considerato uno degli elementi maggiormente caratterizzanti del nuovo assetto di rapporti tra Stato ed enti territoriali, non potendo prescindere l'allocazione delle funzioni presso gli enti dalla capacità degli stessi di reperire risorse sul proprio territorio (mentre l'autonomia 'di spesa' risultava già attribuita alle Regioni, seppur nei limiti delle fonti di finanziamento, in gran parte derivate dallo Stato).

Il presente lavoro vuole costituire una breve riflessione sullo stato di attuazione del federalismo fiscale, ponendo l'attenzione sull'autonomia di entrata, ovvero sulla capacità degli enti decentrati di reperire risorse sul proprio territorio sufficienti a garantire l'ordinario svolgimento delle funzioni: a tal fine è stata realizzata, tramite l'utilizzo della banca dati CPT, un'analisi dell'andamento delle principali voci di entrate correnti di Amministrazioni Regionali e Locali nella Regione Puglia e nei principali macro aggregati territoriali negli ultimi quindici anni. I dati CPT consentono invero di verificare diversi aspetti inerenti lo stato di attuazione del federalismo fiscale in Italia quali, a titolo esemplificativo, l'indice di autonomia finanziaria degli enti territoriali (inteso come il rapporto tra entrate tributarie degli enti e il totale delle entrate correnti), il cambiamento della ripartizione delle diverse voci di entrate correnti nei bilanci degli Enti Territoriali, nonché consentono di acquisire informazioni inerenti la ripartizione geografica delle entrate tributarie proprie procapite, anche al fine di orientare gli interventi perequativi, in un'ottica di equità sociale.

Preme evidenziare che l'analisi delle entrate e della relativa autonomia finanziaria degli enti territoriali risulta spesso un aspetto 'trascurato' dal legislatore, maggiormente

concentrato, in specie con riferimento alle più recenti manovre di bilancio, a ridurre le spese piuttosto che a una riorganizzazione complessiva delle risorse. A tanto concorre sia la perdurante crisi economica-finanziaria, sia la mancata piena attuazione della L. 5 maggio 2009, n. 42 (*'Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 Cost.'*) e del D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (*'Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario'*), aspetti che saranno trattati brevemente nel proseguo. Da ultimo occorre segnalare che sia il D.L. 50/2017 (art. 24, co II bis), sia le bozze della legge di bilancio 2018 prevedono un ulteriore rinvio per l'applicazione del D.Lgs. 68/2011.

2. L'art. 119 Cost.: l' 'autosufficienza' finanziaria degli enti territoriali

L'assetto dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali, come delineato dall'art. 119 Cost. a seguito della L. Cost. 3/2001, sostituisce essenzialmente un sistema di 'finanza derivata', basato principalmente sulla riscossione da parte dello Stato dei tributi e successiva redistribuzione del gettito agli enti territoriali², con un sistema di finanza 'propria' o 'originaria', prevedendo l'autosufficienza finanziaria di ciascun ente e la tipicità delle fonti di finanziamento.

Le ragioni a sostegno di tale mutamento sono individuabili in primis nella considerazione in base alla quale il collegamento diretto tra autonomia di entrata e capacità di spesa garantirebbe una maggiore trasparenza delle decisioni in merito all'utilizzo delle risorse pubbliche e una responsabilizzazione dell'agire amministrativo. In particolare, l'attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, con un maggiore 'radicamento' sul territorio non solo delle scelte attinenti l'utilizzo delle risorse (spesa) ma anche delle scelte relative al finanziamento delle stesse (entrate), è considerato un aspetto fondamentale per migliorare la gestione delle risorse pubbliche e l'efficienza dei servizi, in un'ottica di maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni.

² Prima della Riforma del Titolo V le Regioni, pur godendo di 'autonomia finanziaria' secondo il previgente dettato dell'art. 119 Cost., rappresentavano sostanzialmente 'enti di finanza derivata' le cui risorse erano costituite essenzialmente da trasferimenti statali a destinazione vincolata, stabiliti annualmente: cfr. F. Finzi, Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di autonomia finanziaria regionale, Rivista di studi giuridici e politici, 2010, in www.regione.emilia-romagna.it, p. 621 e V. Ceriani, Federalismo, perequazione e tributi, in www.portalefederalismofiscale.gov. La scissione tra centri di spesa e fonti di finanziamento induceva, secondo opinione largamente condivisa, a fenomeni di 'deresponsabilizzazione' nell'utilizzo delle risorse nonché a scarsa autonomia nell'esercizio delle competenze da parte degli enti decentrati.

Nello specifico, l'art. 119, II co, Cost. statuisce che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni hanno 'risorse autonome', precisando che gli stessi 'stabiliscono' e 'applicano' tributi ed entrate proprie *'in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario'*. La stessa norma precisa altresì che gli enti territoriali dispongono di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferiti al proprio territorio. La 'fiscalizzazione dei trasferimenti' ha costituito obiettivo prioritario per il legislatore nell'orientamento federalista della fiscalità. Essere autori dell'utilizzo di una fetta delle risorse tributarie sui territori produce un'evidente responsabilizzazione degli amministratori locali ed una decisa tendenza verso il miglioramento degli indici di efficacia, efficienza ed economicità nei rapporti tra i servizi richiesti e quelli resi, in relazione alle risorse impiegate.

L'art. 119 Cost. riconosce potestà impositiva a tutti gli enti territoriali ma tale norma, letta in combinato con l'art. 23 Cost. -che statuisce una riserva di legge per l'imposizione di prestazioni patrimoniali- non può che declinarsi diversamente per le Regioni da un lato e i Comuni, le Province e le Città metropolitane dall'altro³. Invero, essendo solo le Regioni titolari di potestà legislativa, solo le stesse sono direttamente titolari della potestà di stabilire e applicare i tributi di cui all'art. 119, II co, Cost., pur con i limiti ad oggi individuati dalla giurisprudenza costituzionale⁴.

La norma costituzionale statuisce inoltre che le predette risorse, integrate da un fondo perequativo senza vincolo di destinazione per i territori con minore capacità fiscale (art. 119, III co, Cost.), devono essere necessarie e sufficienti a finanziare integralmente le funzioni ordinarie attribuite a ciascun ente (art. 119, IV co, Cost). A tali fonti di finanziamento 'ordinario', possono altresì aggiungersi risorse di natura straordinaria e interventi speciali destinati dallo Stato in favore di determinati enti e finalizzati alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e solidarietà sociale, rimozione degli squilibri economici e sociali o comunque per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni (art. 119, IV co, Cost.).

Si delinea pertanto un sistema 'policentrico' in cui ciascun ente è tenuto all' 'autosufficienza' finanziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, dovendo trarre dai mezzi

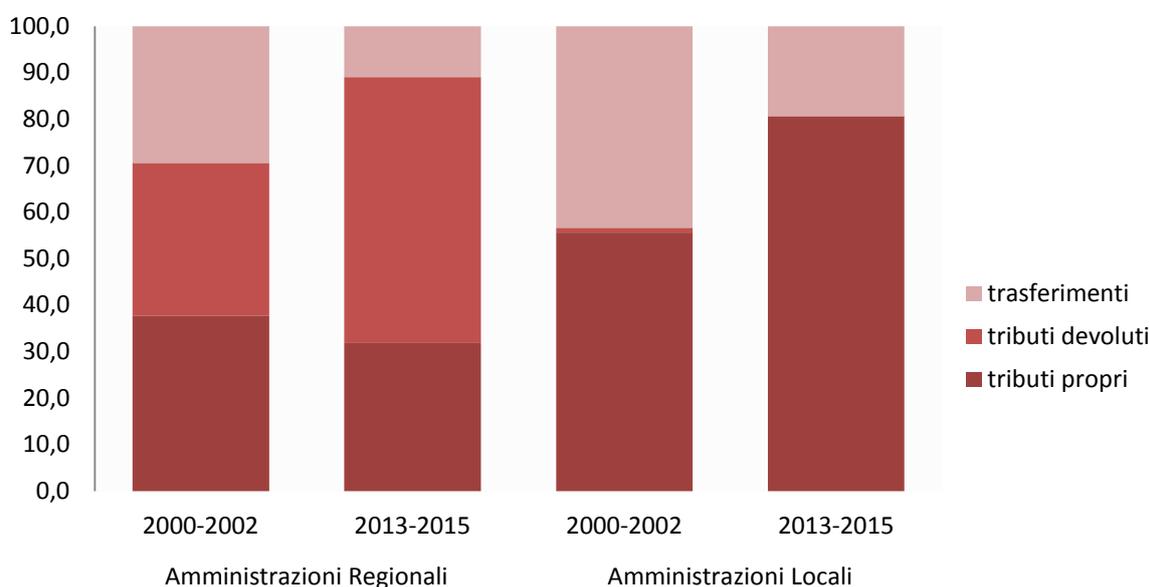
³ Parla di *'scissione tra potestà impositiva propria di ciascun livello di governo e differenziata potestà legislativa'*, G. Rivosecchi, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, 2016, in www.federalismi.it

⁴ La Corte Costituzionale ha costantemente ritenuto che l'attuazione dell'art. 119 Cost. abbia quale presupposto l'intervento del legislatore statale che, al fine di coordinare il sistema di finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi generali ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario e definire gli spazi entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva dello Stato, delle regioni e degli enti locali (ex multis, sent. Corte Cost. n. 37/2004).

di finanziamento elencati le risorse necessarie a soddisfare integralmente il fabbisogno dell'ente relativo alle funzioni ordinarie, rivestendo ulteriori interventi statali carattere straordinario.

Il grafico sottostante, i cui dati verranno dettagliati nel proseguo della trattazione, evidenzia la media nazionale della composizione delle entrate correnti delle Amministrazioni locali e regionali nell'ultimo quindicennio, con un netto calo dei trasferimenti a fronte di un aumento dei tributi – propri e devoluti – degli Enti Territoriali.

