

I dati ISTAT di contabilità nazionale per il 2010,¹⁷ sostanzialmente convalidano le stime regionali, confermando una crescita del PIL nazionale dell'1,2 per cento.

Per quanto riguarda le esportazioni, la ripresa della domanda estera nel corso del 2010 (domanda internazionale fondamentale per la crescita dell'economia italiana, vista la relativa debolezza di quella interna) si riflette positivamente nelle stime, che tornano, dopo la recessione del 2009 (diminuzione delle esportazioni tra il 10 e il 38 per cento, con l'eccezione del Friuli, che registra il valore meno negativo, con un meno 1 per cento) ad essere moderatamente positive, mentre la Lombardia prevede, anche per il 2010, una diminuzione delle esportazioni pari al 10,80 per cento. Quindi, previsioni di ripresa degli ordinativi e del fatturato a partire dal 2010, che però ancora non si traducono in un miglioramento degli indicatori sul tasso di disoccupazione e sui consumi per il biennio 2010/11.

Secondo le più recenti comunicazioni ISTAT, nel 2010 le esportazioni sono aumentate del 15,7 per cento, quindi in maniera molto più consistente rispetto alle previsioni regionali: l'aumento più sensibile è stato ottenuto da Sicilia e Sardegna (rispettivamente, 47,6 e 59,4 per cento), determinato principalmente da un forte incremento delle esportazioni di prodotti petroliferi raffinati; al Nord, i risultati migliori sono stati conseguiti dal Trentino – Alto Adige (19,4 per cento), dal Veneto (16,3 per cento) e dall'Emilia Romagna (16,1 per cento) mentre, contrariamente alle previsioni regionali, anche la Lombardia ha ottenuto un risultato positivo (14,1 per cento); al Centro, dal Lazio (24 per cento) e dall'Umbria (19 per cento); al Sud, dalla Sicilia (20,2 per cento), dalla Puglia (20,2 per cento) e dall'Abruzzo (18,8 per cento).

Il tasso di disoccupazione, che nel 2009 registra valori massimi in Sardegna (14 per cento), Friuli (12,30 per cento) e Calabria (11,4 per cento), e minimi nella Provincia autonoma di Trento (2,90 per cento), Emilia Romagna (3,90 per cento) e Veneto (4,80 per cento), non mostra segnali di apprezzabile miglioramento nel biennio successivo; segno, questo, di una ripresa troppo debole che non consente di riassorbire i posti di lavoro persi nel biennio 2008/09.

Le stime dei consumi registrano valori negativi nel 2009 e sostanzialmente stazionari nel 2010, tornando a valori positivi solo a partire dal 2011.

I dati ISTAT per il 2010¹⁸, registrano un lieve aumento dei consumi finali da parte delle famiglie (0,3 per cento), e una diminuzione di quelli della Pubblica Amministrazione e delle Istituzioni sociali private (0,6 per cento), confermando, così, il dato contenuto nelle previsioni regionali.

Anche le stime della spesa per investimenti registrano, nel biennio 2009/10, una sensibile flessione in tutte le Regioni; questo dato è particolarmente negativo per le Regioni

¹⁷ Comunicato stampa dell'11 marzo 2011.

¹⁸ Report del marzo 2011.

meridionali, che presentano, relativamente al Nord, "deficit" infrastrutturali in settori chiave per la crescita economica e civile del Paese, come la sanità, l'istruzione scolastica, le reti autostradali e ferroviarie, le reti fognarie, idrica, elettrica e del gas, i porti e gli aeroporti. Gli investimenti infrastrutturali, infatti, non hanno solo la funzione di sostenere la crescita dell'economia, ma anche quella di consentire l'erogazione dei servizi inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni quali, appunto, l'istruzione, l'assistenza sanitaria e sociale, i servizi di trasporto, garantendo, così, l'effettivo godimento dei diritti della persona costituzionalmente protetti.

La contrazione delle spese per investimenti è "certificata" anche dai recenti dati ISTAT: nel conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche per il 2010, l'Istituto calcola che l'incidenza della spesa in conto capitale sul totale della spesa pubblica è passata dall'8,3 al 6,8 per cento, mentre gli investimenti fissi lordi sono diminuiti del 16,2 per cento. In netta diminuzione anche i contributi agli investimenti (-14,2 per cento), e le altre uscite in conto capitale, per il venir meno, nel 2010, di rimborsi straordinari dovuti alle imprese nel 2009¹⁹.

1.2.2 Patto di stabilità

L'analisi dei documenti di programmazione ha dimostrato una particolare attenzione ai risvolti economici in senso previsionale del rispetto delle regole del patto, che, nel caso specifico delle Regioni, riguarda, com'è noto, il complesso delle spese finali, determinate sia in termini di competenza che di cassa.

I documenti di programmazione presi in esame, relativi al triennio 2009-2011, sono stati approvati successivamente all'entrata in vigore del d.l. 112/2008 che ha fissato gli obiettivi programmatici per lo stesso triennio.

In particolare l'obiettivo per le Regioni, fissato dal co. 3 dell'art. 77-ter del d.l. 112/2008 per il triennio 2009-2011, risulta per il 2009 dall'obiettivo programmatico per il 2008 diminuito dello 0,6%; per gli anni successivi, dal totale delle spese finali dell'anno 2009, considerando il pieno rispetto del Patto di stabilità interno, aumentato dell'1% per il 2010 e diminuito dello 0,9% per il 2011.

Il monitoraggio del rispetto del patto riguarda, secondo il co. 4 dell'art. 77-ter del d.l. 112/2008, il complesso delle spese finali inteso come somma delle spese correnti e di quelle in conto capitale, al netto delle spese per la sanità e delle spese per la concessione di crediti.

