Università Commerciale Luigi Bocconi
Econpubblica
Centre for Research on the Public Sector

SHORT NOTES SERIES

Prime simulazioni del sistema di finanziamento e di perequazione di regioni e Comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale

Giampaolo Arachi, Vittorio Mapelli, Alberto Zanardi

Short note n. 4

July 2009

www.econpubblica.unibocconi.it

Prime simulazioni del sistema di finanziamento e di perequazione di Regioni e Comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale

Ricerca commissionata dai gruppi parlamentari del Partito democratico Camera dei Deputati e Senato della Repubblica

Giampaolo Arachi
Università del Salento ed Econpubblica-Università Bocconi

Vittorio Mapelli
Università di Milano

Alberto Zanardi
Università di Bologna ed Econpubblica-Università Bocconi

SINTESI

luglio 2009

1. Introduzione

Questo lavoro si propone di sviluppare una serie di simulazioni circa gli effetti redistributivi tra Regioni e tra Comuni dei sistemi di finanziamento e perequazione previsti dalla legge delega sul federalismo fiscale recentemente approvata (legge 1 maggio 2009, n. 42).

Come è noto la legge delega sul federalismo fiscale prevede meccanismi di finanziamento e perequazione per le Regioni a statuto ordinario differenziati in relazione alla natura delle funzioni da queste attuate. In particolare per le funzioni attuali e future inerenti le materie assistite dai Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) (secondo l'art. 117, c. 2, lett. m della Costituzione) è previsto un finanziamento mediante tributi propri regionali (tra cui, nella prima fase, l'Irap), l'addizionale regionale all'Irpef e la compartecipazione all'Iva e quote di un fondo perequativo, finanziato anch'esso mediante una compartecipazione all'Iva, che garantisca l'integrale finanziamento dei fabbisogni standard di ciascuna Regione. Tra queste materie sono comprese certamente, nell'ambito di un elenco non esaustivo, la sanità, l'assistenza e, tra le spese riguardanti l'istruzione, quelle per lo svolgimento delle funzioni amministrative oggi attribuite alle Regioni. Inoltre la legge delega assicura, in modo esplicito, il finanziamento secondo i fabbisogni standard alle spese per l'istruzione che per le Regioni deriveranno a seguito dell'intesa Stato-Regioni in materia.

Il passaggio da funzioni attualmente finanziate secondo i livelli storici della spesa a funzioni finanziate a livelli standardizzati, basati sulla valutazione di obiettivi di servizio e costi unitari che valorizzino l'efficienza e l'efficacia, potrebbe comportare un diverso livello di risorse complessivamente attribuite all'insieme delle Regioni e una diversa distribuzione delle risorse tra Regioni. In particolare questo lavoro si propone di sviluppare una serie di simulazioni sull'effetto che il riferimento agli standard potrebbe comportare per il settore sanitario (par. 2). La focalizzazione sulla sanità è giustificata, al di là dell'effettiva disponibilità dei dati richiesti per sviluppare valutazioni quantitative, dal fatto che anche in prospettiva quello sanitario resterà il settore della spesa regionale di gran lunga finanziariamente più rilevante tra quelli di assistiti dalla perequazione sul fabbisogno standard. Infatti, per l'altro comparto di grande portata finanziaria, quello dell'istruzione, sembra delinearsi, alla luce della Bozza di intesa Stato-Regioni approvata nell'ottobre 2008, una soluzione assai riduttiva nella prospettiva del federalismo fiscale, tale per cui il personale della scuola resterebbe alle dipendenze dello Stato (su cui dunque continuerebbe a ricadere l'onere finanziario) mentre alle Regioni (o agli Enti locali) spetterebbe la programmazione e distribuzione territoriale di tale personale.

La legge delega prevede poi che tutti i trasferimenti statali, attualmente destinati al finanziamento di funzioni non ricomprese nella perequazione sui fabbisogni standard (circa il 10% della spesa corrente attuale delle Regioni a statuto ordinario), siano sostituiti da un aumento dell'addizionale regionale all'Irpef. Il gettito dell'addizionale

verrebbe perequato attraverso un fondo apparentemente orizzontale (ossia mediante trasferimenti dalle Regioni con maggiore capacità alle Regioni a minore capacità) in modo da ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al livello medio nazionale.

È chiaro che il passaggio dagli attuali trasferimenti ad un'addizionale Irpef perequata comporterà variazioni nelle risorse a disposizione delle singole Regioni, anche se, data la probabile incoerenza dei trasferimenti attuali rispetto ai bisogni effettivi a livello locale, questa redistribuzione potrebbe migliorare l'allocazione complessiva delle risorse pubbliche sul territorio. Il par. 3 sviluppa una serie di simulazioni per analizzare gli effetti redistributivi del nuovo sistema di perequazione delle Regioni sulle spese corrispondenti alle funzioni non assistite dai Lep (funzioni "non-Lep").

Infine, la legge delega sul federalismo fiscale interviene, seppure in termini alquanto generici, sulle modalità di finanziamento e perequazione degli Enti locali in generale e dei Comuni in particolare. Si prevede anche in questo caso una separazione dei meccanismi di finanziamento e perequazione tra spese corrispondenti alle funzioni fondamentali dei Comuni (perequazione sui fabbisogni) e spese corrispondenti alle funzioni non fondamentali (perequazione sulle capacità fiscali). Il par. 4 si propone di illustrare i risultati di alcuni esercizi di simulazione sugli effetti redistributivi dell'introduzione del perequazione sulle capacità fiscali per le funzioni non fondamentali, anche in confronto alle risorse attualmente disponibili a ciascun Comune per il finanziamento delle spese corrispondenti.

2. La perequazione degli standard sanitari delle Regioni

2.1. Le previsioni della legge delega

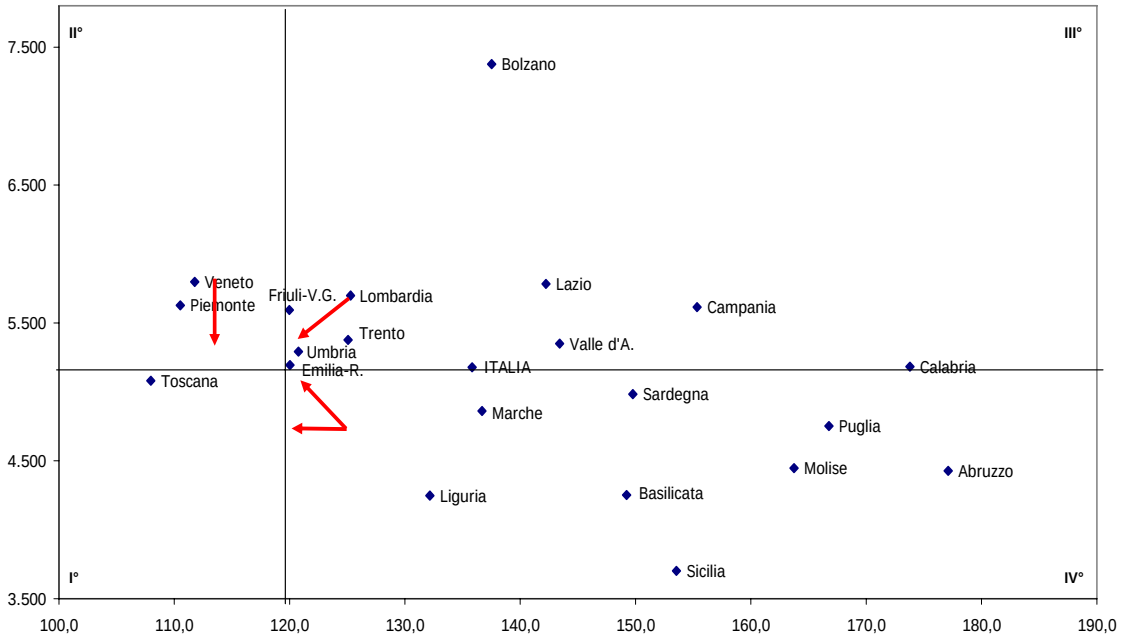
La legge delega sul federalismo fiscale introduce il principio del "costo standard" per calcolare il fabbisogno delle Regioni per i Lep o dei Livelli essenziali di assistenza (Lea) (art. 2, let. f). Anche se sono state fornite differenti interpretazioni, il costo standard andrebbe inteso nella sua accezione di "costo standard per unità di prodotto", ossia come costo di riferimento per la produzione, quando tutti i fattori siano impiegati secondo la tecnologia più efficiente. Il costo standard riguarda quindi il *come* calcolare il *fabbisogno* finanziario, rispetto al metodo attualmente in uso per la ripartizione del budget del Servizio sanitario nazionale (Ssn) (o Fondo sanitario nazionale), basato sulla quota capitaria pesata secondo i consumi sanitari per età. Ciò significa che nel calcolo si dovrà necessariamente seguire un *metodo analitico* ed *esplicito*, basato sul prodotto tra il costo standard e il numero di prestazioni (effettive o standard) per Lea. L'introduzione dei costi standard nella formula di ripartizione ha lo scopo di incentivare l'efficienza degli erogatori pubblici – in particolare degli ospedali – e di farli convergere verso un valore di riferimento. Allo stesso tempo il metodo analitico può permettere di verificare a posteriori se sono stati rispettati i valori di costo standard e, soprattutto, l'erogazione della quantità di prestazioni prese a riferimento nella formula di allocazione. Si tratta di un'innovazione importante, anche se impegnativa sul piano operativo, perché in nessun altro paese con Ssn si utilizza un metodo analitico di calcolo della quota capitaria.

