



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

**ELEMENTI PER L'AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI
FEDERALISMO FISCALE IN ATTUAZIONE DELL'ART. 119 DELLA
COSTITUZIONE**

**COMMISSIONI RIUNITE AFFARI COSTITUZIONALI, BILANCIO, FINANZE E TESORO
DEL SENATO**

- 17 novembre 2008 -

INDICE

	Pag.
<u>Audizione</u>	
Premessa	“
l’architettura istituzionale	“
La sostenibilità macroeconomica	“
La sostenibilità operativa	“
Chiarezza e certezza nel nuovo assetto del sistema tributario	“
Le attività di controllo	“
 <u>Riquadri</u>	 24
<i>Riquadro 1 - Le risorse per l’istruzione e la loro ripartizione</i>	“
<i>Riquadro 2 – Verso i costi standard in sanità</i>	29
<i>Riquadro 3 – Il patto di stabilità interno – Le distorsioni e gli sforzi di modifica</i>	33
<i>Riquadro 4 – Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite</i>	38
<i>Riquadro 5 – Il meccanismo perequativo della spesa “non Lep”</i>	42
<i>Riquadro 6 – Il caso degli ex fondi perequativi</i>	44
<i>Riquadro 7 – I controlli della Corte dei conti sulle autonomie locali (1994-2008)</i>	45
<i>Riquadro 8 – L’armonizzazione dei conti pubblici</i>	47
 <u>Appendici</u>	 “
<u>Appendice A</u> – I trasferimenti agli enti territoriali nel bilancio dello Stato	“
<u>Appendice B</u> – Ulteriori elementi sulla spesa per l’istruzione	“
	57

1. Premessa

1.1. Da quando, nel 2001, la riforma del titolo V della Costituzione ha modificato il rapporto tra Stato Regioni ed Enti locali, la Corte ha sottolineato la necessità di un sollecito completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese con la definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate. A tale completamento si è ritenuto potesse connettersi un miglioramento dell'azione pubblica e un riassorbimento delle sacche di inefficienza alla base di una ingiustificata crescita della spesa.

In quest'ottica, la riforma deve disegnare un federalismo finanziariamente ed economicamente sostenibile, mirato a rispettare un duplice vincolo: quello dei parametri di finanza pubblica dettati dall'appartenenza all'Unione europea e quello della neutralità finanziaria nella riallocazione delle funzioni fra i diversi livelli di governo.

Il rispetto del Patto di stabilità e crescita richiede, a sua volta, un efficace coordinamento della finanza pubblica, in grado di assicurare il controllo della dinamica della spesa e dei saldi a livello decentrato e al tempo stesso una adeguata copertura dei servizi essenziali. In questo contesto assume particolare rilievo la necessità di una impostazione che preveda margini adeguati per l'esercizio delle autonomie di entrata e di spesa.

Si tratta, inoltre, di garantire un efficace meccanismo perequativo ed una trasparente valutazione dei costi sostenuti per le diverse funzioni, così da generare un sistema solidale. La conoscenza della destinazione e dell'utilizzo delle risorse e un sistema trasparente di valutazione dei costi per i servizi resi ai cittadini appaiono, infatti, condizioni essenziali per un buon funzionamento del nuovo assetto, anche con riferimento ai valori che oggi godono di nuova ed

espressa protezione costituzionale, legata alla concreta tutela dei diritti civili e sociali.

1.2. Il progetto di legge presentato dal Governo ad inizio di ottobre, dopo una intensa fase di confronto con le amministrazioni territoriali, offre molteplici occasioni di riflessione, anche per l'oggettiva complessità dei temi affrontati. Di seguito, la Corte espone alcune necessariamente sintetiche osservazioni, rinviano a schede allegate l'approfondimento di specifici argomenti.

Ci si sofferma, innanzitutto, sulla architettura istituzionale posta a presidio del disegno complessivo che definisce gli organismi e le procedure per il confronto tra i diversi livelli di governo sia nella fase di predisposizione dei decreti attuativi, sia in quella di verifica e confronto allorchè il nuovo sistema funzionerà “a regime”.

Si esaminano, poi, la questione dell’”invarianza” della spesa e delle entrate e i nuovi criteri di coordinamento che devono presiedere al rispetto degli obiettivi di stabilità macroeconomica del nuovo assetto di finanziamento.

Un terzo ordine di problemi attiene alla sostenibilità del nuovo disegno con riferimento agli strumenti di gestione delle entrate attribuiti agli enti territoriali e ai meccanismi perequativi: aspetti solo delineati nel disegno di legge in discussione, che richiederanno peraltro ulteriori elaborazioni in sede di attuazione.

Non meno significativo è lo sforzo che si richiede in termini di semplificazione e trasparenza nel rapporto tra il cittadino e i diversi livelli di governo e di amministrazione: si tratta di una condizione irrinunciabile ove si vogliano cogliere effettivamente i benefici di un assetto istituzionale basato su stringenti responsabilità di entrata e di spesa.

Il nuovo sistema di finanziamento delle autonomie territoriali e di coordinamento della finanza pubblica richiede, infine, di essere accompagnato da interventi meditati ed efficaci su un terreno che è proprio della Corte: quello della struttura e della qualità dei controlli.

2. L'architettura istituzionale

2.1. Per garantire, dal punto di vista istituzionale, il procedere del disegno normativo, centrali risultano i ruoli attribuiti ai due organismi previsti agli articoli 3 e 4 del disegno di legge. Il primo è la “Commissione paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale” (resa subito operativa con decreto del Presidente del Consiglio), a cui è affidato un ruolo tecnico di condivisione, tra i rappresentanti dei diversi livelli di governo, delle basi informative e delle relazioni finanziarie utili alla stesura dei provvedimenti attuativi della delega: un ruolo solo consultivo, che si esaurisce con il completamento dei decreti di attuazione.

Il secondo assume la forma di Conferenza permanente e costituisce l’organismo responsabile del coordinamento della finanza pubblica. In questo caso, la definizione sia della composizione che del funzionamento è rinviata al decreto legislativo che ne disporrà l’istituzione. Con riguardo al patto di stabilità interno, l’organismo ha un ruolo di proposta e di analisi, ma anche di controllo e correzione: esso, infatti, “*concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica*” e “*alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti*” e avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità; promuove, inoltre, interventi correttivi, verifica la loro attuazione e vigila sull’applicazione della “premialità” e dei meccanismi sanzionatori. Solo compiti di verifica e di proposta di modifica ha, invece, la Conferenza permanente con riguardo al funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni,

province, città metropolitane e regioni, e alla congruenza dei dati e delle basi informative.

Si tratta di una scelta opportuna che mira a predisporre le condizioni per un percorso il più possibile condiviso. Determinante risulterà, tuttavia, l'individuazione di un meccanismo che consenta un effettivo funzionamento di tali organismi, anche fuoriuscendo dalla logica unanimistica che, fino ad ora, ha impedito il procedere del disegno di attuazione del nuovo testo costituzionale. Si deve ricordare, infatti, come, nella XIV legislatura, l'attività dell'Alta commissione per il federalismo risentì fortemente della mancata sottoscrizione di un'intesa sui principi di base del nuovo assetto normativo e come le difficoltà di trovare un consenso generale portarono, nella XV legislatura, ad abbandonare proposte di modifica del funzionamento della Conferenza unificata e lo stesso processo di riforma costituzionale.

Ai fini del coordinamento nella gestione dell'impianto federalista, la Conferenza permanente dovrebbe essere altresì dotata di adeguati supporti tecnici.

2.2. Gli assetti organizzativi ora delineati e il ridisegno delle competenze di coordinamento presentano, ad avviso della Corte, elementi di criticità. La scelta di fare della Conferenza permanente il luogo della condivisione e della concertazione non risulta sempre rispettata. Resta, infatti, attribuito alla Conferenza unificata il compito di sancire gli accordi con gli enti locali relativi a eventuali modifiche nella ripartizione delle risorse previste a titolo perequativo; ad essa si rinvia anche per la definizione non solo dell'intesa, ma anche degli obiettivi e dei criteri di utilizzazione delle risorse destinate ad interventi speciali (articolo 14, comma 1, lettera e), oltre che per la concertazione ai fini dell'attribuzione dei beni agli enti territoriali (articolo 16, comma 1, lettera c).

Non chiaramente delineata resta anche la previsione normativa riguardo alla gestione del patto di stabilità interno. Tra i principi e i criteri direttivi di carattere generale, si legge che deve essere rispettata la ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (articolo 2, comma 2, lettera d), ma non si disegnano con la necessaria chiarezza i diversi ruoli sia tra Stato e Regioni che con riguardo ai compiti assegnati alla Conferenza permanente di coordinamento (a cui partecipano tutte le componenti). All'articolo 4, comma 1, lettera a) si legge che “*la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica....vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità; sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento.*”

Il ruolo di coordinamento in ambito regionale previsto per le regioni risulta “eventuale”: si legge infatti all'articolo 15, comma 1, lettera c) che, con riguardo al coordinamento, i criteri da seguire dovranno assicurare “*gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni*

” .

La necessità di ottenere una “concertazione” in presenza di un meccanismo di definizione degli obiettivi del patto di stabilità interno che restano, invece, riferiti ai singoli enti (con inevitabili “vantaggi” o “penalizzazioni” dovute agli andamenti passati), potrebbe condizionare fortemente l'operare di detto coordinamento regionale.

3. La sostenibilità macroeconomica

3.1. La sostenibilità macroeconomica del nuovo disegno federalista è un obiettivo dichiarato del disegno di legge. L'attuazione deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita (articolo 21), inoltre i decreti delegati devono prevedere come “vincolo assoluto” che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare duplicazioni di funzioni e che, come si è ricordato in precedenza, a risparmi di spesa si accompagni una riduzione del prelievo fiscale.

Determinante per gli effetti complessivi sulla spesa è il processo che si intende avviare per la ridefinizione dei fabbisogni attraverso l'adozione dei costi standard.

Mentre, infatti, per le funzioni non essenziali si prevede che il gettito complessivamente attribuito sia “tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi”(articolo 6, comma 1, lettera h), per i livelli essenziali è garantito il finanziamento pieno del fabbisogno corrispondente ai costi standard. Quest'ultima previsione è estesa anche alle nuove funzioni trasferite alle regioni (ad esempio l'istruzione) [vedi riquadro 1 – Le risorse per l'istruzione e la loro ripartizione].

Per un miglior controllo della spesa è necessario, pertanto, che la stima dei costi standard consenta di individuare le risorse necessarie ad assicurare la copertura dei livelli essenziali delle prestazioni riducendo, ad un tempo, le inefficienze gestionali e le spese a cui non corrispondono servizi effettivi. Un obiettivo, questo, particolarmente delicato, visto che il suo perseguitamento rischia di provocare due opposte tensioni:l'una volta ad ottenere una più ampia disponibilità di risorse in capo agli enti, non necessariamente accompagnata dall'eliminazione delle inefficienze; l'altra, orientata a garantire una più

contenuta disponibilità di risorse, in funzione di più bassi livelli delle prestazioni essenziali.

Va considerato, peraltro, che il percorso da compiere per pervenire alla definizione di un sistema di valutazione dei costi delle prestazioni risulta ancora lungo in tutti i settori, anche in quelli, come la tutela della salute, dove maggiori sono oggi le informazioni a disposizione [vedi riquadro 2 – Verso i costi standard in sanità]. Opportuna sembra quindi la scelta di prevedere un avvio del nuovo sistema di finanziamento anche prima della definizione dei costi standard.

In questa ottica vanno viste le disposizioni del regime transitorio che prevedono siano garantiti alle singole regioni trasferimenti pari in media a quelli ottenuti nel triennio 2006-2008 (al netto degli importi erogati in via straordinaria), disponendo per le funzioni essenziali il passaggio al fabbisogno standard in “un periodo di tempo sostenibile” e per le altre funzioni un arco di tempo di cinque anni per il passaggio al criterio della capacità fiscale (con un intervento integrativo da parte dello Stato, a carattere transitorio solo in caso di forti tensioni legate a riduzioni inattese delle disponibilità finanziarie).

Tale regime transitorio è previsto anche per gli enti locali per i quali, come nelle regioni, il passaggio dal vecchio al nuovo sistema dovrà seguire modalità diverse tra funzioni fondamentali e altre funzioni, e dove sarà ancora più complesso pervenire ad una valutazione dei costi standard delle prestazioni, a seconda che si tratti di funzioni fondamentali o di altre funzioni.

Non rassicurante, almeno dal punto di vista delle modalità di questa fase di valutazione (e, quindi, degli effetti sulla dinamica della spesa), è al riguardo la disposizione (articolo 17, comma 1, lettera e) per cui le somme attribuite per le nuove funzioni trasferite non possono essere inferiori agli importi degli stanziamenti preesistenti nel bilancio dello Stato. In questa maniera si assume ab-

origine che per queste funzioni il calcolo del fabbisogno standard non debba portare ad una riduzione di risorse rispetto al livello finora iscritto in bilancio.

3.2. Il disegno di legge prevede sia la riduzione del prelievo erariale, che l'esercizio di una più ampia autonomia tributaria degli enti territoriali: una combinazione non adeguatamente chiarita che, quindi, lascia nell'incertezza l'effetto netto sulla pressione fiscale.

Tra i criteri direttivi posti a presidio di una invarianza dell'onere tributario vi è quello che, all'articolo 2, comma 2, lettera u), dispone che si debba prevedere una *“riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali”*.

La disposizione lascia indefinita la misura della riduzione dell'onere tributario: nel riferimento alla “più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali” sembrerebbe potersi leggere la volontà di prevedere una riduzione del prelievo a livello centrale anche superiore a quello di base attribuito a livello decentrato. Si prefigurerebbe quindi una riduzione tesa a compensare anche parte della maggiore, potenziale, pressione fiscale riconosciuta a livello territoriale.

Si tratta di una prescrizione che deve essere letta considerando, tuttavia, che nel nuovo sistema si produrrà necessariamente una riduzione delle risorse disponibili in alcune realtà territoriali (per un importo pari almeno, alla differenza tra spesa storica e capacità fiscale perequata nelle funzioni non garantite costituzionalmente). L'equilibrio, dunque, richiederà un parallelo contenimento della spesa, con l'eliminazione delle inefficienze oggi assai diffuse. Nei casi per i quali tale contenimento, tuttavia, risultasse di dimensioni realisticamente non realizzabili, il meccanismo potrebbe tradursi in un aumento della pressione fiscale.

Tale aumento sembra, del resto, prefigurato nello stesso disegno normativo che prevede una flessibilità fiscale articolata su più tributi *con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le Regioni ed Enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali”.*

3.3. Sempre destinate a rendere possibile un’adeguata programmazione delle risorse e a garantire una stabilità del sistema complessivo sono, poi, le disposizioni che riguardano il coordinamento della finanza pubblica e il contributo richiesto alle autonomie per il rispetto degli obiettivi europei (patto di stabilità interno), quelle che limitano “le invasioni di campo” tra livelli di governo e quelle che prevedono un sistema premiale e sanzionatorio a chiusura di tale quadro normativo.

Per il patto di stabilità interno non sembrano essere state previste modifiche significative, almeno riguardo alle modalità di definizione degli obiettivi. Il testo (articolo 15, comma 1, lettera b), prevede che i decreti attuativi approntino un meccanismo valido per ciascuna regione e ciascun ente locale. La concertazione, di cui si è detto, partirebbe da un quadro obiettivo, risultante dalla somma delle condizioni relative dei singoli enti aderenti e delle loro performance economiche più recenti: un approccio che rischia, tuttavia, di riprodurre anche per gli anni a venire le distorsioni rilevate negli ultimi esercizi e spesso sottolineate dalla Corte [vedi riquadro 3 – Il patto di stabilità interno. Le distorsioni e gli sforzi di modifica]

A tutela del rispetto degli obiettivi previsti con il patto di stabilità interno e con il nuovo sistema di finanziamento si prevedono meccanismi premiali e sanzionatori.

All'articolo 2, comma 2, lettera n, si prevede l'introduzione di “*premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economici finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni [.....] o l'esercizio delle funzioni fondamentali [.....]*”. Vengono prefigurati, quindi, meccanismi premiali relativi alla “potestà tributaria” e alla “gestione finanziaria ed economica” (senza peraltro chiarire cosa questa significhi) e sanzionatori, sempre per gli equilibri economici e finanziari e nel caso di mancata fornitura dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep).

Allo stesso tempo, invece, all'articolo 15, comma 1, lettera d, si prevede l'introduzione, a favore degli enti più virtuosi, di un sistema premiante attraverso modificazioni della aliquota di un tributo erariale commisurate allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati; per i meno virtuosi si disegna un sistema di penalizzazioni con l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, il divieto di nuove assunzioni e di spese per attività discrezionali, nonché con sanzioni a carico degli organi di governo e amministrativi, compresa l'individuazione dei casi di ineleggibilità degli amministratori locali degli enti per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto.

Si tratta di un regime particolarmente complesso che potrebbe portare anche a contestuali sanzioni e premialità sullo stesso ente. Andrà, poi, verificato come il sistema previsto per il rispetto dei principi alla base del coordinamento possa funzionare ove si modifichino i criteri di riparto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno secondo una ripartizione concordata a livello regionale.

Chiarimenti sono necessari anche per la disposizione che prefigura, nel caso degli enti “virtuosi”, “*modificazioni dell’aliquota di un tributo erariale commisurata allo scostamento tra risultati programmati e obiettivi realizzati*”, senza tuttavia specificare su quale livello di governo andrebbe ad operare tale riduzione del prelievo a favore dei cittadini.

Se essa si applicasse alla partecipazione al gettito di tributi erariali attribuiti agli enti territoriali si potrebbe configurare una significativa limitazione nell’operare delle amministrazioni decentrate. L’introduzione di un meccanismo quasi automatico di riduzione delle entrate condizionerebbe necessariamente le scelte operative degli enti. Inoltre il collegamento al rapporto tra obiettivi e risultati potrebbe condurre ad una riduzione del prelievo a fronte di miglioramenti dei saldi anche se ottenuti in disavanzo.

Ancora più complessa la traduzione operativa di una riduzione che gravasse sul gettito erariale. Si introdurrebbero elementi di incertezza ulteriori nella programmazione finanziaria, producendo variazioni di gettito in esercizi necessariamente diversi (a ragione dei tempi necessari alla verifica) da quelli in cui si è ottenuto il risparmio di spesa.

Va infine considerato che una automatica “restituzione” dei risparmi di spesa si ritrova anche nel successivo articolo 21, allorchè si prevede l’individuazione di meccanismi idonei ad assicurare che le “maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determinino una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo”. Si tratta appunto di un meccanismo la cui automaticità si traduce nella predeterminazione di scelte che gli enti dovrebbero, invece, poter assumere sulla base di proprie e autonome valutazioni di ordine politico e finanziario.

Va, infine, rilevata la previsione che mira a ridurre gli interventi dell’amministrazione statale sul sistema di finanziamento decentrato. Si prevede

(art. 2, comma 2, lettera i) l'esclusione di interventi su aliquote e basi imponibili che non siano del proprio livello di governo o, in caso contrario, la compensazione tramite modifiche di aliquote o l'attribuzione di altri tributi, ma non un reintegro in termini di “manovrabilità fiscale”. Ne discende che, come avvenuto anche nel recente passato (nel caso dell'Irap e dell'Ici), l'introduzione di sistemi di esenzione o agevolazione, ancorchè opportunamente compensati, incidano considerevolmente sulla disponibilità e sulla stessa dimensione dello sforzo fiscale attivabile dalle amministrazioni decentrate.

4. La sostenibilità operativa.

4.1. Il provvedimento definisce con una certa precisione i criteri direttivi e i principi su cui si dovrà basare il nuovo assetto per le regioni, mentre per gli enti locali permangono ancora alcuni elementi di incertezza.

Per le regioni a statuto ordinario sono definiti, innanzitutto, i criteri di attribuzione delle entrate (per i gettiti standard) e delle basi imponibili. *“Per una parte rilevante dei tributi”* (articolo 5, comma 1, lettera c) necessari al finanziamento delle funzioni attribuite è prevista la possibilità di disporre, con legge regionale, modifiche delle aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni deduzioni o agevolazioni.

Dal lato della spesa, la distinzione è tra spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni, determinate nel rispetto dei costi standard, altre spese e spese finanziate con contributi speciali. Le spese per il trasporto pubblico locale, pur non rientranti tra i livelli essenziali, richiedono *“un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard”* (articolo 6, comma 1, lettera c). Per le spese sorrette da tutela costituzionale, è prevista la copertura integrale: il fabbisogno calcolato secondo i costi standard è assicurato, “in almeno una Regione”, in base al gettito dei tributi regionali a tale fine dedicati e

di una addizionale regionale o una riserva di aliquota dell’imposta sul reddito delle persone fisiche. Per le regioni che neppure con il gettito dell’addizionale ottengono una copertura integrale del fabbisogno, opera un fondo perequativo alimentato dalla compartecipazione all’IVA.

Per le altre spese (“non Lep”) i decreti delegati dovranno prevedere la *“definizione delle modalità per cui tali spese sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo”* (articolo 6, comma 1, lettera e). Per queste spese, la perequazione è prevista operare in base alla capacità fiscale: verrà determinata una riduzione delle differenze in termini di capacità fiscale pro capite tra regioni.

