Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

Programma di Empowerment delle amministrazioni pubbliche del Mezzogiorno

Corso
"Federalismo e fiscalità locale"

Profili didattico-scientifici
il Progetto di dettaglio

Aprile 2011

Indice

1. **Scenario di riferimento** **pag. 3**

2. **Obiettivi** **pag. 4**

3. **Destinatari** **pag. 5**

4. **La metodologia didattica** **pag. 6**

5. **Coordinamento scientifico e profilo dei docenti** **pag. 6**

6. **Il programma di dettaglio** **pag. 6**

7. **Regolamento del corso** **pag. 9**

1. Scenario di riferimento

La riforma del Titolo V della Costituzione, che aveva introdotto elementi di "federalismo" nel nostro sistema ordinamentale, nel solco di un decennio di riforme che hanno profondamente modificato il quadro normativo di riferimento, trova il suo compimento, che è però anche un punto di partenza, nella legge delega in materia di federalismo fiscale, n. 42 del 2009. Nel contempo, altre due grandi riforme legislative sono state approvate dal Parlamento. Da un lato, la "legge Brunetta" (n. 15/2009), delega al Governo per l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e la efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, con il connesso d.lgs. n. 150/2009; dall'altro la legge n. 196/2009, in tema di contabilità e finanza pubblica. Il processo di riforme che riguarda il nostro Paese è dunque ancora ben lungi dall'essere pervenuto a conclusione, soprattutto se si concorda che le trasformazioni legislative sono solo uno strumento del cambiamento imposto dai processi mondiali e dalla nostra appartenenza all'Unione Europea.

La riforma in senso "federale" dello Stato, secondo un modello di "federalismo fiscale" che trova i suoi principi nella legge n. 42/2009, deve pertanto essere letta in questa prospettiva più ampia.

Quello che, in realtà, occorre, però, è riuscire ad introdurre nella nostra amministrazione pubblica, in tutte le sue articolazioni, una nuova cultura meno vincolata ai formalismi procedurali ed alla "sacralità" del diritto e più attenta ai criteri di razionale gestione economica, in funzione di obiettivi e risultati.

Da questo punto di vista, la finalità è di rendere più competitiva la nostra pubblica amministrazione, in tutte le sue articolazioni e ad ogni livello di governo, sia per ridurre i costi della inefficienza, sia per adeguarla agli *standards* delle amministrazioni dei Paesi più evoluti, specie in ambito europeo.

Si rende così necessario integrare la tradizionale cultura giuridica degli apparati pubblici con strumenti conoscitivi, interpretativi ed operativi elaborati da altre discipline, ed in particolare da quelle economico-aziendali. Solo per questa via, che implica e postula un processo formativo più articolato, si ritiene possibile crescere una classe dirigente pubblica che, integrando ulteriormente la sua formazione con la conoscenza di regole economiche ed organizzative, possa trasformare effettivamente le

pubbliche amministrazioni attraverso la adozione di più razionali (meno formali, almeno in senso strettamente giuridico) processi decisionali.
In sostanza, si tratta di realizzare un nuovo sistema, caratterizzato dalla presenza di dirigenti capaci di assumere un ruolo strategico di guida dei cambiamenti gestionali e di gestire risorse (umane, materiali e finanziarie) e non (solo) procedure.
Naturalmente, una trasformazione del sistema ordinamentale di taglio "federale" impone di ristrutturare anche tutto il sistema della fiscalità. Un modello di *governance multilevel*, infatti, implica che tutta la gestione finanziaria esalti i principi autonomistici. E autonomia finanziaria significa oltre che autonomia di spesa autonomia di entrate: perché il federalismo è fiscale o non è.

1. Obiettivi

La SSPA si propone di fornire ai dirigenti e funzionari delle pubbliche amministrazioni gli strumenti culturali, nuovi e multidisciplinari, indispensabili per affrontare la complessità delle scelte da effettuare in ambito pubblico ed insieme di proporre i "casi di studio" adatti a stimolare, su un piano operativo e non solo teorico, le capacità decisionali indispensabili. Obiettivo specifico è, pertanto, quello di fornire gli strumenti critici ed anche operativi e gestionali idonei a costruire e gestire il nuovo modello organizzativo dello Stato nelle sue componenti.

A tal fine, nell'ambito del corso, si farà inizialmente cenno a:

- i nuovi principi di organizzazione della pubblica amministrazione nel suo complesso, la logica economica della gestione, il risultato e la sua misura;
- i principi di una gestione improntata a canoni di razionalità economica secondo un modello di bilancio impostato sulle *mission* e basato, quindi, su obiettivi e indicatori;
- la valutazione dei costi e le misure di efficienza e produttività, specificando i significati e la utilizzazione delle valutazioni di efficienza;
- la nozione di "costi standard", strumento imprescindibile per una corretta

politica finanziaria e fiscale dei vari livelli di governo;

In maniera più specifica saranno, quindi, trattati i temi relativi a:

- la disamina del processo che ha portato alla riforma in senso federale e, quindi, dalla legge n. 59/97, c.d. legge Bassanini, alla legge n. alla legge n. 42/09, passando per la legge di attuazione della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, effettuata dalla l. n. 131/03, c.d. legge La Loggia;
- le camere di compensazione per la gestione dei conflitti tra i vari livelli di governo;
- la riforma federale ed il modo in cui incide su questa, la riforma della contabilità pubblica, vista anche in chiave europea, nonché la disamina dei decreti attuativi della legge delega n. 42/09, man mano che questi vengono adottati dal Governo.