Grafico 1. Entrate correnti Amministrazioni Regionali e Locali, media nazionale



Fonte: elaborazione dati CPT

L'art. 119 Cost. non si limita a descrivere i mezzi di finanziamento delle autonomie territoriali ma introduce altresì alcuni principi fondamentali nella regolazione dei rapporti finanziari tra Stato ed enti decentrati.

In particolare la norma costituzionale postula la 'necessaria correlazione tra funzione e risorse' attribuite a ciascun ente, principio valorizzato anche recentemente dalla giurisprudenza costituzionale, seppur ad oggi ancora in gran parte inattuato⁵. È noto infatti che un tema molto dibattuto è rappresentato dalla correlazione tra l'attribuzione di funzioni

⁵ Sul punto, la Corte Costituzionale ha più volte affermato, con riguardo alle Regioni e alle Province, che possono aversi riduzioni di risorse senza necessaria violazione dell'autonomia finanziaria dell'ente, purché non tali da rendere inadeguato il finanziamento delle sue funzioni ed eccessivamente difficile il loro svolgimento (v., ex multis, sent. Corte Cost. n. 10 /2016, n. 151/2016, n. 188/2015)

agli territoriali e la corrispondenza di adeguate risorse finanziarie per l'esercizio delle stesse, anche in considerazione delle notevoli divergenze del gettito tributario, sia in relazione alla ripartizione geografica (nella successiva analisi sono evidenziati i risultati in base agli aggregati territoriali Mezzogiorno, Centro e Nord), sia in relazione a divergenze 'strutturali' degli enti locali quali, ad esempio, dimensioni, popolazione, nonché capacità fiscale pro capite.

Ulteriore elemento di rilievo nella nuova formulazione dell'Art. 119 Cost. è che tale capacità di 'autodeterminazione' degli enti territoriali non è più subordinata 'nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica' bensì esercitata 'in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario': l'autonomia finanziaria è pertanto riconosciuta come funzione primaria degli enti, in specie delle Regioni in quanto titolari di potestà normativa, e seppur con i limiti delineati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al coordinamento statale.

La Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (art. 4, co I, lett. a), introducendo nella Carta Costituzionale il principio del pareggio di bilancio per ogni livello di governo territoriale, ha espressamente previsto, in relazione all'Art. 119 Cost., che la stessa autonomia debba esercitarsi *'nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci'* e che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni *'concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento europeo'*,⁶ rinviando a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (c.d. 'rinforzata') l'individuazione di una serie di elementi, tra cui le norme fondamentali per assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni. In attuazione di tale disposizione è stata emanata la legge 24 dicembre 2013, n. 243, successivamente modificata dalla legge 164/2016, che ha disciplinato l'applicazione del principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese nei confronti delle Regioni e degli enti locali, statuendo che i bilanci degli enti si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra entrate e spese finali.

⁶ L. Cost. n. 1/2012 ha inoltre modificato il riparto di competenze, prevedendo che la materia di 'armonizzazione dei bilanci pubblici' rientri negli ambiti di competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, II co, lett. e) e non più nelle materie di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni (art. 117, III co).

3. La legge delega n. 42/2009 e il decreto attuativo del federalismo regionale n. 68/2011: i principi e le criticità nell'attuazione della delega

Pur rappresentando l'art. 119 Cost. un aspetto essenziale della Riforma del Titolo V, anche per le implicazioni nei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, l'iter della sua attuazione ha rilevato non poche complessità e criticità, ad oggi non pienamente superate.

Il processo di costruzione del nuovo sistema di federalismo fiscale rinviene una tappa fondamentale nella legge 5 maggio 2009, n. 42, *'Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 Cost.'* che pur ad oggi non ha ancora trovato compiuta realizzazione, sia in considerazione dell'ampiezza dell' *'ambito di intervento'* delineato dall'art. 1 della stessa legge⁷ e del conseguente rinvio a numerosi decreti attuativi e ulteriori provvedimenti di dettaglio⁸, sia perché la crisi economica-finanziaria intervenuta a partire dal 2008 ha notevolmente condizionato la politica del legislatore statale, riducendo la spinta *'autonomista'* in favore di una politica di maggiore accentramento delle decisioni di finanza pubblica.

Il completamento dell'iter di attuazione della legge delega è stato peraltro a più riprese sollecitato dalla Corte Costituzionale, che ha evidenziato l'esigenza di dare attuazione specifica all'art. 119 Cost. *'al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali'* (sent. Corte Cost. 370/2003). Invero, la mancanza di attuazione della legge 42/2009 crea ad oggi un sistema *'monco'* in cui gli enti territoriali, pur godendo di autonomia finanziaria secondo il dettato costituzionale, non solo sono sostanzialmente sprovvisti di risorse propriamente *'autonome'*, ma sono viepiù considerati spesso dal legislatore quali *'centri di spesa'* chiamati a contribuire agli obiettivi di finanza pubblica.

⁷ L'art. 1, L. 42/2009, rubricato *'Ambito di intervento'*, espressamente prevede che la suddetta legge costituisca attuazione dell'art. 119 Cost., assicurando autonomia di entrata e di spesa agli enti territoriali e garantendo i principi di solidarietà e coesione sociale; prevede altresì la graduale sostituzione del criterio della spesa storica per tutti i livelli di governo; l'emanazione di disposizioni volte a stabilire i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nonché il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale e i principi generali in materia di interventi straordinari.

⁸ V. A. Uricchio, *Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi e alla manovra Salva Italia*, Bari, 2012, p. 74 *'Secondo una prima ricognizione, le disposizioni della legge delega impongono l'emanazione di circa 80 atti normativi (decreti legislativi, regolamenti governativi, decreti ministeriali), oltre un numero imprecisato di provvedimenti amministrativi di carattere generale'*.

Da un punto di vista formale, in relazione all'analisi della legge in argomento, che per la prima volta introduce nel panorama legislativo l'espressione 'federalismo fiscale', l'intervento tracciato dal legislatore è, come detto, estremamente ampio, coinvolgendo aspetti fondamentali del disegno costituzionale quali il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'armonizzazione dei bilanci, l'individuazione dei livelli essenziali concernenti i diritti sociali, la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, la configurazione del sistema di perequazione per i territori con minore capacità fiscale e gli interventi speciali in merito alla destinazione di risorse aggiuntive: la legge 42/2009 espone invero i principi direttivi e i criteri generali in merito a tali aspetti, attribuendo apposita delega al Governo per la disciplina compiuta dei medesimi⁹.

In particolare, per ciò che maggiormente concerne la nostra trattazione, il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali delineato dalla legge è incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata in favore dell'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa degli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale sottesi al nostro sistema costituzionale. A tal fine la legge delega pone in primis l'obiettivo del superamento della spesa storica in favore di un sistema di risorse 'proprie' degli enti territoriali coadiuvato, in via sussidiaria, per i territori con minore capacità fiscale, da attribuzioni di risorse basate su un criterio di finanziamento ritenuto più responsabilizzante per gli enti locali, ossia il criterio dei fabbisogni¹⁰ e costi standard¹¹, quali indicatori rispetto ai quali comparare e valutare l'azione della Pubblica Amministrazione.

⁹ Tra i principi e criteri direttivi generali per l'emanazione dei successivi decreti, la legge 42/2009 menziona espressamente: a) l'autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile; b) il concorso di tutte le amministrazioni al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica; c) la maggiore razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario nel suo complesso; d) la maggiore collaborazione di tutti i livelli di governo finalizzata al contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, prevedendo altresì meccanismi premiali; e) la non alterazione nei decreti attuativi dei criteri di progressività e di capacità contributiva, escludendo altresì ogni forma di doppia imposizione sul medesimo presupposto (con ovvia esclusione delle addizionali predisposte dalla legge); f) la tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate; g) previsione di sanzioni per gli enti che non rispettano gli obiettivi, fino alla predisposizione della possibilità per lo stato centrale di esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione (art. 2, co II, L. 42/2009).

¹⁰ Il fabbisogno standard costituisce il parametro per il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 11, comma 1, lettera b) della legge delega). Viene inteso come un obiettivo indicatore di bisogno finanziario strumentale a rendere esigibili i livelli essenziali delle prestazioni ad un livello qualitativo e quantitativo altrettanto standard, e non minimo, cioè garante di un livello di erogazione apprezzabile ed efficiente. I fabbisogni standard, quindi, rappresentano i nuovi parametri cui agganciare il finanziamento delle spese fondamentali degli enti locali, per assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

¹¹ L'espressione 'costo standard' indica il costo di un determinato servizio, da erogarsi nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza, in maniera da assicurare i livelli essenziali di prestazione: in base alla l. 42/2009, il costo standard è definito prendendo a riferimento la Regione più "virtuosa", vale a dire quella Regione che presta i servizi ai costi più efficienti.

I principi guida sono contenuti nell'art. 2 della delega, ove si afferma che *'le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie, dalle partecipazioni al gettito dei tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite'* (art. 2, co II, lett. e) e dunque quelle relative alle materie di competenza esclusiva o concorrente, nonché le spese attinenti alle competenze amministrative relative a materie di competenza esclusiva statale. Tali autonome risorse degli enti territoriali devono pertanto essere sufficienti a garantire il finanziamento delle funzioni ordinarie, prevedendo però la legge un meccanismo 'perequativo' per così dire 'a doppio binario' per gli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento. Invero, nel definire i principi che regolano l'assegnazione di risorse perequative, si distingue tra spese relative al finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, II co, lett. m), e delle funzioni fondamentali, di cui all'art. 117, II co, lett. p) Cost., –per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari (perequazione c.d. integrale)- e spese connesse ad altre funzioni, da finanziarsi prioritariamente tramite le risorse proprie degli enti territoriali, salvo un meccanismo perequativo di carattere non integrale e basato sulle capacità fiscali dei territori (perequazione c.d. parziale)¹².