Un'applicazione pratica di questo principio può consistere (a) nell'associare alle quantità effettive di prestazioni sanitarie consumate nelle varie Regioni dei *costi standard* oppure (b) nel calcolare anche delle *quantità standard* di consumi, oltre che dei costi standard. Poiché la formula di calcolo richiede di moltiplicare i costi standard per le quantità di prestazioni, può essere ragionevole identificare anche delle quantità "standard" di prestazioni, eliminando quelle superiori alla "norma", nell'assunto che non siano espressione di bisogni autentici di salute. Una quantità eccessiva di prestazioni potrebbe essere anche il segnale di un uso inappropriato dei servizi sanitari (ad es. ricoveri di anziani in ospedale per mancanza di cure domiciliari o strutture residenziali), nel qual caso le risorse potrebbero essere riallocate ad altre funzioni di spesa.

Il criterio dello standard di riferimento comporta che si debbano ridurre o eliminare le quantità di prestazioni e i costi superiori alla norma, senza per questo "premiare" le Regioni posizionate sotto lo standard. In tal modo si liberano risorse che si possono risparmiare *tout court* o destinare a soddisfare bisogni inespressi. Alle Regioni "virtuose" potrà eventualmente essere riconosciuto un incentivo economico per aiutarle a preservare i loro standard di prestazioni e di costo. Negli esercizi di simulazione si è assunto come standard il valore *medio nazionale*, che è la media ponderata dei valori

regionali. Si potrebbe anche assumere il valore mediano delle Regioni italiane, nel qual caso ogni Regione avrebbe un peso unitario. Anziché valori puntuali, sarebbe auspicabile impiegare standard variabili, ricavati da funzioni di costo e di consumo di prestazioni correlate ai bisogni, ma purtroppo le informazioni richieste non sono disponibili.

Fig. 1 - Tassi di ospedalizzazione e costi medi equivalenti per ricovero ordinario degli ospedali pubblici



Note: Il tasso di ospedalizzazione di 180 ‰ corrisponde ad un tasso di circa 120 ‰ per i soli ricoveri ordinari

Nella fig. 1 è illustrata la logica seguita nelle simulazioni a costi e quantità standard per i ricoveri ospedalieri, dove si è assunto come standard di prestazioni il tasso di ospedalizzazione di 180 per 1000 abitanti, fissato nell'Intesa tra Stato e Regioni del 23 marzo 2005, pari ad un tasso per i soli ricoveri ordinari di circa 120 per 1000. Le Regioni del primo quadrante (in basso a sinistra) non subirebbero variazioni, perché già posizionate su quantità e costi efficienti, mentre quelle del secondo quadrante dovrebbero ridurre i costi medi dei ricoveri. Le Regioni del terzo quadrante dovrebbero diminuire, invece, sia i costi sia il tasso di ricovero, perché entrambi superiori alla media nazionale. Infine quelle del quarto quadrante dovrebbero diminuire le quantità eccessive di ricovero, incrementando i costi fino al valore nazionale, se l'indice di complessità della casistica trattata è molto basso (media nazionale: 1,19), o mantenendo i costi effettivi al livello attuale, se l'indice di complessità è già superiore.

2.2. I risultati delle simulazioni

Data la limitata disponibilità di informazioni su quantità e costi, sono state sviluppate simulazioni per l'assistenza farmaceutica e ospedaliera (ospedali pubblici e privati accreditati). Nella tab. 2 sono illustrati i risultati delle simulazioni svolte:

a) a costi standard (simul. 1.1)

b) a costi standard e quantità standard:

b1) con tasso di ospedalizzazione 180 per 1.000 abitanti[1] e dosi definite die (ddd)[2] medie per i farmaci (simul. 1.2)

b2) con tasso di ospedalizzazione standard per classi di età e ddd medie per i farmaci (simul. 1.3)

Le simulazioni hanno lo scopo di mostrare la fattibilità del nuovo approccio e di valutare, sia pure con approssimazione dovuta alla scarsa disponibilità dei dati, l'entità delle risorse che potrebbero essere risparmiate.

La metodologia di calcolo dei costi standard e delle quantità standard

Le simulazioni hanno riguardato la spesa del Sss nel 2007. La fonte dei dati per l'assistenza farmaceutica è costituita dall'Aifa, il cui rapporto annuale riporta informazioni sulla spesa e sui consumi di farmaci per ddd. Per l'assistenza ospedaliera si sono considerati sia gli ospedali pubblici (simulazioni a costi e a quantità standard; 77% dei ricoveri totali), sia gli ospedali privati accreditati (solo per le quantità standard). Non esistono stime recenti dei costi per ricovero ospedaliero, per cui si è proceduto ad una stima la più rigorosa possibile, partendo dalla suddivisione della spesa regionale per Lea, secondo le ultime percentuali relative al 2004. Dal totale di 49,7 mld di euro è stata sottratta la spesa degli ospedali privati accreditati (8,8 mld) e per la riabilitazione (0,9 mld), ottenendo la spesa per i ricoveri acuti degli ospedali pubblici (40,0 mld). Questa spesa è stata poi rapportata alle giornate di degenza totali, corrette con l'indice di complessità della casistica trattata, ottenendo un costo medio "equivalente" regionale per giornata di degenza, con il quale si sono valorizzate le giornate (gli accessi) in *day hospital* e i ricoveri ordinari di 1 giorno (7,1 mld)[3]. La restante spesa (32,9 mld) è stata rapportata ai ricoveri ordinari di Ao, Presidi ospedalieri, Irccs e Policlinici universitari, pesati per l'indice di complessità, ottenendo il costo medio regionale per ricovero equivalente. Analogamente è stato fatto per gli ospedali privati accreditati (ospedali classificati e qualificati presidio di Asl, case di cura, Irccs e Pu privati).

Il numero dei ricoveri ordinari e diurni, suddivisi per classi di età, degli ospedali pubblici è stato ottenuto dalla Relazione annuale del Ministero della salute. I dati riflettono il saldo della mobilità ospedaliera inter-regionale.

[1] I tassi di ospedalizzazione delle Regioni sono stati prima standardizzati sulla popolazione nazionale 2006 e poi confrontati con il tasso programmatico di 180‰.