4.2. Il meccanismo così delineato si presta ad alcune prime osservazioni.

Tra le somme trasferite che verranno riattribuite come entrate proprie figurano quelle destinate al finanziamento delle funzioni del cosiddetto federalismo amministrativo (fatta eccezione per il trasporto pubblico locale). Come rilevato più volte nei referti della Corte, la ripartizione finora vigente si basava su una valutazione dei fabbisogni operata, a livello di settore, in occasione della definizione dei riporti regionali attuati in seguito al decreto legislativo n. 112 del 1998; si tratta, pertanto, di una ripartizione che (come si può osservare nel riquadro 4 – Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite) risulta, pertanto, non omogenea in termini pro capite. La trasformazione di tali trasferimenti in entrate proprie (addizionale regionale all’imposta sul reddito delle persone fisiche) e la conseguente perequazione producono una redistribuzione delle somme anche in presenza di un elevato livello di solidarietà: un processo di cui va valutato l’effetto in funzione della persistenza o meno delle ragioni alla base dell’originaria ripartizione. Solo di limitato aiuto può essere la previsione normativa (articolo 7, comma 1, lettera f, punto 3), secondo la quale nella ripartizione del fondo perequativo si deve tener conto *“per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia che verrà*

individuata con i decreti legislativi, del fattore dimensione demografica in relazione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa”.

4.3. Un chiarimento è necessario ove si guardi, poi, al trattamento previsto per le spese “non Lep” e per il funzionamento del meccanismo perequativo. Come si rilevava in precedenza, il testo del disegno di legge sembra prevedere un complessivo riassetto delle fonti di finanziamento per l’insieme delle spese non soggette a particolari tutele costituzionali.

Quando, tuttavia, si vanno a precisarne le modalità di finanziamento si riscontra che il nuovo meccanismo sembra riguardare le sole “altre spese” finora finanziate con trasferimenti statali¹.

Tale impressione si accentua ove si guardi ai principi che devono regolare la determinazione, l’entità e le modalità di riparto del fondo perequativo (articolo 7, comma 1, lettera f)².

Infatti, secondo tale norma, con riguardo alle spese non riconducibili al vincolo costituzionale, la perequazione per le capacità fiscali opererebbe solo riguardo al gettito dell’addizionale regionale all’Irpef e, soprattutto, per il solo importo relativo ai trasferimenti soppressi con il provvedimento. Il gettito delle altre imposte ora destinate al finanziamento di funzioni “non Lep” (ad esempio: tassa auto, accisa sulla benzina, arisgam...) rimarrebbe nella disponibilità delle

¹ All’articolo 6, comma 1, lettera h), si legge che i decreti di attuazione dovranno riportare la “definizione delle modalità per cui l’importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2, è sostituito dal gettito derivante dall’aliquota media di equilibrio dell’addizionale regionale all’IRPEF. Il nuovo valore dell’aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l’importo complessivo dei trasferimenti soppressi”.

² Per le spese non riconducibili al vincolo costituzionale “le quote del fondo perequativo sono assegnate in base ai seguenti criteri: 1. le Regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all’articolo 6, comma 1, lettera h), supera il gettito medio nazionale per abitante, non partecipano alla ripartizione del fondo; 2. le Regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all’articolo 6, comma 1, lettera h), è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato dal gettito prodotto nelle altre regioni, in relazione all’obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante; 3. la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le Regioni con popolazione al di sotto della soglia che verrà individuata con decreti legislativi, del fattore dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa.”

regioni e non contribuirebbe al calcolo della capacità fiscale su cui si basa il sistema perequativo. Si tratta di una modifica di tutto rilievo rispetto a quanto finora previsto con il decreto legislativo n. 56 del 2000, e che contribuirebbe ad una più rapida divaricazione delle risorse a disposizione delle diverse realtà territoriali [vedi riquadro 5 – Il meccanismo perequativo della spesa “non Lep”].

4.4 Non va, infine, trascurata la questione relativa al trattamento, nel nuovo sistema, dell'ex fondo perequativo istituito dalla legge n. 549 del 1995 [si veda riquadro 6 – Il caso degli ex fondi perequativi]. Alle difficoltà nella gestione di tale fondo sono prevalentemente riconducibili, infatti, le distorsioni rilevate in fase di attuazione del decreto legislativo n. 56 del 2000. Infatti, il mantenimento della distribuzione dei benefici connessi al suo operare è stato finora ottenuto scontando gli importi previsti a livello regionale dal gettito dell'Irap - considerato a copertura del fabbisogno sanitario - e riducendo di pari ammontare il gettito dei tributi su cui si basa la perequazione delle capacità fiscali.

Al riguardo si deve osservare che all'articolo 7, comma 1, lettera c, numero uno, tra le esclusioni previste per il gettito regionale dei tributi dedicati alla copertura del fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni, si specificano due sole fattispecie (variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria e dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale), restringendo quindi i margini per la riproposizione della soluzione finora adottata.

4.5. Nel caso degli enti locali l'impianto che emerge dal disegno di legge presenta elementi di incertezza ancora maggiori. L'articolo 9 del disegno di legge fissa i principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni; mentre l'articolo 10 quelli relativi al coordinamento e all'autonomia tributaria. Si

individuano quali fonti di finanziamento delle funzioni fondamentali i tributi propri, la compartecipazione a tributi erariali e regionali, le addizionali a tali tributi e il fondo perequativo. Per le funzioni non fondamentali, il finanziamento si limita ai tributi propri e alla perequazione. L'articolo 10, fissando principi e criteri di coordinamento, stabilisce che i tributi propri sono individuati dalla legge statale, ma possono essere istituiti anche dalla regione per gli enti del proprio territorio. E' previsto che i decreti delegati vadano a disciplinare un tributo proprio di province e comuni finalizzato a determinati scopi. Agli enti locali è riconosciuta la facoltà di attivare il tributo di scopo, di modificare le aliquote dei tributi e introdurre agevolazioni, di disporre in piena autonomia la fissazione delle tariffe.

L'articolo 11 detta i principi e i criteri direttivi concernenti l'entità ed il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali. L'entità del fondo è determinata in base alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi e le entrate indicate all'articolo 10; la distribuzione è prevista avvenire in base a due indicatori: fabbisogno finanziario e fabbisogno in infrastrutture.

4.6. Come per le Regioni, nel caso degli Enti locali il dettato normativo evidenzia incertezze e indeterminazioni, anche sulla base del confronto con l'assetto impositivo disegnato nell'articolo 9 ed emerge in particolare che:

- il legislatore delegato potrebbe prevedere forme di partecipazione non limitate alla sola Irpef, ma estese "*al gettito di tributi erariali e regionali*" (articolo 9, comma 1, lettera b), prevedendo, altresì, esplicitamente l'assenza di un vincolo di destinazione (articolo 9, comma 1, lettera f);
- l'addizionale Irpef comunale manovrabile per fasce demografiche (articolo 10, comma 1, lettera b), si riduce, a livello di tax design, a una

più generica “*addizionale a tributi erariali e regionali*” (articolo 9, comma 1, lettera b). Anche in questo caso, il legislatore delegato potrebbe ampliare, legittimamente, l’orizzonte della delega;

- nei due articoli in questione non viene fatto alcun riferimento alle entrate extratributarie degli enti (proventi dei servizi pubblici e dei beni dell’ente, utili netti delle aziende, ecc.), se non alla lettera i dell’articolo 10, in cui si afferma il principio della “*piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini*”;
- il riferimento al *fondo perequativo basato sulla capacità fiscale*, come fonte di finanziamento delle spese non essenziali, presente nell’articolo 9, comma 1, lettera c, avrebbe dovuto presupporre una distinzione tra una componente di fabbisogno e una a capacità fiscale, a seconda che la perequazione riguardasse funzioni fondamentali o no (come nel caso delle Regioni). Invece, il meccanismo di riparto (articolo 11, comma 1, lettera c) dei due fondi previsti per gli enti locali (uno per i Comuni, l’altro, per le Province) è basato solo su indicatori generali di fabbisogno finanziario e di infrastrutture. Ciò che sembra spiegare l’assenza di ogni riferimento alla capacità fiscale nell’articolo 10.

5. Chiarezza e certezza nel nuovo assetto del sistema tributario

5.1. Il sistema di finanziamento degli Enti territoriali configurato dal disegno di legge delega comporterà una profonda trasformazione del sistema tributario, con lo spostamento di rilevanti quote di gettito IRPEF dal centro verso la periferia. Ciò naturalmente implica una serie di rischi che vanno opportunamente contrastati.

Un primo rischio è che il “reticolo” dei principi e delle prescrizioni che animano il disegno di legge delega porti, non già, come si vorrebbe, ad una riduzione, ma ad un aumento della pressione tributaria ed in particolare dell’imposizione personale sui redditi, insieme ad una forte dilatazione del ricorso alla perequazione, in ragione del ruolo centrale assegnato nel finanziamento del federalismo fiscale all’IRPEF, nonostante la sperequata distribuzione del suo gettito sul territorio nazionale.

Un altro rischio è che le ipoteche che interessano la base imponibile e la conseguente frantumazione del gettito, oltre all’effetto – scontato – di ridimensionare il gettito erariale, finiscano con l’intaccare le finalità redistributive tradizionalmente assegnate all’imposta personale sul reddito. L’aumento del ruolo delle addizionali, la previsione di un’aliquota riservata o di una riserva di aliquota e la possibilità di intervenire sulla struttura dell’imposta modificando i parametri impositivi (aliquote e base imponibile) si potrebbero risolvere nella sterilizzazione del principale strumento di politica fiscale oggi a disposizione del governo centrale.

Attenzione va anche prestata all’eventualità che lo spostamento a livello sub-nazionale dell’effetto di progressività dell’imposta:

- ingeneri distorsioni sul territorio nazionale e incentivi, in relazione ad aliquote differenziate sui redditi locali e ad un certo grado di mobilità dei contribuenti, spostamenti verso realtà a più contenuto prelievo;
- intacchi il funzionamento di istituti di controllo tributario (redditometro) e della spesa sociale (ISEE), basati in larga parte su indicatori di capacità contributiva riconducibili alla struttura IRPEF.

5.2. Rischi non minori sono altresì quelli connessi all’aumento della complessità, della scarsa trasparenza del sistema.

In verità, tra i criteri direttivi generali ai quali si devono informare i decreti legislativi che dovranno dare concretamente attuazione ai fini indicati dalla legge delega, l'articolo 2, comma 2, opportunamente indica la semplificazione del sistema tributario e la razionalità e la coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso. Anche la lettera c) dell'articolo 5 (nel prevedere che, per una parte rilevante dei tributi di loro competenza le Regioni possono, con propria legge, non solo modificare le aliquote nei limiti massimi d'incremento stabiliti dalla legislazione statale, ma anche disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni e speciali agevolazioni) richiede che vengano fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione.

Paradossalmente, tuttavia, l'assetto del nuovo sistema tributario che viene delineato dal disegno di legge appare fortemente esposto al rischio di introdurre proprio nuove complicazioni ed incoerenze. In ogni caso il quadro che emerge dal disegno di legge si presenta quanto meno con evidenti caratteristiche di oscurità e di incertezza.

Il problema si pone ancora una volta soprattutto per l'IRPEF sulla quale si interviene in vario modo prevedendo:

- riserve di aliquota ed addizionali per il finanziamento da parte delle Regioni dei livelli essenziali delle prestazioni (lettera m dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione);
- concorso dell'addizionale regionale IRPEF al finanziamento delle spese non riconducibili al vincolo costituzionale;
- compartecipazioni ed addizionali per le funzioni fondamentali dei Comuni;
- compartecipazioni per le funzioni fondamentali delle Province.

Il sovraccarico sull'IRPEF è ulteriormente evidenziato dalla previsione dell'articolo 7, lettera a), secondo cui il fondo perequativo a favore delle Regioni

con minore capacità fiscale per abitante viene alimentato, fra l’altro, anche da una quota dell’addizionale regionale all’IRPEF, la cui aliquota d’equilibrio deve essere stabilita “sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l’importo complessivo dei trasferimenti soppressi”.

L’articolazione è, come si vede, ampia e puntuale. Ma altrettanto evidenti risultano i margini di incertezza e di indeterminazione che vi sono connessi. Così come essenziale appare l’esigenza di evitare che la principale imposta del nostro sistema tributario rischi, per la molteplicità delle chiamate in causa e in assenza di adeguati meccanismi di raccordo, di trovarsi sostanzialmente sottratta a qualsiasi effettiva possibilità di una gestione coerente.

6. Le attività di controllo

Come si è ricordato in precedenza con riguardo al quadro istituzionale, la Conferenza permanente assume, nel disegno di legge, un ruolo di verifica e correzione del funzionamento sia del nuovo sistema di finanziamento, sia del correlato meccanismo di coordinamento che deve accompagnare il funzionamento del sistema. Tale ruolo consiste, con riguardo agli obiettivi di finanza pubblica, nel “definire le procedure per accertare eventuali scostamenti, promuovere interventi correttivi, verificare la loro attuazione e vigilare sull’applicazione della premialità e dei meccanismi sanzionatori”. Inoltre, poteri di verifica della Conferenza sono previsti sul funzionamento del meccanismo perequativo, del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e per la congruenza dei dati e delle basi informative.

Si è prefigurato, quindi, un ruolo della Conferenza prevalentemente in chiave di *valutazione* sull’operare del meccanismo di finanziamento e sul concorso delle amministrazioni territoriali al patto di stabilità e crescita.

Ciò porta a guardare al ruolo di controllo esterno, proprio della Corte, come ad un naturale completamento del sistema così delineato, in continuità con quanto disposto negli ultimi anni [vedi riquadro 7– I controlli della Corte dalla legge 20 alla finanziaria per il 2008]. Si tratta di un ruolo radicato costituzionalmente, esteso all’intera finanza pubblica e di ausilio a tutti i soggetti che “costituiscono” la Repubblica (art. 114 Cost.) – non soltanto lo Stato, ma anche gli Enti locali e le Regioni – , i quali, date le loro prerogative di autonomia, restano liberi di scegliere le misure necessarie a ripristinare il rispetto delle regolarità violate (fatti salvi gli interventi sostitutivi del Governo quando l’ente non adotti le misure adeguate allo scopo). Un ruolo, perciò, non già interno ai rapporti fra i soggetti politico-istituzionali che compongono il sistema del federalismo fiscale, quanto esterno e terzo rispetto a tali rapporti, in funzione – ad un tempo – di garanzia per la “tenuta” della finanza pubblica nazionale e di collaborazione con gli enti territoriali, per la rilevazione degli scostamenti dalle regole dell’equilibrio finanziario e per l’adozione delle misure conseguenti.

Su tre aspetti il contributo che potrà venire dalla Corte costituisce elemento fondamentale per la “sostenibilità” e l’efficacia del nuovo sistema.

Un primo contributo deve venire dall’attività di *controllo sulla gestione*. Ancor più di quanto fatto finora, tale controllo dovrà consentire una verifica attenta, oltre che dell’efficacia ed efficienza dell’operare delle amministrazioni locali, anche della rispondenza dei servizi resi al modello di prestazioni essenziali costituzionalmente garantite.

La previsione di una tutela particolare “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, secondo *standards* stabiliti in materia con legge dello Stato, richiede un’attenta valutazione dell’impiego delle risorse, dell’efficienza degli apparati preposti all’erogazione dei servizi, della qualità dei risultati conseguiti. Controlli che debbono consentire comparazioni fra amministrazioni in termini di efficiente-economica organizzazione delle risorse e

di efficace conseguimento dei risultati. Di qui l'utilità che sia un organo unitario (articolato regionalmente come la Corte) ad operare sulla base di programmi, metodologie, criteri e parametri predefiniti.

Sotto altro profilo, l'utilizzazione del “fondo perequativo” richiede il costante e sistematico riscontro dell'economico ed efficiente impiego delle risorse affluenti alle regioni meno dotate. Il controllo della Corte, specie attraverso la verifica della rispondenza fra obiettivi e risultati, varrà a realizzare l'interesse di tutte le regioni e della collettività nazionale a conoscere, attraverso un organo indipendente e neutrale, il modo in cui sono state impiegate risorse attinte dalle regioni più dotate. Analoghe considerazioni valgono con riguardo alle “risorse aggiuntive” ed agli “interventi speciali” a favore delle aree sottosviluppate del paese.

E' quindi un ruolo di controllo che, proprio per la funzione di garanzia cui la Corte assolve nella dialettica Parlamento–Governo–Autonomie e per la tutela costituzionale di tale funzione, deve essere svolto dalla stessa Corte e non può essere demandato ad organismi non previsti in Costituzione.

Un secondo controllo attiene alla *verifica di regolarità contabile delle gestioni*. Il rilievo del dato contabile nella funzionalità e nella sostenibilità di un sistema caratterizzato da un elevato ruolo della perequazione (cruciale soprattutto a ragione del forte dualismo del paese) richiede il potenziamento di questa funzione, estesa negli ultimi esercizi a tutti gli enti locali grazie anche al potenziamento del raccordo con i revisori contabili degli enti, disposto con la legge finanziaria per il 2006. Un ruolo che la Corte ha assunto attraverso le sue strutture regionali e che riguarda i documenti contabili sia a preventivo che a consuntivo.

Anche in ambito regionalistico non sembra dubitarsi, infatti, che il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione esiga, ancor più che in passato,

controlli stringenti sugli andamenti e sugli equilibri generali della finanza nazionale, che coinvolgono la responsabilità della “Repubblica” nei confronti dell’Unione europea e dei quali è componente ormai dominate l’insieme della finanza regionale e locale. In questa direzione, pertanto, la Corte continuerà a svolgere il suo ruolo di osservatore indipendente e neutrale della finanza regionale e locale, riferendo alle assemblee rappresentative circa il rispetto dell’equilibrio finanziario, quale risulta dalle regole interne di finanza pubblica e dai vincoli di appartenenza all’Unione europea; ciò in funzione di informazione a tutti i soggetti del sistema circa il rispetto che essi prestano alle regole di funzionamento dell’assetto finanziario complessivo e per consentire agli organi rappresentativi – nazionali, regionali e locali – di adottare, nella loro autonomia, le misure correttive eventualmente necessarie.

A questi controlli se ne dovrà aggiungere un terzo, quello che consente ai cittadini di avere una chiara percezione del rapporto esistente tra prelievo fiscale e servizi ottenuti. Si tratta di analisi, anch’esse da condurre su base comparativa, in grado di realizzare – come insegnano esperienze di altri paesi – efficaci processi di emulazione e di miglioramento delle gestioni, nonché di valorizzare la responsabilità (in termini di *accountability*) degli amministratori per il più proficuo impiego delle risorse: nel che è il fondamento del nuovo sistema federale. A questo fine dovrà essere orientato l’esame della gestione delle entrate a livello regionale e locale.

RIQUADRI

RIQUADRI

Riquadro 1 – Le risorse per l’istruzione e la loro ripartizione

Nel disegno di legge l’istruzione è tra le funzioni ricomprese nei livelli essenziali delle prestazioni e tra quelle di cui si prevede il trasferimento alle amministrazioni territoriali. Come per la sanità e l’assistenza, il fabbisogno finanziario da assicurare per i livelli essenziali delle prestazioni a regime sarà basato su una valutazione dei costi standard.

Nelle tavole che seguono si forniscono alcuni primi elementi, risultanti da elaborazioni effettuate sul bilancio dello Stato, relativamente a tre aspetti cardine del processo di definizione previsto nel disegno di legge:

- *la dinamica della spesa per livelli di istruzione* negli ultimi anni. Nel disegno di legge si sottolinea, infatti, che, per le nuove funzioni trasferite, le risorse da destinare alle amministrazioni territoriali non potranno essere inferiori agli importi iscritti in bilancio dello Stato prima del trasferimento: una previsione, questa, che renderà significative, ai fini della valutazione del processo, le scelte che verranno assunte in termini di politica di bilancio;

- *la distribuzione attuale della spesa, distinta tra quella gestita dagli uffici scolastici regionali e quella gestita dall’amministrazione centrale*: un’analisi necessaria al fine di selezionare le risorse per il funzionamento, gli interventi e gli investimenti, finora gestite dallo Stato, da ripartire tra le Regioni;

- *la spesa media per allievo*, ripartita per livello d’istruzione e per regione, che è uno degli elementi da considerare, insieme ad altri indicatori di natura economica, sociale e territoriale, nella valutazione dei costi standard.

Nelle tavole che seguono sono stati raccolti alcuni dati di sintesi, sui quali ci si sofferma nel testo, rinviano invece per un esame in dettaglio della spesa alla allegata *Appendice B*.

Nella tavola 1 sono riportati gli stanziamenti iniziali, quelli definitivi e gli impegni per livelli di istruzione, secondo la classificazione Cofog, negli esercizi dal 2004 al 2008. Per il 2009 i dati sono, naturalmente, solo quelli del disegno di legge di bilancio.