Nello specifico, la legge delega prevede che le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza e le funzioni fondamentali degli enti decentrati siano finanziate, previa definizione da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in base al 'fabbisogno standard' (in sostituzione del criterio della spesa storica), da calcolarsi sulla base dei costi standard e delle quantità dei servizi erogate ai livelli essenziali. In relazione a tali tipologie di spese lo Stato deve pertanto garantire che ciascuna regione disponga delle risorse necessarie alla loro integrale copertura, sopperendo tramite il fondo perequativo qualora le entrate tributarie non siano sufficienti a garantire i livelli essenziali.

In relazione invece all'esercizio di funzioni non rientranti in tale categoria, le spese devono essere finanziate prioritariamente con risorse autonome degli enti territoriali, essendo solo previsto un meccanismo di perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento concorrente delle funzioni per i territori con minore capacità fiscale, che tenga comunque conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

¹² Parlano di 'perequazione integrale e verticale' e 'perequazione parziale e orizzontale', G. Castelli e A. Ferri, *L'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica*, Audizione rappresentanti ANCI presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 12 gennaio 2017, consultabile in www.parlamento17.camera.it

Preme però rilevare che ad oggi l'individuazione dei costi e dei fabbisogni standard è ancora in itinere, non avendo trovato piena attuazione il D. Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (Determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province) e il D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di entrata delle regioni a Statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), anche a causa delle evidenti differenze socio-economiche tra territori e delle oggettive difficoltà ad uniformare le procedure di fornitura di beni e servizi.

Per quanto maggiormente concerne la nostra trattazione, con specifico riferimento alla c.d. 'autonomia di entrata', l'art. 7 detta principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle Regioni e alla compartecipazione del gettito erariale e distingue (art. 7, co I, lett. b) tre categorie di tributi, ovvero:

- a) tributi 'propri derivati', istituiti e regolati da leggi statali e il cui gettito è attribuito alle Regioni (es. Irap, tassa automobilistica);
- b) addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali (es. Irpef);
- c) 'tributi propri' istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione a presupposti non precedentemente assoggettati ad imposizione erariale¹³.

Viene altresì espressamente previsto che l'attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali (es. compartecipazione IVA¹⁴) siano definite in conformità al principio di territorialità e senza vincolo di destinazione (Art. 7, co I, lett. d ed e).

Tali disposizioni vengono dettagliate dal D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68, '*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*', che specifica il sistema di entrata delle regioni a statuto ordinario e dispone la soppressione dei trasferimenti statali con caratteristiche di generalità e permanenza¹⁵.

¹³ La giurisprudenza costituzionale ha chiarito in più occasioni che devono essere considerati 'tributi propri regionali' quelli stabiliti dalle Regioni con propria legge e non quelli il cui gettito sia attribuito alle Regioni ma istituiti con legge statale (ex multis, sent. C. Cost. n. 381/2004 e n. 241/2004). Ad oggi però il novero di tali tributi, nonché il relativo gettito, è assolutamente irrisorio, anche per l'assenza di una normativa generale statale di riordino del sistema tributario.

¹⁴ In ordine alla quota di compartecipazione IVA deve essere rilevato che in passato si sono verificate differenti modalità di rilevazione della medesima. Invero, poiché la quota di compartecipazione IVA alimenta anche il 'fondo perequativo nazionale' di cui alla l. 56/2000 destinato a integrare l'insufficiente copertura del fabbisogno sanitario nazionale, alcune Regioni lo hanno rilevate tra le Entrate del Titolo I del bilancio, mentre altre (tra cui anche la Puglia) lo hanno allocato nel Titolo II tra i trasferimenti erariali. È stato successivamente chiarito che il riparto della compartecipazione IVA costituisce il riconoscimento di un'entrata tributaria propria della Regione, seppur corretto dalla quota di redistribuzione del gettito corrispondente al fondo perequativo (Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni*, Delibera 5 aprile 2017, p. 86)

¹⁵ Sul punto la Corte Costituzionale ha statuito che 'l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di

Le principali fonti di finanziamento delle funzioni regionali permangono il gettito derivante dall'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (art. 2), dalla compartecipazione IVA (art. 4) e dall'imposta regionale sulle attività produttive (art. 5), ma il decreto individua anche alcuni 'tributi propri regionali' (art. 8), che le Regioni potranno disciplinare con proprie leggi e potranno anche sopprimere (tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali di beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni per occupazione e uso di beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili). È riservato altresì alla competenza delle Regioni la potestà di disciplinare la tassa automobilistica, pur nei "limiti massimi di manovrabilità" determinati con legge statale (art. 8, co. 2).

Merita inoltre particolare attenzione l'art. 38 D.Lgs. 68/2011 che prevede la possibilità per le Regioni di istituire tributi nuovi su manifestazioni di ricchezza non assoggettate a imposizioni da parte dello Stato nonché, con riferimento ai tributi locali istituiti con legge regionale, di determinare variazioni delle aliquote o agevolazioni che comuni e province possono applicare nell'esercizio della propria autonomia. Tale norma riconosce pertanto un concetto proprio di autonoma potestà impositiva regionale, sia pure nel rispetto dei principi di coordinamento del sistema tributario fissati dalla legge, consentendo alla legislazione regionale di istituire e disciplinare autonome fattispecie impositive nelle materie riconducibili all'art. 117, quarto comma, Cost., laddove ricorra il presupposto di mancata imposizione erariale. Tali fattispecie sono però ad oggi estremamente ridotte, nonché pressoché irrilevanti relativamente al gettito tributario, anche alla stregua delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale relativamente all'assenza di una normativa generale statale di riordino del sistema tributario.

Deve rilevarsi che l'autonomia impositiva degli enti territoriali è ad oggi estremamente limitata, riducendosi di fatto, in relazione ai tributi propri derivati, alla possibile di ridurre o variare le aliquote entro limiti prestabiliti dal legislatore statale (es.

soggetti privati. Tali misure, infatti, possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza" (sent. Corte Cost. 168/2008, conf., ex multis, sent. 63/2008; 50/2008; 137/2007; 160/2005).

Irap, Irpef), mentre sul versante delle compartecipazioni si registra una mera devoluzione del gettito erariale, senza margini di manovrabilità¹⁶.

La tabella sottostante espone il dettaglio delle entrate regionali di natura tributaria, relativo all'ultimo biennio, della Regione Puglia, tratto dalla Relazione della Corte dei Conti Puglia al Giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione Puglia – esercizio 2016, dalla quale risulta evidente che il gettito tributario regionale è pressoché interamente composto dalle compartecipazioni e dai tributi propri devoluti.

TABELLA 1 – Dettaglio e composizione percentuale delle entrate regionali della Regione Puglia

DETTAGLIO VOCI ENTRATA	ACCERTAMENTI 2015	PESO PERCENTUALE	ACCERTAMENTI 2016	PESO PERCENTUALE
<i>IRAP</i>	1.139.723.542,68	18,67	1.172.245.233,73	18,51
<i>addizionale IRPEF</i>	490.990.866,62	8,04	499.631.506,86	7,89
<i>compartecipazione IVA</i>	3.596.711.107,00	58,91	3.681.700.125,00	58,15
<i>tassa automobilistica regionale</i>	451.147.592,22	7,39	515.150.603,23	8,14
<i>addizionale regionale accisa gas naturale</i>	24.455.993,03	0,40	29.089.518,12	0,46
<i>tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi</i>	19.689.945,06	0,32	14.867.970,93	0,23
<i>tasse sulle concessioni regionali</i>	1.552.895,91	0,03	1.771.902,26	0,03
<i>tasse sulle concessioni venatorie</i>	2.072.523,71	0,03	1.942.920,60	0,03
<i>imposte sulle concessioni di beni del demanio e del patrimonio</i>	3.887.348,45	0,06	5.450.299,37	0,09
<i>trasporto pubblico locale e accisa sulla benzina e gasolio</i>	374.509.496,10	6,13	398.314.996,90	6,29
<i>altre entrate di natura tributaria</i>	617.098,93	0,01	11.611.362,71	0,18
TOTALE	6.105.358.409,71		6.331.776.439,71	

Fonte: Relazione della Corte dei Conti Puglia al Giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione Puglia – esercizio 2016, rielaborazione dati in Tabella, pagina 107.

¹⁶ Corte dei Conti, Sez. Riunite in sede di controllo, *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 6 marzo 2014, p. 18

Il D.Lgs. 68/2011 prevede inoltre che le Regioni partecipino al gettito derivante dal contrasto all'evasione fiscale e possano stabilire convenzioni con l'Agenzia delle Entrate per realizzare tale cooperazione e, in generale, per la gestione dei tributi regionali e delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (art. 9). Sul fronte del contrasto all'evasione tributaria la Regione Puglia conferma una particolare attenzione, avendo attivato sia una convenzione con il Comando tutele ambiente dei Carabinieri, la Guardia di finanza e il Corpo forestale dello Stato per rafforzare il contrasto al fenomeno delle discariche abusive, sia una collaborazione con la Guardia di Finanza per il recupero delle agevolazioni fiscali indebitamente percepite in materia di tassa automobilistica, oltre che una convenzione con l'Agenzia delle Entrate per la gestione dell'accertamento e della riscossione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF.

4. Autonomia finanziaria e vincoli di bilancio

Come dianzi accennato, è stato da più parti osservato che il processo di autonomia finanziaria degli enti territoriali non è stato ancora completamente attuato, registrandosi in particolare ritardi nell'attuazione dell'autonomia 'di entrata'. A tanto ha indubbiamente concorso il sopraggiungere della crisi economico-finanziaria, che ha indotto il legislatore ad accentrare le decisioni di finanza pubblica, privilegiando interventi legislativi, adottati per lo più in via di urgenza, volti al mantenimento dell'equilibrio dei conti pubblici e del rispetto dei vincoli europei.