[2] Le ddd costituiscono la misura internazionale dei consumi di farmaci ed esprimono le dosi di farmaco consumate giornalmente da un individuo medio.

[3] Nelle statistiche correnti i ricoveri di 1 giorno e quelli in *day hospital* (5,0 mln) sono registrati congiuntamente ai ricoveri ordinari (7,0 mln). Qui si è ritenuto di separarli per ricavare indicatori di costo maggiormente omogenei.

Nel 2007 la spesa regionale è stata di 103.861 mln di euro e al suo interno i costi degli ospedali pubblici sono stati stimati in 40.944 mln di euro. Il costo medio per ricovero equivalente (corretto per l'indice di complessità) è risultato di 5.179 euro, con un minimo di 3.701 euro in Sicilia, 4.248 in Liguria, 4.253 in Basilicata ed un massimo di 7.376 euro a Bolzano, 5.798 in Veneto e 5.783 in Lazio.

Secondo la prima simulazione (tab. 1, simul. 1.1)[4] i possibili risparmi di spesa sarebbero di 2.751 mln di euro, di cui 359 mln per i farmaci e 2.392 mln per gli ospedali. I maggiori risparmi si realizzerebbero in Lazio (-573 mln), Campania (-554 mln), Lombardia (-493 mln), Veneto (-362 mln) e Piemonte (-229 mln), mentre non vi sarebbe alcuna riduzione in Liguria, Toscana, Marche e Basilicata.

La seconda simulazione (tab. 1, simul. 1.2), basata sulle ddd medie per i farmaci e l'applicazione del tasso di ospedalizzazione programmatico di 180 per 1000 abitanti, insieme ai costi standard, porterebbe a risparmi molto più consistenti (7.590 mln). Il risparmio di spesa sarebbe di 6.703 mln per gli ospedali (di cui 5.831 per gli ospedali pubblici e 871 per quelli privati), e di 887 mln per i farmaci. Si verificherebbe una riduzione di 1,5 mln di ricoveri (di cui 1,0 mln di ricoveri ordinari), concentrata al sud (-1,1 mln) e in Lazio. Le Regioni maggiormente interessate sarebbero il Lazio (-1.543 mln di euro), la Campania (-1.467 mln), la Sicilia (-1.265 mln), la Lombardia (-680 mln) e la Calabria (-534 mln). Secondo questa ipotesi non vi sarebbero riduzioni per Toscana e Marche e sarebbero minime per Valle d'Aosta, Trento, Emilia-Romagna e Umbria. I maggiori finanziamenti per l'assistenza specialistica e alle Rsa (a compensazione della riduzione dei ricoveri ospedalieri) sarebbero di 2.393 mln e andrebbero a vantaggio soprattutto delle Regioni meridionali, in particolare di Sicilia (+658 mln), Campania (+537 mln), Calabria (+271 mln), Puglia (+194 mln) e Sardegna (+123 mln). Nell'insieme il saldo tra riduzioni e aumenti produrrebbe un risparmio netto di 5.197 mln, concentrati soprattutto in Lazio (-1.407 mln), Campania (-929 mln), Lombardia (-677 mln) e Sicilia (-607 mln).

La terza simulazione (simul. 1.3 in tab. 1) è basata, come anticipato, sull'ipotesi di tassi di ospedalizzazioni specifici per classi di età e di applicazione dei costi medi nazionali. Secondo questo approccio si avrebbe una riduzione di 1,1 mln di ricoveri (di cui 0,7 mln di ricoveri ordinari) e un consistente risparmio di spesa (-6.136 mln). Le maggiori riduzioni riguarderebbero la Campania (-1.352 mln), il Lazio (-1.119 mln), la Sicilia (-848 mln), la Puglia (-553 mln), la Lombardia (-500 mln), la Calabria (-476 mln), il Veneto (-362 mln). Subirebbero solo minime riduzioni di fondi Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Molise e Basilicata. I maggiori finanziamenti per sviluppare l'assistenza specialistica e residenziale sarebbero gli stessi dell'ipotesi precedente. Nell'insieme il saldo tra i riduzioni e aumenti produrrebbe un risparmio netto di 3.743 mln, concentrato soprattutto in Lazio (-983 mln), Campania (-815 mln), Lombardia (-496 mln), Veneto (-362 mln) e Puglia (-358 mln).

[4] Per ragioni grafiche, i risultati della simulazione 1.1 sono riportati dopo quelli della simulazione 1.2.

Da ultimo va ricordato che se i 43 Drg a rischio di inappropriatezza (ex Dpcm 29 novembre 2001) fossero erogati in *day hospital*, anziché in regime ordinario, si avrebbero ulteriori 2.784 mln di risparmi di spesa (tab. 1, ultima colonna), concentrati soprattutto in Lombardia (-495 mln), Campania (-326 mln), Lazio (-311 mln). Tuttavia i risparmi reali per gli ospedali pubblici sarebbero inferiori rispetto a queste stime basate sulle tariffe, che riflettono i costi pieni.

2.3. Conclusioni

Le simulazioni effettuate indicano la possibilità di consistenti risparmi di risorse finanziarie solo se si agisce sulle quantità di consumo (tassi di ospedalizzazione e ddd di farmaci). La mera applicazione dei costi standard porterebbe infatti ad un risparmio limitato a 2.751 mln di euro. Con il tasso di ospedalizzazione programmatico di 180‰ e le ddd medie, associati ai costi standard, il risparmio salirebbe a 7.590 mln di euro, mentre con i tassi di ricovero specifici per età si arriverebbe a 6.136 mln di euro. Questi risparmi potrebbero liberare risorse per 2.393 mln di euro, da destinare al potenziamento dell'assistenza specialistica e residenziale per gli anziani, soprattutto nelle Regioni meridionali.

Il principio dei costi standard delle prestazioni, fissato dalla legge delega, se coerentemente applicato, potrebbe offrire due innegabili vantaggi: il primo di *esplicitare* i costi e le quantità di prestazioni per ogni Lea che sono alla base del calcolo della quota capitaria spettante ad ogni Regione; il secondo di permettere, a posteriori, il *monitoraggio* del rispetto dei Lea. Questi due profili potrebbero far emergere, finalmente, le responsabilità delle Regioni nell'erogazione dei Lea e, soprattutto, dare certezza ai cittadini sui loro diritti per un'adeguata assistenza.

Tab. 1 - Spesa del SSN per LEA e regione. Simulazioni. Anno 2007 (milioni di euro)