In termini di stanziamenti iniziali, la spesa per istruzione nel bilancio dello Stato ha conosciuto negli ultimi anni un andamento contenuto: tra il 2004 e il 2008, essa è aumentata del 2,3 per cento in media annua. In questo intervallo, la spesa per l’istruzione prescolare e primaria è aumentata in media del 3,5 per cento, di poco più del 2 quella superiore, mentre gli stanziamenti per l’istruzione secondaria presentano variazioni di appena lo 0,5 per cento. Nel bilancio iniziale 2009 la crescita è, nel complesso, pari al 3,1 per cento, ma con andamenti molto diversi tra livelli scolastici: in riduzione del 10 per cento la previsione per l’istruzione prescolare e primaria, aumenta del 20 per cento la spesa per la secondaria. In limitata flessione (-0,6 per cento) quella per l’istruzione superiore.

Con riferimento, invece, agli stanziamenti definitivi, la crescita tra il 2004 e il 2008 è stata, in media, del 3,3 per cento. La spesa per la scuola prescolastica e per quella primaria crescono di oltre il 6 per cento, ma, soprattutto, in relazione all’aumento negli anni recenti degli stanziamenti destinati ad interventi dell’amministrazione centrale e non direttamente agli uffici scolastici regionali. Più contenuta (in media di poco superiore al 2 per cento) la variazione conosciuta dagli altri gradi d’istruzione.

La stessa tavola consente prime valutazioni sul ruolo finora attribuito nella distribuzione degli stanziamenti per centri di responsabilità statali e regionali. Tra il 2004 e il 2006, circa l’80 per cento delle somme stanziate per l’istruzione era gestita dagli uffici scolastici regionali. Tale quota cpriva pressoché integralmente l’onere per l’istruzione prescolastica, per quella primaria e per quella secondaria. Negli ultimi anni, l’incidenza delle somme gestite direttamente a livello decentrato si è in parte ridotta per il crescere degli stanziamenti attribuiti al Dipartimento della programmazione del Ministero dell’istruzione, importi tuttavia destinati ad essere ripartiti dall’amministrazione a favore degli istituti scolastici.

Tavola 1

Spesa per istruzione nel bilancio dello Stato per classi

Classi	Stanziamenti iniziali						Stanziamenti definitivi				Impegni				
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008*	2004	2005	2006	2007
infanzia	4.636	4.763	4.678	4.577	4.659		4.791	4.773	5.139	4.826	5.243	4.805	4.803	5.521	4.709
<i>di cui u.s.r.</i>	4.263	4.672	4.635	4.576	4.658		4.746	4.729	5.118	4.799	5.213	4.761	4.759	5.501	4.682
primaria	12.737	13.092	12.862	14.814	15.228	17.886	13.165	13.123	14.109	16.146	16.823	13.209	13.205	15.161	15.759
<i>di cui u.s.r.</i>	11.711	12.837	12.736	12.581	12.807	16.825	13.037	12.992	14.063	13.194	14.334	8.723	8.721	10.081	8.584
prescolastica e primaria	17.373	17.855	17.540	19.391	19.887	17.886	17.955	17.896	19.247	20.972	22.067	18.014	18.008	20.682	20.468
<i>di cui u.s.r.</i>	15.974	17.509	17.371	17.157	17.465	16.825	17.783	17.721	19.181	17.992	19.548	13.484	13.479	15.583	13.266
1° grado	8.418	8.681	8.573	8.696	8.669	9.569	8.763	8.738	9.405	9.205	9.723	8.793	8.792	10.107	8.991
<i>di cui u.s.r.</i>	7.808	8.562	8.494	8.389	8.539	9.144	8.693	8.666	9.380	8.797	9.558	13.082	13.075	15.116	12.873
2° grado	12.641	13.198	12.914	12.584	12.821	16.244	13.198	13.228	14.261	13.459	14.413	13.243	13.260	15.306	13.138
<i>di cui u.s.r.</i>	11.729	12.882	12.781	12.583	12.809	15.128	13.095	13.033	14.204	13.235	14.337	13.140	13.111	15.250	12.914
secondaria	21.059	21.879	21.487	21.280	21.490	25.813	21.961	21.966	23.666	22.663	24.136	22.036	22.052	25.413	22.129
<i>di cui u.s.r.</i>	19.537	21.444	21.275	20.972	21.348	24.273	21.788	21.699	23.584	22.032	23.894	26.222	26.186	30.365	25.787
post secondaria non sup.	375	341	349	87	431	410	379	364	362	90	431	359	420	409	93
1° grado	7.212	7.674	7.542	7.755	7.820	7.795	7.222	7.702	7.477	7.903	7.864	7.221	7.699	7.474	7.790
2° grado	185	185	184	198	184	161	186	185	155	208	184	187	185	155	206
superiore	7.397	7.859	7.727	7.952	8.003	7.955	7.408	7.887	7.633	8.110	8.048	7.408	7.884	7.630	7.996
Servizi ausiliari	0	0	0		249	184	9	0	0		249	9	0	0	
r&s	3	3	8	10	9	0	3	15	10	21	16	3	15	10	21
nac	1.635	1.163	1.333	1.564	1.226	658	1.276	1.113	1.099	1.154	789	1.373	1.062	1.073	1.114
Totale complessivo	47.843	49.100	48.444	50.283	51.296	52.907	48.993	49.242	52.651	53.012	55.736	49.203	49.441	55.848	51.821
<i>di cui u.s.r.</i>	35.512	38.956	38.649	38.133	38.816	41.098	39.572	39.423	42.768	40.028	43.445	39.706	39.668	45.951	39.056

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nelle tavole 2 e 3 si sono riportati (sempre con riguardo a stanziamenti iniziali, stanziamenti definitivi e impegni) i risultati di sintesi di una elaborazione effettuata sui dati relativi alla spesa per allievo sostenuta da ciascun ufficio scolastico regionale.

Tavola 2

La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa complessiva

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008 importi in euro)

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	4.968	4.850	4.750	4.953	5.047	5.400	5.038	5.355	5.037	5.813	4.965
Piemonte	5.140	5.018	4.999	5.075	5.200	5.625	5.233	5.492	5.286	6.042	5.128
Liguria	5.198	5.123	5.077	5.201	5.270	5.737	5.332	5.626	5.357	6.159	5.235
Veneto	4.956	4.786	4.778	5.026	5.046	5.422	5.065	5.444	5.109	5.844	5.008
Emilia Romagna	4.775	4.597	4.565	4.745	4.845	5.239	4.820	5.132	4.971	5.650	4.803
Friuli VG	5.518	5.402	5.380	5.451	5.570	6.059	5.669	5.897	5.645	6.478	5.468
Toscana	5.008	4.897	4.819	4.859	5.070	5.483	5.071	5.258	5.112	5.849	4.980
Umbria	5.172	5.096	5.056	4.799	5.227	5.682	5.282	5.198	5.342	6.072	5.122
Lazio	4.920	4.862	4.837	4.862	4.985	5.484	5.080	5.261	5.115	5.839	4.907
Marche	4.933	4.846	4.805	4.887	4.971	5.374	5.008	5.290	5.029	5.791	4.898
Molise	6.175	6.025	5.596	5.592	6.217	6.204	5.817	6.052	4.992	6.585	5.591
Abruzzo	5.164	5.209	4.958	5.044	5.206	5.512	5.166	5.461	5.194	6.064	5.114
Puglia	4.669	4.817	4.632	4.676	4.718	5.181	4.838	5.061	4.823	5.629	4.744
Campania	5.179	5.055	4.904	4.929	5.251	5.530	5.159	5.335	5.113	5.929	4.973
Basilicata	6.002	5.897	5.796	5.812	6.055	6.352	6.016	6.292	5.854	6.792	5.802
Calabria	5.851	5.980	5.950	5.926	5.888	6.541	6.191	6.414	6.038	7.002	5.919
Sardegna	5.803	5.777	5.632	5.711	5.859	6.240	5.861	6.181	5.796	6.673	5.700
Sicilia	4.906	4.967	4.978	4.971	4.935	5.457	5.176	5.383	5.029	5.860	5.003
Italia	5.065	5.004	4.925	5.008	5.125	5.538	5.170	5.419	5.127	5.950	5.045

I dati degli stanziamenti definitivi per l'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - (La scuola statale: sintesi dei dati, anni scolastici dal 2004/2005 al 2007/2008, Sedi, alunni, classi, dotazioni organiche del personale della scuola statale, anno scolastico 2008-2009).

I valori in esse contenuti rappresentano la media complessiva per regione di tutti i livelli d'istruzione (dalla prescolastica alla secondaria). Un esame più dettagliato per ciascun livello di istruzione è inserito nell'*Appendice B* al presente documento.

La lettura dei dati di sintesi consente alcuni prime osservazioni:

- *l'importo medio complessivo della spesa per allievo in termini di stanziamenti iniziali è rimasto sostanzialmente costante*: tra il 2004 e il 2008, l'importo stanziato si è mantenuto su livelli intorno ai 5.000 euro per allievo;

- la crescita della spesa è limitata se si guarda al dato definitivo*: la variazione è risultata in media del 2 per cento nel quadriennio;

- *si sono mantenute negli anni forti differenze nei livelli di spesa tra Regioni*, confermate sia che si guardi agli stanziamenti iniziali che a quelli definitivi e agli impegni: le differenze oscillano tra il 25 e il 30 per cento della spesa;

- *si confermano le differenze dalla media di alcune regioni*: sono su livelli superiori alla media in tutto il periodo gli importi della Calabria, della Basilicata e della Sardegna (con valori superiori tra l'13 e il 20 per cento). Si riduce invece, pur rimanendo su di un livello più elevato, il valore concernente il Molise. Per il resto, risultano significativamente superiori alla media gli importi del Friuli-V.G. (+10 per cento) e della Liguria (+4 per cento).

Tavola 3

La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa complessiva

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008 - numeri indice Italia = 100)

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	98	97	96	99	98	98	97	99	98	98	98
Piemonte	101	100	102	101	101	102	101	101	103	102	102
Liguria	103	102	103	104	103	104	103	104	104	104	104
Veneto	98	96	97	100	98	98	98	100	100	98	99
Emilia Romagna	94	92	93	95	95	95	93	95	97	95	95
Friuli VG	109	108	109	109	109	109	110	109	110	109	108
Toscana	99	98	98	97	99	99	98	97	100	98	99
Umbria	102	102	103	96	102	103	102	96	104	102	102
Lazio	97	97	98	97	97	99	98	97	100	98	97
Marche	97	97	98	98	97	97	97	98	98	97	97
Molise	122	120	114	112	121	112	113	112	97	111	111
Abruzzo	102	104	101	101	102	100	100	101	101	102	101
Puglia	92	96	94	93	92	94	94	93	94	95	94
Campania	102	101	100	98	102	100	100	98	100	100	99
Basilicata	118	118	118	116	118	115	116	116	114	114	115
Calabria	116	120	121	118	115	118	120	118	118	118	117
Sardegna	115	115	114	114	114	113	113	114	113	112	113
Sicilia	97	99	101	99	96	99	100	99	98	98	99
Italia	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

I dati degli stanziamenti definitivi per l'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - (La scuola statale: sintesi dei dati, anni scolastici dal 2004/2005 al 2007/2008, Sedi, alunni, classi, dotazioni organiche del personale della scuola statale, anno scolastico 2008-2009).

Riquadro 2 – Verso i costi standard in sanità

Nel settore della tutela della salute, Stato e Regioni in questi anni hanno già affrontato alcune delle difficoltà che sono destinate ad accompagnare il passaggio da un modello basato sulla finanza derivata ad uno fondato sul federalismo fiscale.

In questo settore, a partire dal 2000, è divenuta inderogabile la necessità di contenere la dinamica di crescita della spesa, dato che esso è particolarmente esposto all'aumento dei costi (connessi al progresso tecnico e all'allungamento delle speranze di vita della popolazione) e dei bisogni, ma anche caratterizzato da inefficienze gestionali e da rilevanti fenomeni di inappropriatezza delle prestazioni.

Per queste ragioni, è stata definita una serie di accordi (agosto 2000 e agosto 2001; Intesa dell'aprile 2005 e "Patto della salute" dell'ottobre 2006), tutti orientati a individuare, da un lato, la dimensione complessiva delle risorse da destinare alla copertura dei livelli essenziali delle prestazioni (evidenziando le aree di intervento su cui concentrare il miglioramento nella fornitura dei servizi) e, dall'altro, a prevedere una crescente responsabilizzazione nella copertura di eventuali disavanzi. Ciò si è accompagnato a una ridefinizione delle prestazioni da ricomprendere nei "livelli essenziali di assistenza" e alla individuazione di un sistema di monitoraggio sia dei servizi resi (fondato su indicatori condivisi), sia dei costi associati alla produzione di tali servizi a livello territoriale.

Alla responsabilizzazione gestionale (in termini di obbligo di copertura dei disavanzi) ha corrisposto anche un obiettivo di stabilizzazione della spesa in termini di finanza pubblica, individuato, dal Patto della salute dell'ottobre 2006, nel 6,7 per cento del prodotto interno lordo.

Gli elementi di base dell'accordo Stato-Regioni hanno retto alle difficoltà e agli insuccessi che si sono registrati negli anni. Il vincolo finanziario ha più volte subito aggiustamenti, connessi a tensioni e crisi. Più di recente, con l'avvio dei "piani di rientro", è stata sperimentata una gestione condivisa (tra Stato e Regione interessata, ma anche tra Regioni) degli squilibri economici e strutturali delle singole realtà territoriali, definendo un percorso fondato su interventi destinati ad aggredire inefficienze gestionali, inappropriatezze delle prestazioni e inadeguatezze strutturali.

I programmi sottoscritti hanno previsto un riassorbimento, entro la fine del 2009, dei disavanzi sanitari. Le misure da assumere dovrebbero consentire una riduzione dei costi (con misure di riadeguamento delle strutture ospedaliere, riduzione dei consumi, utilizzi inappropriati ecc.), tale da annullare i deficit delle regioni coinvolte, quantificabili (guardando ai risultati del 2007) in oltre 3 miliardi.

Tale processo di responsabilizzazione ha prodotto una sostanziale divaricazione tra le risorse considerate per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, su cui si fonda il contributo garantito dallo Stato, e quelle effettivamente spese dalle amministrazioni regionali, che hanno dovuto ricorrere (allorché non sono riuscite a contenere la dinamica della spesa) a risorse proprie, finanziate con prelievi aggiuntivi di imposta o tagli di spesa in altri settori.

E' in questo quadro che si inserisce la previsione di una riconsiderazione del fabbisogno finanziario per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza (Lea) con il passaggio ai "costi standard": un passaggio sul quale sono destinate a pesare, quindi, le attese dei soggetti che operano nel settore.

L'osservazione dei risultati del 2007 può consentire di avere una prima idea dei margini entro cui si troverà stretto il processo di attuazione.

Nella tavola 1 sono riportati i dati relativi ai fabbisogni 2007, ripartiti tra le regioni, e ai costi complessivi rilevati a consuntivo (al netto della gestione intramoenia, della mobilità e delle partite straordinarie), riferiti ai livelli essenziali delle prestazioni rese ai cittadini regionali (fra tali ultimi costi sono naturalmente ricompresi - ed è questo un limite inevitabile dell'analisi - anche quelli di eventuali servizi aggiuntivi finanziati con risorse regionali).

L'analisi dei dati riferiti alle sole regioni a statuto ordinario fa emergere una differenza tra costi e fabbisogno di oltre 6 miliardi, equivalente all'8 per cento del fabbisogno complessivo riconosciuto per il finanziamento dei Lea. Un importo, questo, che misura un'area nella quale convivono elementi opposti: insufficiente quantificazione delle risorse necessarie al finanziamento dei Lea e inefficienze gestionali. La forte variabilità del rapporto tra regioni ne è una ulteriore riprova.

Tavola 1

I margini di manovra nel passaggio ai costi standard

(migliaia di euro)

REGIONI	Fabbisogno - Riparto 2007	Costi complessivi * - Risultati tavolo di monitoraggio 2007	Scostamento Costi complessivi su Fabbisogno da riparto	Fabbisogno (criteri riparto su popolazione residente)	Scostamento Fabbisogno pro capite popolazione residente su Fabbisogno pro capite popolazione pesata	Scostamento Costi complessivi su Fabbisogno pro capite su popolazione residente
	(1)	(2)	(2)/(1)*100	(3)	(3)/(1)*100	(2)/(3)*100
PIEMONTE	7.207.440	7.782.949	8,0	6.989.456	-3,0	11,35
LOMBARDIA	15.076.958	15.639.846	3,7	15.253.473	1,2	2,53
VENETO	7.515.103	8.095.582	7,7	7.627.883	1,5	6,13
LIGURIA	2.878.050	3.104.184	7,9	2.592.043	-9,9	19,76
EMILIA ROMAGNA	6.966.639	7.330.333	5,2	6.741.259	-3,2	8,74
TOSCANA	6.056.167	6.247.381	3,2	5.827.382	-3,8	7,21
UMBRIA	1.451.844	1.477.604	1,8	1.397.137	-3,8	5,76
MARCHE	2.521.624	2.578.258	2,2	2.461.124	-2,4	4,76
LAZIO	8.508.972	10.551.503	24,0	8.539.796	0,4	23,56
ABRUZZO	2.099.342	2.287.719	9,0	2.101.324	0,1	8,87
MOLISE	524.836	587.363	11,9	516.606	-1,6	13,70
CAMPANIA	8.943.520	9.661.396	8,0	9.322.416	4,2	3,64
PUGLIA	6.404.603	6.731.032	5,1	6.554.455	2,3	2,69
BASILICATA	971.750	999.307	2,8	956.378	-1,6	4,49
CALABRIA	3.225.426	3.429.732	6,3	3.226.769	0,0	6,29
TOTALE R.S.O.	80.352.275	86.504.189	7,7	80.107.500	-0,3	7,99
VALLE D'AOSTA	202.721	263.622	30,0	199.584	-1,5	32,09
PA BOLZANO	773.520	1.062.144	37,3	776.985	0,4	36,70
PA TRENTO	799.352	958.100	19,9	808.905	1,2	18,44
FRIULI V.G.	2.020.675	2.154.803	6,6	1.945.123	-3,7	10,78
SICILIA	7.793.607	8.463.882	8,6	8.076.863	3,6	4,79
SARDEGNA	2.638.169	2.728.562	3,4	2.665.360	1,0	2,37
TOTALE R.S.S.	14.228.045	15.631.113	9,9	14.472.819	1,7	8,00
ITALIA	94.580.320	102.135.302	8,0	94.580.320	0,0	7,99

Elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute - (*)CE IV trimestre 2007

Nella stessa tavola è riportata una differente ripartizione del fabbisogno rispetto a quello adottato effettivamente. Si tratta di un riparto in termini “pro-capite puri”, vale a dire di una rappresentazione, necessariamente semplificata, delle richieste da sempre avanzate da quelle regioni che non ritengono corretta una ripartizione, come l’attuale, basata prevalentemente sul peso della popolazione anziana (quella a più elevati livelli di domanda).

Ma vi è un’ulteriore prospettiva nel ridisegno del meccanismo di determinazione dei fabbisogni: quella volta ad ottenere un recupero di efficienza nel sistema che consenta, ad un tempo, una riduzione della spesa complessiva (dal punto di vista degli equilibri di finanza pubblica) e un riadeguamento dei costi riconosciuti alle diverse realtà regionali.

A questo fine, nella tavola 2, è stato inserito un esercizio basato su una assunzione “grossolana” di quello che può essere un valore al “costo standard” della quota capitaria. Si è voluto, in particolare, misurare l’aggiustamento richiesto in termini di costi, se si considerasse come valore di riferimento la media dei costi pro capite (calcolati sulla popolazione pesata) delle regioni che hanno finora garantito livelli di assistenza di qualità e risultati economici equilibrati (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana), pur presentando scelte di organizzazione molto diverse tra loro.

L'esercizio mostra la possibilità di realizzare una riduzione del costo complessivo netto di circa 2,2 miliardi, pari al 2,5 per cento in meno rispetto al risultato 2007. Gli scostamenti tra costi effettivi e quelli ricalcolati in base al costo medio delle quattro regioni evidenziano come gli aggiustamenti maggiori dovrebbero concentrarsi nelle regioni per le quali sono stati elaborati "piani di rientro". Si tratta, quindi, di un risultato che conferma il rilievo delle scelte operate in questi anni con la definizione di percorsi condivisi di rientro dei disavanzi.

Tavola 2

Un esercizio

(migliaia euro)

REGIONI	Costi complessivi *	Costo medio pro-capite (popolazione pesata) (in euro)	Costi complessivi calcolati al costo medio di quattro regioni	Differenza assoluta	% rispetto costo Regione
	(1)		(2)	(2)-(1)	
PIEMONTE	7.782.949	1.738,37	7.551.123	-231.826	-3,0
LOMBARDIA	15.639.846	1.669,93	15.795.894	156.048	1,0
VENETO	8.095.582	1.734,18	7.873.456	-222.126	-2,7
LIGURIA	3.104.184	1.736,32	3.015.288	-88.896	-2,9
EMILIA ROMAGNA	7.330.333	1.693,87	7.298.840	-31.493	-0,4
TOSCANA	6.247.381	1.660,66	6.344.952	97.571	1,6
UMBRIA	1.477.604	1.638,39	1.521.074	43.470	2,9
MARCHE	2.578.258	1.645,99	2.641.866	63.608	2,5
LAZIO	10.551.503	1.996,26	8.914.717	-1.636.786	-15,5
ABRUZZO	2.287.719	1.754,28	2.199.448	-88.271	-3,9
MOLISE	587.363	1.801,62	549.863	-37.500	-6,4
CAMPANIA	9.661.396	1.739,05	9.369.987	-291.409	-3,0
PUGLIA	6.731.032	1.691,88	6.710.003	-21.029	-0,3
BASILICATA	999.307	1.655,48	1.018.087	18.780	1,9
CALABRIA	3.429.732	1.711,80	3.379.229	-50.503	-1,5
TOTALE R.S.O.	86.504.189	1.733,08	84.183.827	-2.320.362	-2,7

Elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute - (*)CE IV trimestre 2007

Sui tempi e sui modi del passaggio a un sistema di costi standard non può non pesare, infine, la difficoltà di fondare le valutazioni su un adeguato sistema informativo.