Alla determinazione del saldo finale della Regione contribuisce anche una serie di detrazioni da apportare ai titoli I e II delle spese finali. Oltre quelle già citate dal d.l. 112/2008, infatti, bisogna dedurre:

¹⁹ I rimborsi straordinari hanno riguardato i rimborsi riconosciuti alle imprese nel 2009, a fronte dei maggiori versamenti IRPEF e IRES per la mancata deduzione del 10 per cento dell'IRAP nei periodi di imposta precedenti al 2008.

- spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione Europea, con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale;
- pagamenti sui residui passivi regionali di parte corrente a fronte di corrispondenti residui attivi degli Enti Locali (art. 9-bis del d.l. 78/2009, co. 5).

Per quanto riguarda la prima esclusione, la Puglia ha sottolineato, nel documento di accompagnamento al bilancio, non solo una grande difficoltà per le Regioni del Sud di rientrare nei limiti del Patto, ma soprattutto quanto sia pregiudizievole, per la determinazione del saldo finale, la mancata inclusione delle quote statali e regionali dalle spese da escludere, sostenute per interventi correlati ai finanziamenti della UE.

La Regione Lazio, nel DPEFR 2009-2011, ha dichiarato, invece, di essersi avvalsa della facoltà di escludere dal patto di stabilità i residui passivi correnti pagati agli Enti Locali, ottenendo, come conseguenza, l'immissione nel sistema economico regionale di nuova liquidità.

Alcuni documenti approvati nel corso del 2009 sono stati redatti successivamente alla legge 33/2009 (co. 3, art. 7-*quater*), che ha introdotto la possibilità per la Regione di rideterminare l'obiettivo programmatico del Patto di stabilità interno per l'anno 2009, per un ammontare pari all'entità complessiva degli importi autorizzati ad essere esclusi dal saldo finanziario degli Enti Locali richiedenti. In pratica, è stata riconosciuta alle Regioni la facoltà di peggiorare il proprio obiettivo programmatico a favore di Enti Locali del proprio territorio, cedendo loro quote di spesa, entro i limiti degli equilibri di finanza pubblica.

Diverse Regioni hanno espresso nei documenti di programmazione la loro intenzione di avvalersi di tale facoltà:

- Liguria: nel DPEFR, la Giunta Regionale, con propria decisione del 9 giugno 2009, ha autorizzato i Comuni di Castelnuovo Magra e La Spezia ad escludere dal computo del saldo per il Patto 2009 una quota dei pagamenti richiesti dai Comuni stessi, facendo gravare lo stesso importo autorizzato sull'obiettivo di spesa della Regione.
- Toscana: la Regione ha consentito una cessione di liquidità agli Enti Locali per circa 100 milioni nel 2009.
- Piemonte: la Regione ha sbloccato circa 70 milioni di euro di spese in conto capitale dei propri Enti Locali;
- Emilia Romagna: sul fronte della spesa prevede l'allentamento dei vincoli posti al Patto di stabilità interno attraverso il riconoscimento agli Enti Locali della facoltà di effettuare pagamenti in conto capitale entro il 4% dei propri residui passivi accertati in sede di rendiconto.
- Umbria: si è avvalsa di tale facoltà.

- Lombardia: nel 2010 la Regione e gli EELL non hanno concordato alcun meccanismo di cessione di quote del saldo regionale, come è stato invece sperimentato nel 2009.²⁰

Un caso particolare è rappresentato dalla Sardegna: la normativa, che fa riferimento ai livelli di spesa sostenuti negli anni precedenti, infatti, non consente alla Regione di adeguare l'entità della propria spesa agli aumenti d'entrata derivanti dalla modifica dell'art. 8 dello Statuto, che fissa le compartecipazioni regionali al gettito d'imposta sul reddito delle persone fisiche. La Regione ha espresso, nel suo documento, perplessità in merito alle modalità di calcolo dell'obiettivo, dal momento che i tetti di spesa fissati dal patto non sono correlati al gettito delle entrate; nello specifico caso, infatti, la Regione non ha potuto autorizzare sforamenti del tetto di spesa in corrispondenza all'aumento delle entrate regionali.

Sempre con l'obiettivo di rientrare nel patto, le Regioni prevedono interventi e strumenti di razionalizzazione e monitoraggio della spesa rilevante ai fini del patto. Ad esempio, la Lombardia ha messo in atto una procedura di monitoraggio giornaliero della spesa. Analogamente la Provincia Autonoma di Trento, attraverso l'Osservatorio economico finanziario degli Enti Locali, effettua il monitoraggio e la verifica dell'applicazione delle misure concordate in materia di Patto di stabilità. Il Molise, nella legge finanziaria per il 2010, stabilisce che *"ogni dirigente nell'esercizio delle sue funzioni è tenuto ad effettuare il monitoraggio e la verifica interna di natura finanziaria al fine di evitare, per la propria unità previsionale di base, il superamento dei limiti previsti dalla normativa vigente in ordine al rispetto del patto di stabilità"*. Infine la Regione Basilicata, nella Relazione Tecnica allegata al Bilancio di previsione 2010, prevede il divieto di istituire, nell'esercizio finanziario 2010, nuovi comitati, commissioni, consulte, consigli, gruppi di lavoro a carattere permanente ed altri organismi collegiali che comportino oneri aggiuntivi a carico del bilancio della Regione.

1.2.3 Federalismo regionale

La legge delega al Governo del 5 maggio 2009, n.42, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, rappresenta una tappa fondamentale del processo di riforma in senso federalista iniziato nel 2001. Ai sensi dell'art. 2, co. 1 della legge predetta, entro maggio 2011, il Governo è stato delegato ad emanare "uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica".