In particolare, la tendenza del legislatore nazionale negli ultimi anni è stata quella di richiedere importanti contributi alle amministrazioni decentrate, sia tramite la riduzione di trasferimenti al fine di ottenere risparmi di spesa (costringendo dunque gli enti territoriali a reperire risorse proprie al fine di garantire i servizi), sia tramite la richiesta di un contributo diretto agli enti territoriali per acquisire risorse utili ai fini del rispetto dei vincoli imposti in sede europea.

A titolo esemplificativo, tra le modalità con le quali gli enti territoriali hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, possono essere annoverate non solo le misure adottate dal legislatore statale di riduzione dei trasferimenti erariali (ad es. riduzioni ex art. 14, co II, D.L. 78/2010; L. 147/2013, art. 1, co 522-525), ma anche le richieste di risparmi di spesa corrente (v. art. 16, co I e II, D.L. 95/2012; , art. 46, co II, D.L. 66/2014) nonché, pur sotto un differente profilo, la previsione di obiettivi di bilancio, nelle

forme del patto di stabilità prima e successivamente del pareggio, finalizzate da ultimo al mantenimento dei parametri europei¹⁷. Nello specifico, per l'anno 2017, il concorso alla finanza pubblica delle regioni a Statuto ordinario e delle Province autonome di Trento e Bolzano, è stato sostanzialmente previsto dall'art. 46, co VI, D.L. 66/2014, che prevede un contributo pari a euro 2.211,80 milioni (al netto della manovra sanitaria) e dall'art. 1, co 680, L. 208/2015, che prevede un concorso delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano per l'anno 2017 pari ad euro 3.980 milioni.

In sede di intesa Conferenza Stato Regioni del 9 febbraio 2017 è stato ripartito il contributo, in termini di saldo netto da finanziare, da conseguirsi a carico delle Regioni per l'anno 2017, pari a euro 2.691,80 milioni, così distribuito: -riduzione del contributo statale di cui all'art. 1, co 433, L. 232/2016, per un importo complessivo pari a euro 1.706.603.614,38; riduzione del contributo statale di cui all'art. 1, co 140, L. 232/2016 per un importo complessivo di euro. 400 milioni; riduzione del contributo statale di cui all'art. 1, co 541, L. 190/2014 per euro 100 milioni; riduzione dei trasferimenti per un importo complessivo pari ad euro 485.196.385,62.

Gli effetti sui bilanci regionali fanno registrare un sottoutilizzo delle risorse disponibili che conducono ad un innaturale incremento del risultato di amministrazione che pure negli anni successivi a quello di riferimento risulta di difficile applicazione in relazione all'incidenza negativa che produce sul 'pareggio di bilancio' l'applicazione dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento di nuova spesa.

È evidente che l'atteggiamento 'ambivalente' del legislatore, che da un lato riconosce costituzionalmente l'autonomia degli enti territoriali e dall'altro 'sottrae' risorse agli stessi, abbia comportato non solo un rallentamento nel percorso di attuazione del federalismo

¹⁷ V. Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni*, Delibera 17/2017, pag. 41 ss., in cui testualmente: *'Con riguardo al peso delle manovre di finanza pubblica, si consideri che i vincoli del patto di stabilità interno delle Regioni per il quinquennio 2010-2014 hanno prodotto una riduzione dell'indebitamento netto di circa 17,7 miliardi, a cui vanno aggiunti, quale concorso al miglioramento del saldo netto da finanziare, quasi 9,4 miliardi di tagli nei trasferimenti provenienti dallo Stato. Ulteriori misure correttive hanno riguardato, per lo stesso periodo, direttamente il sistema sanitario gestito dalle Regioni, con tagli al finanziamento del fabbisogno posto a carico dello Stato per complessivi 14,5 miliardi. Nel triennio 2015-2017, gli oneri di finanza pubblica posti a carico del comparto Regioni non accennano a diminuire, anche se i loro effetti tendono a scaricarsi maggiormente sulla sanità. (...) Per assicurare il concorso delle Regioni a statuto ordinario agli obiettivi di finanza pubblica in termini di riduzione dell'indebitamento netto, le manovre finanziarie del triennio in esame hanno prodotto un miglioramento dei saldi regionali per circa 9,3 miliardi, mentre l'effetto cumulato dei contributi in termini di saldo netto da finanziare si attesta, al termine del 2017, a quasi 8 miliardi. Di questi, quasi i due terzi dei minori finanziamenti statali hanno gravato sulla sanità. Le intese raggiunte nel triennio in sede di Conferenza Stato-Regioni hanno individuato le modalità e gli ambiti di spesa da ridurre distribuendo, mediamente, l'onere del contributo di finanza pubblica delle RSO, in termini di indebitamento netto, per oltre la metà a valere sulle risorse sanitarie, per il 21% circa a valere sugli altri trasferimenti erariali e per la parte restante facendolo gravare in modo indistinto sulle altre componenti di spesa rilevanti ai fini degli obiettivi di saldo.'*

fiscale ma, come pure è stato sostenuto, un vero 'stravolgimento' dei principi dello stesso¹⁸, posto che si è determinato un aumento della pressione fiscale attuato in parte dagli enti decentrati ma determinato da scelte del Governo centrale. Sul punto anche la Corte dei Conti ha rilevato che l'aumento della potestà impositiva locale è stato realizzato senza aver previamente adottato alcuna misura di compensazione fra fisco centrale e fisco locale, realizzandosi una significativa accelerazione delle entrate di competenza degli enti territoriali senza alcuna diminuzione del prelievo da parte dell'amministrazione centrale e determinandosi, dunque, un aumento della pressione fiscale complessiva¹⁹.

Le scelte del legislatore in ordine ai contributi richiesti e alle riduzioni di risorse trasferite agli enti territoriali hanno peraltro originato un gravoso contenzioso costituzionale, lamentando le Regioni ingerenze statali nelle materie di propria competenza e lesione della autonomia finanziaria riconosciuta dall'Art. 119 Cost.²⁰.

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale, a più riprese, ha sostenuto che l'imposizione di risparmi di spesa agli enti territoriali non lede l'autonomia finanziaria degli stessi rientrando nell'esercizio della funzione di competenza concorrente ex art. 117, III co, Cost. di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, purché vengano rispettati i limiti propri del 'coordinamento'. In particolare, secondo la Corte Costituzionale, rientra nella competenza legislativa la fissazione di un limite complessivo di riduzione a carico degli enti territoriali, purché priva di indicazioni di misure analitiche e di dettaglio, che spettano solo alle Regioni; le misure adottate dal legislatore nazionale devono inoltre essere di carattere transeunte²¹. La Corte ha altresì chiarito che gli effetti 'emergenziali' della crisi economico-finanziaria non possono consentire deroghe al riparto costituzionale delle competenze delineato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, essendo lo Stato tenuto,

¹⁸ L. Antonini, Presidente Commissione Paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Audizione su attuazione e prospettive del federalismo fiscale, 5 novembre 2015. V. anche A. Uricchio, *Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi e alla manovra Salva Italia*, Bari, 2012, p. 70 ss.

¹⁹ V. R. Squitieri, "Attuazione e prospettive del federalismo fiscale", Audizione Presidente Corte dei Conti R. Squitieri presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 6 marzo 2014

²⁰ Semplificando notevolmente i termini del contenzioso costituzionale, per quel che interessa ai fini della nostra trattazione, può rilevarsi che uno degli aspetti fondamentali del dibattito consiste nella ripartizione delle competenze di cui agli artt. 117 e 119 Cost. Invero l'art. 119 Cost., pur riconoscendo l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, subordina la stessa all' 'equilibrio dei rispettivi bilanci', permettendo così al legislatore statale di intervenire in virtù della riserva di competenza esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci ex art. 117, II co, lett. e) Cost.

²¹ V. sent. Corte Cost. n. 43/2016. V. anche sent. Corte Cost. n. 64/2016, in cui la Corte ha ritenuto che il legislatore statale possa, con una disciplina di principio, imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario, vincoli alle politiche di bilancio anche se questi si traducano inevitabilmente in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali.

anche nel caso di situazioni eccezionali, a rispettare tale riparto di competenze e a trovare rimedi che siano con esso compatibili²².

Prescindendo il presente lavoro dai profili specifici del contenzioso costituzionale, ciò che può essere osservato in questa sede è che le difficoltà nate dalla crisi economica-finanziaria hanno ostacolato sino ad oggi la piena attuazione dell'autonomia finanziaria e hanno altresì imposto l'attenzione del legislatore, anche nelle manovre di bilancio, essenzialmente sul profilo della spesa, mancando una pari attenzione al profilo delle entrate. Invero una delle critiche da più parti mosse verso le politiche di 'spending review' è che le ultime manovre di bilancio si assestano su 'tagli lineari' piuttosto che su un ripensamento complessivo di riorganizzazione delle risorse, che appare invece improcrastinabile anche in relazione a diversi aspetti della complessiva riforma e in particolare dell'armonizzazione contabile²³.

Difatti il processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali rappresenta uno dei pochi temi introdotti dalla legge delega n. 42/2009 e condotto pressoché interamente in attuazione con l'emanazione del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*), successivamente modificato dal D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, nonché dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190. In particolare, l'introduzione di una tassonomia contabile comune costituisce il presupposto per l'effettivo realizzarsi dell'autonomia territoriale, permettendo di confrontare l'andamento dei conti pubblici dei diversi livelli territoriali di governo e garantendo la trasparenza in merito ai processi di prelievo e di trasferimento delle risorse.