Regioni	1.2 - Simulazione spesa con quantità standard (t.o. 180 per 1000) e costi standard											1.1 Costi standard		1.3 Simulazione con quantità standard per età e costi standard					
		2. Assistenza distrettuale					3. Assistenza ospedaliera* (costi standard e tasso ospedal. 180‰)[2]	TOTALE	*Differenza rispetto alla spesa attuale*	*di cui:*		TOTALE	*Differenza rispetto alla spesa attuale*[2]	3. Assistenza ospedaliera* (costi e tassi osp. per età standard)[2]	TOTALE	*Differenza rispetto alla spesa attuale*	*di cui:*		*Ulteriore riduzione di costi per i 43 DRG inappropriati*[3]
	1. Assistenza collettiva	Farmaci* (costi standard e quantità standard)[1]	Specialistica	Assist. resid. anziani	Altra assistenza	Totale distrettuale				*riduzione*	*aumento*						*riduzione*	*aumento*	
Piemonte	347	*780*	*1.352*	*191*	1.376	3.699	*3.652*	7.697	*-223*	*-229*	*6*	7.691	*-229*	3.647	7.692	*-227*	*-233*	*6*	*-118*
Valle d'Aosta	15	*22*	*45*	*7*	53	127	*101*	243	*-8*	*-13*	*5*	248	*-3*	106	248	*-4*	*-8*	*5*	*-2*
Lombardia	671	*1.562*	*2.151*	*922*	3.301	7.936	*7.091*	15.698	*-677*	*-680*	*3*	15.882	*-493*	7.272	15.879	*-496*	*-500*	*3*	*-495*
Bolzano	45	*61*	*163*	*72*	214	510	*358*	913	*-158*	*-158*	*1*	930	*-140*	354	908	*-162*	*-163*	*1*	*-30*
Trento	32	*79*	*108*	*100*	191	477	*432*	941	*-9*	*-19*	*9*	932	*-19*	426	936	*-15*	*-24*	*9*	*-14*
Veneto	324	*783*	*1.094*	*444*	1.649	3.970	*3.803*	8.098	*-362*	*-362*	*1*	8.097	*-362*	3.803	8.098	*-362*	*-362*	*1*	*-160*
Friuli-V. G.	64	*233*	*259*	*121*	487	1.100	*1.051*	2.214	*16*	*-67*	*83*	2.131	*-67*	1.046	2.210	*11*	*-72*	*83*	*-44*
Liguria	98	*341*	*448*	*114*	629	1.531	*1.238*	2.867	*-251*	*-299*	*49*	3.117	*0*	1.464	3.093	*-24*	*-73*	*49*	*-51*
Emilia-R.	336	*770*	*1.063*	*336*	1.647	3.816	*3.662*	7.814	*17*	*-7*	*24*	7.790	*-7*	3.659	7.811	*14*	*-10*	*24*	*-175*
Toscana	300	*653*	*1.038*	*227*	1.323	3.241	*2.983*	6.523	*30*	*0*	*30*	6.493	*0*	2.980	6.520	*27*	*-3*	*30*	*-97*
Umbria	69	*165*	*206*	*59*	282	713	*727*	1.510	*4*	*-14*	*18*	1.491	*-14*	727	1.510	*4*	*-14*	*18*	*-34*
Marche	98	*302*	*416*	*96*	507	1.321	*1.211*	2.630	*50*	*0*	*50*	2.580	*0*	1.208	2.627	*47*	*-3*	*50*	*-61*
Lazio	372	*1.056*	*1.184*	*302*	2.596	5.138	*3.730*	9.240	*-1.407*	*-1.543*	*136*	10.075	*-573*	4.155	9.665	*-983*	*-1.119*	*136*	*-311*
Abruzzo	99	*265*	*280*	*74*	592	1.211	*852*	2.162	*-149*	*-289*	*141*	2.251	*-59*	938	2.249	*-62*	*-203*	*141*	*-116*
Molise	33	*61*	*69*	*14*	151	294	*262*	590	*-28*	*-42*	*15*	615	*-2*	291	619	*1*	*-13*	*15*	*-23*
Campania	444	*1.046*	*1.242*	*201*	2.420	4.909	*3.399*	8.752	*-929*	*-1.467*	*537*	9.128	*-554*	3.514	8.867	*-815*	*-1.352*	*537*	*-326*
Puglia	223	*772*	*873*	*162*	1.552	3.360	*2.897*	6.479	*-242*	*-436*	*194*	6.685	*-36*	2.780	6.363	*-358*	*-553*	*194*	*-230*
Basilicata	54	*115*	*127*	*20*	229	491	*408*	953	*-20*	*-59*	*39*	974	*0*	450	995	*22*	*-17*	*39*	*-20*
Calabria	153	*337*	*430*	*114*	677	1.558	*1.202*	2.913	*-263*	*-534*	*271*	3.104	*-71*	1.260	2.971	*-205*	*-476*	*271*	*-112*
Sicilia	215	*869*	*1.076*	*328*	2.378	4.652	*2.858*	7.725	*-607*	*-1.265*	*658*	8.214	*-119*	3.275	8.143	*-190*	*-848*	*658*	*-248*
Sardegna	134	*337*	*355*	*62*	674	1.429	*1.139*	2.701	*19*	*-104*	*123*	2.680	*-2*	1.153	2.715	*34*	*-90*	*123*	*-115*
Nord-ovest	1.130	*2.704*	*3.995*	*1.233*	5.359	13.292	*12.082*	26.505	*-1.159*	*-1.221*	*62*	26.939	*-725*	12.489	*26.912*	*-752*	*-814*	*62*	*-667*
Nord-est	801	*1.926*	*2.687*	*1.072*	4.188	9.873	*9.306*	19.980	*-497*	*-614*	*117*	19.881	*-596*	9.288	*19.963*	*-514*	*-631*	*117*	*-423*
Centro	839	*2.176*	*2.845*	*684*	4.708	10.413	*8.652*	19.903	*-1.323*	*-1.557*	*234*	20.640	*-587*	9.070	*20.322*	*-904*	*-1.139*	*234*	*-503*
Sud	1.356	*3.802*	*4.453*	*976*	8.673	17.903	*13.017*	32.276	*-2.218*	*-4.197*	*1.979*	33.651	*-843*	13.662	*32.921*	*-1.573*	*-3.552*	*1.979*	*-1.191*
RSO	3.622	*9.007*	*11.975*	*3.276*	18.930	43.187	*37.118*	83.927	*-4.450*	*-5.963*	*1.514*	85.976	*-2.401*	38.150	*84.959*	*-3.418*	*-4.932*	*1.514*	*-2.331*
RSS e PA	504	*1.601*	*2.006*	*689*	3.998	8.295	*5.938*	14.737	*-748*	*-1.626*	*879*	15.135	*-350*	6.360	*15.159*	*-325*	*-1.204*	*879*	*-452*
ITALIA	**4.126**	***10.608***	***13.981***	***3.965***	**22.927**	**51.482**	***43.056***	**98.664**	***-5.197***	***-7.590***	***2.393***	**101.111**	***-2.751***	**44.510**	***100.118***	***-3.743***	***-6.136***	***2.393***	***-2.784***
Spesa 2007	**4.126**	**11.495**	**12.603**	**2.951**	**22.927**	**49.976**	**49.759**	**103.861**											
Differenza	0	-887	1.378	1.014	0	1.506	-6.703	-5.197				-2.751		-5.249	-3.743				

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Salute, AgeNaS, ISTAT, vari anni

Note: RSO: Regioni a statuto ordinario; RSS: Regioni a statuto speciale; PA: Province autonome

I dati in corsivo sono stati simulati

(1) Le quantità standard (ddd) di farmaci sono state calcolate comprendendo la distribuzione diretta (PHT)

(2) Compresa la mobilita ospedaliera inter-regionale

(3) Fonte: CEIS, Rapporto Sanità 2008 (tab. 2.27). I valori sono relativi al 2005

3. Il finanziamento e la perequazione della spesa "non Lep" delle Regioni

3.1. Le previsioni della legge delega

La legge delega sul federalismo fiscale prevede che le spese regionali riconducibili alle funzioni diverse da quelle assistite dai Lep (funzioni "non-Lep") siano finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo (art. 8, c. 1, lett. e). A tal fine stabilisce che vengano soppressi tutti i trasferimenti attualmente destinati al finanziamento di queste funzioni (art. 8, c. 1, lett. f e h), fatta eccezione per quelli già destinati al fondo perequativo di cui all'articolo 3, c. 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e attualmente corrisposti a valere sul gettito dell'Irap. I trasferimenti aboliti sono sostituiti dal gettito derivante da un'addizionale regionale all'Irpef (art. 8, c. 1, lett. h). L'aliquota dell'addizionale sarà fissata a un livello sufficiente a garantire al complesso delle Regioni (e, si noti, non alla singola Regione) un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo totale dei trasferimenti soppressi. La legge delega non contiene invece indicazioni riguardo ai tributi che dovranno finanziare il resto delle funzioni "non-Lep".

Per quanto riguarda i trasferimenti dal fondo perequativo la legge delega stabilisce che questi abbiano il solo fine di ridurre le differenze fra il gettito pro-capite di ogni Regione e il gettito pro-capite medio nazionale della sola addizionale Irpef. Di conseguenza il gettito degli altri tributi propri destinati alla spesa "non Lep" resterà non perequata. Si prevede inoltre che le quote del fondo perequativo assegnate a ciascuna Regione debbano essere corrette per tenere conto della dimensione demografica delle Regioni che abbiano popolazione al di sotto di una certa soglia da specificare con i decreti legislativi di attuazione.