²⁰ Come rilevato nella Relazione della Sezione regionale di controllo: Delibera n. 771/2010/FRG del 14.07.2010.

Al momento, risultano emanati i seguenti provvedimenti: d.lgs. 28 maggio 2010, n.85 recante "Attribuzione a comuni, Province, città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42"; d. lgs. 156/2010 recante "Attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale", in attesa della definizione della disciplina delle città metropolitane; d.lgs. 26 novembre 2010, n.216 recante "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"; d.lgs. 14 marzo 2011 n.23 recante "Disposizioni in materia di federalismo municipale"; d.lgs. 6 maggio 2011, n.68 recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione di costi e fabbisogni standard del settore sanitario".

Risultano, invece, in corso di avanzato iter formativo: lo schema di decreto legislativo sulle risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, recante attuazione dell'art. 16 della legge 42/2009; lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro enti ed organismi; lo schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni.

Secondo quanto previsto nel decreto 68/2011 recante disposizioni in materia di autonomia di entrata regionale, a decorrere dall'anno 2013, si procederà alla soppressione dei trasferimenti statali di parte corrente e alla determinazione delle compartecipazioni delle Regioni a statuto ordinario al gettito di tributi erariali e dei tributi delle Regioni stesse. Vengono inoltre fissati i meccanismi perequativi fra le varie Regioni per assicurare una redistribuzione delle risorse finanziarie tale da garantire livelli essenziali delle prestazioni. Tali fonti di finanziamento sono senza vincolo di destinazione.

Verranno, inoltre, soppressi tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, insieme alla compartecipazione all'accisa sulla benzina. Tale soppressione sarà compensata dal gettito assicurato dalla rideterminazione, con DPCM, dell'addizionale regionale all'IRPEF, maggiorabile, sempre a decorrere dal 2013, con le percentuali indicate nell'art. 6 comma 1. Contestualmente, sempre con lo stesso DPCM, saranno ridotte le aliquote dell'IRPEF di competenza statale in modo tale da mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo. Questa operazione non dovrebbe comportare alcuna variazione nei saldi di finanza pubblica, ma solo uno spostamento dal livello centrale a quello regionale delle risorse, mantenendo invariata la pressione fiscale complessiva.

In sintesi, secondo l'art. 15 del decreto legislativo, le fonti di finanziamento delle spese regionali specificate all'art. 14²¹, saranno le seguenti:

- la compartecipazione all'IVA, le cui modalità di attribuzione sono stabilite nel rispetto del principio di territorialità, ossia tenendo conto del luogo di consumo del bene, identificato con quello in cui avviene la cessione del bene stesso;
- le quote dell'addizionale regionale all'IRPEF;
- l'IRAP, fino alla data della sua completa sostituzione con altri tributi;
- quote del fondo perequativo, alimentato dalla compartecipazione al gettito Iva;
- le entrate proprie, nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale per l'anno 2010.

In particolare, la ripartizione delle quote del fondo perequativo avverrà in base ad una classificazione delle Regioni che prende a riferimento il gettito medio nazionale *pro capite* dell'addizionale regionale Irpef: alimenteranno il fondo tutte le Regioni il cui gettito medio *pro capite* risulti superiore alla media nazionale, mentre ne beneficeranno tutte coloro il cui gettito medio risulti inferiore.

Nei documenti di programmazione esaminati, approvati contestualmente o poco dopo l'emanazione della legge 42/2009, molte Regioni hanno espresso considerazioni e, in taluni casi, perplessità riguardo alla loro effettiva capacità fiscale.

In particolare, la Lombardia, che ha svolto un ruolo importante nella definizione dei principi generali dell'autonomia finanziaria regionale, ha aperto un "tavolo permanente per il federalismo fiscale lombardo e per il Patto di stabilità territoriale" istituito nel 2008. Con la Finanziaria regionale 2011 (art. 8), la Regione ha anche introdotto una forma sperimentale di federalismo fiscale "territoriale" attraverso la compartecipazione delle Province al gettito della tassa automobilistica regionale: il gettito della compartecipazione alimenterà un fondo regionale di riequilibrio e la quota di ciascuna Provincia sarà determinata con delibera di Giunta e sulla base dei precedenti trasferimenti regionali.

Un percorso simile è stato intrapreso dalla Toscana. La Regione e le autonomie locali toscane avevano, peraltro, già intrapreso da tempo, con il Protocollo d'intesa per il coordinamento del sistema tributario del 2008, un loro peculiare iter di avvicinamento al federalismo, basato sul rispetto e la valorizzazione dell'autonomia e la capacità di coesione.

²¹ Art. 14 d.lgs. 6 maggio 2011 n. 68 (Classificazione delle spese regionali):

Le spese di cui all'art. 8, co. 1, lettera a), numero 1), della legge n. 42 del 2009 sono quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni nelle seguenti materie:

sanità;

assistenza;

istruzione;

trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale;

ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della legge 42 del 2009.

L'intesa ha, infatti, dato vita ad un'attività collaborativa finalizzata al conseguimento di soluzioni delle problematiche relative alle modalità attuative del federalismo fiscale in Toscana, fra cui:

- la formulazione di proposte operative di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- la realizzazione di azioni per la strutturazione di centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali;
- l'individuazione di un possibile modello perequativo infraregionale;
- la messa a punto di soluzioni tecniche per la condivisione delle basi informative;
- la definizione di un Patto di stabilità territoriale.

La Toscana ha proseguito nel dare rilevanza all'aspetto organizzativo, poiché gran parte del lavoro di attuazione del federalismo in senso stretto dovrà riguardare proprio l'organizzazione della gestione del prelievo fiscale da parte degli enti. Questo comporterà la costituzione di centri di esazione specifici e la formazione professionale di personale qualificato, con significativo impatto in termini organizzativi e di costi.