L'armonizzazione dei sistemi contabili introdotta dal D.Lgs. 118/2011 impone peraltro una maggiore attenzione ai profili dell' 'entrata' posto che l'introduzione del bilancio triennale a carattere autorizzatorio impone, quale presupposto imprescindibile di un'effettiva capacità programmatica degli enti territoriali, una veritiera previsione delle risorse finanziarie a disposizione. Inoltre, sotto un differente aspetto, l'attenzione al profilo delle entrate si impone anche in relazione al principio del pareggio di bilancio di cui all'art. 9 l. 243/2012, in base al quale i bilanci delle pubbliche amministrazioni si considerano in

²² V. sent. Corte Cost. n. 370/2003; n. 273/2013.

²³ In tal senso si veda quanto sostenuto dalla Corte dei Conti nel Rapporto di coordinamento della finanza pubblica – giugno 2015: 'il complesso percorso di riequilibrio dei conti pubblici ha impegnato costantemente il comparto degli enti locali in una misura che eccede i limiti di un ragionevole criterio di proporzionalità tra i rapporti di composizione della spesa della Pubblica Amministrazione' e che 'tale percorso si è espresso, sul piano dei vincoli di spesa e dei tagli, con un riflesso inasprimento della leva fiscale rimessa alla disponibilità degli enti di livello locale'

equilibrio allorché presentino, sia in fase di previsione sia in rendiconto, un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate e le spese finali. È stato rilevato al riguardo che anche tale principio impone una attenta analisi delle entrate realmente disponibili e delle spese effettivamente sostenibili, potendo assumere rilievo la regola del pareggio di bilancio non solo come strumento di controllo dell'indebitamento netto, ma anche al fine di assicurare la disponibilità di maggiori spazi di spesa²⁴.

Anche in relazione a tali aspetti, è evidente che risulta necessario e improcrastinabile un serio dibattito, che interessi tutti i livelli di governo, in ordine allo stato di attuazione del federalismo fiscale e alle prospettive del processo di autonomia degli enti territoriali, nell'ottica della responsabilizzazione dell'agire amministrativo e della valorizzazione degli enti territoriali quali centri portatori di interessi e non come meri centri di spesa dai quali drenare risorse, come spesso considerati dal legislatore nelle più recenti manovre di bilancio.

5. L'evoluzione delle entrate negli Enti Territoriali secondo i dati CPT

Dall'*excursus* normativo ripercorso nei paragrafi precedenti sono emerse tutte le difficoltà di un processo che, a distanza di quasi un ventennio dal suo avvio, non sembra essere approdato ad un esito coerente con le intenzioni iniziali del legislatore. Consci delle criticità emerse lungo questo cammino, il passo successivo della presente analisi è quello di verificare lo stato di attuazione del federalismo attraverso un *focus* sull'evoluzione delle entrate degli Enti Territoriali che da tale processo sono stati investiti in prima linea: le Amministrazioni Regionali e Locali.

A tale scopo, la principale fonte di dati da cui attingere è costituita dalla banca dati dei Conti Pubblici Territoriali, che rappresenta una piattaforma di informazioni omogenee relative ai bilanci degli Enti riconducibili alla Pubblica Amministrazione, articolata su base regionale e osservabile dal 2000 al 2015. La serie storica delle entrate degli Enti territoriali abbraccia un orizzonte temporale sufficientemente esteso da ricomprendere i passaggi normativi più critici – la riforma del Titolo V e i decreti attuativi – della riforma federalista.

Per rendere l'analisi più immediata, si è concentrata l'attenzione dapprima sull'evoluzione delle principali categorie di entrate correnti – tributi propri, tributi devoluti e trasferimenti dallo Stato – di Amministrazioni Regionali e Locali della Regione Puglia, per poi

²⁴ V. Corte dei Conti, Sez. Autonomie, Linee di indirizzo per l'attuazione della contabilità armonizzata negli enti territoriali, Determinazione 9/2016, p. 14

estendere il confronto ai principali aggregati regionali: il Mezzogiorno, il Centro-Nord, e l'Italia. Le dinamiche di crescita sono state analizzate confrontando i valori delle citate categorie di entrata all'inizio e alla fine del periodo di osservazione. In aggiunta, si è confrontato l'andamento medio delle serie storiche prima e dopo il 2011, spartiacque ideale nel processo di federalismo fiscale in quanto anno di emanazione del decreto attuativo 68/2011, il quale ha direttamente modificato l'impianto della fiscalità degli Enti Territoriali: ciò allo scopo di evidenziare se si sono verificati eventuali cambi di regime a seguito della emanazione di tale normativa di attuazione, e se tale anno ha sancito una qualche accelerazione al processo inaugurato dalla riforma del Titolo V.

5.1 Note metodologiche

La banca dati dei Conti Pubblici territoriali (CPT) rileva per ogni Regione, con frequenza annuale, i flussi di entrata e di spesa della totalità degli enti che sono riconducibili al Settore Pubblico Allargato, a sua volta disaggregato in Pubblica Amministrazione (PA), secondo la definizione adottata in contabilità pubblica italiana, ed Extra Pubblica Amministrazione, che comprende Imprese Pubbliche Nazionali e Locali. Il sub-universo della PA viene ulteriormente scorporato nei tre livelli di governo corrispondenti alle Amministrazioni Centrali, Regionali e Locali.

Ai fini del presente lavoro, l'oggetto di osservazione è stato ristretto alle principali voci di entrate correnti relative agli Enti della PA, conducendo una analisi distinta per le Amministrazioni Regionali e le Amministrazioni Locali. Il primo raggruppamento include Regioni e Province Autonome, Enti dipendenti da Regione, ASL, Ospedali e IRCCS; il secondo comprende Province e Città Metropolitane, Amministrazioni Comunali, Comunità Montane e Unioni di Enti Locali, Camere di Commercio, Industria e Artigianato, Università, Parchi Naturali, Enti dipendenti da Amministrazioni Locali, Autorità ed Enti Portuali²⁵. Ciò consente di concentrare l'analisi sui soggetti istituzionali che sono stati direttamente coinvolti nel percorso verso l'autonomia finanziaria, nello specifico, Regioni ed Enti Locali.

Le categorie di entrate correnti oggetto di studio sono i tributi propri, i trasferimenti in conto corrente dallo Stato e i tributi devoluti da altre amministrazioni. Si tratta, a ben vedere, delle categorie su cui – come emerso dalla precedente trattazione – l'impianto della

²⁵ Cfr. cap. 2 della 'Guida ai Conti Pubblici Territoriali', disponibile al link http://www.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/03_studi_ricerche_convegni/05_guida_metodologica/GuidaCPT_Co_pertina.html

riforma federalista è andato ad incidere più profondamente, dettandone attraverso la normativa attuativa principi e criteri direttivi.

La categoria dei tributi propri, così come definita nella banca dati CPT, comprende (i) le entrate provenienti da imposizione diretta (incassi aventi natura di prelievo obbligatorio effettuati a valere sul reddito e il patrimonio dei contribuenti), (ii) le imposte indirette (incassi aventi natura di prelievo obbligatorio effettuati a valere sulla produzione e sull'importazione di beni e servizi, sull'impiego del fattore lavoro, ecc.) e (iii) altri tributi propri, una voce residuale che comprende tutti gli altri incassi tributari dell'Ente territoriale (Regione, Comune, Provincia, Città Metropolitana, Unione di Comuni e Comunità montana). Tale grande aggregato include, *de facto*, le tre categorie di tributi disciplinati dalla L.42/2009, cioè i tributi propri derivati (ad esempio, l'IRAP, la tassa per l'esercizio professionale, la tassa automobilistica), le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali (addizionale IRPEF) nonché i tributi istituiti dalle singole autonomie regionali. Si tratta, in sintesi, del primo pilastro su cui il legislatore ha fondato l'autonomia finanziaria di tali Enti, così come indicato all'articolo 119, II co, Cost.

I tributi devoluti da altre amministrazioni, nella banca dati CPT, includono sia le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio degli Enti territoriali, l'IVA *in primis*, sia i fondi perequativi conferiti dallo Stato alle singole Regioni ad integrazione delle prime due categorie di risorse. Questa macro-categoria, dunque, ricomprende in sé gli altri due pilastri della finanza ordinaria, così come delineati dall'119, II co, Cost.

Va specificato che i dati di dettaglio relativi alle entrate dei due livelli di governo oggetto di analisi – Amministrazioni Regionali e Locali – sono non consolidati, cioè non sono corretti per i flussi in conto corrente e capitale scambiati tra i soggetti appartenenti allo stesso universo di riferimento. L'assenza di consolidamento non inficia i valori relativi alle entrate correnti provenienti da tributi propri, né quella relativa ai tributi devoluti, in quanto questi riguardano gli incassi da prelievi di natura obbligatoria che, per loro natura, sono contabilizzati esclusivamente nel bilancio della rispettiva Amministrazione Regionale e Locale. Similmente, anche per i trasferimenti dallo Stato, sia nel caso delle Amministrazioni Regionali che di quello delle Amministrazioni Locali, il dato non consolidato non comprende duplicazioni, trattandosi di trasferimenti unilaterali che lo Stato garantisce direttamente ai soggetti inclusi in ciascuno dei due universi di riferimento considerati.

L'assenza di consolidamento, invece, richiede una riflessione in merito al valore complessivo delle entrate. Ciò che è disponibile nella banca dati CPT è il valore totale delle

entrate correnti consolidate a livello di PA, distinto per ciascuno dei due sottogruppi considerati. Tale valore non può essere impiegato per normalizzare i valori di entrate tributarie e trasferimenti non consolidati, in quanto esso non comprende tutti i flussi di entrata che intercorrono tra i soggetti appartenenti dalle PA, quali, ad esempio, i trasferimenti dalle Regioni agli Enti locali²⁶. Per questa ragione, il totale delle entrate correnti è stato approssimato dalla somma delle tre voci di entrate correnti – tributi propri, tributi devoluti, trasferimenti dallo Stato – considerate in questa analisi.