Sintetizzando, la legge delega individua all'interno della spesa "non-Lep" una componente pari all'importo complessivo dei trasferimenti statali attualmente diretti al finanziamento di queste funzioni e prevede per questa componente una specifica fonte di finanziamento (l'addizionale Irpef) e un meccanismo di perequazione inter-regionale dei gettiti corrispondenti. Per il resto della spesa "non-Lep", che potremmo definire "residuale", la legge delega si limita a stabilire che il finanziamento debba avvenire con tributi propri, senza indicarne nessuno in particolare, e non prevede per tale spesa alcun tipo di perequazione.

La legge delega riserva un trattamento particolare al comparto dei trasporti locali. Pur non rientrando fra le spese Lep si prevede anche per le spese in conto capitale per il trasporto pubblico locale una perequazione del fabbisogno standard con l'obiettivo di assicurarne la copertura integrale.

3.2. I risultati delle simulazioni

Nel tentativo di simulare il funzionamento del sistema perequativo delle funzioni regionali "non-Lep", occorre partire dalla quantificazione dei trasferimenti statali attualmente destinati a tali funzioni che, come detto, la legge delega prevede di cancellare e sostituire con un'addizionale regionale all'Irpef. Sono numerosi i dettagli tecnici che non vengono espressamente chiariti dal testo della legge delega. Non è specificato, ad esempio, se l'ammontare dei trasferimenti da abolire debba essere calcolato usando dati di cassa o di competenza, oppure se il calcolo sia riferito ai dati dell'ultimo anno o ad una media degli anni più recenti. Tuttavia la disponibilità dei dati limita la possibilità di analizzare e comparare ipotesi di lavoro alternative, per cui faremo riferimento a dati di cassa riferiti all'anno 2006 (ultimo anno disponibile).
I dati di base sono tratti dal volume *La spesa statale regionalizzata* pubblicato dal Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato[5]. Per le Regioni a statuto ordinario la quantificazione finale dei trasferimenti da sopprimere, sulla base dei dati 2006, è di circa 6,7 mld di euro, di cui circa 3 mld in conto corrente e 3,7 in conto capitale. Dall'ammontare così stimato vanno sottratti i circa 2,5 mld di trasferimenti del fondo ex perequativo della l. n. 549/1995. In realtà la quantificazione finale, 4,2 mld di euro, sovrastima l'ammontare dei trasferimenti destinati ad essere soppressi. Infatti sarebbe necessario dedurre gli importi relativi al Fondo aree sottoutilizzate (Fas) dato che gli interventi speciali ex c. 5 dell'articolo 119 della Costituzione non saranno aboliti ma resteranno nella competenza statale. Purtroppo i dati pubblicati dalla Ragioneria non consentono di ricostruire la distribuzione regionale dei pagamenti dal Fas per il 2006 (che ammontano a circa 1.693 mln nel 2007 per il totale delle Regioni)[6].
La distribuzione dei trasferimenti soppressi è riportata nella tab. 2. In termini pro-capite i trasferimenti soppressi sono pari, per il totale delle Regioni a statuto ordinario a circa

[5] Il volume riporta la regionalizzazione dei pagamenti del bilancio dello Stato per operazioni finali articolata secondo la classificazione economica (33 categorie e sottocategorie) e secondo la classificazione funzionale (62 settori di intervento, individuati dalle funzioni obiettivo e da sotto-aggregati di queste). Per individuare i trasferimenti da sopprimere sono state analizzate le voci "trasferimenti correnti a Regioni" e "contributi agli investimenti a Regioni". La classificazione economica è stata utilizzata per individuare i trasferimenti che non verranno sostituiti dall'addizionale Irpef o perché rientranti fra funzioni Lep (sanità, istruzione, protezione sociale) o perché la legge delega prevede un differente meccanismo di perequazione come ad esempio i trasferimenti in conto capitale destinati ai trasporti (funzione "affari economici–trasporti"). Inoltre dal dato relativo alla voce "servizi generali Pubbliche amministrazioni–trasferimenti di carattere generale" è stato sottratto l'ammontare della compartecipazione Iva trasferita dalle Regioni, essendo quest'ultima legata (sebbene non vincolata) al finanziamento della sanità. Per quantificare l'importo della compartecipazione Iva è stata utilizzata la voce "tributi devoluti da altre Amministrazioni pubbliche" nel conto delle Regioni non consolidato ricavato dai Conti pubblici territoriali.

[6] Un ultimo problema riguarda il destino dei trasferimenti derivanti dall'attuazione del federalismo amministrativo. Non è infatti chiaro se questi trasferimenti saranno fiscalizzati o meno in quanto la legge delega ricomprende fra le spese Lep anche quelle "per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge" (art. 8, c. 3). In occasione dell'audizione al Senato nel corso della discussione sul ddl sul federalismo fiscale la Corte dei conti ha quantificato questi trasferimenti in circa 3,4 mld di euro.

85 euro. Essi tendono ad essere maggiori per le Regioni piccole e per le Regioni del Nord. In realtà occorre tener conto che le Regioni del Sud beneficiano dei trasferimenti dal Fas. E' quindi ragionevole ritenere che le differenze nei valori pro-capite dei trasferimenti soppressi al netto del Fas siano ancora più ampie. Sempre nella tab. 2 sono riportati i risultati della simulazione dei flussi attivati dal fondo perequativo[7] ipotizzando che le differenze di capacità fiscale rispetto alla media nazionale siano ridotte del 90%.

L'aliquota dell'addizionale Irpef che consente di ottenere un gettito pari a quello dei trasferimenti soppressi è di circa 0,75 punti percentuali. Il gettito dell'addizionale è estremamente sperequato. La Regione con la base imponibile più ampia, la Lombardia, ottiene un gettito pro-capite che supera quello della Regione con la base imponibile più limitata, la Calabria, di circa 2,3 volte. Tuttavia, nonostante la sperequazione del gettito dell'addizionale, la fiscalizzazione dei trasferimenti (prima che sia applicata la perequazione) non premia necessariamente le Regioni più ricche. Questo accade perché i trasferimenti aboliti sono tendenzialmente più elevati nelle Regioni del Nord. Accade quindi che in Molise, Campania e Basilicata il gettito pro-capite dell'addizionale, sebbene notevolmente inferiore alla media nazionale, risulti più alto dell'importo pro-capite dei trasferimenti aboliti. Al contempo in Piemonte, Veneto, Toscana la fiscalizzazione riduce le risorse pro-capite sebbene il gettito dell'addizionale sia superiore alla media nazionale.

L'ammontare di trasferimenti da attivare per perequare il gettito pro-capite dell'addizionale Irpef riducendo del 90% le differenze al livello medio nazionale è di circa 431 mln di euro. In termini assoluti la Regione che contribuisce maggiormente alla perequazione è la Lombardia con 194 mln. I maggiori beneficiari dei trasferimenti sono invece Campania e Puglia con rispettivamente 189 e 120 mln di euro.