Il Piemonte ha segnalato come il persistente congelamento dell'autonomia finanziaria di entrata regionale e locale abbia costretto a concentrare l'attenzione prevalentemente sul lato delle spese. In altri termini, la programmazione finanziaria per le Regioni e per gli Enti locali si è espressa soprattutto attraverso la definizione degli interventi di spesa, essendo il quadro delle entrate in gran parte definito; da questo punto di vista, la Regione ritiene che neppure la legge delega abbia per il momento modificato il quadro, considerata la genericità delle sue previsioni ed i lunghi tempi previsti per la sua attuazione. Peraltro, la situazione non è stata toccata neanche dal d.lgs. 68/2011 sull'autonomia di entrata regionale, la cui operatività è rinviata al 2013.

La Liguria, invece, manifesta una forte preoccupazione per l'attuazione della riforma federalista: la riduzione dei trasferimenti, infatti, potrebbe comportare, per una Regione poco autonoma dal punto di vista finanziario, un peggioramento dei conti pubblici.

Fra le Regioni a statuto speciale e Province Autonome, Trento individua gli elementi della riforma destinati ad avere impatto di carattere finanziario, sottolineando che, oltre al venir meno di risorse che attualmente alimentano il bilancio, l'applicazione della legge delega comporterà, quale meccanismo di partecipazione al risanamento delle finanze pubbliche, l'assunzione di nuove funzioni, attualmente svolte dallo Stato, da parte della Provincia, senza la previsione di trasferimenti per la copertura dei relativi oneri.

In conclusione, si percepisce una preoccupazione regionale diffusa in ordine alle modalità che verranno scelte per dare attuazione al federalismo fiscale. Con l'emanazione dei decreti sul federalismo municipale, Provinciale e regionale, il quadro applicativo si sta facendo più chiaro e sarà possibile trasferire, anche sulla programmazione, gli effetti della maggiore autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni.

1.3 Le politiche regionali

1.3.1 Strumenti di politica di bilancio

La manovra di bilancio delineata dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha previsto il contributo delle Regioni al miglioramento dei saldi finanziari e del livello di indebitamento netto della pubblica amministrazione nel triennio 2009/2011, pari, rispettivamente, a 1.500, 2.300 e 4.060 milioni di euro. Per il 2011, la legge 30 luglio 2010, n. 122 ha disposto un'ulteriore manovra correttiva dei saldi di finanza pubblica, cui le Regioni a Statuto ordinario e speciale contribuiscono, rispettivamente, per complessivi 4.000 e 500 milioni di euro.

Considerata, inoltre, la congiuntura economica sfavorevole, che richiede agli enti territoriali interventi anticrisi a sostegno dell'economia e delle famiglie, e il blocco fiscale, le Regioni hanno adottato politiche di bilancio per incrementare le entrate senza variare la pressione fiscale (ad eccezione delle Regioni impegnate nei Piani di rientro dei deficit sanitari),²² e diminuire le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo, recuperando, così, nuove risorse per finanziare le spese sociali e di sviluppo.

Ulteriore stimolo ad una revisione "strutturale" delle voci di spesa allocate in bilancio, è stato dato dalla riforma per il federalismo fiscale, che, introducendo il principio del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in base al criterio del fabbisogno e del costo standard, pone alle Regioni la necessità di incrementare l'efficienza degli apparati pubblici. Tale riforma, infatti, prevede, com'è noto, la perequazione integrale, basata sui fabbisogni e sul costo standard, per il finanziamento dei servizi inerenti diritti costituzionalmente protetti e, come tali, inclusi nei livelli essenziali delle prestazioni (assistenza sanitaria e sociale, istruzione, e, per la spesa di investimento, anche il trasporto locale), mentre, per tutte le altre funzioni non implicanti diritti fondamentali, dispone solo una perequazione parziale delle diverse capacità fiscali dei territori regionali.

Soltanto attraverso una razionalizzazione, con correlata riduzione dell'incidenza delle spese di funzionamento sul totale della spesa corrente, si potrà limitare la rigidità della spesa regionale, permettendo di rispettare i saldi di bilancio senza sacrificare le spese di investimento, che, per la quota cofinanziata con fondi nazionali, non sono escluse dalla base di calcolo del Patto di stabilità interno.

La manovra finanziaria delle Regioni si è espressa soprattutto attraverso la definizione di interventi sulla spesa, poiché il quadro delle entrate è ancora in gran parte definito a livello centrale.

Le Regioni hanno perseguito l'obiettivo della riduzione della spesa corrente, con particolare riguardo alle spese di funzionamento, in termini generali, mediante l'introduzione di:

²² Le Regioni con Piani di rientro che nel 2010, non avendo superato la verifica al Tavolo tecnico, hanno aumentato le addizionali IRPEF e IRAP, sono: Lazio, Molise, Campania e Calabria.

- norme per il contenimento dei costi della politica²³ e dell'apparato amministrativo;
- misure di razionalizzazione e centralizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi;
- tetti alla spesa delle amministrazioni regionali per consulenze, studi e incarichi;²⁴
- misure di razionalizzazione e riordino del sistema delle società partecipate dalle Regioni, al fine di eliminare quelle non rispondenti a funzioni di rilevante interesse pubblico, ridurre il numero dei componenti gli organi societari e i relativi compensi, unificare le strutture svolgenti attività simili;
- tagli lineari (in misura percentuale predeterminata) delle leggi di spesa da rifinanziare annualmente con legge finanziaria.