In tutte le elaborazioni si fa riferimento a valori reali, più appropriati quando si realizzano confronti temporali per evidenziare tendenze di crescita o diminuzione. I valori monetari sono normalizzati con l'Indice dei Prezzi al Consumo (dati ISTAT), con anno base 2010. I confronti spaziali, tra Regioni e Macroaggregati, richiedono invece una normalizzazione per la dimensione regionale, qui approssimata dalla popolazione (dati ISTAT). I principali macroaggregati di Regioni a cui si rapporta la Puglia sono il Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna), il Centro-Nord, distinto in Nord (Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Province Autonome di Trento e Bolzano) e Centro (Toscana, Umbria, Marche, Lazio), e l'Italia. I valori corrispondenti a tali macroaggregati sono le medie dei valori regionali. Tutti i valori reali sono espressi in milioni di euro; i valori pro capite sono espressi in euro per abitante.

Allo scopo di delineare le tendenze di crescita lungo l'orizzonte temporale considerato, il confronto è stato effettuato considerando la media del primo e dell'ultimo triennio di osservazione (2000-2002; 2013-2015). Ciò allo scopo di ridurre il peso di valori puntuali estremi delle categorie di entrate analizzate, che potrebbero essere riconducibili ad eventi occasionali o comunque non strutturali. Similmente, allo scopo di verificare differenti tendenze in atto prima e dopo il 2011, la media del periodo 2000-2010 è stata confrontata con la media del periodo 2011-2015.

6. Le entrate degli Enti Territoriali: la Puglia e gli aggregati di Regioni

Guardando alla composizione delle tre categorie di entrata in Puglia (Tabella 1), tra l'inizio la fine dell'intervallo temporale di riferimento si registra una crescita delle entrate da

²⁶ Per approfondimenti metodologici sul consolidamento nella banca dati CPT, si rimanda al cap. 5 della 'Guida ai Conti Pubblici Territoriali'.

tributi propri, più spiccata per le Amministrazioni Locali (32,2%) che per le Amministrazioni Regionali (11,6%), ed un contestuale declino dei trasferimenti, che nelle Amministrazioni Locali si traduce in un vero e proprio tracollo, con una contrazione del 73,1%. A giocare un ruolo diverso tra le due tipologie di Enti sono i tributi devoluti, che quasi raddoppiano tra l'inizio e la fine del periodo osservato nelle Amministrazioni Regionali, mentre scompaiono nei bilanci delle Amministrazioni Locali. Anche il peso percentuale di ciascuna tipologia di entrata, come emerge dalla Tabella 2, risulta in linea con il percorso tracciato dal legislatore, che come visto prevede una crescita del peso delle entrate proprie, a fronte di un ridimensionamento delle entrate da trasferimenti dello Stato.

Se si utilizza il 2011 come spartiacque ideale nel percorso evolutivo delle entrate degli Enti territoriali, emerge come il calo dei trasferimenti dallo Stato si sia maggiormente concentrato proprio tra questi due periodi per le Amministrazioni Regionali, mentre sia il taglio dei trasferimenti dallo Stato alle Amministrazioni Locali che la devoluzione di tributi alle Amministrazioni Regionali si sono sostanzialmente compiuti già prima del 2011.

Tabella 1 – Confronto Tributi Propri, Devoluti e Trasferimenti (valori euro pro capite) – Puglia

Amministrazioni Regionali	2000-2002	2013-2015	Variazione %	2000-2010	2011-2015	Variazione %
<i>Tributi Propri</i>	578,38	645,21	11,6%	555,89	639,92	15,1%
<i>Tributi Devoluti</i>	487,57	941,35	93,1%	1.001,35	983,10	-1,8%
<i>Trasferimenti</i>	797,02	619,21	-22,3%	575,88	431,32	-25,1%
Amministrazioni Locali	2000-2002	2013-2015	Variazione %	2000-2010	2011-2015	Variazione %
<i>Tributi Propri</i>	397,58	525,64	32,2%	436,33	561,69	28,7%
<i>Tributi Devoluti</i>	10,15	0,00	-100,0%	39,56	8,40	-78,8%
<i>Trasferimenti</i>	437,29	117,50	-73,1%	373,85	136,11	-63,6%

Tabella 2 – Composizione percentuale entrate correnti – Puglia

Amministrazioni Regionali	2000-2002	2013-2015	2000-2010	2011-2015
<i>tributi propri</i>	31,03	29,91	26,18	31,68
<i>tributi devoluti</i>	23,32	43,03	47,50	48,84
<i>trasferimenti</i>	45,64	27,07	26,32	19,48
Amministrazioni Locali	2000-2002	2013-2015	2000-2010	2011-2015
<i>tributi propri</i>	47,03	82,46	51,34	80,23
<i>tributi devoluti</i>	1,18	0,00	4,66	1,06
<i>trasferimenti</i>	51,79	17,54	44,00	18,71

Più in generale, il percorso verso l'autonomia finanziaria in Puglia è stato accompagnato da una netta contrazione di risorse nelle Amministrazioni Locali, solo in parte compensato dall'incremento del gettito tributario. Per le Amministrazioni Regionali, un ruolo predominante assume invece la fiscalità devoluta, che va a controbilanciare la contrazione del ruolo dei trasferimenti.

Se si estende l'analisi ai principali macroaggregati territoriali, si delinea un percorso differenziato tra macro aree del paese per Amministrazioni Regionali e Locali. In questo percorso, la Puglia si mostra sostanzialmente in linea con l'andamento medio delle regioni meridionali, in cui sul fronte delle entrate tributarie proprie (Tabella 3) si assiste ad una crescita più marcata, contro un calo al Centro-Nord, dominato dal decremento delle entrate tributarie pro capite delle regioni settentrionali. Di pari passo, a fronte di un calo generalizzato dei trasferimenti dallo Stato, cresce in maniera preponderante nel Mezzogiorno e Centro il ruolo della fiscalità derivata, che come ricordato nelle note metodologiche comprende anche le risorse che svolgono un ruolo di perequazione tra le diverse aree geografiche (Tabelle 4 e 5).

Tabella 3 – Tributi propri per aggregati territoriali (valori euro pro capite)

Amministrazioni Regionali	2000-2002	2013-2015	Variazione %	2000-2010	2011-2015	Variazione %
MEZZOGIORNO	512,24	621,12	21,25	564,92	628,39	11,24
CENTRO NORD	1.033,62	989,70	-4,25	1.053,25	959,86	-8,87
NORD	1.083,40	975,38	-9,97	1.123,27	967,47	-13,87
CENTRO	921,62	1.021,92	10,88	895,71	942,75	5,25
ITALIA	835,00	849,29	1,71	867,22	833,59	-3,88
Amministrazioni Locali	2000-2002	2013-2015	Variazione %	2000-2010	2011-2015	Variazione %
MEZZOGIORNO	340,68	556,17	63,25	389,52	562,11	44,31
CENTRO NORD	591,14	647,68	9,56	577,05	654,12	13,36
NORD	574,06	633,70	10,39	561,19	628,59	12,01
CENTRO	629,56	679,15	7,88	612,75	711,58	16,13
ITALIA	495,72	612,82	23,62	505,61	619,07	22,44

Tabella 4 – Tributi devoluti per aggregati territoriali (valori euro pro capite)

Amministrazioni Regionali	2000-2002	2013-2015	Variazione %	2000-2010	2011-2015	Variazione %
MEZZOGIORNO	666,38	1.499,78	125,06	1.255,34	1.542,84	22,90
CENTRO NORD	1.905,51	2.520,08	32,25	2.456,21	2.600,00	5,85
<i>NORD</i>	2.559,13	3.172,24	23,96	3.186,46	3.288,32	3,20
<i>CENTRO</i>	434,85	1.052,73	142,09	813,14	1.051,30	29,29
ITALIA	1.433,46	2.131,39	48,69	1.998,74	2.197,28	9,93
Amministrazioni Locali	2000-2002	2013-2015	Variazione %	2000-2010	2011-2015	Variazione %
MEZZOGIORNO	5,62	0,07	-98,71	29,51	7,03	-76,18
CENTRO NORD	13,20	0,31	-97,63	49,07	8,80	-82,07
<i>NORD</i>	13,02	0,12	-99,09	40,97	7,06	-82,77
<i>CENTRO</i>	13,60	0,75	-94,48	67,28	12,71	-81,10
ITALIA	10,31	0,22	-97,85	41,62	8,13	-80,48

Tabella 5 – Trasferimenti correnti dallo Stato per aggregati territoriali (valori euro pro capite)

Amministrazioni Regionali	2000-2002	2013-2015	Variazione %	2000-2010	2011-2015	Variazione %
MEZZOGIORNO	749,90	386,88	-48,41	547,51	330,83	-39,57
CENTRO NORD	619,20	248,68	-59,84	385,78	234,09	-39,32
<i>NORD</i>	614,82	278,75	-54,66	388,88	253,93	-34,70
<i>CENTRO</i>	629,03	181,01	-71,22	378,81	189,45	-49,99
ITALIA	668,99	301,33	-54,96	447,39	270,94	-39,44
Amministrazioni Locali	2000-2002	2013-2015	Variazione %	2000-2010	2011-2015	Variazione %
MEZZOGIORNO	559,29	172,56	-69,15	492,03	209,96	-57,33
CENTRO NORD	338,48	149,23	-55,91	294,43	150,06	-49,03
<i>NORD</i>	273,09	113,57	-58,41	233,26	116,15	-50,20
<i>CENTRO</i>	485,60	229,46	-52,75	432,06	226,36	-47,61
ITALIA	422,60	158,12	-62,58	369,71	172,88	-53,24

Più uniformi si mostrano gli andamenti territoriali per le Amministrazioni Locali, in cui unico tratto distintivo è dato dalla decisa crescita delle entrate tributarie per le regioni del Mezzogiorno, pari a quasi il triplo della crescita media nazionale tra l'inizio e la fine del periodo di osservazione, e al doppio della crescita media nazionale se confrontata prima e dopo il 2011. Con riferimento a questa categoria di entrata, le Amministrazioni Locali della Puglia mostrano una crescita più moderata rispetto all'aggregato di regioni meridionali, ma comunque superiore sia al dato del Centro-Nord che a quello nazionale.