Il progetto formativo, nelle articolazioni e nelle possibili integrazioni proposte, si presenta, dunque, costruito su diversi piani e su un insieme di discipline distinte e pur strettamente connesse.
Le tematiche da sviluppare, infatti, sono numerose e vanno dal riassetto operativo della P.A. al federalismo fiscale, al *new public management*; dalla contabilità pubblica e nazionale al bilancio ed ai controlli. Il corso sarà caratterizzato da un approccio integrato, perché obiettivo dichiarato è quello di fornire ai partecipanti non una, ma più chiavi di lettura e, quindi, la capacità di applicare ad ogni caso la soluzione più flessibile ed articolata, culturalmente ed operativamente.

2. Destinatari

Il corso è rivolto a dirigenti e funzionari che, per ragioni di lavoro, sono responsabili dell'attuazione del processo federale nelle Pubbliche Amministrazioni del Mezzogiorno, soprattutto di quelle territoriali: Stato, regioni, province, comuni (con più di 5.000 abitanti).

3. La metodologia didattica

Il corso rappresenta un programma formativo articolato su più moduli, proprio per la necessaria integrazione di aspetti e criteri gestionali differenziati ancorché integrati.
Il corso sarà attivato per classi di non più di 25 partecipanti, raggruppati secondo criteri di omogeneità.
Il metodo didattico terrà conto dei molti profili disciplinari coinvolti. Premessa una puntuale ricostruzione dei dati normativi ed una breve analisi di tipo comparato, verranno poi affrontati i problemi organizzativi e gestionali. Oltre alle lezioni di tipo tradizionale, sono previsti casi di studio, esercitazioni e altri metodi didattici interattivi.

4. Coordinamento scientifico e profilo dei docenti

La direzione e il coordinamento scientifico sono affidati al prof. Giampaolo Ladu, docente ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Cagliari e docente di bilancio e contabilità di Stato presso la SSPA, alla dott.ssa Francesca Orlando, dirigente della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.
Il comitato scientifico, per il supporto alla progettazione del corso, con particolare riguardo al materiale didattico, si avvale della collaborazione della dott.ssa Giulia Nunziante, cultrice della materia ed esperta di Economia Politica.
Docenti di estrazione universitaria si alterneranno a docenti professionisti, dirigenti pubblici e magistrati della Corte dei conti.

5. Il programma di dettaglio

5.1 Articolazione del corso

Il corso è articolato in 3 moduli didattici: il primo, introduttivo del quadro normativo di riferimento, il secondo riferito al sistema federale e alla gestione pubblica ai diversi livelli istituzionali e il terzo con analisi specifica della disamina della fiscalità locale sulla base della legge delega e della normativa delegata.
Il corso ha la durata complessiva di 42; ogni modulo didattico sarà di due/tre giornate d'aula di 6 ore ciascuna.

I Modulo
La riforma federale dello Stato.

II Modulo
Il sistema federale e la gestione pubblica ai diversi livelli istituzionali

III Modulo
Attuazione dei principi della legge delega, con uno sguardo all'Europa e i decreti legislativi attuativi

Al termine delle tre edizioni è previsto il Seminario ***"Verso il Federalismo".*** Tale Seminario si svolgerà a Caserta e con i contributi dei principali attori della riforma.

5.2 I singoli moduli didattici.

5.2.1 I Modulo

La riforma federale dello Stato.

Durata: 2 gg/aula per complessive 12 ore

Argomenti

- Il processo di riforma federale in Italia: il regionalismo della legge Bassanini e dei suoi decreti attuativi;
- la legge costituzionale n. 3 del 2001 sulla riforma del Titolo V della Costituzione e il governo *multilevel*: profili istituzionali
- La legge n. 131 del 2003 di attuazione della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione;
- La giurisprudenza della Corte costituzionale;

5.2.2 II Modulo

Il sistema federale e la gestione pubblica ai diversi livelli istituzionali

Durata: 2 gg/aula per complessive 12 ore

Argomenti

- La Legge delega sul federalismo;

- Disamina, in particolare, delle sentenze della Corte Costituzionale riguardanti il federalismo fiscale e gli articoli 81, 117 e 119 della Costituzione;
- Il sistema della Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata ed il loro ruolo nella gestione dei conflitti;
- Casi pratici.

5.2.3 III Modulo

Attuazione dei principi della legge delega, con uno sguardo all'Europa e i decreti legislativi attuativi

Durata: 3 gg/aula per complessive 18 ore

Argomenti

- La Legge n. 42/09: i principi e le ipotesi di fiscalità locale;
- La legge di contabilità pubblica. Cicli di finanza pubblica, programmazione e bilancio. La nozione di autonomia finanziaria nel nuovo ordinamento;
- Patto di stabilità e bilancio degli enti locali. I Trattati UE: rapporti e vincoli con l'Unione Europea;
- Aspetti di comparazione: i casi di Stati Uniti, Germania, Spagna, Belgio;
- I decreti attuativi della l. n. 42/09

Alla fine del Modulo III è prevista la prova di valutazione finale di cui al punto 3 del regolamento