Tenuta presente la limitata efficacia dei tagli lineari alla spesa, soprattutto in termini di stimolo alla crescita e allo sviluppo, alcune Regioni (es. Calabria) hanno programmato la *spending review*, finalizzata al riesame nel merito della funzione e dell'efficacia dei singoli programmi di spesa iscritti nel bilancio, per definanziare quelli non più rispondenti ad attuali ed effettive esigenze sociali ed economiche ed incrementare quelli più orientati allo sviluppo. E' evidente come "*spending review*" possa costituire un'opportunità di riqualificazione della spesa pubblica, via via riducendo la previsione di "spesa storica", quale mera rendita finanziaria a favore dell'esistente, consentendo una migliore allocazione delle risorse finanziarie in funzione di effettiva finalità di sviluppo.

Dal lato delle entrate, l'incremento delle risorse è stato previsto soprattutto mediante l'adozione di:

- misure di valorizzazione dei beni patrimoniali pubblici;
- misure di lotta all'evasione fiscale dei tributi regionali, e miglioramento dell'efficienza dei processi di accertamento e riscossione delle entrate tributarie;

Specifici provvedimenti in questo senso sono stati adottati da Toscana e Calabria. La Toscana, nel 2010, ha stipulato convenzioni con l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza, per condividere informazioni e dati utili a condurre controlli mirati su determinate categorie di contribuenti. La Regione, inoltre, anticipando l'attuazione di un principio chiave della legge delega sul federalismo (artt. 25 e 26 della legge 42/2009), ha previsto, nella finanziaria 2010, norme che devolvono ai Comuni che collaborano attivamente al recupero di tributi regionali evasi, il 50 per cento degli stessi²⁵. La Calabria ha aderito a un Consorzio tra varie Regioni, di cui è capofila il Piemonte, per accedere a un sistema di gestione della tassa

²³ Provvedimenti che riducono i costi della politica a partire dal 2011, sono stati adottati, da Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, E. Romagna, Toscana e Campania.

²⁴ La Calabria, ad esempio, con L. R. n. 22/2010, ha previsto che, a partire dal 2011, la Giunta regionale, adotti, entro 60 giorni dalla data di approvazione della legge, un piano che preveda, per il triennio 2011-2013, un risparmio netto sulle spese di funzionamento del 20 per cento rispetto alla spesa realizzata nell'anno 2009.

²⁵ Si vedano, al riguardo, l'art.18 del d.l. 78/2010 e l'art.9 del d.lgs. 68/2011.

automobilistica, estensibile anche ad altri tributi regionali, che consentirà di riscuotere con più efficienza le entrate tributarie e le sanzioni amministrative.

1.3.2 Misure di governance

Nell'attuale contesto di profonde riforme strutturali del Paese, che investono sia il profilo giuridico che economico e sociale, il complesso pluriarticolato delle interrelazioni, degli strumenti e delle procedure che rilevano all'interno del sistema che fa capo alla Regione per la definizione delle politiche pubbliche, sintetizzabile in *governance*, viene necessariamente ad essere oggetto di profondi ripensamenti. Nei documenti analizzati si riscontra un approccio nuovo alla risoluzione delle problematiche che non è più frutto di regolamentazione e controllo centralistico ma rappresenta l'esito di accordi e di condivisione delle politiche tra la Regione e i diversi attori pubblici e privati (*stakeholders*), coinvolti e interessati allo sviluppo economico e sociale del territorio.

Investite di competenze nuove, in alcuni casi "esclusive" (art. 117, co. 4 Cost.) in altri "concorrenti" (art. 117, co. 3 Cost.), le Regioni ricoprono, infatti, un ruolo guida nella programmazione di interventi di riorganizzazione delle competenze e di gestione delle risorse, proponendosi lo scopo sia di contenere le spese che di realizzare la composizione - con la stipula di accordi specifici - dei diversi interessi, talvolta contrapposti, riconducibili ai differenti livelli di governo interregionale.

L'efficienza della pubblica amministrazione e, quindi, la razionalizzazione delle strutture sia *interne* che *esterne* all'ente Regione, ha rappresentato una necessità fortemente sentita, anche a seguito delle recenti disposizioni legislative nazionali (in particolare il d.l. 78/2010 convertito dalla legge 112/2010 che ha introdotto notevoli tagli alla spesa delle pubbliche amministrazioni, i vincoli derivanti dalle norme sul Patto di stabilità, la legge 42/2009 sul federalismo fiscale che spinge le Regioni ad assumere un ruolo forte di coordinamento della finanza locale). Ciò ha portato a prevedere nei territori regionali politiche rivolte a:

- a) razionalizzare e ridurre le spese di personale;
- b) razionalizzare il fenomeno delle partecipazioni e degli organismi associativi non essenziali;
- c) promuovere la diffusione delle nuove tecnologie.

In merito alla revisione dell'organizzazione interna all'ente Regione, diversi sono stati gli interventi previsti nelle leggi finanziarie regionali e/o nelle leggi ad esse collegate. Hanno riguardato soprattutto l'esercizio finanziario 2011 e sono stati quasi esclusivamente rivolti al contenimento della spesa di personale e molto meno ad una reale reingegnerizzazione dei processi di lavoro. Le misure di razionalizzazione e controllo della spesa interna all'amministrazione regionale più diffusamente previste in sede di programmazione hanno riguardato, infatti, limitazioni agli incarichi esterni conferiti ai membri dei Consigli o delle

Giunte, riduzioni dell'organico della dirigenza,²⁶ limitazioni alle nuove assunzioni e all'impiego delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. In molte Regioni sono stati anche previsti incentivi all'esodo volontario o al pensionamento anticipato. A tale proposito, in alcune Regioni (Sicilia, Calabria) va rilevata una sostanziale contraddizione tra i documenti programmatici, nei quali, da un lato si denuncia il fenomeno degli enti a partecipazione regionale che non rispettano le norme sul blocco delle assunzioni e, dall'altro, si autorizzano generali procedure di stabilizzazione di contratti di lavoro a termine in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, anche in violazione delle regole vigenti²⁷. A questo riguardo, è la stessa amministrazione regionale siciliana a riconoscere come il proliferare degli Enti ed organismi partecipati dalla Regione abbia portato a "*preoccupanti indebitamenti non rappresentati nei documenti finanziari della Regione*".