Nella tavola 3 sono riportati i dati relativi ai costi pro capite per livelli di assistenza, tratti dall'ultimo rapporto di monitoraggio dei Lea diffuso lo scorso anno e relativi all'esercizio 2004. Si tratta di un'elaborazione dei dati ricavati dai modelli di rilevazione LA, che alimentano il Sistema Informativo Sanitario (SIS), sui costi aziendali classificati per funzioni assistenziali attribuiti ai Lea.

Nonostante i progressi compiuti nel miglioramento delle metodologie per la rilevazione dei costi delle prestazioni (e quelli che potranno essere ottenuti anche grazie al lavoro di affinamento dei modelli di rilevazione condotto nell'ambito del "progetto Mattoni" concluso a fine 2007), le forti differenze da un anno all'altro e l'eccessiva variabilità testimoniano della difficoltà ancora forte di trarne indicazioni significative su cui basare il calcolo del costo standard. Un risultato riconducibile anche alla mancanza di criteri omogenei per l'attribuzione dei costi aziendali alle funzioni assistenziali classificate secondo l'articolazione dei Lea.

Tavola 3

I costi medi pro capite (su popolazione pesata) per livelli essenziali di assistenza. (importi in euro)

REGIONI	ASSISTENZA SANITARIA COLLETTIVA IN AMBIENTI DI VITA E DI LAVORO (pop.residente)			ASSISTENZA DISTRETTUALE - Medicina generale (pop.residente)			ASSISTENZA DISTRETTUALE - Assistenza farmaceutica (pop.pesata)			ASSISTENZA DISTRETTUALE - Assistenza territ. semiresid. per recupero tossicodip. e alcooldip. (pop resid.14-44)			ASSISTENZA DISTRETTUALE - Assistenza territ. semiresid. e resid. Disabili (pop.resid)			ASSISTENZA DISTRETTUALE - Assistenza specialistica (pop resid)			ASSISTENZA DISTRETTUALE - Assistenza territ. semiresid. e resid. Anziani (pop.>65)			ASSISTENZA OSPEDALIERA (pop pesata)					
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Piemonte	65,09	69,12	77,81	76,87	79,99	77,24	193,54	184,21	200,58	40,45	49,24	52,31	21,96	23,98	23,28	257,30	240,66	303,51	176,37	189,32	189,47	618,02	707,40	815,93			
Lombardia	57,90	62,94	62,01	72,67	75,97	75,61	221,54	203,09	222,50	8,67	28,85	29,90	10,15	25,58	23,83	212,13	192,74	198,71	406,60	428,12	451,04	702,01	701,26	713,77			
Veneto	51,61	59,47	60,96	82,19	81,86	86,43	182,89	184,04	200,35	34,14	32,75	35,45	23,10	23,65	26,26	194,13	205,36	205,91	362,74	433,12	446,32	742,84	741,83	786,32			
Liguria	50,16	52,96	60,86	75,25	86,89	86,65	223,88	218,31	248,28	47,18	49,01	56,14	32,03	42,08	42,63	242,74	223,20	278,10	168,54	138,67	153,79	687,48	702,59	821,47			
Emilia R.	65,30	71,37	75,51	110,79	83,09	85,83	213,03	220,27	232,55	33,15	33,50	35,75	21,67	20,07	22,37	253,65	222,37	238,62	288,52	273,21	308,69	639,48	691,01	758,45			
Toscana	68,83	72,35	77,97	80,49	80,58	82,74	205,01	204,73	226,68	38,63	39,98	44,93	16,78	20,34	22,32	231,12	252,35	270,07	192,99	206,82	223,43	635,84	645,80	711,33			
Umbria	50,45	75,23	77,39	91,93	84,27	84,04	186,09	200,18	201,07	49,57	41,20	43,25	27,02	22,67	20,04	165,59	221,68	231,36	203,34	177,34	196,99	699,53	753,56	761,70			
Marche	58,16	59,21	63,07	94,12	94,53	97,27	221,57	216,07	230,82	9,77	36,37	37,24	15,29	34,95	37,80	229,36	234,14	267,56	103,08	127,93	133,39	608,42	663,83	730,08			
Lazio	46,06	37,06	65,38	73,81	159,43	81,66	246,45	494,68	273,99	26,20	36,16	40,94	11,91	66,91	46,02	205,75	222,61	208,16	152,71	216,37	156,75	723,19	1273,60	892,66			
Abruzzo	64,43	71,61	70,62	95,82	113,93	119,66	242,46	252,55	248,56	33,54	50,68	40,92	29,40	47,84	55,80	156,09	150,41	124,03	53,91	122,52	134,57	875,05	914,17	787,44			
Molise	75,14	116,49	89,46	136,69	137,40	134,68	225,76	227,97	232,15	19,29	31,24	34,84	33,98	29,57	40,40	138,89	131,97	174,10	40,24	18,90	42,32	658,48	757,31	782,41			
Campania	46,23	60,80	71,49	98,51	113,43	116,57	263,37	261,42	247,36	35,52	29,16	38,77	40,40	36,53	38,66	139,87	135,33	140,59	58,45	24,22	35,02	721,46	731,47	870,20			
Puglia	45,67	47,01	47,92	81,11	94,95	90,50	251,12	240,75	250,37	21,69	26,73	26,81	22,78	29,17	35,04	94,86	148,43	174,33	27,43	30,78	39,52	700,20	728,39	753,82			
Basilicata	80,86	71,51	87,23	98,28	106,81	118,29	225,16	233,16	242,38	24,02	26,61	32,50	38,46	21,83	27,88	142,75	164,80	171,81	38,86	18,72	18,42	677,61	761,81	768,07			
Calabria	51,39	60,87	67,96	124,56	108,59	114,44	252,91	243,04	252,09	66,28	40,08	28,92	15,99	16,00	16,63	90,43	106,64	98,88	152,71	99,86	124,87	635,86	698,86	743,06			
Valle d'Aosta	102,81	109,14	110,53	92,12	82,43	82,90	186,07	198,25	219,65	69,20	55,81	65,51	20,38	6,71	6,92	269,39	282,37	341,27	95,47	75,10	81,52	852,33	880,42	848,01			
P.A. Bolzano	76,86	83,36	91,07	91,30	82,35	85,91	169,10	165,28	176,16	38,12	61,95	56,43	18,15	24,73	30,91	226,49	313,81	332,01	645,72	894,79	901,11	1145,32	1154,06	1133,62			
P.A. Trento	65,89	61,02	62,55	88,02	182,37	161,15	159,37	166,51	177,87	12,37	36,44	36,31	7,65	7,84	8,23	228,64	189,70	193,59	878,32	999,49	1056,80	917,29	877,51	889,99			
Friuli V.G.	42,51	44,20	46,67	76,19	79,48	81,87	182,31	185,91	203,17	26,74	29,60	31,87	26,65	30,79	30,93	183,17	159,04	161,15	214,78	274,70	256,43	732,69	763,46	759,72			
Sicilia	31,21	39,44	40,02	97,65	88,00	130,43	257,72	244,95	254,57	16,70	20,12	32,28	12,71	30,22	34,84	76,22	111,48	109,05	23,64	29,05	169,80	671,82	721,60	755,72			
Sardegna	79,27	75,14	76,78	95,23	108,51	112,79	237,65	270,09	276,14	36,05	38,66	40,38	29,53	37,07	38,69	119,28	161,77	162,19	61,40	27,47	37,66	731,30	683,25	751,37			
ITALIA	54,25	59,12	64,87	87,26	96,65	94,25	225,02	243,11	234,28	28,41	33,70	37,04	20,57	31,09	30,87	181,25	187,12	198,26	203,75	219,03	238,10	695,49	769,13	781,79			

Fonte: Ministero della salute

Riquadro 3 – Il patto di stabilità interno – Le distorsioni e gli sforzi di modifica

Ad un decennio dalla sua introduzione il patto di stabilità interno – previsto dalla l. 23 dicembre 1998, n. 448 come strumento attraverso il quale le autonomie territoriali, nel quadro del federalismo fiscale, venivano chiamate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica – non sembra aver raggiunto ancora la sua forma definitiva; sottoposto a periodiche revisioni strutturali ha finito sempre per esaurire i suoi effetti nell’ambito della manovra finanziaria annuale.

La stratificazione di sistemi di vincoli molto differenti da un anno all’altro testimonia le difficoltà generate sugli equilibri finanziari locali da un patto che, nonostante gli approcci diversi, ha applicato un sistema uniforme di regole ad enti non omogenei quanto a fattori strutturali, contesto economico, preferenze dei cittadini, modalità di produzione di servizi pubblici; fattori che negli anni hanno consentito alle amministrazioni locali di registrare performance non sempre ripetibili e non facilmente confrontabili fra loro. Così, ad esempio, i comuni con minore capacità fiscale autonoma hanno incontrato maggiori difficoltà a rispettare il patto nelle sue prime versioni in cui i trasferimenti venivano esclusi dalle entrate rilevanti. Il passaggio ai tetti di spesa ha poi ridotto questa distorsione introducendo un limite non sensibile all’andamento delle entrate, ma che ha prodotto effetti restrittivi sugli investimenti, frenando anche la capacità di spesa di enti con maggiori risorse disponibili.

Il rispetto degli obiettivi del patto a livello di comparto, d’altra parte, non si è sempre associato ad una situazione della finanza locale in linea con gli obiettivi generali di stabilità.

Nel 2007 le regole convergono sul sistema del controllo dei saldi di bilancio, più rispettoso dell’autonomia degli enti locali e maggiormente ispirati ai criteri di contabilità adottati in sede comunitaria. Questa scelta come pure l’introduzione del criterio della competenza mista nel 2008 ha mirato ad accrescere i margini di autonomia degli enti, consentendo allo stesso tempo, attraverso l’applicazione dell’avanzo di amministrazione al bilancio di previsione, di non frenare la programmazione di nuovi investimenti

Tuttavia anche il passaggio ad un sistema di controllo dei saldi non è esente da aspetti problematici. La correzione applicata ai risultati di bilancio riferiti ad esercizi passati è risultata particolarmente gravosa per quegli enti che presentando nel triennio 2003-2005 saldi positivi vedevano conseguentemente preclusa la possibilità di finanziare spesa capitale in deficit per gli anni successivi; mentre ad avvantaggiarsene, con la possibilità di gestire saldi meno stringenti, erano quelle amministrazioni che, avendo in quel periodo un disavanzo presumibilmente connesso alla chiusura di cicli di investimento, manifestavano una propensione minore alla programmazione di nuove iniziative e potevano sfruttare i più ampi margini di bilancio per erogare spesa corrente.

L’art. 77bis del d.l. n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 disegna il nuovo impianto del patto di stabilità per il triennio 2009-2011 partendo dalla struttura già delineata nelle finanziarie degli ultimi due anni (vincolo di saldo, riferimento alla competenza mista, sistema di monitoraggio), ma introducendo alcuni correttivi sostanziali per rispondere all’esigenza di superare le criticità emerse nelle precedenti versioni.

Il nuovo assetto per il 2009 prevede la classificazione degli enti sulla base di due criteri: il rispetto o meno del patto di stabilità 2007 e la dimostrazione di un avanzo/disavanzo 2007 calcolato in termini di competenza mista. Dalla diversa combinazione di questi elementi discende la ripartizione dei comuni in quattro gruppi caratterizzati da livelli differenziati di virtuosità cui si associano specifici coefficienti di correzione dei saldi al fine di superare il problema della penalizzazione degli enti più virtuosi ai quali è sempre stato richiesto uno sforzo ulteriore di miglioramento rispetto a risultati già positivi.

Calcolo del saldo obiettivo per il 2009	Enti adempienti patto 2007	Enti inadempienti patto 2007
Enti con saldo 2007 positivo	- 10% saldo 2007	Stesso saldo 2007
Enti con saldo 2007 negativo	+ 48 % saldo 2007	+ 70% saldo 2007

Rispetto al precedente impianto del patto, inoltre, viene modificata la base di calcolo che non è più la media del triennio 2003-2005, bensì il saldo 2007; ciò determina una situazione di partenza molto diversa da quella utilizzata per gli obiettivi 2007 e 2008.

Una simulazione del calcolo dei vincoli di saldo per il 2009 su un campione di comuni (1020 enti con popolazione maggiore a 8000 abitanti) continua ad evidenziare, tuttavia, il permanere di effetti distorsivi prodotti da un sistema di obiettivi individuali calibrati su variabili *backward looking*.

Confrontando, infatti, la manovra 2009 con quella del 2008 (tab 1) risulta che, complessivamente, il miglioramento richiesto passa da 647 mln a 1.018 mln di euro (+ 57,3%)¹.

Lo sforzo aggiuntivo, tuttavia, non è ripartito in maniera lineare su tutti gli enti: il contributo individuale di miglioramento è frutto della combinazione delle due variabili di cui si è detto e corrisponde al tentativo del legislatore di rapportare il contributo individuale alle specifiche condizioni finanziarie di ogni ente. Tentativo che, peraltro, non sembra avere la stessa efficacia se si guarda ai saldi programmatici risultanti dall'applicazione della manovra correttiva.

Infatti, se complessivamente i 1020 comuni del campione debbono conseguire un disavanzo medio di 309.000 euro contro i 652.000 euro di disavanzo programmato per il 2008, andando a differenziare gli obiettivi in base ai quattro gruppi in cui gli enti sono ripartiti, emerge che proprio ai comuni con saldo di competenza mista 2007 positivo e che hanno rispettato il patto (cioè i comuni che soddisfano entrambi i criteri di virtuosità previsti dalla legge) verrebbe assegnato l'obiettivo più impegnativo calcolato in un saldo medio di 1.732.000 euro. Si tratterebbe di un vincolo significativamente oneroso se confrontato con il saldo programmatico 2008 che, al momento, si assume come dato presunto di fine gestione e che risulta essere pari a -480.000 euro (tab 2).

Viceversa gli enti in deficit nel 2007 sarebbero avvantaggiati dal nuovo calcolo in quanto obbligati già nel 2008 a realizzare un saldo decisamente migliore che, nell'ipotesi in cui venisse pienamente conseguito, renderebbe in parte virtuali i nuovi vincoli posti dalla normativa 2009.

Alla luce di ciò, i tentativi di modifica per riequilibrare il sistema e garantire una più equa graduazione del risparmio di finanza pubblica posto a carico degli enti locali, rimanendo invariata la struttura del patto costruito su obiettivi individuali, difficilmente potranno essere privi di effetti distorsivi.

A titolo esemplificativo si è potuto verificare che una delle ipotesi avanzate subito dopo l'entrata in vigore della L. 133/2008 e che puntava a correggere la base di calcolo mantenendo fermo il riferimento al triennio 2003-2005, rischierebbe di produrre nuovi e diversi casi di vantaggio o penalizzazione.

Infatti, qualora agli enti che in base alla normativa vigente risultano essere i più virtuosi (con saldo 2007 positivo e che hanno rispettato il patto) si applicassero i coefficienti di correzione sul saldo medio di competenza mista del triennio 2003-2005, si avrebbe, come auspicato, un alleggerimento dei saldi obiettivo, ma per converso si determinerebbe un incremento della manovra a carico dei singoli enti che avendo registrato nel triennio passato saldi negativi, sarebbero costretti a migliorarli nel 2009 del 48 per cento (tab. 3).

Elementi di criticità continuano, dunque, a pesare sull'impianto del patto nonostante i molteplici tentativi di aggiustamento e non consentono di risolvere il problema relativo a enti con obiettivi programmatici molto più espansivi di quanto essi stessi abbiano necessità cui si contrappongono amministrazioni con saldi difficilmente sostenibili.

¹ Va tenuto anche conto del fatto che il precedente quadro del patto 2007-2009 delineato con la finanziaria per il 2007 prevedeva nel triennio un andamento decrescente della correzione richiesta che andava a compensare l'allontanamento progressivo dalla base di calcolo 2003_2005; quindi la manovra per il 2008 risultava già più leggera rispetto al 2007.

Tavola 1 - 1020 comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti
Manovra 2009 e 2008 a confronto

(migliaia di euro)

	classe	enti campione	importo manovra 09	importo manovra 08	% di variazione
tutti gli enti	05	219	43.540	28.866	50,8
	06	485	137.725	120.754	14,1
	07	248	156.772	139.135	12,7
	08	32	63.140	50.971	23,9
	09	25	67.567	93.195	-27,5
	10	5	8.081	58.369	-86,2
	11	6	541.422	156.176	246,7
	Totale complessivo	1020	1.018.248	647.466	57,3
enti che hanno rispettato il patto e con saldo positivo	classe	enti campione	importo manovra 09	importo manovra 08	% di variazione
	05	103	-7.224	13.388	-154,0
	06	206	-19.606	46.667	-142,0
	07	103	-25.723	44.858	-157,3
	08	14	-6.591	17.219	-138,3
	09	7	-16.298	30.723	-153,0
	10	4	-6.449	58.369	-111,0
	11	1	-2.392	11.518	-120,8
	Totale complessivo	438	-84.283	222.742	-137,8
enti che hanno rispettato il patto e con saldo negativo	classe	enti campione	importo manovra 09	importo manovra 08	% di variazione
	05	86	24.854	13.650	82,1
	06	215	88.294	60.885	45,0
	07	122	133.144	82.458	61,5
	08	16	55.056	32.046	71,8
	09	18	83.865	62.472	34,2
	10	1	14.531	0	nc
	11	5	543.814	144.658	275,9
	Totale complessivo	463	943.557	396.169	138,2
enti che non hanno rispettato il patto e con saldo positivo	classe	enti campione	importo manovra 09	importo manovra 08	% di variazione
	05	3	0	262	-100,0
	06	5	0	148	-100,0
	07	3	0	258	-100,0
	Totale complessivo	11	0	669	-100,0
enti che non hanno rispettato il patto e con saldo negativo	classe	enti campione	importo manovra 09	importo manovra 08	% di variazione
	05	27	25.911	1.565	1.555,2
	06	59	69.038	13.054	428,8
	07	20	49.351	11.560	326,9
	08	2	14.674	1.707	759,8
	Totale complessivo	108	158.974	27.887	470,1

Tavola 2- 1020 comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti
saldi obiettivo 2009 e 2008 a confronto - valori medi in migliaia di euro

<i>tutti gli enti</i>			
classe	enti	saldo obiettivo 2009	saldo obiettivo 2008
05	219	140	-173
06	485	123	-362
07	248	286	-532
08	32	-207	-1.039
09	25	2.233	-5.874
10	5	8.461	-16.122
11	6	-94.601	-9.736
Totale complessivo	1020	-309	-652
<i>enti con saldo positivo e che hanno rispettato il patto</i>			
classe	enti	saldo obiettivo 2009	saldo obiettivo 2008
05	103	631	-145
06	206	857	-252
07	103	2.248	-23
08	14	4.237	-804
09	7	20.954	-7.873
10	4	14.511	-23.136
11	1	21.528	17.971
Totale complessivo	438	1.732	-480
<i>enti con saldo negativo e che hanno rispettato il patto</i>			
classe	enti	saldo obiettivo 2009	saldo obiettivo 2008
05	86	-291	-298
06	215	-430	-540
07	122	-1.172	-932
08	16	-3.728	-1.164
09	18	-5.047	-5.096
10	1	-15.741	11.933
11	5	-117.826	-15.277
Totale complessivo	463	-2.194	-929
<i>enti con saldo positivo e che non hanno rispettato il patto</i>			
classe	enti	saldo obiettivo 2009	saldo obiettivo 2008
05	3	547	-161
06	5	1.084	822
07	3	1.214	1.452
Totale complessivo	11	973	725
<i>enti con saldo negativo e che non hanno rispettato il patto</i>			
classe	enti	saldo obiettivo 2009	saldo obiettivo 2008
05	27	-411	113
06	59	-501	-202
07	20	-1.058	-1.010
08	2	-3.144	-1.677
Totale complessivo	108	-631	-300

Tavola 3- comuni con saldo 2007 di competenza mista positivo e che hanno rispettato il patto

simulazione degli effetti della modifica della base di calcolo (importi medi per classe in migliaia di euro)

classe	enti	importo manovra 2009 su base 2007	importo manovra 2009 su base 2003_2005	saldo obiettivo 2009 su base 2007	saldo obiettivo 2009 su base 2003_2005
05	103	-70	178	631	-97
06	206	-95	287	857	-191
07	103	-250	470	2.248	12
08	14	-471	1.508	4.237	-527
09	7	-2.328	5.886	20.954	-6.376
10	4	-1.612	21.804	14.511	-15.925
11	1	-2.392	-645	21.528	5.807
Totale	438	-192	627	1.732	-361

Tavola 4 - 1020 comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti

saldi di competenza mista 2003_05 - 2007 - 2008 - 2009

dati medi per classe e per livello di virtuosità (in migliaia di euro)

	classe	ENTI	triennio 2003_2005	2007	2008	2009
tutti	05	219	-305	-68	-173	140
	06	485	-611	-167	-362	123
	07	248	-1.093	-351	-532	286
	08	32	-2.632	-2.180	-1.039	-207
	09	25	-9.602	-470	-5.874	2.233
	10	5	-27.796	6.844	-16.122	8.461
	11	6	-35.765	-184.838	-9.736	-94.601
	Totale	1020	-1.286	-1.313	-652	-309
gruppo 1	05	103	-275	701	-145	631
	06	206	-478	952	-252	857
	07	103	-458	2.497	-23	2.248
	08	14	-2.034	4.708	-804	4.237
	09	7	-12.262	23.283	-7.873	20.954
	10	4	-37.728	16.124	-23.136	14.511
	11	1	6.453	23.920	17.971	21.528
	Totale	438	-988	1.924	-480	1.732
gruppo 2	05	86	-457	-602	-298	-291
	06	215	-823	-856	-540	-430
	07	122	-1.608	-2.274	-932	-1.172
	08	16	-3.167	-7.169	-1.164	-3.728
	09	18	-8.567	-9.707	-5.096	-5.047
	10	1	11.933	-30.272	11.933	-15.741
	11	5	-44.209	-226.589	-15.277	-117.826
	Totale	463	-1.785	-4.246	-929	-2.194
gruppo 3	05	3	-249	547	-161	547
	06	5	792	1.084	822	1.084
	07	3	1.366	1.214	1.452	1.214
	Totale	11	665	973	725	973
gruppo 4	05	27	55	-1.371	113	-411
	06	59	-423	-1.672	-202	-501
	07	20	-1.588	-3.525	-1.010	-1.058
	08	2	-2.530	-10.482	-1.677	-3.144
	Totale	108	-558	-2.103	-300	-631

Riquadro 4 - Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite

Tra i trasferimenti da abolire in base a quanto disposto dall'articolo 6 comma 1 lettera f) del disegno di legge vi sono quelli per il “federalismo amministrativo”. Il decreto legislativo 56/2000 ne aveva già previsto la trasformazione in entrate proprie regionali a decorrere dal secondo anno successivo al completamento del procedimento di identificazione delle risorse da destinare agli enti territoriali (2002). Una lunga serie di rinvii ne ha, invece, sospesa la conversione.