Ovviamente anche se il gettito venisse totalmente perequato, le singole Regioni avrebbero a disposizione ammontari di risorse potenzialmente diversi da quelli assicurati dagli attuali trasferimenti. Confrontando il gettito Irpef perequato con il gettito dei trasferimenti soppressi si possono individuare le Regioni "vincenti" e quelle "perdenti" rispetto allo *status quo*. Il totale dei guadagni (perdite) generati dalla fiscalizzazione dei trasferimenti è di circa 519 mln di euro. La loro distribuzione tra Regioni non è tuttavia scontata, ma anzi talvolta configgente con la prospettiva che vede necessariamente nei meccanismi introdotti dalla legge delega sul federalismo fiscale un indebolimento della portata perequativa dal Nord al Sud del Paese. In termini assoluti i guadagni e le perdite sono fortemente concentrati in quattro Regioni: una sola Regione, la Campania, riceve più della metà dei guadagni, mentre Piemonte, Veneto e Toscana sopportano la maggior parte delle perdite. In termini pro-capite, il quadro non cambia significativamente con l'eccezione del Molise che ottiene il più elevato incremento di risorse (circa 78 euro). E' interessante notare che le Regioni più piccole non sembrano

[7] Le simulazioni non considerano la correzione per la dimensione demografica, di cui si è detto in precedenza, per mancanza di indicazioni specifiche su come debba essere formulata.

particolarmente danneggiate dalla riforma sebbene non sia stata qui introdotta alcuna correzione per la dimensione demografica, come invece previsto dalla legge delega.
Il risultato probabilmente meno atteso della simulazione consiste tuttavia nel fatto che alcune Regioni (Piemonte, Veneto e Toscana) saranno chiamate a rinunciare ad una quota del proprio gettito sebbene questo risulti inferiore all'ammontare dei trasferimenti aboliti. Simmetricamente altre Regioni (Molise, Campania e Basilicata) vedranno integrato il proprio gettito anche se questo è già superiore all'ammontare dei trasferimenti aboliti. L'interpretazione di questo effetto può essere duplice. Da un lato, se si ritiene che i trasferimenti attuali, in via di abolizione, siano commisurati ai reali fabbisogni di spesa regionali, questo risultato evidenzia la tensione esistente fra il principio della perequazione del fabbisogno e quello della capacità. La scelta della legge delega di optare per la perequazione della capacità fiscale per le spese non-Lep implica necessariamente che alcune Regioni avranno risorse superiori ai propri fabbisogni ed altre inferiori, a meno che i fabbisogni non siano uniformi in termini pro-capite. L'unico correttivo possibile è di disegnare un periodo di transizione più morbido per consentire alle Regioni penalizzate di adeguare la propria offerta al nuovo livello di risorse o di prevedere un aumento della pressione fiscale. D'altro canto, se si ritiene che la distribuzione attuale dei trasferimenti non rispecchi i reali fabbisogni delle singole Regioni ma sia solo il portato della spesa storica, il risultato dovrebbe essere accolto positivamente come un segno della razionalizzazione del finanziamento.

Tab. 2 - Regioni: perequazione dei trasferimenti soppressi relativi alle "spese non-Lep" (2006, perequazione parziale 90%)

	Trasferimenti aboliti		Addizionale Irpef (aliquota 0,75%)		Trasferimenti	Guadagni/perdite	
	milioni di euro	euro pro-capite	milioni di euro	euro pro-capite	milioni di euro	milioni di euro	euro pro-capite
Piemonte	511	118	421	97	-48	-138	-32
Lombardia	799	84	1.019	108	-194	26	3
Veneto	591	125	434	92	-30	-187	-39
Liguria	130	81	156	97	-17	8	5
Emilia-Romagna	404	96	439	105	-75	-40	-10
Toscana	419	116	333	92	-23	-110	-30
Umbria	87	101	71	81	3	-14	-16
Marche	112	73	125	81	4	17	11
Lazio	404	76	498	94	-43	51	10
Abruzzo	139	106	88	68	20	-30	-23
Molise	1	4	19	58	8	25	78
Campania	162	28	281	48	189	307	53
Puglia	302	74	212	52	120	29	7
Basilicata	30	50	31	52	17	19	31
Calabria	125	62	92	46	70	37	18
Totale	4.217	85*	4.217	85*	431**	519**	

* Media

** Somma dei valori positivi

Fonte: Elaborazioni su dati Corte dei Conti, Cpt, Dipartimento delle finanze, Dpcm n. 17/10/2008.

4. La perequazione delle funzioni dei Comuni diverse da quelle fondamentali

4.1. Le previsioni della legge delega

Parallelamente alla distinzione delle funzioni svolte dalle Regioni tra funzioni assistite dai Lep e funzioni "non-Lep", anche per i Comuni (e per gli altri Enti locali), la legge delega (art. 11, c. 1, lett. a) classifica le spese da loro attivate in:

1) spese corrispondenti alle funzioni fondamentali (secondo l'art. 117 c. 2, lett. p della Costituzione)
2) spese relative alle funzioni diverse da quelle fondamentali, e
3) spese finanziate con i contributi speciali.

In particolare, mentre per le spese corrispondenti alle funzioni fondamentali dei Comuni si prevede che il sistema di finanziamento/perequazione sia tale da garantire a ciascun Comune il finanziamento integrale del fabbisogno standard (art. 11, c. 1, lett. b), le spese relative alle funzioni diverse da quelle fondamentali sono finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi (presumibilmente erariali o regionali) e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante (art. 11, c. 1, lett. c)). Per entrambe le categorie di funzioni si prevede la soppressione degli attuali trasferimenti statali e regionali e la loro fiscalizzazione (art. 11, c. 1, lett. e).

I trasferimenti perequativi destinati a concorrere al finanziamento delle spese corrispondenti sia alle funzioni fondamentali sia alle funzioni non fondamentali provengono da un fondo istituito nel bilancio delle Regioni, a sua volta alimentato dal bilancio dello Stato attraverso la fiscalità generale (almeno verosimilmente per la componente di perequazione sui fabbisogni perché per quella sulla capacità fiscale si dovrebbe logicamente identificare uno specifico tributo da sottoporre ad equalizzazione) (art. 13, c. 1, lett. a).

In particolare, per le spese relative alle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i Comuni è tale da ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i successivi decreti legislativi, della dimensione demografica (in relazione inversa alla dimensione demografica stessa) e della loro partecipazione a forme associative (art. 13, c. 1, lett. f).

La legge delega detta inoltre delle regole per determinare in via provvisoria, in attesa dell'approvazione delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli Enti locali, la ripartizione tra funzioni fondamentali e non, ai fini della determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo in base alternativamente al fabbisogno standard o alla capacità fiscale. Per questa fase transitoria il testo della legge delega richiama in realtà due distinti criteri:

1) il primo prevede che, date le spese dei Comuni, l'80% vada considerato in via forfetaria come relativo alle funzioni fondamentali, il restante 20% come relativo a quelle non fondamentali (art. 21, c. 1, lett. d, punto 1);
2) il secondo fa invece riferimento ad uno specifico elenco di funzioni da considerarsi in via transitoria come fondamentali (art. 21, c. 3). Si tratta in particolare delle:
   2a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile;
   2b) funzioni di polizia locale;
   2c) funzioni di istruzione pubblica, compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
   2d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
   2e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
   2f) funzioni del settore sociale.

Ai fini della valutazione delle spese si prendono comunque a riferimento i più recenti bilanci certificati a rendiconto disponibili (art. 20, c. 1, lett. d, punto 3).

4.2. Risultati delle simulazioni

La struttura del sistema di finanziamento e perequazione delle funzioni non fondamentali dei Comuni che emerge dall'insieme delle previsioni sopra illustrate è soltanto abbozzata e, per quanto riguarda il regime transitorio, apparentemente contraddittoria.

L'indeterminatezza e le possibili ambiguità delle norme riguardano in particolare i seguenti profili:

1) non è specificato quali siano i tributi comunali da dedicare al finanziamento delle funzioni non fondamentali;
2) non è indicato quali sia il tributo da impiegare per perequare le differenze nelle capacità fiscali dei singoli Comuni;
3) non è precisato se le spese relative alle funzioni non fondamentali da perequare secondo il sistema della capacità fiscale comprendano le sole spese di parte corrente o anche le spese in conto capitale;
4) non è spiegato se il meccanismo di perequazione sulle capacità fiscali debba essere orizzontale (tra Comuni senza l'intermediazione dello Stato) oppure verticale (con lo Stato che attribuisce trasferimenti diversificati tra i vari Comuni);
5) non è infine chiaro quale dei due criteri di separazione tra funzioni fondamentali e non-fondamentali previsti per la fase transitoria debba essere effettivamente applicato per il calcolo dei trasferimenti perequativi a favore dei singoli Comuni.