In merito al processo di razionalizzazione delle competenze sul territorio, le Regioni hanno previsto percorsi di riforma degli statuti e delle leggi di spesa che hanno portato all'aumento dei tavoli di concertazione e degli accordi di programma, alla riduzione del numero di società partecipate e alla conclusione dell'iter di costituzione dei Consigli delle autonomie locali, organi fondamentali di *governance* dei rapporti istituzionali tra Regioni ed Enti Locali. Le Comunità montane sono state ridotte, ma l'esigenza di limitare i costi delle singole amministrazioni ottenendo economie di scala e di migliorare la qualità dei servizi offerti alla cittadinanza, ha spinto le Regioni ad incentivare comunque l'aggregazione dei Comuni attraverso l'erogazione di contributi. Tali contributi, diretti principalmente a Unioni di Comuni o ad altre forme associative stabili previste dall'ordinamento regionale per lo svolgimento di funzioni comuni, hanno riguardato sia le spese di funzionamento (soprattutto per le Unioni subentrate a Comunità montane soppresse) che investimenti in conto capitale. Va rilevata una diffusa attenzione delle Regioni all'erogazione dei contributi, che, in base a criteri prestabiliti di efficienza, efficacia ed economicità nella gestione dei servizi, ha portato a non seguire più una logica di trasferimento indifferenziato ma di monitoraggio delle attività e di rispetto di precisi indicatori di risultato.

E' da evidenziare, inoltre, che in alcune Regioni (ad es. Emilia Romagna) l'esigenza di valutare i risultati prodotti dalle innovazioni introdotte nel sistema di *governance* del territorio è stata programmata e definita in Piani di riordino territoriale (PRT) approvati dal Consiglio con cadenza almeno triennale. Questi Piani consentono:

- la periodica revisione degli ambiti territoriali e l'individuazione dei livelli istituzionali appropriati per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi;
- la razionalizzazione organizzativa attraverso un efficace sistema delle partecipazioni;

²⁶ Sul punto si veda lo specifico capitolo dedicato alla spesa di personale.

²⁷ Sul fenomeno della stabilizzazione si vedano le considerazioni specifiche contenute nel capitolo dedicato alla spesa di personale.

- la semplificazione del sistema degli enti pubblici sub-regionali e dei meccanismi procedurali e decisionali.

In relazione a quest'ultimo punto, ovvero in merito alla semplificazione delle procedure che coinvolgono i diversi attori di sviluppo regionale, un ruolo fondamentale viene svolto dagli interventi di spesa per la diffusione degli strumenti informatici.

L'utilizzo delle reti e delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione è considerato ormai da tutte le Amministrazioni una leva fondamentale per la realizzazione di una *governance* del territorio realmente condivisa e partecipata, poiché consente un controllo unificato dei dati e delle informazioni, fondamentale per erogare a cittadini e imprese servizi più accessibili (attraverso, ad esempio, punti unici di accesso anche *on line*) e veloci (attraverso la diffusione di banche dati in rete, carte servizi ed in generale la diffusione della banda larga).

Se la semplificazione delle procedure e l'efficienza della Pubblica Amministrazione sono stati obiettivi che hanno avuto particolare rilievo in tutti i documenti programmatici, è da sottolineare quanto in alcune realtà territoriali - in special modo del Centro-Nord - lo sforzo di razionalizzare veramente la spesa della pubblica amministrazione, migliorando l'efficienza dei servizi offerti al cittadino "cliente", sia stato concreto.

Meritano, al riguardo, specifica nota le disposizioni normative della Lombardia che con legge regionale 23 dicembre 2010, n. 19 (Collegato 2011) affida a specifici atti di Giunta la corretta distribuzione delle risorse sul territorio per garantire al cittadino l'efficienza di tutti quei servizi per i quali lo Stato ha ridotto i trasferimenti, in particolare, in materia di sanità, trasporto, ambiente. Sono, pertanto, rimesse a precise delibere di Giunta regionale le misure per la riduzione della spesa corrente degli enti del sistema regionale (comprese le aziende sanitarie), anche ai fini del patto di stabilità regionale (art.2, L.R. 19/2010), la riprogrammazione dell'utilizzo dei trasferimenti agli enti locali (art.5, L.R. 19/2010), gli interventi sulle tariffe (per il trasporto pubblico locale e regionale, art. 10, l.r. 19/2010), i contributi, le agevolazioni ovvero i premi alle amministrazioni locali riconosciute virtuose secondo parametri prefissati. Di particolare rilevanza è, inoltre, la disposizione contenuta nell'art. 4 della citata l.r. 19/2010 che prevede l'obbligo per la Regione, le aziende sanitarie e gli altri enti del sistema regionale di assicurare ai fornitori il pagamento delle fatture a "non oltre sessanta giorni".

1.3.3 Lo strumento del debito nel quadro della programmazione regionale

Tutti i documenti di programmazione prevedono che il livello di indebitamento si collocherà al di sotto dei limiti previsti dalle norme e che comunque l'obiettivo principale degli organi di governo regionali sarà quello di ridurre il debito. All'uopo, è previsto un continuo monitoraggio e controllo, allo scopo di cogliere tempestivamente le opportunità offerte dai mercati finanziari (Umbria, Marche) o, se possibile, procedere alla rinegoziazione del debito con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (Puglia), o all'estinzione anticipata dei mutui (Toscana).