Se si incrociano i dati della crescita percentuale di ciascuna categoria di entrata con quelli relativi all'evoluzione della composizione percentuale di tali categorie nei bilanci delle

Amministrazioni Regionali e Locali (Tabella 6), emerge un quadro abbastanza chiaro sulle tendenze in atto. Da un lato, l'autonomia finanziaria – intesa come incidenza dei tre pilastri della fiscalità ordinaria sul totale delle risorse correnti – cresce in tutti i macroaggregati territoriali, e complessivamente risulta maggiore nelle Amministrazioni Regionali rispetto a quelle Locali. D'altro canto, nelle Amministrazioni Regionali tale crescita risulta trainata dalla fiscalità devoluta, che come visto include risorse non direttamente reperite sul territorio ma ridistribuite tra territori per esigenze di perequazione. Invece, per le Amministrazioni Locali si mette in luce l'importanza relativa delle entrate tributarie proprie, l'unica categoria di entrata su cui gli Enti territoriali hanno un margine di discrezionalità e di manovra. A tal proposito, si evidenzia la crescita sostanziale del contributo delle risorse tributarie proprie nelle Amministrazioni Locali delle Regioni del Mezzogiorno, senza grandi differenze tra *pre* e *post* 2011. Lo stesso contributo della fiscalità propria per le Amministrazioni Regionali può considerarsi pressoché costante, a conferma dell'evidenza del minor ruolo assunto a livello regionale dalla fiscalità propria rispetto a quella devoluta.

In questo contesto, da un confronto della Puglia con gli altri aggregati territoriali, si riscontrano in questa Regione segni di autonomia finanziaria maggiori nelle Amministrazioni Locali rispetto a quelle Regionali: il peso relativo dei trasferimenti in Puglia è minore rispetto alla media delle regioni meridionali, mentre il peso delle entrate proprie è più in linea con la media delle Regioni centro-settentrionali. Inoltre, il ruolo della fiscalità devoluta nei bilanci delle Amministrazioni Regionali in Puglia risulta inferiore, in termini di incidenza, rispetto a tutti gli altri aggregati, compensata da una maggiore incidenza media dei trasferimenti.

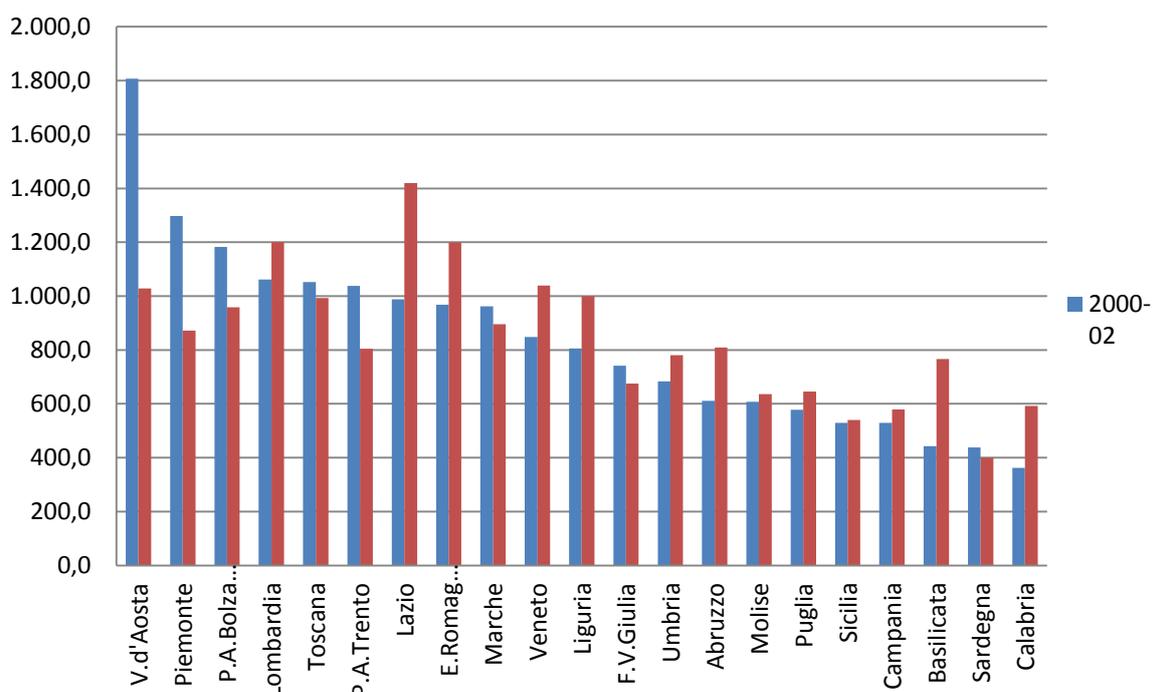
Le entrate tributarie proprie, come già evidenziato, sono le uniche fonti di entrata analizzate sulle quali gli Enti Territoriali hanno un margine di autonomia di manovra, attraverso la determinazione delle aliquote e l'individuazione di agevolazioni ed esenzioni, e sono quelle per le quali si osserva lungo l'orizzonte temporale considerato una certa tendenza a convergere verso livelli più simili, sia per le Amministrazioni Regionali che per quelle Locali. Per quanto riguarda le prime, come risulta dal Grafico 3, le Regioni che nel triennio 2000-02 registravano in media livelli di entrate tributarie proprie pro capite più elevati – Valle d'Aosta, Piemonte, Province Autonome di Trento e Bolzano, Toscana – mostrano una più sostanziale perdita di valore medio o una crescita più moderata nel triennio 2013-2015. Viceversa, all'interno dell'aggregato Mezzogiorno, se si esclude la Sardegna, si riscontra una generale crescita dell'ammontare dei tributi propri, trainata dalle performance di crescita riferibili a due Regioni che si trovavano nella coda bassa della

distribuzione nel triennio 2000-02 – Basilicata e Calabria – e che registrano un incremento percentuale ben superiore sia alla media nazionale che dell'aggregato Mezzogiorno. Si riduce, inoltre, la variabilità delle entrate tributarie proprie pro-capite in entrambi gli aggregati, come rivela la contrazione della deviazione standard, che passa da 338 a 247.

Tabella 6 – Composizione percentuale entrate correnti e autonomia finanziaria

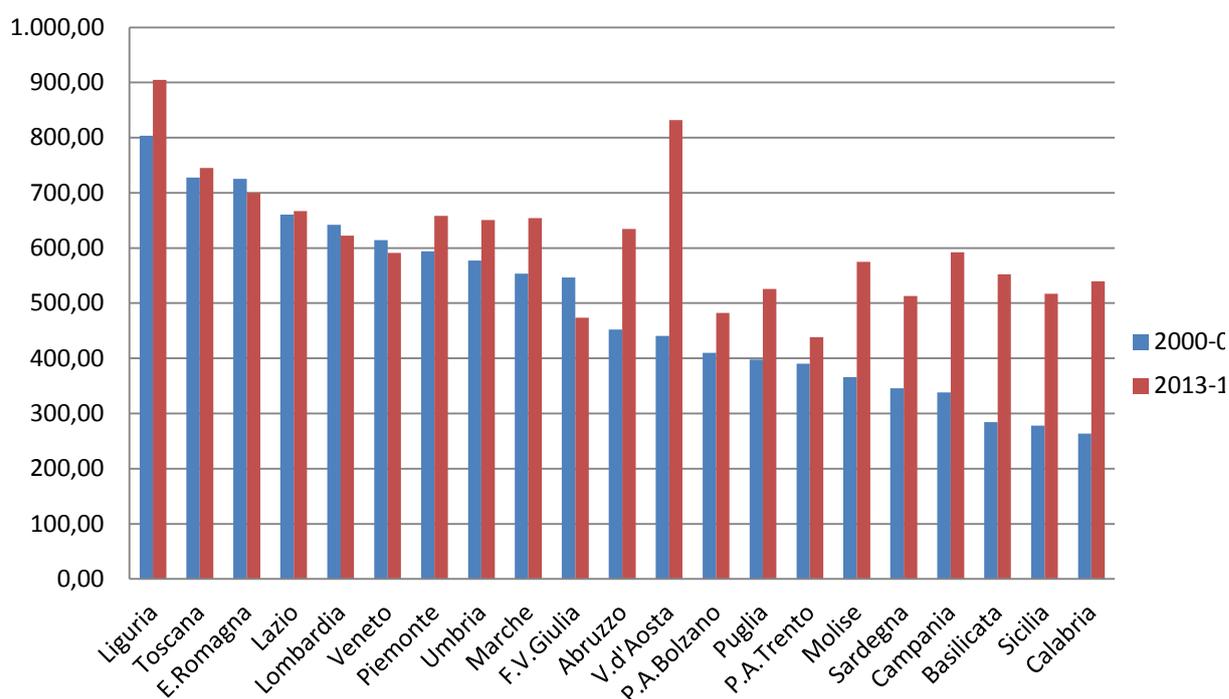
	MEZZOGIORNO				CENTRO-NORD				ITALIA			
Amministrazioni Regionali	2000-02	2013-15	2000-10	2011-15	2000-02	2013-15	2000-10	2011-15	2000-02	2013-15	2000-10	2011-15
<i>Tributi propri</i>	30,5	26,0	26,4	26,4	42,2	35,5	36,9	35,2	37,8	31,9	32,9	31,9
<i>Tributi devoluti</i>	28,7	58,1	48,7	60,0	35,4	56,6	49,2	57,3	32,8	57,2	49,0	58,3
<i>Trasferimenti</i>	40,8	16,0	25,0	13,6	22,4	7,8	13,9	7,5	29,4	10,9	18,1	9,8
<i>Autonomia finanziaria</i>	59,2	84,0	75,0	86,4	77,6	92,2	86,1	92,5	70,6	89,1	81,9	90,2
Amministrazioni Locali	2000-02	2013-15	2000-10	2011-15	2000-02	2013-15	2000-10	2011-15	2000-02	2013-15	2000-10	2011-15
<i>Tributi propri</i>	37,9	77,2	42,8	73,2	66,5	82,7	66,2	82,1	55,6	80,6	57,3	78,7
<i>Tributi devoluti</i>	0,6	0,0	3,3	0,8	1,2	0,0	4,6	0,9	1,0	0,0	4,1	0,9
<i>Trasferimenti</i>	61,4	22,8	53,9	26,0	32,3	17,2	29,3	17,0	43,4	19,4	38,6	20,4
<i>Autonomia finanziaria</i>	38,6	77,2	46,1	74,0	67,7	82,8	70,7	83,0	56,6	80,6	61,4	79,6