A partire da questo quadro assai incerto si è comunque tentato di simulare il funzionamento del sistema perequativo. I dati sulla spesa sono ricavati dai Certificati del conto di bilancio 2006 (di fonte Ministero degli interni) integrati con le informazioni sulle basi imponibili dell'Irpef a livello comunale[8]. Come illustrato nella tab. 1, nel 2006 le spese correnti per le funzioni non fondamentali individuate sulla base all'elenco dettagliato riportato nel testo della legge delega (art. 21, c. 3) ammontano nel complesso dei Comuni qui considerati a 9.626 mln di euro. In termini pro-capite tali spese evidenziano una forte variabilità su base regionale attorno alla media nazionale di 169 euro: si va dai 106 euro medi dei Comuni pugliesi ai 382 per quelli della Provincia autonoma di Trento. Per simulare gli effetti della perequazione della capacità fiscale è stato necessario individuare un tributo da assegnare al finanziamento della spesa storica. Sebbene la legge delega non ne faccia menzione, si è scelto di utilizzare l'addizionale Irpef rispetto alla quale sono disponibili dati sulla base imponibile a livello comunale[9]. Si è inoltre assunto, analogamente a quanto fatto per le Regioni, che il grado di perequazione sia del 90%.

Per produrre un gettito complessivo che copra nell'insieme dei Comuni considerati il totale delle spese correnti per le funzioni non fondamentali è richiesta un'aliquota dell'addizionale pari allo 1,84%. Complessivamente il sistema perequativo attiva trasferimenti dai Comuni a maggiore capacità fiscale a favore di quelli a minore capacità fiscale per 1.398 mln di euro. In ogni Regione compaiono, con quote diverse, tanto Comuni che ricevono dal fondo perequativo quanto Comuni che invece finanziano il fondo perequativo, con l'eccezione della Calabria dove nessun Comune contribuisce al sistema perequativo.

La tab. 3 consente una lettura più chiara dei flussi perequativi riportando dati pro-capite a livello regionale. In termini netti i Comuni della Lombardia contribuiscono in media al sistema dei trasferimenti perequativi con 51 euro per ogni residente, mentre gli abitanti dei Comuni calabresi ricevono in media 73 euro a testa. E' vero che anche nei territori regionali finanziatori netti del sistema redistributivo cadono molti Comuni che, date le loro basi imponibili ristrette, ricevono trasferimenti (ad esempio la Lombardia dà conto del 12% dei Comuni beneficiari sul totale nazionale o, equivalentemente, del 5% dei residenti beneficiari), ma è anche vero che in media gli ammontari ricevuti sono assai più contenuti in termini pro-capite (ancora in Lombardia 18 euro) di quelli nei territori dove prevalgono i Comuni beneficiari, tipicamente le regioni del Sud.

[8] L'indisponibilità di informazioni nei data set utilizzati per taluni Comuni comporta che l'indagine non copra l'intero universo dei Comuni italiani. Complessivamente l'analisi fa riferimento al 95,7% dei Comuni (7.754 su un totale di 8.100) che corrispondono al 96,4% della popolazione residente (57.000.288 abitanti su un totale di 59.131.287). In particolare sono esclusi i Comuni localizzati nella Valle d'Aosta a causa dell'indisponibilità di informazioni sui loro bilanci. I dati finanziari utilizzati sono di competenza.

[9] Va rilevato che un'addizionale all'Irpef ad aliquota uniforme per tutti i Comuni, se compensata da un corrispondente arretramento delle aliquote erariali, corrisponde ovviamente a una compartecipazione sul gettito dell'Irpef statale (in linea con il riferimento generale al finanziamento mediante compartecipazioni riportato all'art. 11, c. 1, lett. c).

Un risultato più complesso emerge dal confronto fra la spesa storica attuale per le funzioni non fondamentali (che, assumendo pareggio di bilancio, misura le risorse oggi disponibili) e le risorse attribuite dal nuovo sistema perequativo. Anche nel caso dei Comuni, come in quello già illustrato delle Regioni per le funzioni "non-Lep", il quadro degli enti "vincenti" e di quelli "perdenti" rispetto alla distribuzione attuale delle risorse è assai complesso, e anche questa volta non coerente con una visione semplicistica della riforma del federalismo fiscale per la quale il risultato ultimo dovrebbe comunque essere una minore partecipazione dei territori del Nord alle richieste perequative del Sud. Data l'irrazionalità dell'attuale distribuzione tra Comuni delle risorse finanziarie l'emergere in molti Comuni di ampi divari tra spesa storica e risorse perequate secondo la riforma non comporta necessariamente una valutazione negativa del nuovo regime ma certamente evidenzia un elemento critico per la sua accettabilità politica e rende assai delicata la transizione verso la sua piena adozione.

Il 58,4% dei Comuni (corrispondenti al 61,7% dei residenti complessivi) risulta premiato dal sistema perequativo rispetto ai livelli di risorse attuali per un totale di maggiori risorse per 1.583 mln di euro. Il resto dei Comuni (il 41,6% ovvero il 38,3% dei residenti) sono penalizzati rispetto alle disponibilità assicurate dal sistema finanziamento attuale in una misura complessiva che ovviamente, data la caratteristica del fondo perequativo sule capacità fiscali di essere un fondo chiuso, è pari alla somma dei guadagni.

Non è immediato riconoscere regolarità sistematiche nella caratterizzazione dei Comuni "vincenti" e in quelli "perdenti". Tra i territori che soffrirebbero perdite medie assai rilevanti per i propri Comuni spiccano le Province autonome di Trento e Bolzano (rispettivamente -210 e -205 euro pro-capite) e, sia pure in misura minore, le altre Regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia: -42; Sicilia: -21; Sardegna: -16) insieme con a Liguria (-69), Molise (-43), Umbria (-19), e Toscana (-16). In particolare nei Comuni delle Province autonome di Trento e Bolzano pressoché tutti i residenti (rispettivamente il 99,1% e il 99,6%) soffrirebbero di una riduzione delle risorse disponibili, a conferma di quanto l'attuale di sistema di finanziamento sia particolarmente generoso rispetto a quanto accade negli altri territori. Questa penalizzazione sistematica dei territori delle Regioni a statuto speciale riflette probabilmente il fatto che i Comuni inclusi nei loro territori hanno livelli di spesa storica particolarmente elevati in parte finanziati da trasferimenti provenienti dalle rispettive Regioni, le quali a loro volta, in virtù del favorevole regime di finanziamento loro riservato, dispongono di risorse più copiose rispetto a quanto accade alle Regioni a statuto ordinario. La legge delega tuttavia non prevede che il meccanismo perequativo sulle capacità fiscali escluda dalla sua applicazione la parte della spesa storica dei Comuni finanziata mediante trasferimenti regionali: il sistema perequativo si realizza sull'intera spesa storica delle funzioni non fondamentali indipendentemente dalle loro modalità di finanziamento.

I Comuni della Puglia (+56 euro a testa), della Basilicata (+26), dell'Abruzzo (+24), del Piemonte (+19) e della Lombardia (+19) e in misura marginale del Veneto (+7) risulterebbero invece in media favoriti dal nuovo meccanismo di finanziamento. In Puglia, in particolare, più del 88% dei Comuni (che corrisponde al 94% dei residenti) sarebbe avvantaggiato.