Nell'ultimo triennio (2005-2007), le risorse erogate alle regioni sono risultate sostanzialmente stabili (di poco inferiori ai 4.500 milioni, in termini di pagamenti).

Tavola 1

Il finanziamento delle funzione trasferite - federalismo amministrativo - anno 2006

(milioni di euro)

REGIONI	Viability	Tr.pulo.	Sanità Vet.	OOPP.	Inc. Inpr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Editizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	55,2	181,8	11,5	37,7	63,6	2,7	22,9	25,6	57,0	1,5	2,8	462,3
Lombardia	55,5	314,1	22,7	3,2	135,0	3,1	36,7	40,3	92,5	2,7	2,0	707,8
Veneto	44,9	94,4	13,2	13,6	81,6	1,9	26,9	17,3	36,9	6,4	1,7	338,8
Liguria	20,4	69,3	6,2	0,5	17,4	2,1	3,8	8,7	19,3	1,0	0,8	149,4
E.Romagna	59,4	107,4	24,1	1,1	72,1	2,1	32,2	25,5	59,1	1,0	2,8	386,8
Toscana	60,1	157,7	10,9	0,0	53,3	2,6	13,9	26,7	46,5	1,2	1,8	374,6
Umbria	28,7	40,4	1,4	0,4	12,0	1,3	5,8	7,1	19,7	0,2	0,7	117,8
Marche	27,2	28,2	5,0	0,4	26,1	1,8	9,4	3,3	15,3	2,4	0,9	120,0
Lazio	44,8	216,7	22,0	9,5	31,8	3,8	16,4	25,8	80,4	5,6	1,6	458,4
Abruzzo	43,5	60,7	4,9	0,8	19,5	1,5	10,2	10,8	15,4	1,9	1,3	170,4
Molise	4,1	17,7	1,1	1,9	4,1	0,8	3,8	4,0	4,7	0,4	0,5	43,2
Campania	11,5	231,9	32,1	0,8	59,3	3,9	17,7	10,9	71,1	2,0	1,9	443,1
Puglia	25,2	213,8	18,7	9,3	47,2	3,0	27,4	25,3	47,2	3,8	1,9	422,7
Basilicata	23,7	40,6	3,1	0,1	10,2	1,4	8,6	8,0	10,4	0,7	0,6	107,4
Calabria	0,6	107,7	12,6	0,5	15,6	3,0	13,4	9,9	27,5	1,4	1,7	194,0
TOTALE	505	1.882	190	80	649	35	249	249	603	32	23	4.497

Per una corretta valutazione della distribuzione tra amministrazioni territoriali di tale ammontare (e quindi delle modifiche che interverranno ove questi importi siano attribuiti in base alla capacità fiscale) sono necessarie alcune avvertenze ed integrazioni dei dati. Va considerato, infatti, che i trasferimenti effettuati alle regioni scontano i proventi relativi all'utilizzazione del demanio idrico e di quelli minerari², attribuiti non omogeneamente alle diverse regioni; diverse risultano le scelte regionali in tema di ripartizione delle risorse tra livelli di governo (in special modo, negli importi relativi alla viabilità, all'ambiente, ai trasporti e alla polizia amministrativa), tali da richiedere per il confronto tra regioni la considerazione anche dei trasferimenti destinati direttamente agli enti locali; tra le somme erogate vi sono anche importi relativi a esercizi pregressi, regolati con ritardo e che comunque non possono essere considerati a regime, o somme attribuite ad una sola regione per essere in seguito ripartite tra le amministrazioni competenti per territorio³. Considerando tali fattori, i trasferimenti crescono a poco meno di 5.300 milioni.

² A partire dal 2003 le erogazioni delle somme destinate a cinque comparti (ambiente, opere pubbliche, viabilità, trasporti e protezione civile) risentono della applicazione del DPCM del 12 ottobre 2000, che, all'articolo 2, ha previsto che i proventi ricavati dall'utilizzazione del demanio idrico, introitati dalle Regioni ai sensi dell'articolo 86 del decreto legislativo 112/98, siano posti a compensazione delle risorse finanziarie da trasferire dal bilancio dello Stato per l'esercizio delle funzioni conferite. Si tratta di entrate per 130,3 milioni di euro, la cui distribuzione non è uniforme tra Regioni. Dalle somme destinate ad incentivi alle imprese è scontato poi l'importo dei canoni minerari. Si tratta in questo caso solo di 4,3 milioni di euro di cui 1,3 attribuiti alla Toscana.

³ E' il caso delle risorse destinate a finanziare l'autorità di bacino del Po'. Si tratta di 36 milioni di euro di cui 7,7 per le spese di funzionamento e 29,9 per spese continuative che vanno ripartiti tra Piemonte Emilia Lombardia e Veneto.

Nella tavola che segue è ricostruito il dato relativo al 2006, pari a 5.269 milioni euro. Tale importo si riduce a poco più di 3.600 milioni se si escludono gli interventi diretti al settore del trasporto pubblico locale, destinati ad una ripartizione basata anche su indicatori di fabbisogno.

Tavola 2

Il finanziamento delle funzione trasferite - federalismo amministrativo anno 2006

Le risorse lorde comprensive di quanto attribuito direttamente agli enti locali (milioni di euro)

REGIONI	Viability	Tr.pulso.	Sanità Vet.	OOPP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Ambiente	Agr.	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	116,7	181,8	11,5	0,0	64,1	3,1	22,9	34,4	57,0	1,5	3,1	496,0
Lombardia	142,4	314,1	22,7	6,1	135,2	3,8	36,7	57,9	92,5	2,7	2,2	816,3
Veneto	95,9	94,4	13,2	20,9	81,9	2,3	26,9	33,0	36,9	6,4	2,0	413,8
Liguria	52,5	69,3	6,2	0,6	17,5	2,3	3,8	10,4	19,3	1,0	0,9	183,8
E.Romagna	101,3	107,4	24,1	1,3	72,4	2,8	32,2	31,1	59,1	1,0	2,9	435,7
Toscana	118,0	157,7	10,9	0,0	54,6	3,0	13,9	28,5	46,5	1,2	2,1	436,4
Umbria	48,7	40,4	1,4	0,4	12,1	1,5	5,8	8,9	19,7	0,2	0,8	140,0
Marche	42,2	28,2	5,0	0,4	26,1	2,0	9,4	12,8	15,3	2,4	1,1	144,9
Lazio	97,7	216,7	22,0	11,5	32,4	4,3	16,4	31,1	80,4	5,6	1,6	519,8
Abruzzo	70,0	60,7	4,9	0,9	19,9	1,7	10,2	12,0	15,4	1,9	1,3	199,1
Molise	22,7	17,7	1,1	2,2	4,1	0,9	3,8	4,4	4,7	0,4	0,5	62,6
Campania	76,7	231,9	32,1	0,9	59,4	4,6	17,7	30,4	71,1	2,0	2,2	529,1
Puglia	65,6	213,8	18,7	9,3	47,2	3,4	27,4	25,4	47,2	3,8	1,9	463,7
Basilicata	37,8	40,6	3,1	0,1	10,3	1,6	8,6	8,2	10,4	0,7	0,6	122,0
Calabria	76,7	107,7	12,6	0,7	15,8	3,2	13,4	14,4	27,5	1,4	1,9	275,5
TOTALE	1.165	1.882	190	55	653	40	249	343	603	32	25	5.239

La distribuzione per regioni e per settori così ottenuta consente alcune prime valutazioni.

Finora la distribuzione delle risorse ha avvantaggiato soprattutto le regioni più piccole. Sono queste che hanno ottenuto quote (al netto di quelle per trasporto pubblico locale) superiori al loro peso in termini di popolazione. L’Umbria assorbe il 3 per cento delle somme contro un peso in termini di popolazione dell’1,7 per cento, l’Abruzzo il 4,1 per cento contro il 2,6 per cento della popolazione, il Molise e la Basilicata rispettivamente l’1,3 e il 2,4 per cento contro lo 0,6 e l’1,2 per cento. Vengono scontate nella ripartizione attuale diseconomie dovute alla dimensione minima delle strutture per la gestione dei servizi. Tra le regioni del Centro Nord, anche Emilia e Toscana hanno finora assorbito un volume di risorse superiore al loro peso. Sono le regioni maggiori, invece, ad essere state finora svantaggiate almeno in termini pro capite. Solo Veneto e Puglia, hanno assorbito una quota coerente con il proprio peso dimensionale. La prima, grazie all’assorbimento di risorse per gli interventi a favore delle imprese (coerente con un tessuto di piccole imprese a cui gli incentivi trasferiti alle regioni erano destinati), la seconda, grazie al maggior peso delle risorse per l’agricoltura e per il personale.

Per valutare il possibile effetti redistributivo di una considerazione delle somme destinate al federalismo amministrativo tra quelle ripartire rispetto alla capacità fiscale, nella tavola 2 si è posta a confronto l’attuale distribuzione dei trasferimenti (al netto di quelli per il settore dei trasporti) con una ripartizione fondata sulla capacità fiscale, costruita ipotizzando che le risorse necessarie vengano attribuite in base ad un incremento del gettito dell’addizionale regionale all’Irpef e che il meccanismo perequativo preveda una riduzione del 90 per cento (come avviene attualmente sulla base al decreto legislativo 56/2000) delle differenze in termini pro capite.

Tavola 3

Il finanziamento delle funzione trasferite - federalismo amministrativo anno 2006

Alcuni dati di sintesi

REGIONI	Erogazioni totali	composiz.	Erogazioni netto Trasp. Loc.	composiz.	Popolazione	TOTALE
Piemonte	496	9,5	314	9,4	8,7	
Lombardia	816	15,6	502	15,0	19,0	
Veneto	414	7,9	319	9,5	9,5	
Liguria	184	3,5	115	3,4	3,2	
E. Romagna	436	8,3	328	9,8	8,4	
Toscana	436	8,3	279	8,3	7,3	
Umbria	140	2,7	100	3,0	1,7	
Marche	145	2,8	117	3,5	3,1	
Lazio	520	9,9	303	9,0	10,7	
Abruzzo	199	3,8	138	4,1	2,6	
Molise	63	1,2	45	1,3	0,6	
Campania	529	10,1	297	8,9	11,6	
Puglia	464	8,9	250	7,4	8,2	
Basilicata	122	2,3	81	2,4	1,2	
Calabria	275	5,3	168	5,0	4,0	
TOTALE	5.239	100,0	3.356	100,0	100,0	

Tavola 4

Il finanziamento delle funzione trasferite - federalismo amministrativo - 2006

Le risorse lorde comprensive di quanto attribuito direttamente agli enti loc. (valori pro capite in euro)

REGIONI	Viabilità	Tr.pulo.	O.O.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Settori minori	TOTALE			
Piemonte	26,9	41,9	2,6	0,0	14,8	0,7	5,3	7,9	13,1	0,3	0,7	109,2
Lombardia	15,0	33,2	2,4	0,6	14,3	0,4	3,9	6,1	9,8	0,3	0,2	87,9
Veneto	20,2	19,9	2,8	4,4	17,3	0,5	5,7	7,0	7,8	1,4	0,4	87,5
Liguria	32,6	43,0	3,9	0,4	10,8	1,4	2,4	6,5	12,0	0,6	0,6	114,5
E.Romagna	24,2	25,7	5,8	0,3	17,3	0,7	7,7	7,4	14,1	0,2	0,7	104,8
Toscana	32,6	43,6	3,0	0,0	15,1	0,8	3,8	7,9	12,9	0,3	0,6	122,0
Umbria	56,1	46,6	1,6	0,5	14,0	1,7	6,7	10,3	22,7	0,2	0,9	168,3
Marche	27,6	18,5	3,3	0,3	17,1	1,3	6,2	8,3	10,0	1,6	0,7	96,1
Lazio	18,4	40,8	4,1	2,2	6,1	0,8	3,1	5,9	15,2	1,1	0,3	100,7
Abruzzo	53,7	46,5	3,7	0,7	15,3	1,3	7,8	9,2	11,8	1,4	1,0	154,3
Molise	70,6	55,1	3,5	7,0	12,9	2,7	12,0	13,7	14,8	1,3	1,7	192,9
Campania	13,3	40,0	5,5	0,2	10,3	0,8	3,1	5,3	12,3	0,3	0,4	97,0
Puglia	16,1	52,5	4,6	2,3	11,6	0,8	6,7	6,2	11,6	0,9	0,5	112,7
Basilicata	63,6	68,3	5,3	0,2	17,4	2,7	14,4	13,8	17,5	1,1	1,1	202,5
Calabria	38,3	53,8	6,3	0,3	7,9	1,6	6,7	7,2	13,7	0,7	0,9	132,8
TOTALE	22,8	39,9	1,7	1,8	13,2	0,8	5,1	6,9	13,1	0,6	0,4	106,3

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

Il passaggio dalla distribuzione attuale a una basata sulla capacità fiscale pur con un elevato livello di solidarietà (riduzione al solo 10 per cento delle differenze nel gettito pro capite) comporta una forte caduta delle somme attribuite alle regioni di piccole dimensioni del Centro Sud: per Umbria, Molise, Abruzzo e Basilicata. Significative sono anche le variazioni negative per Toscana e Emilia. Sono Lombardia e Campania le regioni che conoscono l'incremento maggiore (rispettivamente +27,2 e +31,4 per cento).

Tavola 5

Il finanziamento delle funzione trasferite - federalismo amministrativo - 2006

Effetti redistributivi potenziali del passaggio da trasferimenti a gettito Irpef (importi in migliaia di euro)

	Somme da riconoscere al netto TPL	Distribuzione in base alla capacità fiscale corretta	variazione sullo distrib storica
		<i>solidarietà al</i>	
		90,0%	
PIEMONTE	314.130	296.175	-5,4
LOMBARDIA	502.213	656.342	30,3
VENETO	319.370	322.567	0,8
LIGURIA	114.533	110.332	-3,8
EMILIA-ROMAGNA	328.289	289.011	-12,3
TOSCANA	278.753	245.486	-12,0
UMBRIA	99.544	58.204	-41,6
MARCHE	116.700	102.550	-12,1
LAZIO	303.109	361.335	19,6
ABRUZZO	138.316	87.021	-37,2
MOLISE	44.940	21.389	-52,8
CAMPANIA	297.233	374.613	26,1
PUGLIA	249.921	264.578	5,4
BASILICATA	81.367	38.613	-52,3
CALABRIA	167.713	127.914	-22,1
Total RSO	3.356.132	3.356.132	

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati MEF

Le forti differenze negli importi regionali, frutto dell'operare di differenti criteri di riparto e di andamenti della spesa storica così poco omogenei, dovranno essere attentamente considerate in sede di trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie regionali. Per evitare indesiderati effetti redistributivi, dovrà essere valutato se è sufficiente il ricorso a correttivi per tener conto delle diseconomie di scala legate alle modeste dimensioni territoriali, o se ricorrere a più complessi sistemi di valutazione (costi standard o altro) cui affidare il compito di garantire una distribuzione delle risorse che tenga conto di differenti fabbisogni tra regioni. Anche in presenza di elevati livelli di solidarietà, infatti, il riferimento alle capacità fiscali è destinato a modificare in misura rilevante la distribuzione attuale delle risorse.

Riquadro 5 – Il meccanismo perequativo della spesa “non Lep”

Nel nuovo schema di finanziamento operano due distinti sistemi di perequazione: uno relativo alle funzioni riconducibili ai livelli essenziali e uno invece riguardante la spesa non soggetta a specifici criteri di omogeneità e egualanza nelle prestazioni.

Va rilevato che con la separazione delle due componenti si è reso in qualche misura più evidente (rispetto al sistema in vigore, introdotto con il decreto legislativo 56/2000) il riferimento, nel caso dei livelli essenziali, a criteri perequativi esclusivamente basati sul fabbisogno piuttosto che sulla capacità fiscale. Una scelta di cui si dovrà valutare la coerenza con il disposto del testo Costituzionale (che, per il sistema di perequazione, fa riferimento complessivamente alla sola capacità fiscale). La separazione, tuttavia, ha reso più agevole l’operare della perequazione riferita alle altre funzioni. Tra i tributi da considerare per la capacità fiscale vengono, infatti, esclusi quelli dedicati al finanziamento dei livelli essenziali.

Come rilevato in precedenza, nel testo tale scelta sembra andare anche oltre. Il meccanismo perequativo per le funzioni non Lep sarebbe basato esclusivamente sul tributo scelto e per l’importo necessario alla copertura dei trasferimenti soppressi.

Diversamente dal sistema introdotto con il decreto legislativo 56/2000, non verrebbero considerati per la perequazione i gettiti relativi a tributi come la tassa auto e l’accisa, già destinati al finanziamento delle altre spese (non Lep).

Nella tabella che segue si sono raccolti i risultati di un esercizio che mira a agevolare la comprensione dei possibili effetti di tale scelta.

L’esercizio si basa su alcune ipotesi necessariamente semplificate:

- si considerano tra i trasferimenti da abolire quelli non sanitari individuati dalla legge 133/99 e quelli per il federalismo amministrativo (al netto degli importi per il trasporto pubblico locale);
- si ipotizza di sostituire questi trasferimenti con una addizionale Irpef. L’importo dell’addizionale, calcolata sulla base del gettito standard utilizzato per la predisposizione del decreto per il 2006 previsto in base al Dlg 56/2000, è pari allo 0,8 per cento;
- si conferma il livello di solidarietà assunto finora. La perequazione prevede la riduzione del 90 per cento delle differenze nel gettito pro capite;
- ci si limita a considerare tra i tributi destinati alla copertura delle spese non relative ai livelli essenziali solo la tassa auto e l’accisa. Si tralasciano, quindi, gli altri tributi (Arisgam, tributo speciale per il deposito in discarica e gli altri tributi minori).

Nella prima parte della tabella sono riassunti i dati di base. I trasferimenti da convertire in entrate proprie sono nel complesso di poco superiori ai 4 miliardi di euro. Come previsto nel disegno di legge la traduzione di tali importi in una addizionale all’Irpef comporta la crescita dell’addizionale (rispetto a quella già prevista per la copertura dei Lep) di un ulteriore 0,8 per cento.

Considerando il gettito della tassa sull’auto e dell’accisa, le entrate poste a copertura delle spese non riconducibili ai livelli di assistenza sono nel complesso pari a circa 10 miliardi. In termini procapite si va dai 247 euro dell’Emilia Romagna ai 133 euro della Campania con una media delle regioni a statuto ordinario di 207 euro.

Nella seconda parte si riportano da un lato i risultati della perequazione delle capacità fiscali calcolata considerando una riduzione del 90 per cento delle differenze e basata sul complesso dei tributi regionali; dall’altro quelli ottenuti operando la perequazione solo in riferimento al tributo utilizzato per il finanziamento dei trasferimenti soppressi (l’Irpef).

Come è evidente nel secondo caso la perequazione rimane incompleta e si conferma una più netta differenza nel gettito procapite.