Va considerato che una gran parte del debito a carico delle Regioni è dovuta alla copertura delle passività pregresse relative al settore sanitario e che soltanto la parte residua è rappresentata da debito contratto per finanziare le politiche discrezionali di investimento.

Considerando in questa sede il debito non sanitario, l'analisi delle singole situazioni regionali mostra un andamento non omogeneo. In alcune Regioni, lo *stock* di debito si prevede in diminuzione (Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Puglia, Umbria) o stabile (p.a. Bolzano). In altre, si prevede invece una crescita dell'esposizione debitoria (Piemonte, Liguria, Lazio, Molise).

Va comunque rilevato che la riduzione del debito non costituisce di per sé indice di salute dei bilanci in quanto non vengono contratti nuovi mutui né nuovi prestiti obbligazionari per far fronte al fabbisogno di investimento, riducendo le capacità di crescita. Scelte diverse sono state fatte, ad esempio, dalla Valle d'Aosta, Regione con un basso livello di indebitamento, che ha aumentato il debito rispetto al 2009 per il finanziamento di interventi anticrisi, oppure dal Molise, che ha contratto nuovi mutui per la messa in sicurezza delle scuole.

Riguardo alle modalità di finanziamento utilizzate, la scelta è stata ampia, prevedendo contrazione di mutui a tasso fisso o a tasso variabile, operazioni di finanziamento presso la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., emissione di prestiti obbligazionari o ricorso ad altre operazioni finanziarie consentite dalla vigente normativa alle condizioni di mercato più convenienti.²⁸

²⁸ In alcuni casi sono stati previsti o stipulati (es. Basilicata) contratti di apertura di credito con la Banca Europea degli Investimenti (BEI), per la copertura di quote di cofinanziamento regionale riferite agli interventi da realizzarsi nell'ambito del Programma Operativo F.E.S.R. per il periodo 2007-2013.

1.4 Misure a sostegno dell'economia

1.4.1 Strumenti finanziari e incentivi fiscali

La difficile congiuntura economica ha indotto le Regioni a porre al centro dei documenti programmatici la necessità di politiche pubbliche "espansive" a sostegno del reddito delle famiglie e dell'economia, da finanziare, visti i limiti di spesa posti dal Patto di stabilità interno, attraverso una razionalizzazione dell'apparato amministrativo, che riduca l'incidenza delle spese di funzionamento sul bilancio regionale. Alla riduzione dei costi dell'apparato pubblico si accompagna, almeno in termini programmatici, l'obiettivo del recupero di basi imponibili e della valorizzazione dei beni patrimoniali pubblici, al fine di incrementare le risorse finanziarie disponibili. Questo si rileva soprattutto nei documenti programmatici delle Regioni meridionali, la cui economia sembra contraddistinta da livelli di evasione fiscale relativamente più elevati²⁹.

Tenuto conto della particolare struttura del tessuto produttivo italiano, costituito in gran parte da imprese di dimensioni medio piccole, per le quali il sistema bancario costituisce l'unico canale di accesso al mercato dei capitali, le Regioni hanno previsto, in funzione anticiclica, un insieme integrato di strumenti finanziari e di politica fiscale, con l'obiettivo di garantire risorse finanziarie alle imprese, incentivare nuovi investimenti, sostenere l'occupazione e la domanda attraverso la spesa pubblica per infrastrutture, adottare misure di sostegno al reddito delle famiglie più disagiate.

Per quanto riguarda gli strumenti finanziari, sostanzialmente tutte le Regioni hanno previsto il rafforzamento del ricorso a consorzi di garanzia collettiva al credito per le piccole-medie imprese, attraverso l'incremento del patrimonio, e ricapitalizzato i fondi di rotazione, con il duplice obiettivo di garantire e finanziare il fabbisogno derivante da nuovi investimenti o da esigenze di liquidità di breve-medio periodo (alla capitalizzazione di tali fondi concorrono sia risorse di fonte comunitaria che regionale). Il Veneto, ad esempio, ha previsto, mediante il ricorso ai fondi di rotazione istituiti presso "Veneto Sviluppo S.p.A.", un piano straordinario anticrisi per il 2010, che finanzia il fabbisogno finanziario derivante da crediti insoluti e i progetti per investimenti innovativi da parte delle piccole e medie imprese (PMI). La Toscana ha istituito un fondo rotativo per sostenere gli investimenti delle imprese. La Sicilia ha rafforzato la dotazione patrimoniale dei fondi di garanzia per i settori produttivi dell'agricoltura e delle imprese artigiane, e ha incrementato il patrimonio del fondo chiuso mobiliare regionale (Fondo mobiliare chiuso di "Private equity"³⁰ con partnership

²⁹ Dati sul recupero dell'evasione fiscale (anni 2009/2010) diffusi dall'Agenzia delle Entrate, conferenza stampa dell'11 marzo 2011: secondo l'Agenzia, l'evasione fiscale è percentualmente più elevata al Sud, mentre nel Nord, dato il più alto livello di reddito, si concentra il maggior volume di risorse sottratte al Fisco.

³⁰ Tecnicamente, si intende l'apporto da parte dell'investitore privato di capitale di rischio ovvero l'investimento nel capitale di rischio di società, generalmente non quotate, ma con alto potenziale di sviluppo e con capacità di

pubblico/privata: capitale raccolto 52 mln di euro, di cui 2/3 con capitale privato e 1/3 con fondi regionali). Sotto il profilo della qualità degli investimenti finanziati, tutti i fondi rotativi sono specificamente orientati al finanziamento di progetti che introducano innovazioni di prodotto, nei processi produttivi o nei modelli organizzativi.