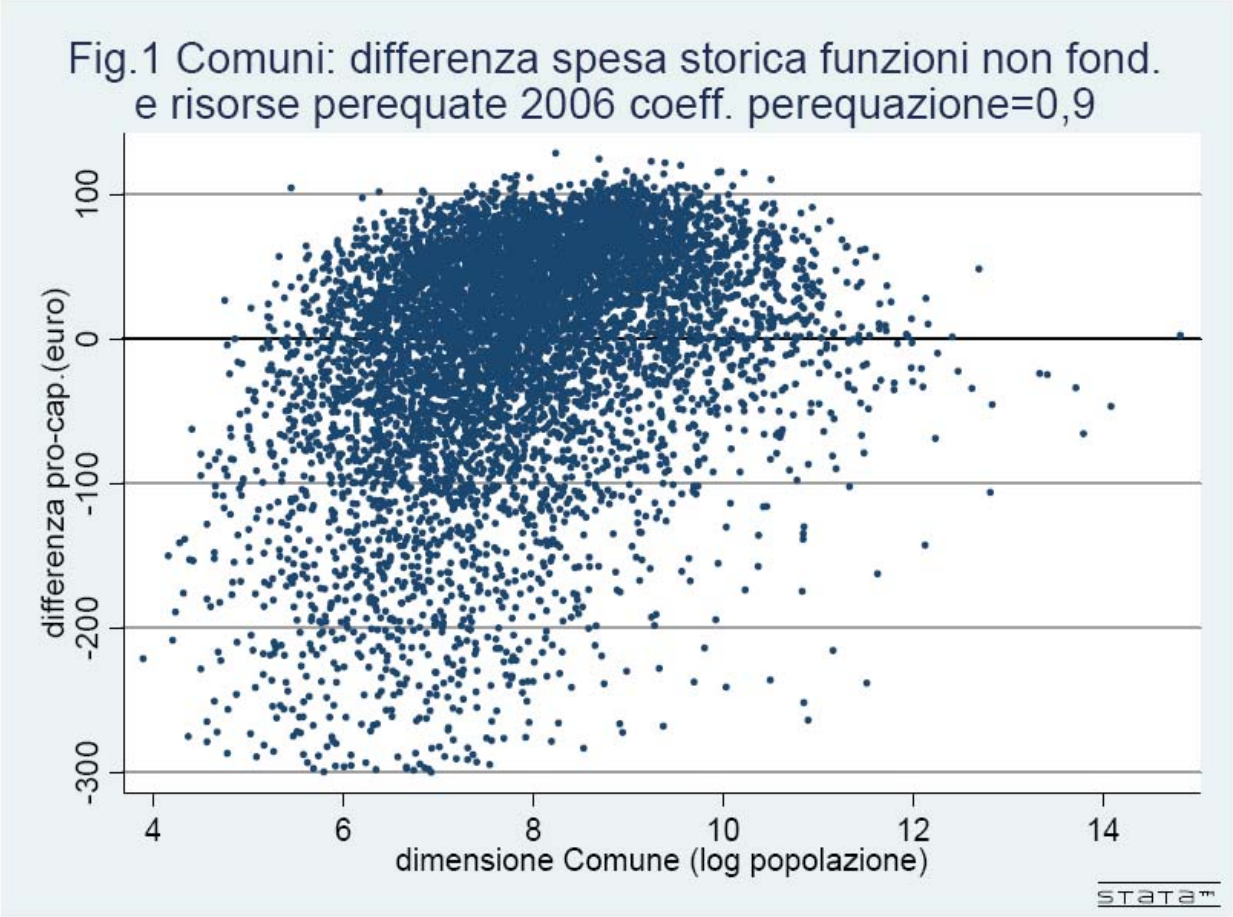
Più in generale in ogni territorio regionale il risultato di perdita o di guadagno pro-capite netto deriva dal combinarsi in misura spesso assai differenziata delle percentuali di abitanti residenti in Comuni che guadagnano dalla riforma, oppure che perdono, e degli ammontari medi dei guadagni e delle perdite. Ad esempio in Veneto i 7 euro di guadagno netto pro-capite derivano dal fatto che il 71% degli abitanti sarebbe premiato con un guadagno medio di 59 euro, ma poi il 29% restante sarebbe penalizzato con una perdita media assai pesante di -124 euro. In Campania il panorama risulterebbe invece più equilibrato: il 66% dei residenti sarebbe avvantaggiato con un guadagno medio di 51 euro, il 34% soffrirebbe una perdita media di -54 euro con il risultato finale di un guadagno netto di 15 euro pro-capite. Se ne ricava nel complesso un'impressione di grande variabilità tra i vari Comuni, sia tra territori regionali, sia nell'ambito di ciascun territorio regionale.

L'analisi dei divari tra risorse nel vecchio (la spesa storica attuale) e nel nuovo regime (la perequazione sulle capacità fiscali) può essere ulteriormente approfondita considerando altri profili che caratterizzano i Comuni. In particolare, la fig. 1 illustra la dispersione dei guadagni (sopra la linea dello zero) e delle perdite (sotto la linea dello zero) pro-capite rispetto alla popolazione residente (espressa in logaritmo) nei singoli Comuni. E' evidente la rilevante dispersione delle differenze nelle risorse prima e dopo la riforma, che però non è simmetrica tra guadagni e perdite ma più accentuata sulle seconde che sui primi e sembra, pur tenendo conto della diversa numerosità dei Comuni per dimensione demografica, più ampia per i Comuni piccoli rispetto a quelli grandi. L'elevata varianza delle perdite di risorse che deriverebbero dall'applicazione del nuovo sistema perequativo, soprattutto per i Comuni di piccole dimensioni, sottolinea un profilo critico della riforma che deve essere affrontato non tanto con l'applicazione di una correzione per la dimensione demografica ai trasferimenti riconosciuti ai vari Comuni (come previsto dalla legge delega), quanto piuttosto con un disegno attento della fase di transizione dal regime attuale a quello riformato.

Tab. 3 - Comuni: perequazione delle funzioni non fondamentali (2006, perequazione parziale 90%)

	numero Comuni	spesa (milioni euro)	spesa per abitante	gettito Irpef non perequato per abitante (euro)	Trasferimenti per abitante (euro)	guadagno - perdita media per abitante (euro)	guadagno medio per abitante (euro)	perdita media per abitante (euro)	% Comuni che guadagnano su regione	% Comuni che perdono su regione
Piemonte	1.182	660	153	199	-28	19	52	-44	68,9	31,1
Lombardia	1.540	1.480	155	226	-51	19	53	-65	70,7	29,3
Veneto	580	780	163	186	-16	7	59	-124	83,4	16,6
Trento	212	189	382	199	-27	-210	20	-213	1,4	98,6
Bolzano	99	162	379	218	-44	-205	18	-206	1,0	99,0
Friuli Venezia Giulia	216	257	214	201	-29	-42	30	-89	49,1	50,9
Liguria	234	388	241	202	-30	-69	35	-126	33,3	66,7
Emilia Romagna	332	740	176	216	-42	-3	36	-45	68,4	31,6
Toscana	285	670	187	188	-17	-16	39	-68	52,6	47,4
Umbria	92	163	187	162	7	-19	37	-53	62,0	38,0
Marche	245	263	171	161	7	-3	43	-61	62,4	37,6
Lazio	349	890	169	197	-25	2	19	-97	51,0	49,0
Abruzzo	305	184	141	133	33	24	45	-59	63,0	37,0
Molise	128	64	207	114	49	-43	14	-66	17,2	82,8
Campania	508	801	146	97	65	15	51	-54	71,9	28,1
Puglia	243	386	106	99	63	56	63	-47	88,1	11,9
Basilicata	129	79	136	101	61	26	55	-67	65,9	34,1
Calabria	405	394	198	88	73	-37	28	-71	32,3	67,7
Sicilia	348	830	183	101	61	-21	29	-47	24,4	75,6
Sardegna	312	246	180	126	39	-16	33	-54	27,6	72,4
Totale	7.744	9.626	169	169	0	0	45	-73	58,4	41,6

Fonte: Elaborazioni degli autori su dati Ministero degli interni.


Fig.1 Comuni: differenza spesa storica funzioni non fond.
e risorse perequate 2006 coeff. perequazione=0,9
differenza pro-cap.(euro)
100
0
-100
-200
-300
4
6
8
10
12
14
dimensione Comune (log popolazione)
stata™