Grafico 3 – Tributi propri pro capite, Amministrazioni Regionali



Tra le Amministrazioni Locali (Grafico 4), l'accorciamento delle distanze tra i due estremi della distribuzione coinvolge uniformemente tutte le regioni Meridionali, con Calabria, Sicilia e Basilicata in testa, mentre le regioni che nel triennio 2000-2002 registravano livelli più alti di entrate tributarie pro-capite mostrano performance di crescita più moderate – Liguria, Toscana, Lazio – o negative – Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto. Ciò si riflette, anche in questo caso, in una riduzione della variabilità nei livelli pro-capite di tali entrate, da 158 a 114.

Grafico 4 – Tributi propri pro capite, Amministrazioni Locali



Nonostante i progressi osservati, persistono comunque in entrambe le tipologie di Enti Territoriali notevoli differenze geografiche nei livelli delle entrate tributarie pro capite: il valore massimo medio registrato tra le Amministrazioni Regionali nel triennio 2013-2015 (Lazio) è di circa 3,5 volte superiore al valore minimo (Sardegna). Il divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno si ripropone anche nel confronto tra le code alte e basse della distribuzione: Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna registrano entrate tributarie pro capite medie più alte, mentre Sardegna, Campania, Sicilia sono nel gruppo specularmente opposto nel triennio 2013-15. Allo stesso modo, nelle Amministrazioni Locali, tre delle Regioni con livelli più elevati di tributi propri pro capite nel triennio 2013-15 (Liguria e Toscana) sono regioni del

Centro-Nord che già appartenevano a questo gruppo nel triennio 2000-02. Ciò evidenzia come, al di là degli sforzi compiuti dalle Amministrazioni Regionali e Locali, le differenze nei livelli che persistono riflettono le diverse capacità fiscali delle realtà territoriali, e mettono in luce la necessità di politiche perequative adeguate ai territori coinvolti nel processo di autonomia finanziaria.

7. Considerazioni conclusive

Dalla discussione sull'andamento delle principali voci di entrata che caratterizzano i bilanci degli Enti Territoriali, è emerso come il processo di federalismo fiscale si sia attuato, nell'esperienza delle Regioni italiane, con profili di autonomia finanziaria differenti per Amministrazioni Regionali e Locali. Nelle prime, la crescita risulta trainata dalla fiscalità devoluta, che rappresenta da sola più della metà delle entrate correnti in tutti gli aggregati territoriali dopo il 2011. Nelle Amministrazioni Locali esplose, invece, il peso relativo delle entrate tributarie proprie, la cui crescita assume proporzioni maggiori nell'aggregato delle Regioni meridionali, ad evidenza di una tendenza di convergenza in atto tra aggregati territoriali. Nel complesso, l'autonomia finanziaria, intesa come incidenza di entrate proprie e tributi devoluti, che come visto rappresentano insieme i tre pilastri della finanza ordinaria, cresce in tutti gli aggregati territoriali.

La decisa crescita dei tributi propri è il tratto distintivo delle Amministrazioni Regionali e Locali dell'aggregato delle Regioni Meridionali, e riflette lo sforzo compiuto dagli Enti Territoriali di queste aree per sopperire al calo generalizzato dei trasferimenti correnti dallo Stato. Tale crescita non consente, comunque, di colmare da sola gli ampi divari in termini di livelli pro capite di entrate tributarie che persistono tra aree del Paese. Ciò mette in luce l'importanza del ruolo assunto dalla redistribuzione di risorse per esigenze di perequazione, e al tempo stesso mette in guardia sulle difficoltà emergenti delle Amministrazioni Locali, in cui il processo verso l'autonomia finanziaria risulta pressoché dipendente dalle sole risorse tributarie, essendo marginale il contributo della fiscalità devoluta nei rispettivi bilanci.

La Puglia, in questo contesto, si allinea alle dinamiche medie di crescita dell'aggregato delle Regioni Meridionali, con qualche eccezione relativamente al peso dei trasferimenti nelle Amministrazioni Locali della Regione, minori rispetto alla media del

Mezzogiorno, e compensati dal maggior peso relativo delle entrate tributarie proprie, che risultano maggiormente allineate con il dato delle Regioni Centro-Settentrionali.

Non sono emerse tendenze marcatamente differenziate nel confronto tra inizio e fine del periodo di osservazione e tra il periodo precedente e quello successivo al 2011, con l'eccezione della devoluzione dei tributi alle Amministrazioni Regionali, che si è realizzata interamente già prima del 2011. Ciò mostra come le principali tendenze dell'autonomia finanziaria territoriale – la crescita dei tributi propri e il calo dei trasferimenti – si siano sviluppate con continuità lungo tutto l'orizzonte considerato.

Tuttavia deve essere evidenziato il parziale fallimento, all'attualità, della riforma federalista, in relazione alla difficoltà alla determinazione e quantificazione dei costi standard ed alla mancata 'fiscalizzazione' dei trasferimenti erariali che scontano la necessità di tagliare risorse agli enti territoriali, pur permanendo le funzioni trasferite e delegate dallo Stato, al fine di rispettare i vincoli di finanza pubblica per i quali gli enti locali sono i più penalizzati.

Per converso, l'armonizzazione contabile di cui al d.lgs.118/2011 come obiettivo del federalismo risulta essere pienamente conseguito e consentirà una più efficace ed attendibile comparazione dei conti tra enti al pari della relativa aggregazione. Nonostante l'armonizzazione contabile, l'utilità dei CPT dovrebbe persistere nei prossimi anni per la ricchezza dei dati storici e per il perimetro allargato anche alle Imprese Pubbliche Locali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI:

M.L. AGRO' e M. VOLPE, *Audizione sui trasferimenti finanziari ai sensi dell'art. 119, V co, della Costituzione, e sui conti pubblici territoriali*, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 novembre 2016, consultabile in www.parlamento17.camera.it

L. ANTONINI, *Audizione su attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 5 novembre 2015, consultabile in www.parlamento17.camera.it

A.A.V.V (2007), *Guida ai conti pubblici territoriali (CPT). Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, consultabile al sito http://www.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/03_studi_ricerche_convegni/05_guida_metodologica/GuidaCPT_Copertina.html

M. BONI, *Armonizzazione e democraticità dei bilanci regionali. La Corte Costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio (a proposito della sent. 184/2016)*, in www.federalismi.it

E. BUGLIONE, *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?* (novembre 2016), Relazione presentata in Convegno ISSIRFA 'Il perché delle regioni oggi. La repubblica tra Stato unitario e Stato regionale. Roma 27 ottobre 2016, consultabile in www.issirfa.cnr.it

G. CASTELLI, A. FERRI, *L'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica*, Audizione rappresentanti ANCI presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 12 gennaio 2017, consultabile in www.parlamento17.camera.it

V. CERIANI, *Federalismo, perequazione e tributi*, in www.portalefederalismofiscale.gov

CORTE DEI CONTI, Sez. delle Autonomie, *Relazione sugli andamenti sulla finanza territoriale. Analisi dei flussi di cassa. I semestre 2016*, in www.cortedeiconti.it

CORTE DEI CONTI, Sez. delle Autonomie, *Linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli enti territoriali*, in www.cortedeiconti.it

CORTE DEI CONTI, Sez. delle Autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizio 2015*, in www.cortedeiconti.it

CORTE DEI CONTI, Sez. regionale di controllo per la Puglia, *Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2016*, in www.cortedeiconti.it/attivita/controllo_regione.puglia.it

F. FINZI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di autonomia finanziaria regionale*, Rivista di studi giuridici e politici, 2010, in www.regione.emilia-romagna.it

S. MANGIAMELI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra attuazione e in attuazione (luglio 2015)*, in www.issirfa.cnr.it

G. RIVOSECCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, 2016, in www.federalismi.it

G. RIVOSECCHI, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-Regioni (luglio 2016)*, in www.issirfa.cnr.it

G. RIVOSECCHI, *Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2, 2017, consultabile in www.dirittiregionali.org

R. PEREZ, *Autonomia finanziaria degli enti locali e disciplina costituzionale*, Rivista giuridica del mezzogiorno n. 4, 2010, consultabile in www.irpa.eu

SERVIZIO STUDI SENATO DELLA REPUBBLICA E CAMERA DEI DEPUTATI, *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale*, Dossier XVII Legislatura, 2017, in www.camera.it

R. SQUITIERI, *“Attuazione e prospettive del federalismo fiscale”*, Audizione Presidente Corte dei Conti presso la Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 6 marzo 2014, consultabile in www.parlamento17.camera.it

A. URICCHIO, *Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi e alla manovra Salva Italia*, Bari, 2012