REGIONI	Popolazione	Totale trasferimenti da convertire in entrate proprie	Add.le regionale all'IRPEF - Stime su importi 2004 (al netto degli sforzi fiscali.....)	Tasse automobilistiche - (dati al netto degli sforzi fiscali)	Accisa	Ripartizione prima della perequazione		
						(d)=(a)+(b)+(c)	(d)/(e)*1000000	Pro capite
				In milioni			in euro	
Piemonte	4.341.733	401,8	400,8	376,5	186,3	964	222	107
Lombardia	9.475.202	638,1	997,3	865,9	384,2	2.247	237	115
Veneto	4.738.313	411,3	429,3	436,9	209,9	1.076	227	110
Liguria	1.610.134	159,7	154,7	113,0	68,1	336	209	101
Emilia Romagna	4.187.557	404,9	427,8	414,6	191,8	1.034	247	119
Toscana	3.619.872	355,1	316,4	342,7	186,9	846	234	113
Marche	1.528.809	130,7	119,8	132,2	64,4	316	207	100
Umbria	867.878	115,0	67,8	75,8	37,5	181	209	101
Lazio	5.304.778	368,1	483,1	503,4	255,6	1.242	234	113
Abruzzo	1.305.307	149,1	95,7	106,3	53,8	256	196	95
Molise	320.907	47,3	23,5	23,1	9,5	56	175	84
Campania	5.790.929	352,1	283,8	303,5	183,1	770	133	64
Puglia	4.071.518	297,2	214,2	261,4	140,2	616	151	73
Basilicata	594.086	93,5	31,3	42,1	17,8	91	154	74
Calabria	2.004.415	198,3	76,7	124,0	68,8	269	134	65
RSO	49.761.438	4.122,3	4.122,3	4.121,5	2.057,9	10.302	207	100

REGIONI	Perequazione basata su tutti i tributi			REGIONE	Perequazione basata sul solo gettito dell'Irpef		
	Tributi complessivi dopo la perequazione	Pro capite	Numero Indice		Tributi complessivi dopo la perequazione	Pro capite	Numero Indice
	(f)	(f)/(o)*1000000			(g)	(g)/(o)*1000000	
	in milioni	in euro			in milioni	in euro	
Piemonte	905	209	101	Piemonte	927	213	103
Lombardia	1.990	210	101	Lombardia	2.056	217	105
Veneto	990	209	101	Veneto	1.043	220	106
Liguria	334	207	100	Liguria	317	197	95
Emilia Romagna	884	211	102	Emilia Romagna	961	230	111
Toscana	759	210	101	Toscana	831	230	111
Marche	316	207	100	Marche	323	211	102
Umbria	180	207	100	Umbria	185	213	103
Lazio	1.113	210	101	Lazio	1.203	227	110
Abruzzo	269	206	99	Abruzzo	267	205	99
Molise	65	204	98	Molise	59	184	89
Campania	1.156	200	96	Campania	947	163	79
Puglia	820	201	97	Puglia	727	178	86
Basilicata	120	202	97	Basilicata	107	181	87
Calabria	400	200	96	Calabria	350	175	84
RSO	10.302	207	100	RSO	10.302	207	100

Riquadro 6 – Il caso degli ex fondi perequativi

Una particolare attenzione merita il trattamento da riservare agli importi relativi all'ex fondo perequativo istituito dalla legge 549/95. Come rilevato dalla Corte nei referiti al Parlamento e come sottolineato da commentatori autorevoli (Giarda 2005), le difficoltà applicative nel trattamento di tale fondo nella fase di attuazione del decreto legislativo 56/2000 sono, infatti, alla base del forte impatto redistributivo ascritto al sistema introdotto con il decreto.

Il fondo perequativo ex legge 549/95 nasce in corrispondenza della soppressione di alcuni fondi destinati al finanziamento delle regioni (i fondi ex articolo 8 e 9 della legge 218/70, in cui erano confluiti nel tempo numerosi altri fondi definiti da leggi di settore e altri stanziamenti per interventi a favore delle regioni) e la loro sostituzione con una quota del gettito della accisa sulla benzina. Le somme sono state individuate come differenza tra il gettito dei trasferimenti soppressi e il gettito dell'accisa.

La distribuzione del fondo ha risentito sin dall'inizio degli obiettivi redistributivi che avevano caratterizzato da sempre la distribuzione dei fondi e della diversa capacità fiscale in termini di accisa sulla benzina. La legge 549/95 prevedeva la definizione di regole di crescita differenziate delle quote relative alle diverse regioni e la eliminazione graduale di parte delle differenze che caratterizzavano gli apporti a regioni con caratteristiche economiche simili.

In fase di prima attuazione del decreto 56/2000, il mantenimento della distribuzione degli importi del fondo perequativo è stato affidato al meccanismo di calcolo del finanziamento della spesa sanitaria: i valori relativi all'Irap considerati per il calcolo della copertura del fabbisogno sanitario erano calcolati al netto del fondo perequativo. Ne derivava un aumento di pari ammontare dei trasferimenti per la copertura del fabbisogno sanitario soggetti, nel sistema introdotto con il 56/2000, a trasformazione in gettito di una partecipazione all'Iva. Il fondo perequativo delle capacità fiscali introdotto e regolato secondo le specifiche tecniche del decreto, tuttavia, non indicava quale importo dell'Irap dovesse essere considerato nella formula perequativa. La scelta operata nei primi anni di considerare il gettito lordo dell'imposta (senza quindi dedurne l'ammontare del fondo) ha comportato di fatto la redistribuzione del fondo tra le regioni, almeno nella quota che di volta in volta era ripartita con il nuovo sistema. L'ex fondo perequativo è stato in questo modo, trattato come un qualsiasi trasferimento da corrispondere come entrata propria in base ad una capacità fiscale caratterizzata da elevata solidarietà (perequazione al 90 per cento), ma ben diversa dalla distribuzione originale.

Solo negli ultimi anni, l'importo dell'Irap considerata nella formula perequativa delle capacità fiscali è stata "sterilizzata" di tale ammontare.

Anche nel nuovo sistema si dovrà tener conto di tale fenomeno. Al riguardo si deve osservare che all'articolo 7, comma 1, lettera c), numero 1, tra le esclusioni previste per il gettito regionale dei tributi dedicati alla copertura del fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni si specificano due sole fattispecie (variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria e dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale), restringendo quindi i margini per la riproposizione della soluzione finora adottata.

Riquadro 7 – I controlli della Corte dei conti sulle autonomie locali (1994 – 2008)

Nel corso degli anni '90, i controlli preventivi di legittimità sugli atti amministrativi hanno ceduto il passo – sia per le regioni e gli enti locali, sia per le amministrazioni dello Stato – a controlli *ex post* sui risultati delle pubbliche gestioni. Negli stessi anni si è sviluppata un'articolata disciplina dei controlli interni (controllo di regolarità amministrativo-contabile, controllo strategico, controllo di gestione, valutazione dei dirigenti), che avrebbero dovuto – nelle intenzioni del legislatore – divenire parte integrante della gestione amministrativa, con due conseguenze: che le misure occorrenti a migliorare la gestione dovesse competere a ciascuna amministrazione e che, come nelle organizzazioni private, i controlli esterni dovessero assumere fra i propri oggetti principali proprio il funzionamento dei controlli interni.

In particolare, nel 1994, la legge n. 20 ha esteso il controllo *ex post* della Corte dei conti all'universo delle pubbliche amministrazioni, comprese le amministrazioni regionali e locali, e ciò nel segno di una "forte collaborazione" fra l'autorità di controllo e le amministrazioni, dal momento che – come disse la Corte costituzionale (sentenza n. 29/1995) – la Corte dei conti aveva ormai acquisito la funzione di organo dello Stato-comunità (quindi, di servizio e di ausilio anche al sistema delle autonomie), "garante imparziale" dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità.

La trasformazione dei controlli è avvenuta di pari passo con quella del sistema amministrativo, le cui componenti hanno progressivamente accresciuto, negli anni '90, le loro prerogative di autonomia; donde l'attribuzione ai controlli del ruolo di vigilare sul rispetto delle 'regole comuni' a Enti locali, Regioni e Stato, per assicurare la 'coesione' del sistema complessivo.

Questa funzione è all'origine del disegno normativo che, proseguendo dagli anni '90 al decennio in corso, risponde, da un lato, all'esigenza di valutare se i comportamenti di ciascuna amministrazione – locale, regionale, statale – siano coerenti con il risultato cui tutte sono chiamate a concorrere; dall'altra, alla necessità di innescare meccanismi di correzione degli andamenti o dei comportamenti non conformi alle regole che le amministrazioni sono impegnate, nel comune interesse, ad osservare, anche in relazione agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In questa direzione, la legge costituzionale n. 3 del 2001 (di modifica del titolo V, parte seconda, della Costituzione) e la legge n. 131 del 2003 hanno confermato, per un verso, l'eliminazione dei controlli preventivi di legittimità nei confronti delle amministrazioni regionali e locali e, per altro verso, l'intestazione alla Corte dei conti del compito di verificare gli andamenti generali della finanza regionale e locale, nonché il rispetto degli equilibri di bilancio, del patto di stabilità e dei limiti di indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, fermo restando che l'esito del controllo consista in valutazioni e "avvisi" agli organi della rappresentanza (i governi e le assemblee elettive), affinché siano essi ad assumere, nella loro autonomia, le decisioni necessarie a ripristinare la regolarità degli andamenti o delle gestioni (la legge finanziaria 2008 ha previsto la possibilità di riferire anche sulla base dei dati raccolti in ambito territoriale, rendendo il controllo più efficace e documentato).

A integrazione e completamento del quadro normativo delineato dalla legge n. 131 del 2003, la legge finanziaria 2006 (art. 1, commi 166-169) ha introdotto un tipo di controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali, incentrato sull'analisi dei loro bilanci preventivi e consuntivi. A tale scopo, la Corte dei conti si avvale dei dati e delle informazioni forniti – mediante apposite relazioni e risposte a "questionari" – dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, secondo "criteri e linee guida" che la stessa Corte annualmente definisce. I comportamenti difformi dalla "sana gestione finanziaria" o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il "patto di stabilità interno" – accertati, gli uni e l'altro, sulla base degli elementi forniti dai revisori o comunque acquisiti dalle sezioni regionali della corte – sono segnalati agli organi rappresentativi dell'ente, affinché adottino le necessarie misure correttive.

In sostanza, l'analisi dei bilanci preventivi (intesa a verificare il possibile impatto dei programmi di spesa sugli equilibri di bilancio) e, poi, dei rendiconti determina un costante monitoraggio dell'andamento finanziario dei singoli enti, ed eventualmente di loro aggregati. Inoltre, viene sottoposto a controllo l'intero "ciclo" di bilancio, con la possibilità per la Corte dei conti di verificare, "a consuntivo", se le segnalazioni da essa effettuate "a preventivo" abbiano determinato azioni correttive.

E' stato, in tal modo, rinsaldato il rapporto di ausiliarietà o di collaborazione fra le sezioni regionali della Corte dei conti e gli organi rappresentativi degli enti locali; rapporto già predicato dalla legge n. 131 del 2003 e, ora, confermato dall'attribuzione alle sezioni regionali di compiti orientati ad attivare iniziative di autocorrezione e, quindi, non autoritativi né repressivi, perciò in linea con le prerogative di autonomia che anche gli enti locali hanno visto potenziate dal nuovo titolo V della Costituzione.

L’ancoraggio costituzionale di questi controlli (che la Corte costituzionale ha ravvisato direttamente nell’art. 100, 2° comma, Cost.) consente di attribuire ad essi una funzione che è, al tempo stesso, conoscitiva-informativa circa gli equilibri delle gestioni finanziarie locali e ausiliaria-collaborativa ai fini delle decisioni necessarie a ripristinare il corretto andamento delle gestioni. E tale funzione non può che fondarsi sull’indipendenza e sulla neutralità del controllore: soltanto a queste condizioni, infatti, può avversi un controllo che assicuri, ad un tempo, la non interferenza dei poteri centrali nell’autonomia dell’ente e l’imparziale valutazione, a servizio e a beneficio di tutte le componenti del sistema, delle situazioni critiche. Del resto, la giurisprudenza costituzionale ha sempre ritenuto che il principio dell’equilibrio finanziario, predicato dall’art. 81 Cost., si applichi non solo al bilancio dello Stato, ma a tutti i bilanci delle pubbliche amministrazioni, onde è ben ragionevole che i controlli esterni sul rispetto dell’equilibrio finanziario si estendano all’universo dei bilanci pubblici.

Le norme della legge finanziaria 2006 relative al controllo della Corte dei conti sui bilanci degli enti locali si applicano con alcune varianti alle aziende sanitarie (art. 1, comma 170). Anzitutto, il controllo della Corte verte sui soli bilanci di esercizio. In secondo luogo, ove le sezioni regionali della Corte rilevino il mancato rispetto dei menzionati vincoli o gravi irregolarità di gestione, non emettono alcuna pronuncia, limitandosi a trasmettere una “segnalazione” alla regione interessata, “per i conseguenti provvedimenti” del Consiglio o della Giunta regionale.

Da segnalare, infine, che norme recenti – soprattutto contenute in leggi finanziarie – hanno introdotto fattispecie di controllo in relazione a singoli atti amministrativi degli enti locali: tali le norme che prevedono l’invio alle sezioni regionali della Corte dei regolamenti relativi all’affidamento degli incarichi di studio e consulenza, nonché di atti relativi a spese di varia natura (art. 1, commi 11 e 42, della legge n. 311 del 2004; art. 1, commi 9, 10, 56, 57 e 173, della legge n. 266 del 2005), e dei contratti relativi a strumenti finanziari anche derivati (art. 1, comma 384, della legge n. 266 del 2005). Anche tali norme sono state, comunque, riferite dalla Corte – dato il divieto costituzionale di controlli preventivi di legittimità – all’esercizio delle sue rinnovate funzioni di segnalazione e di “avviso” agli organi rappresentativi degli enti locali in ordine all’incidenza dei menzionati atti sugli andamenti di spesa e sugli equilibri di bilancio.

Riquadro 8 – L’armonizzazione dei conti pubblici

Come spesso segnalato dalla Corte, uno dei principali ostacoli ad una valutazione delle politiche pubbliche e dei risultati gestionali è costituito dalla mancata armonizzazione dei bilanci. Eppure, l’esigenza di armonizzazione deriva dalle naturali connessioni fra la rappresentazione dei programmi e dei risultati, contenuta nei documenti contabili, e la funzione di coordinamento della finanza pubblica. Le divergenze oggi esistenti tra i criteri d’impostazione dei bilanci – rispettivamente – dello Stato, delle Regioni e degli enti locali sono alla base delle difficoltà che si oppongono alla chiara raffrontabilità dei dati contabili e alla completezza delle loro rappresentazioni.

L’armonizzazione dei bilanci pubblici dovrebbe riguardare innanzitutto:

- la definizione dei postulati del sistema di bilancio, che dovrebbero essere i medesimi in tutti gli ordinamenti (Stato, Regioni ed enti locali), posto che l’esistenza di principi fondamentali e criteri di competenza differenti porta inevitabilmente ad un sistema eterogeneo e introduce delle forti limitazioni ad un corretto processo di consolidamento dei conti;
- l’indicazione di principi contabili da porre a base, secondo le prassi ormai diffuse nei principali paesi europei, dei precetti tecnici di dettaglio.

Quanto ai problemi di omogeneità della classificazione di entrate e spese degli enti territoriali, i problemi maggiori si pongono oggi per le regioni. Il decreto legislativo n. 76/2000 aveva già previsto espressamente una struttura di bilancio parzialmente allineata con i principi di riforma del bilancio dello Stato; ma la possibilità, in relazione alle differenti realtà organizzative, di scegliere tra una struttura del bilancio ispirata a una logica programmatica e una struttura fondata su una logica di tipo organizzatorio ha consentito di effettuare scelte regionali differenziate, più rispondenti alle esigenze conoscitive di ciascuna regione e meno alle esigenze di normalizzazione.

Si tratta, quindi, di individuare una riclassificazione delle poste contabili, che consenta – da una parte – il raccordo con il bilancio dello Stato e con la contabilità nazionale e – dall’altra – la confrontabilità dei dati tra amministrazioni, salvaguardando l’autonomia riconosciuta, in materia, alle Regioni.

Rispetto ad una armonizzazione basata su una nuova riforma dei bilanci sembra, a questo fine, preferibile muovere con maggior incisività verso una classificazione omogenea delle componenti elementari della gestione, per garantire la disponibilità di elementi comparativi più significativi e utili al monitoraggio della spesa e delle entrate regionali.

In tale direzione, il progetto SIOPE ha consentito la codificazione in modo uniforme degli incassi e dei pagamenti rilevati dalle amministrazioni pubbliche, senza tuttavia incidere sui diversi sistemi di bilancio adottati dagli enti. Tale codificazione, ai sensi dell’art. 1, comma 162, della legge finanziaria per il 2006, è divenuta obbligatoria per tutte le amministrazioni inserite nel conto consolidato e individuate nell’elenco annualmente pubblicato dall’ISTAT.

Con l’entrata a regime della nuova banca dati, si pongono le condizioni per un significativo miglioramento delle informazioni sulla gestione delle amministrazioni pubbliche sotto il profilo, in particolare, del rispetto del saldo di cassa.

E’ tuttavia l’estensione della classificazione ai dati di competenza che permetterà una migliore leggibilità dei bilanci pubblici degli enti anche in chiave comparativa; ciò, peraltro, richiederà, anche da parte di tali soggetti, un nuovo intervento sulla struttura dei propri bilanci gestionali, limitando l’uso di capitoli promiscui o prevedendo un maggior dettaglio degli oneri sostenuti per gli obiettivi programmati.

Rimane poi urgente l’adozione di una classificazione omogenea dal punto di vista funzionale, che consenta di valutare l’operare degli enti territoriali secondo le funzioni previste dalla classificazione Cofog. Anche in questo caso, l’adozione di una codifica a livello di unità elementare di gestione, pur permettendo una necessaria confrontabilità, non dovrà, ovviamente, privare le amministrazioni della possibilità di confezionare i documenti contabili sulla base di classificazioni diverse, coerenti con specifici obiettivi ed esigenze propri di ciascun ente.

Un problema particolare è posto dalla progressiva esternalizzazione dei servizi. La Corte ritiene debba al riguardo valutarsi la necessità di prevedere, quantomeno per gli organismi pubblici di più ampie dimensioni, procedure di consolidamento dei bilanci idonee a rendere più leggibili e trasparenti le connessioni tra dati contabili ed ambito effettivo della gestione. Sembra oggi facile prevedere che, per gli enti locali di rilevanti dimensioni, il processo di esternalizzazione dei servizi subirà una ulteriore e forte accelerazione e che di molte attività e servizi non resterà traccia, in particolare, nei bilanci di comuni e province. Già oggi, il bilancio di alcuni enti rappresenta solo in parte – e rappresenterà sempre meno in

futuro – il complesso delle attività svolte dall’ente. L’opportunità di prevedere l’obbligatoria redazione di un bilancio consolidato può prospettarsi – pur non sottovalutandosi le relative difficoltà – anche per le Regioni, con particolare riferimento alle connessioni con i bilanci degli enti sanitari.