Agevolare l'accesso al credito e al microcredito per le micro, piccole e medie imprese, è anche l'obiettivo del "Fondo JEREMIE"³¹, fondo a carattere rotativo per il credito, le garanzie e il capitale di rischio delle PMI, avente l'obiettivo di migliorare l'utilizzo delle risorse comunitarie, cui le singole Regioni accedono mediante specifici accordi con il Fondo europeo degli investimenti.

Con riferimento agli incentivi fiscali, alcune Regioni, territorialmente contraddistinte da alti livelli di disagio sociale e scarsa dotazione infrastrutturale, hanno previsto l'utilizzo dello strumento del credito di imposta e del rimborso degli oneri contributivi per attrarre nuovi investimenti. È il caso di alcune Regioni meridionali (es. Sicilia e Sardegna), caratterizzate da una dotazione infrastrutturale più povera rispetto al Centro-Nord, in termini di sistemi di comunicazione autostradali e ferroviarie, reti fognarie, idrica, elettrica e del gas, oltreché da un livello di qualità dei servizi pubblici talvolta inferiore a quello erogato nel resto del Paese. La Sicilia, in particolare, ha previsto il credito d'imposta per imprese che assumono lavoratori svantaggiati o portatori di handicap, e il rimborso degli oneri contributivi e fiscali per le piccole e micro aziende che iniziano una nuova attività economica in zone contraddistinte da degrado urbano e sociale ("Zone franche urbane").

La Regione Marche, anticipando quanto previsto nel d.lgs. 68/2011 (art.5) ha previsto la riduzione dell'IRAP (nella misura dello 0,83 per cento) per le imprese che effettuano nuove assunzioni, e analogo provvedimento ha adottato la Puglia.

Diffusa in tutto il territorio la previsione di sgravi fiscali e di incentivi per il settore edilizio, dove, in alcuni casi, sono stati compensati gli effetti del forte calo delle attività economiche: nel Lazio, ad esempio, nel 2009, la crescita degli occupati del settore edile (+7,8 per cento), ha compensato parzialmente il sensibile calo dell'industria (-4,1 per cento) e dell'agricoltura (-5,4 per cento), e la moderata contrazione dei servizi (-1,2 per cento).

generare flussi di cassa costanti ed altamente prevedibili. L'obiettivo principale dell'investitore è di entrare nel capitale dell'impresa con lo scopo di collaborare con l'imprenditore al fine di raggiungere, in un previsto arco di tempo, determinati obiettivi aziendali, finalizzati ad aumentare il valore del capitale economico dell'impresa e, quindi, raggiunti tali obiettivi, uscire dal capitale realizzando un adeguato capital gain.

³¹ Acronimo di "Joint european resources for micro to medium enterprise." Nel 2010, risultano avere stipulato accordi con il FEI le Regioni Lombardia, Campania e Sicilia.

1.4.2 Gli investimenti pubblici e altri interventi a favore delle imprese

Gli enti con saldi di bilancio positivi (prevalentemente al Nord), e quindi meno condizionati dai vincoli del Patto di stabilità, hanno potuto impostare anche una politica di incremento della spesa per investimenti: è il caso, ad esempio, della Provincia di Trento, che nel biennio 2009/10 ha impegnato risorse per complessivi 699 milioni di euro, oppure della Lombardia, che ha investito complessivamente oltre 1 miliardo di euro per il trasporto pubblico locale e stanziato nel bilancio 2010 1 milione di euro per contributi alla Società Infrastrutture Lombarde, e del Veneto, che ha stanziato 150 milioni di euro, nell'esercizio 2010, in favore dei Comuni che realizzano lavori pubblici di interesse regionale.

La caratteristica del tessuto produttivo italiano, formato prevalentemente da imprese di piccole dimensioni, non permette di produrre economie di scala ottenibili da aziende di medie o grandi dimensioni, generando, così, uno svantaggio competitivo sui mercati internazionali. Le Regioni, quindi, hanno talvolta previsto politiche che incentivano la crescita dimensionale delle aziende mediante fusioni e aggregazioni (in particolare, Sicilia, Sardegna e Calabria), oppure promosso forme di collaborazione e partenariato tra le imprese: la Lombardia, ad esempio, nel 2010 ha messo a disposizione delle PMI 3 milioni di euro per finanziare progetti presentati da partenariati di imprese che prevedano attività di internazionalizzazione di specifiche filiere o settori economici; il Veneto ha approvato un progetto integrato di filiera per lo sviluppo rurale, e analoghe iniziative hanno adottato Toscana, Sicilia e Calabria per i settori agroalimentare e dell'artigianato.

Altro strumento di sostegno alle imprese medio-piccole utilizzato dalle Regioni è rappresentato dai "Pacchetti integrati di agevolazioni" (interventi finanziati con risorse comunitarie e regionali), con i quali si erogano contributi per la realizzazione di investimenti produttivi innovativi, di attività di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, per l'acquisizione di sistemi integrati di servizi, riducendo così lo svantaggio competitivo derivante dall'eccessivo sottodimensionamento, e sostenendo la costituzione di nuove imprese (come, ad esempio, nel caso della Calabria, che ha utilizzato i P.I.A. anche per sostenere l'imprenditoria giovanile).

1.4.3 Interventi nei settori ambiente, territorio, infrastrutture

La programmazione di quasi tutte le Regioni dedica un'ampia pagina alle tematiche del territorio, al fine non solo di individuarne le criticità, e quindi le modalità di tutela e salvaguardia, ma anche le opportunità di sviluppo. L'impegno delle Amministrazioni in questa area ha, infatti, una pervasiva ricaduta positiva in tutti i settori dell'economia, creando il substrato necessario allo sviluppo economico, rivitalizzando il mondo del lavoro fortemente penalizzato dalla crisi, dando nuovo impulso al turismo.