APPENDICE A

I trasferimenti agli enti territoriali nel bilancio dello Stato

APPENDICE B

Ulteriore elemento della spesa per l'istruzione

Appendice A -Tavola 1

Trasferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi pluriennale degli stanziamenti iniziali di competenza per tipo enti (milioni di euro)

Tipo Ente	2004			2005			2006			2007			2008			2009		
	c/corrente	c/capitale	Totale	c/corrente	c/capitale	Totale	c/corrente	c/capitale	Totale	c/corrente	c/capitale	Totale	c/corrente	c/capitale	Totale	c/corrente	c/capitale	Totale
1 Regioni	67.776	3.204	70.980	72.604	2.707	75.312	75.042	2.317	77.359	80.550	4.669	85.219	88.249	4.925	93.174	92.192	5.021	97.213
2 Comuni e province	12.424	4.471	16.894	12.711	3.694	16.405	13.247	3.286	16.533	12.844	3.038	15.882	11.241	4.570	15.811	15.030	3.015	18.045
3 Enti produttori di servizi sanitari	256	0	256	284	9	292	342	9	350	388	9	397	383	9	392	305	7	311
4 Enti locali prod. di servizi econ. e di regolazione dell'attività econ.	5	305	311	5	310	316	5	623	628	0	503	503	480	480	427	427		
5 Enti locali produttori di servizi assistenziali ricreativi e culturali	7.428	641	8.069	7.943	781	8.724	7.638	509	8.147	8.049	220	8.269	8.468	108	8.575	8.372	87	8.459
Altri	23		23	0		0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	4	4
TOTALE	87.912	8.622	96.533	93.547	7.501	101.048	96.274	6.743	103.017	101.831	8.439	110.270	108.341	10.091	118.432	115.899	8.560	124.459

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

Appendice A -Tavola 4

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
	1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricr. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
							Spese in conto corrente		Spese in conto capitale	
Programmi										
1 Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	286	74				360	89		180	91
2 Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali		0				0	0		0	
3 Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	0	14.403				14.403	10.824		3.579	
4 Federalismo	54.548					54.548	52.618		1.929	
5 Regolaz. cont. ed altri trasf. alle Reg. a statuto speciale	25.703					25.703	226	25.104	86	287
6 Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	8.951		36			8.987	8.948	39	0	
3 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	89.488	14.477	36			104.001	72.706	25.142	5.775	378
3 Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	0					4	4	4		0
4 L'Italia in Europa e nel mondo	0					4	4	4		0
5 Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	34					34	34		0	
5 Difesa e sicurezza del territorio	34					34	34		0	
1 Amministrazione penitenziaria		0				0	0		0	
2 Giustizia civile e penale		227				227	227		0	
3 Giustizia minorile		0	0			0	0		0	
6 Giustizia	227	0				227	227		0	
4 Interventi per pubbliche calamita'	1	10				11	0		10	1
8 Soccorso civile	1	10				11	0		10	1
1 Svil. e sostenibilita' del sett. agricolo, agroalimenta ecc.	107	0		42	0	149	50		42	57
4 Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualita' dei prodot	0			0		0	0		0	
9 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	107	0		42	0	149	50		42	57
1 Gest. ris. energetiche, regolament. gen. ed aut. set. energ		50				50	0		50	
10 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	50					50	0		50	
1 Incentivazione per lo sviluppo industriale	50					50	0		50	
4 Incentivi alle imprese	0					0	0		0	
11 Competitivita' e sviluppo delle imprese	50					50	0		50	
2 Interventi per promuovere la concorrenza	0	0		5		5	0	0	5	
12 Regolazione dei mercati	0	0		5	0	5	0	0	5	

Appendice A -Tavola 4

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
	1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricr. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
							Spese in conto corrente		Spese in conto capitale	
Programmi										
1 Gestione della sicurezza e della mobilita' stradale		3				3	0		3	
2 Logistica ed intermodalita' nel trasporto	0					0	0		0	
3 Sistemi portuali	100			50		150	0		150	
6 Sviluppo della mobilita' locale	481	459				940	191		749	0
8 Sostegno allo sviluppo del trasporto	3	78				81	36		30	15
13 Diritto alla mobilita'	584	540		50		1.174	227		932	15
1 Edilizia statale	20	0			0	21	0		20	0
4 Sistemi ferroviari locali	10	62				72	0		72	
5 Sistemi idrici, idraulici ed elettrici		2				2	0		2	
6 Sistemi portuali ed aeroportuali		0		234		234	0		234	
7 Sistemi stradali e autostradali	40	10		4		54	0		33	21
8 Opere pubbliche e infrastrutture	784	8				792	0		792	
9 Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	8					8	0		8	
14 Infrastrutture pubbliche e logistica	862	82		238	0	1.182	0		1.161	21
3 Ricerca in materia ambientale	0					0	0		0	
7 Ricerca per il settore della sanita' pubblica			351			351	342		9	
9 Ricerca scientifica e tecnologica applicata					3	3	0		3	
10 Ricerca scientifica e tecnologica di base					134	134	124		10	
16 Ricerca per la didattica					3	3	3		0	
17 Ricerca e innovazione	0		351		140	490	469		22	
1 Conservazione dell'assetto idrogeologico	340	0				340	0		340	
3 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	233	27				261	0		261	
5 Sviluppo sostenibile	6	8				13	0		13	
7 Tutela e conser. fauna, flora e salvag. della biodiversita'	3	1		0	91	95	84	4	7	
18 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	582	36		0	91	709	84	4	621	
2 Politiche abitative	215	30				245	215		30	
3 Politiche urbane e territoriali	0	334				334	0		176	158
19 Casa e assetto urbanistico	215	364				579	215		206	158

Appendice A -Tavola 4

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
	1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricr. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
							Spese in conto corrente		Spese in conto capitale	
Programmi										
1 Prev. assist. indir. e coordin. internaz. in mat. sanit.	34		4			38	34	4	0	
2 Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria	5		1			5	5		0	
3 Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	67		0			67	0	67	0	
4 Regolamentazione vigil. in mat. di prod. farmaceutici ecc	0					0	0	0	0	
20 Tutela della salute	106		5			111	39	72	0	
1 Sostegno e vigilanza ad attivita' culturali		0				0	0		0	
2 Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo		0		433	433	433	432		2	
3 Tutela e valoriz. dei beni archeologici, architettonici ecc	6	1		1	8	1	1	7	0	
21 Tutela e valoriz. dei beni e attivita' culturali e paesag.	6	1		434	441	433		9	0	
1 Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	101	0		0	101	1	0	100		
2 Istruzione prescolastica		0				0	0		0	
3 Istruzione elementare		1				1	0		1	
4 Istruzione secondaria inferiore		1				1	0		1	
5 Istruzione secondaria superiore		5				5	5		0	
10 Sostegno all'istruzione	155					155	0	155	0	
22 Istruzione scolastica	256	7		0	263	6	155	102		
1 Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	213			34	247	186	4	57		
2 Istituti di alta cultura				10	10	0		10		
3 Sistema universitario e formazione post-universitaria	0			7.862	7.863	7.784		79		
23 Istruzione universitaria	213			7.907	8.120	7.970	4	146		
1 Assist. soc., promoz. dei diritti e misure di sostegno ecc.	44	0		44	44			0		
3 Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	300			300	300			0		
4 Lotta alle dipendenze	11			11	11			0		
24 Diritti sociali, solidarieta' sociale e famiglia	355	0		355	355			0		
2 Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale -	21			21	21			0		
25 Politiche previdenziali	21			21	21			0		

Appendice A -Tavola 4

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
	1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricer. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
							Spese in conto corrente		Spese in conto capitale	
Missioni										
Programmi										
3 Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	11					11	11		0	
4 Sostegno al reddito	11					11	11		0	
5 Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	0					0	0		0	
26 Politiche per il lavoro	21					21	21		0	
1 Flussi migratori per motivi di lavoro	5					5	5		0	
2 Garanzia dei dir. e interv. per lo svil. della coesione soc.	1					1	1		0	
4 Interventi integratori soc. pers. immigr. e minori stranieri	95					95	95		0	
27 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	101					101	101		0	
1 Polit. per il miglior. strut. istituz. territ. per lo svil.	9	35				44	0		44	
2 Polit. per il sost. dei sist. produt. per il mezzogiorno ecc		15				15	0		15	
3 Polit. per il sost. dei sist. produt. per il mezzogiorno ecc	0					0	0		0	
28 Sviluppo e riequilibrio territoriale	9	50				59	0		59	
1 Regolaz. giurisdizione e coordin. del sist. della fiscalita'		0				0	0		0	
2 Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio		4				4	0		4	
29 Politiche economico-finanziarie e di bilancio			4			4	0		4	
1 Attivita' ricreative e sport		10		145		155	0		155	
30 Giovani e sport			10		145	155	0		155	
1 Fondi da assegnare	112	2				114	2		112	
33 Fondi da ripartire	112	2				114	2	0	112	
TOTALE	93.174	15.811	392	480	8.575	118.432	82.963	25.377	9.461	630

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

Appendice A - Tavola 3

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente				
	1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricr. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale	
							Spese in conto corrente		Spese in conto capitale		
3 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	89.488	14.477	36			104.001	72.706	25.142	5.775	378	
4 L'Italia in Europa e nel mondo	0				4	4	4		0		
5 Difesa e sicurezza del territorio	34					34	34		0		
6 Giustizia		227	0			227	227		0		
8 Soccorso civile	1	10				11	0		10	1	
9 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	107	0		42	0	149	50		42	57	
10 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	50					50	0		50		
11 Competitività e sviluppo delle imprese	50					50	0		50		
12 Regolazione dei mercati	0	0		5	0	5	0	0	5		
13 Diritto alla mobilità	584	540		50		1.174	227		932	15	
14 Infrastrutture pubbliche e logistica	862	82		238	0	1.182	0		1.161	21	
17 Ricerca e innovazione	0		351			140	490	469		22	
18 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	582	36		0	91	709	84	4	621		
19 Casa e assetto urbanistico	215	364				579	215		206	158	
20 Tutela della salute	106		5			111	39	72	0		
21 Tutela e valoriz. dei beni e attività culturali e paesag.	6	1		434	441	441	433		9	0	
22 Istruzione scolastica	256	7		0		263	6	155	102		
23 Istruzione universitaria	213			7.907		8.120	7.970	4	146		
24 Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	355	0				355	355		0		
25 Politiche previdenziali	21					21	21		0		
26 Politiche per il lavoro	21					21	21		0		
27 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	101					101	101		0		
28 Sviluppo e riequilibrio territoriale	9	50				59	0		59		
29 Politiche economico-finanziarie e di bilancio			4			4	0		4		
30 Giovani e sport			10	145		155	0		155		
33 Fondi da ripartire	112	2				114	2	0	112		
TOTALE	93.174	15.811	392	480	8.575	118.432	82.963	25.377	9.461	630	

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

Appendice A -Tavola 4

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
	1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricr. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
							Spese in conto corrente		Spese in conto capitale	
Programmi										
1 Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	286	74				360	89		180	91
2 Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali		0				0	0		0	
3 Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	0	14.403				14.403	10.824		3.579	
4 Federalismo	54.548					54.548	52.618		1.929	
5 Regolaz. cont. ed altri trasf. alle Reg. a statuto speciale	25.703					25.703	226	25.104	86	287
6 Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	8.951		36			8.987	8.948	39	0	
3 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	89.488	14.477	36			104.001	72.706	25.142	5.775	378
3 Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	0					4	4	4		0
4 L'Italia in Europa e nel mondo	0					4	4	4		0
5 Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	34					34	34		0	
5 Difesa e sicurezza del territorio	34					34	34		0	
1 Amministrazione penitenziaria		0				0	0		0	
2 Giustizia civile e penale		227				227	227		0	
3 Giustizia minorile		0	0			0	0		0	
6 Giustizia	227	0				227	227		0	
4 Interventi per pubbliche calamita'	1	10				11	0		10	1
8 Soccorso civile	1	10				11	0		10	1
1 Svil. e sostenibilita' del sett. agricolo, agroalimenta ecc.	107	0		42	0	149	50		42	57
4 Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualita' dei prodot	0			0		0	0		0	
9 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	107	0		42	0	149	50		42	57
1 Gest. ris. energetiche, regolament. gen. ed aut. set. energ		50				50	0		50	
10 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	50					50	0		50	
1 Incentivazione per lo sviluppo industriale	50					50	0		50	
4 Incentivi alle imprese	0					0	0		0	
11 Competitivita' e sviluppo delle imprese	50					50	0		50	
2 Interventi per promuovere la concorrenza	0	0		5		5	0	0	5	
12 Regolazione dei mercati	0	0		5	0	5	0	0	5	

Appendice A -Tavola 4

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
	1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricr. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
							Spese in conto corrente		Spese in conto capitale	
Programmi										
1 Gestione della sicurezza e della mobilita' stradale		3				3	0		3	
2 Logistica ed intermodalita' nel trasporto	0					0	0		0	
3 Sistemi portuali	100			50		150	0		150	
6 Sviluppo della mobilita' locale	481	459				940	191		749	0
8 Sostegno allo sviluppo del trasporto	3	78				81	36		30	15
13 Diritto alla mobilita'	584	540		50		1.174	227		932	15
1 Edilizia statale	20	0			0	21	0		20	0
4 Sistemi ferroviari locali	10	62				72	0		72	
5 Sistemi idrici, idraulici ed elettrici		2				2	0		2	
6 Sistemi portuali ed aeroportuali		0		234		234	0		234	
7 Sistemi stradali e autostradali	40	10		4		54	0		33	21
8 Opere pubbliche e infrastrutture	784	8				792	0		792	
9 Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	8					8	0		8	
14 Infrastrutture pubbliche e logistica	862	82		238	0	1.182	0		1.161	21
3 Ricerca in materia ambientale	0					0	0		0	
7 Ricerca per il settore della sanita' pubblica			351			351	342		9	
9 Ricerca scientifica e tecnologica applicata					3	3	0		3	
10 Ricerca scientifica e tecnologica di base					134	134	124		10	
16 Ricerca per la didattica					3	3	3		0	
17 Ricerca e innovazione	0		351		140	490	469		22	
1 Conservazione dell'assetto idrogeologico	340	0				340	0		340	
3 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	233	27				261	0		261	
5 Sviluppo sostenibile	6	8				13	0		13	
7 Tutela e conser. fauna, flora e salvag. della biodiversita'	3	1		0	91	95	84	4	7	
18 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	582	36		0	91	709	84	4	621	
2 Politiche abitative	215	30				245	215		30	
3 Politiche urbane e territoriali	0	334				334	0		176	158
19 Casa e assetto urbanistico	215	364				579	215		206	158

Appendice A -Tavola 4

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
	1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricr. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
							Spese in conto corrente		Spese in conto capitale	
Programmi										
1 Prev. assist. indir. e coordin. internaz. in mat. sanit.	34		4			38	34	4	0	
2 Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria	5		1			5	5		0	
3 Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	67		0			67	0	67	0	
4 Regolamentazione vigil. in mat. di prod. farmaceutici ecc	0					0	0	0	0	
20 Tutela della salute	106		5			111	39	72	0	
1 Sostegno e vigilanza ad attivita' culturali		0				0	0		0	
2 Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo		0		433	433	433	432		2	
3 Tutela e valoriz. dei beni archeologici, architettonici ecc	6	1		1	8	1	1		7	0
21 Tutela e valoriz. dei beni e attivita' culturali e paesag.	6	1		434	441	433			9	0
1 Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	101	0		0	101	1	0	100		
2 Istruzione prescolastica		0				0	0		0	
3 Istruzione elementare		1				1	0		1	
4 Istruzione secondaria inferiore		1				1	0		1	
5 Istruzione secondaria superiore		5				5	5		0	
10 Sostegno all'istruzione	155					155	0	155	0	
22 Istruzione scolastica	256	7		0	263	6	155	102		
1 Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	213			34	247	186	4	57		
2 Istituti di alta cultura				10	10	0		10		
3 Sistema universitario e formazione post-universitaria	0			7.862	7.863	7.784		79		
23 Istruzione universitaria	213			7.907	8.120	7.970	4	146		
1 Assist. soc., promoz. dei diritti e misure di sostegno ecc.	44	0		44	44			0		
3 Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	300			300	300			0		
4 Lotta alle dipendenze	11			11	11			0		
24 Diritti sociali, solidarieta' sociale e famiglia	355	0		355	355			0		
2 Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale -	21			21	21			0		
25 Politiche previdenziali	21			21	21			0		

Appendice A -Tavola 4

Traferimenti agli enti territoriali dal bilancio dello Stato: analisi degli stanziamenti iniziali di competenza 2008 per missioni, programmi e tipo enti (milioni di euro)

Missioni	Ripartizione per tipo di ente					Totale	Ripartizione per natura della spesa e localizzazione dell'ente			
	1 Regioni	2 Comuni e province	3 Enti prod. di servizi sanitari	4 Enti loc. prod. di servizi ec. e di reg. dell'att. Ec.	5 Enti locali prod. di serv. Ass. ricer. e cult.		Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. i per Regioni a statuto speciale	Trasf. Regioni a statuto ordinario	Trasf. per Regioni a statuto speciale
							Spese in conto corrente		Spese in conto capitale	
Missioni										
Programmi										
3 Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	11					11	11		0	
4 Sostegno al reddito	11					11	11		0	
5 Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	0					0	0		0	
26 Politiche per il lavoro	21					21	21		0	
1 Flussi migratori per motivi di lavoro	5					5	5		0	
2 Garanzia dei dir. e interv. per lo svil. della coesione soc.	1					1	1		0	
4 Interventi integratori soc. pers. immigr. e minori stranieri	95					95	95		0	
27 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	101					101	101		0	
1 Polit. per il miglior. strut. istituz. territ. per lo svil.	9	35				44	0		44	
2 Polit. per il sost. dei sist. produt. per il mezzogiorno ecc		15				15	0		15	
3 Polit. per il sost. dei sist. produt. per il mezzogiorno ecc	0					0	0		0	
28 Sviluppo e riequilibrio territoriale	9	50				59	0		59	
1 Regolaz. giurisdizione e coordin. del sist. della fiscalita'		0				0	0		0	
2 Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio		4				4	0		4	
29 Politiche economico-finanziarie e di bilancio			4			4	0		4	
1 Attivita' ricreative e sport		10		145		155	0		155	
30 Giovani e sport			10		145	155	0		155	
1 Fondi da assegnare	112	2				114	2		112	
33 Fondi da ripartire	112	2				114	2	0	112	
TOTALE	93.174	15.811	392	480	8.575	118.432	82.963	25.377	9.461	630

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

Appendice B - Tavola 1

La spesa per istruzione nel bilancio dello Stato secondo la classificazione COFOG. Anni 2004-2009 - stanziamenti iniziali di competenza

(in milioni)

classe	2004			2005			2006			2007			2008			db 2009			
	corrente	conto capitale	totale																
Infanzia	4.593	42	4.636	4.712	52	4.763	4.676	2	4.678	4.574	3	4.577	4.656	3	4.659	0	0	0	
Primaria	12.628	108	12.737	12.957	134	13.092	12.855	7	12.862	14.756	58	14.814	15.120	108	15.228	17.793	93	17.886	
Totale prescolastica e primaria	17.222	151	17.373	17.669	186	17.855	17.531	9	17.540	19.330	61	19.391	19.777	111	19.887	17.793	93	17.886	
Secondaria di 1° grado	8.390	28	8.418	8.637	45	8.681	8.569	5	8.573	8.691	5	8.696	8.664	5	8.669	9.568	1	9.569	
Secondaria di 2° grado	12.601	40	12.641	13.134	64	13.198	12.907	7	12.914	12.577	7	12.584	12.814	7	12.821	16.243	1	16.244	
Totale secondaria	20.991	69	21.059	21.771	109	21.879	21.475	11	21.487	21.268	12	21.280	21.478	12	21.490	25.811	2	25.813	
post secondaria non superiore	375	0	375	341	0	341	349	0	349	86	0	87	420	10	431	403	7	410	
Superiore di 1° grado	6.755	456	7.212	7.202	472	7.674	7.157	386	7.542	7.479	276	7.755	7.740	79	7.820	7.728	67	7.795	
Superiore di 2° grado	186	0	186	184	0	185	184	0	184	198	0	198	184	0	184	161		161	
Totale superiore	6.941	457	7.398	7.387	472	7.859	7.341	386	7.727	7.676	276	7.952	7.924	79	8.003	7.888	67	7.955	
Servizi ausiliari															192	57	249	139	45
r&s	3		3	3		3		8		8		10		0	10	9	0	0	0
nac	1.582	52	1.635	1.125	38	1.163	1.298	35	1.333	1.560	4	1.564	1.223	4	1.226	656	3	658	
Totale complessivo	47.114	728	47.843	48.295	805	49.100	48.002	442	48.444	49.931	353	50.283	51.023	273	51.296	52.691	216	52.907	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del S.I.CDC-RGS

Appendice B- Tavola 2

La spesa per istruzione nel bilancio dello Stato secondo la classificazione COFOG. Anni 2004-2008 - stanziamenti definitivi di competenza

(in milioni)

classe	2004			2005			2006			2007			2008		
	corrente	conto capitale	totale												
Infanzia	4.759	32	4.791	4.736	37	4.773	5.168	8	5.177	4.823	3	4.826	5.241	3	5.243
Primaria	13.073	92	13.165	13.018	105	13.123	14.100	9	14.109	16.088	58	16.146	16.716	108	16.823
Totale prescolastica e primaria	17.831	124	17.955	17.754	142	17.896	19.268	17	19.285	20.911	62	20.972	21.956	111	22.067
Secondaria di 1° grado	8.710	53	8.763	8.678	59	8.738	9.399	6	9.405	9.199	6	9.205	9.688	35	9.723
Secondaria di 2° grado	13.124	75	13.198	13.144	84	13.228	14.353	502	14.856	13.451	7	13.459	14.407	7	14.414
Totale secondaria	21.834	127	21.961	21.822	144	21.966	23.753	508	24.261	22.650	13	22.663	24.094	42	24.137
post secondaria non superiore	379	0	379	364	0	364	362	0	362	90	0	90	421	10	431
Superiore di 1° grado	6.766	456	7.222	7.231	472	7.702	7.095	382	7.477	7.552	351	7.903	7.784	79	7.864
Superiore di 2° grado	187	0	187	184	0	185	155	0	155	208	0	208	184		184
Totale superiore	6.953	456	7.409	7.415	472	7.887	7.250	382	7.633	7.760	351	8.110	7.968	79	8.048
Servizi ausiliari	9		9	0		0	0		0						
r&s	3		3	15		15	10		10	21	0	21	15	0	16
nac	1.365	46	1.411	1.077	36	1.113	1.097	3	1.099	1.153	2	1.154	774	15	789
Totale complessivo	48.375	754	49.128	48.447	794	49.242	51.741	910	52.651	52.584	428	53.012	55.421	315	55.736

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del S.I.CDC-RGS

*Gli stanziamenti relativi all'esercizio 2008 sono provvisori, alla data del 31 ottobre 2008.

Appendice B - Tavola 3

La spesa per istruzione nel bilancio dello Stato secondo la classificazione COFOG. Anni 2004-2008 - impegni

(in milioni)

classe	2004			2005			2006			2007			2008 (aggiorn al 31 ott)		
	corrente	conto capitale	totale	corrente	conto capitale	totale									
Infanzia	4.773	32	4.805	4.766	37	4.803	5.551	8	5.559	4.706	3	4.709	3.658	0	3.659
Primaria	13.118	92	13.209	13.100	105	13.205	15.152	9	15.161	15.701	58	15.759	12.404	98	12.503
Totale prescolastica e primaria	17.890	124	18.014	17.866	142	18.008	20.703	17	20.720	20.407	61	20.468	16.063	99	16.162
Secondaria di 1° grado	8.740	53	8.793	8.733	59	8.792	10.101	6	10.107	8.985	6	8.991	6.809	1	6.810
Secondaria di 2° grado	13.169	75	13.243	13.176	84	13.260	15.398	502	15.900	13.131	7	13.138	10.095	2	10.096
Totale secondaria	21.909	127	22.036	21.908	144	22.052	25.499	508	26.007	22.116	13	22.129	16.904	3	16.906
post secondaria non superiore	359	0	359	420	0	420	409	0	409	93	0	93	284	2	286
Superiore di 1° grado	6.765	456	7.221	7.227	472	7.699	7.092	382	7.474	7.532	258	7.790	4.763	59	4.822
Superiore di 2° grado	187	0	187	184	0	185	155	0	155	206	0	206	60		60
Totale superiore	6.952	456	7.408	7.412	472	7.884	7.247	382	7.630	7.738	258	7.996	4.823	59	4.882
Servizi ausiliari	9		9	0		0	0		0				175	57	233
r&s	3		3	15		15	10		10	21	0	21	5	0	5
nac	1.358	15	1.373	1.058	5	1.062	1.071	2	1.073	1.112	2	1.114	131	0	131
Totale complessivo	48.480	723	49.203	48.678	763	49.441	54.938	910	55.848	51.487	335	51.821	38.386	220	38.606

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del S.I.CDC-RGS

*Gli impegni relativi all'esercizio 2008 sono provvisori, alla data del 31 ottobre 2008.

Appendice B - Tavola 4

La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione prescolastica
 (procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008)

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	5.755	5.650	5.551	5.757	5.848	6.278	5.876	6.225	5.838	6.761	5.790
Piemonte	4.508	4.428	4.441	4.521	4.562	4.954	4.642	4.892	4.639	5.323	4.549
Liguria	4.964	4.945	4.989	5.160	5.035	5.527	5.234	5.581	5.118	5.935	5.140
Veneto	7.671	7.511	7.552	7.941	7.813	8.483	7.985	8.600	7.911	9.145	7.896
Emilia romagna	5.480	5.278	5.278	5.465	5.562	6.000	5.565	5.910	5.706	6.472	5.544
Friuli VG	5.276	5.176	5.162	5.244	5.327	5.793	5.429	5.673	5.399	6.194	5.233
Toscana	4.066	3.995	3.964	3.979	4.118	4.464	4.166	4.306	4.151	4.766	4.091
Umbria	4.110	4.034	3.985	3.760	4.155	4.494	4.162	4.072	4.246	4.805	4.036
Lazio	4.941	4.898	4.858	4.857	5.008	5.515	5.098	5.255	5.138	5.875	4.925
Marche	3.699	3.647	3.623	3.688	3.729	4.040	3.776	3.992	3.772	4.354	3.693
Molise	5.701	5.663	5.244	5.173	5.741	5.825	5.451	5.598	4.610	6.187	5.239
Abruzzo	4.122	4.152	3.947	3.998	4.156	4.386	4.112	4.328	4.147	4.827	4.070
Puglia	3.843	4.008	3.913	3.972	3.884	4.305	4.086	4.300	3.971	4.679	4.007
Campania	4.414	4.357	4.264	4.313	4.476	4.757	4.485	4.668	4.358	5.101	4.323
Basilicata	5.192	5.100	5.049	5.138	5.240	5.488	5.240	5.563	5.066	5.869	5.053
Calabria	5.146	5.341	5.318	5.305	5.179	5.837	5.534	5.741	5.311	6.249	5.290
Sardegna	5.620	5.592	5.503	5.589	5.675	6.019	5.725	6.050	5.614	6.438	5.567
Sicilia	4.177	4.238	4.257	4.234	4.202	4.640	4.425	4.585	4.283	4.985	4.277
Italia	4.774	4.754	4.711	4.790	4.832	5.250	4.940	5.361	4.863	5.642	4.820

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

Appendice B - Tavola 5

La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione prescolastica

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008) - Indice Italia = 100

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	121	119	118	120	121	120	119	116	120	120	120
Piemonte	94	93	94	94	94	94	94	91	95	94	94
Liguria	104	104	106	108	104	105	106	104	105	105	107
Veneto	161	158	160	166	162	162	162	160	163	162	164
Emilia romagna	115	111	112	114	115	114	113	110	117	115	115
Friuli VG	111	109	110	109	110	110	110	106	111	110	109
Toscana	85	84	84	83	85	85	84	80	85	84	85
Umbria	86	85	85	79	86	86	84	76	87	85	84
Lazio	103	103	103	101	104	105	103	98	106	104	102
Marche	77	77	77	77	77	77	76	74	78	77	77
Molise	119	119	111	108	119	111	110	104	95	110	109
Abruzzo	86	87	84	83	86	84	83	81	85	86	84
Puglia	80	84	83	83	80	82	83	80	82	83	83
Campania	92	92	91	90	93	91	91	87	90	90	90
Basilicata	109	107	107	107	108	105	106	104	104	104	105
Calabria	108	112	113	111	107	111	112	107	109	111	110
Sardegna	118	118	117	117	117	115	116	113	115	114	116
Sicilia	88	89	90	88	87	88	90	86	88	88	89
Italia	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

Appendice B - Tavola 6

La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione primaria

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008)

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	4.450	4.317	4.207	4.400	4.521	4.796	4.453	4.757	4.513	5.165	4.388
Piemonte	4.920	4.779	4.749	4.842	4.977	5.346	4.964	5.240	5.062	5.744	4.864
Liguria	5.178	5.107	5.066	5.198	5.251	5.708	5.315	5.622	5.338	6.129	5.219
Veneto	4.342	4.179	4.172	4.413	4.422	4.719	4.411	4.780	4.477	5.088	4.362
Emilia romagna	4.437	4.254	4.207	4.374	4.502	4.836	4.435	4.730	4.619	5.217	4.419
Friuli VG	5.352	5.192	5.147	5.223	5.403	5.811	5.413	5.650	5.476	6.214	5.217
Toscana	5.124	4.982	4.887	4.959	5.188	5.566	5.136	5.366	5.231	5.944	5.045
Umbria	5.375	5.260	5.201	4.932	5.433	5.858	5.433	5.342	5.552	6.264	5.268
Lazio	5.071	4.988	4.921	4.954	5.138	5.615	5.165	5.360	5.273	5.983	4.989
Marche	5.169	5.064	5.021	5.109	5.210	5.610	5.232	5.530	5.270	6.046	5.117
Molise	6.764	6.585	6.137	6.179	6.810	6.773	6.379	6.687	5.469	7.194	6.131
Abruzzo	5.607	5.641	5.336	5.455	5.653	5.958	5.559	5.905	5.641	6.558	5.503
Puglia	4.913	5.058	4.854	4.911	4.966	5.431	5.068	5.315	5.077	5.903	4.970
Campania	5.547	5.383	5.218	5.281	5.624	5.878	5.488	5.716	5.476	6.304	5.290
Basilicata	6.766	6.604	6.416	6.410	6.827	7.106	6.658	6.941	6.600	7.599	6.421
Calabria	6.493	6.586	6.512	6.506	6.534	7.197	6.775	7.042	6.701	7.706	6.477
Sardegna	6.401	6.381	6.191	6.277	6.463	6.867	6.441	6.794	6.394	7.347	6.264
Sicilia	5.123	5.183	5.205	5.229	5.153	5.675	5.411	5.662	5.252	6.097	5.230
Italia	5.068	4.983	4.885	4.976	5.129	5.501	5.123	5.570	5.162	5.913	4.998

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

Appendice B - Tavola 7

La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione primaria

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008) - Indice Italia = 100

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	88	87	86	88	88	87	87	85	87	87	88
Piemonte	97	96	97	97	97	97	97	94	98	97	97
Liguria	102	102	104	104	102	104	104	101	103	104	104
Veneto	86	84	85	89	86	86	86	86	87	86	87
Emilia romagna	88	85	86	88	88	88	87	85	89	88	88
Friuli VG	106	104	105	105	105	106	106	101	106	105	104
Toscana	101	100	100	100	101	101	100	96	101	101	101
Umbria	106	106	106	99	106	106	106	96	108	106	105
Lazio	100	100	101	100	100	102	101	96	102	101	100
Marche	102	102	103	103	102	102	102	99	102	102	102
Molise	133	132	126	124	133	123	125	120	106	122	123
Abruzzo	111	113	109	110	110	108	109	106	109	111	110
Puglia	97	102	99	99	97	99	99	95	98	100	99
Campania	109	108	107	106	110	107	107	103	106	107	106
Basilicata	133	133	131	129	133	129	130	125	128	129	128
Calabria	128	132	133	131	127	131	132	126	130	130	130
Sardegna	126	128	127	126	126	125	126	122	124	124	125
Sicilia	101	104	107	105	100	103	106	102	102	103	105
Italia	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

Appendice B - Tavola 8

La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione secondaria inferiore
 (procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008)

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	4.929	4.882	4.847	5.058	5.009	5.425	5.130	5.469	5.000	5.842	5.056
Piemonte	5.318	5.260	5.291	5.353	5.381	5.885	5.531	5.793	5.472	6.323	5.420
Liguria	5.158	5.192	5.235	5.379	5.230	5.803	5.492	5.817	5.317	6.231	5.393
Veneto	4.772	4.682	4.727	4.949	4.860	5.288	4.998	5.360	4.921	5.701	4.942
Emilia romagna	4.831	4.757	4.801	5.004	4.903	5.407	5.062	5.413	5.030	5.833	5.043
Friuli VG	5.750	5.782	5.860	5.858	5.805	6.471	6.163	6.338	5.884	6.921	5.948
Toscana	5.264	5.252	5.271	5.346	5.331	5.868	5.540	5.786	5.375	6.266	5.441
Umbria	5.617	5.646	5.710	5.414	5.677	6.289	5.965	5.863	5.802	6.724	5.784
Lazio	4.955	5.015	5.071	5.094	5.021	5.646	5.322	5.511	5.152	6.015	5.141
Marche	5.381	5.398	5.450	5.547	5.423	5.980	5.679	6.004	5.486	6.445	5.555
Molise	6.483	6.471	6.173	6.187	6.528	6.656	6.416	6.695	5.242	7.070	6.167
Abruzzo	5.429	5.560	5.402	5.538	5.473	5.873	5.628	5.995	5.462	6.464	5.571
Puglia	4.776	5.061	4.982	5.042	4.827	5.435	5.202	5.457	4.935	5.907	5.101
Campania	5.026	5.036	4.981	5.006	5.096	5.499	5.240	5.418	4.961	5.896	5.050
Basilicata	6.459	6.544	6.622	6.648	6.518	7.041	6.872	7.198	6.301	7.530	6.627
Calabria	6.077	6.351	6.439	6.444	6.116	6.941	6.700	6.975	6.272	7.431	6.405
Sardegna	5.825	5.981	5.977	6.114	5.882	6.436	6.218	6.617	5.818	6.885	6.047
Sicilia	4.717	4.903	5.035	5.061	4.745	5.368	5.234	5.481	4.835	5.768	5.059
Italia	5.084	5.135	5.145	5.233	5.146	5.670	5.396	5.857	5.179	6.094	5.265

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

Appendice B - Tavola 9

La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione secondaria inferiore

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008) - Indice Italia = 100

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	97	95	94	97	97	96	95	93	97	96	96
Piemonte	105	102	103	102	105	104	103	99	106	104	103
Liguria	101	101	102	103	102	102	102	99	103	102	102
Veneto	94	91	92	95	94	93	93	92	95	94	94
Emilia romagna	95	93	93	96	95	95	94	92	97	96	96
Friuli VG	113	113	114	112	113	114	114	108	114	114	113
Toscana	104	102	102	102	104	103	103	99	104	103	103
Umbria	110	110	111	103	110	111	111	100	112	110	110
Lazio	97	98	99	97	98	100	99	94	99	99	98
Marche	106	105	106	106	105	105	105	103	106	106	106
Molise	128	126	120	118	127	117	119	114	101	116	117
Abruzzo	107	108	105	106	106	104	104	102	105	106	106
Puglia	94	99	97	96	94	96	96	93	95	97	97
Campania	99	98	97	96	99	97	97	92	96	97	96
Basilicata	127	127	129	127	127	124	127	123	122	124	126
Calabria	120	124	125	123	119	122	124	119	121	122	122
Sardegna	115	116	116	117	114	114	115	113	112	113	115
Sicilia	93	95	98	97	92	95	97	94	93	95	96
Italia	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

Appendice B - Tavola 10

La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione secondaria superiore
 (procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008)

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	5.350	5.198	5.069	5.273	5.433	5.813	5.400	5.701	5.418	6.251	5.322
Piemonte	5.546	5.382	5.326	5.387	5.608	6.056	5.591	5.830	5.696	6.500	5.480
Liguria	5.335	5.158	5.017	5.106	5.406	5.800	5.280	5.522	5.496	6.224	5.185
Veneto	5.150	4.922	4.869	5.106	5.243	5.612	5.189	5.530	5.308	6.045	5.131
Emilia romagna	4.880	4.648	4.578	4.755	4.949	5.324	4.850	5.143	5.078	5.739	4.832
Friuli VG	5.633	5.468	5.413	5.514	5.685	6.160	5.724	5.966	5.762	6.584	5.525
Toscana	5.158	4.997	4.854	4.855	5.219	5.617	5.119	5.254	5.262	5.980	5.028
Umbria	5.189	5.092	5.021	4.788	5.242	5.691	5.248	5.185	5.357	6.076	5.089
Lazio	4.750	4.638	4.609	4.637	4.811	5.252	4.846	5.017	4.936	5.585	4.682
Marche	5.033	4.885	4.789	4.864	5.070	5.429	4.991	5.265	5.129	5.849	4.882
Molise	5.673	5.439	4.967	4.950	5.711	5.612	5.165	5.356	4.584	5.950	4.965
Abruzzo	5.065	5.076	4.799	4.851	5.105	5.391	5.004	5.252	5.089	5.925	4.954
Puglia	4.731	4.785	4.514	4.531	4.781	5.162	4.718	4.904	4.884	5.607	4.627
Campania	5.269	5.053	4.825	4.810	5.341	5.549	5.080	5.205	5.201	5.946	4.896
Basilicata	5.440	5.285	5.146	5.144	5.488	5.704	5.345	5.570	5.306	6.097	5.155
Calabria	5.450	5.499	5.439	5.386	5.483	6.027	5.661	5.829	5.622	6.450	5.412
Sardegna	5.354	5.228	5.026	5.071	5.404	5.689	5.235	5.488	5.346	6.079	5.091
Sicilia	5.152	5.118	5.030	4.981	5.182	5.660	5.234	5.394	5.278	6.073	5.059
Italia	5.161	5.037	4.906	4.964	5.221	5.597	5.160	5.556	5.252	6.009	5.035

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

Appendice B - Tavola 11

La spesa del Ministero della pubblica istruzione: la ripartizione della spesa per istruzione secondaria superiore

(procapite per uffici scolastici regionali e classificazione COFOG - anni 2005-2008) - Indice Italia = 100

uffici scolastici regionali	stanziamenti iniziali procapite				stanziamenti definitivi procapite				impegni procapite		
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007
Lombardia	104	103	103	106	104	104	105	103	103	104	106
Piemonte	107	107	109	109	107	108	108	105	108	108	109
Liguria	103	102	102	103	104	104	102	99	105	104	103
Veneto	100	98	99	103	100	100	101	100	101	101	102
Emilia romagna	95	92	93	96	95	95	94	93	97	95	96
Friuli VG	109	109	110	111	109	110	111	107	110	110	110
Toscana	100	99	99	98	100	100	99	95	100	100	100
Umbria	101	101	102	96	100	102	102	93	102	101	101
Lazio	92	92	94	93	92	94	94	90	94	93	93
Marche	98	97	98	98	97	97	97	95	98	97	97
Molise	110	108	101	100	109	100	100	96	87	99	99
Abruzzo	98	101	98	98	98	96	97	95	97	99	98
Puglia	92	95	92	91	92	92	91	88	93	93	92
Campania	102	100	98	97	102	99	98	94	99	99	97
Basilicata	105	105	105	104	105	102	104	100	101	101	102
Calabria	106	109	111	108	105	108	110	105	107	107	107
Sardegna	104	104	102	102	104	102	101	99	102	101	101
Sicilia	100	102	103	100	99	101	101	97	100	101	100
Italia	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

I dati relativi all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre us.

La popolazione scolastica è stata calcolata assumendo i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico in esame e i 4/10 dell'anno scolastico successivo.

Elaborazione su dati del S.I. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - La scuola statale:sintesi dei dati es. 2004/2005; 2005/2006; 2006/2007; 2007/2008.

Appendice B - Tavola 12

Spesa per istruzione nel bilancio dello Stato: la spesa per investimenti secondo la classificazione COFOG - Stanziamenti definitivi di competenza. Anni 2004-2008.

							(in migliaia)
Gruppi	Classi	2004	2005	2006	2007	2008 aggiorn. 31 ott	
prescolastica e primaria	infanzia	32.288	37.175	8.371	3.245	2.955	
	primaria	91.746	105.214	8.716	58.459	107.661	
	Totale	124.034	142.389	17.088	61.704	110.616	
secondaria	1° grado	52.670	59.455	5.753	5.762	35.230	
	2° grado	74.666	84.273	502.236	7.470	7.159	
	Totale	127.335	143.727	507.989	13.232	42.389	
post secondaria non sup.	post secondaria non sup.	99	94	54	130	10.072	
	superiore	456.172	471.847	382.310	350.620	79.325	
	1° grado	144	242	147	141		
	2° grado	456.316	472.090	382.457	350.760	79.325	
Servizi ausiliari all'istruzione	Servizi ausiliari					57.218	
r&s	r&s				254	256	
nac	nac	45.949	36.069	2.526	1.636	14.686	
Totale complessivo		753.733	794.370	910.114	427.717	314.562	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del S.I.CDC-RGS

I dati riferiti all'esercizio 2008 sono aggiornati alla data del 31 ottobre 2008

Per gli esercizi 2007 e 2008 risultano imputate alla scuola primaria le risorse del capitolo 7160, destinata ad edilizia scolastica.

Appendice B - Tavola 13

Edilizia scolastica: ripartizione per ufficio scolastico regionale degli stanziamenti definitivi di competenza destinati dal ministero della pubblica istruzione alle spese per l'attivazione dei piano di edilizia scolastica e per il completamento delle attività di messa in sicurezza e di adeguamento a norma degli edifici, compresi gli importi pagati sul capitolo 7160.

(in migliaia)

uffici scolastici regionali	2004	2005	2006	2007	2007-stanziamento cap. 7160	2007-totale stanziamento per edilizia	2008*	2008-stanziamento cap. 7160	2008-totale stanziamento per edilizia
<i>programmazione min. e gestione bilancio, risorse umane e informaz</i>		15.830	0	61			2.638		
<i>lombardia</i>	2.539	2.546	2.376	2.376	5.523	7.899	2.079	11.164	13.243
<i>piemonte</i>	1.428	1.428	1.335	1.335	2.981	4.316	1.165	5.939	7.104
<i>liguria</i>	452	455	428	427	1.163	1.590	379	2.165	2.544
<i>veneto</i>	1.482	1.493	1.391	1.391	3.332	4.722	1.223	6.683	7.906
<i>emilia romagna</i>	1.100	1.108	1.037	1.037	2.775	3.812	906	5.215	6.121
<i>friuli venezia giulia</i>	435	424	398	398	979	1.377	347	1.803	2.150
<i>toscana</i>	1.172	1.177	1.099	1.099	3.171	4.270	962	5.986	6.948
<i>umbria</i>	363	368	345	345	791	1.136	301	1.562	1.863
<i>lazio</i>	1.737	1.727	1.686	1.636	3.956	5.592	1.434	8.227	9.662
<i>marche</i>	590	600	562	561	1.393	1.955	491	2.705	3.196
<i>molise</i>	180	183	172	172	469	641	149	851	1.000
<i>abruzzo</i>	603	606	568	567	1.475	2.043	495		495
<i>puglia</i>	1.562	1.540	1.434	1.433	3.670	5.103	1.251	7.453	8.704
<i>campania</i>	2.441	2.394	2.235	2.234	5.796	8.030	1.942	12.217	14.159
<i>basilicata</i>	351	353	329	329	734	1.063	288	1.427	1.714
<i>calabria</i>	1.249	1.278	1.196	1.195	3.468	4.663	1.049	7.069	8.117
<i>sardegna</i>	811	818	765	764	1.931	2.695	669	3.847	4.516
<i>sicilia</i>	2.162	2.160	2.023	2.021	5.475	7.496	1.761	10.965	12.727
Totale complessivo	20.658	36.488	19.381	19.381	49.082	68.402	19.530	95.278	112.170

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del S.I.CDC-RGS

*Gli stanziamenti relativi all'esercizio 2008 sono dati provvisori, al 31 ottobre 2008.

Gli stanziamenti del capitolo 7160 sono imputati interamente nella classificazione COFOG dello Stato alla scuola primaria.