



**Istituto Pugliese
di Ricerche Economiche e Sociali
Bari**

L'IPRES – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali, fondato nel 1968, è una “associazione” di enti pubblici, espressione del sistema delle Autonomie locali e funzionali della Puglia.

Attualmente aderiscono all'IPRES la Regione Puglia, le Province, i Comuni capoluogo, il Politecnico di Bari, l'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”, l'Università degli Studi di Foggia e l'Università del Salento, l'AATO Puglia, le Camere di Commercio di Bari, Brindisi e Taranto e l'ISPE.

Quaderni IPRES 3



**Istituto Pugliese
di Ricerche Economiche e Sociali
Bari**

Prospettive del federalismo fiscale in Puglia e nel Mezzogiorno

Prospettive del federalismo fiscale in Puglia e nel Mezzogiorno

Realizzato con il contributo della Fondazione Cassa di Risparmio di Puglia



*Fondazione
Cassa di Risparmio di Puglia*



**CACUCCI
EDITORE**

~~€ 20,00~~

ISBN 978-88-8422-919-9



9 788884 229 19

Quaderni IPRES

3



Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali

Piazza G. Garibaldi,13

70122 Bari

Tel. 080 5228411

Fax 080 5228432

ipres@ipres.it

www.ipres.it

IPRES
Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali
Bari

Prospettive del federalismo fiscale in Puglia e nel Mezzogiorno

*realizzato con il contributo
della Fondazione Cassa di Risparmio di Puglia*



*Fondazione
Cassa di Risparmio di Puglia*



CACUCCI
EDITORE
2010

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2010 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

L'IPRES

L'IPRES – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali, fondato nel 1968, è un'associazione tra enti locali e altri enti pubblici della regione Puglia. Attualmente aderiscono all'IPRES esclusivamente enti pubblici espressione del sistema delle Autonomie locali e funzionali regionali.

L'attività di studio e di ricerca è rivolta prevalentemente agli enti associati, i quali assicurano le risorse necessarie.

L'Istituto è un ente senza scopi di lucro, persegue finalità di interesse generale ed è dotato di personalità giuridica (Decreto del Presidente della Regione Puglia n. 1284 del 15 ottobre 1998). La Regione Puglia “si avvale dell'IPRES per la promozione e la realizzazione di attività di studio, ricerca, programmazione e accrescimento professionale della pubblica amministrazione in materia di sviluppo sociale ed economico” (L. R. 12 gennaio 2005, n.1 – Titolo I, Capo V, art. 57, 1° comma).

L'Istituto possiede i requisiti degli “organismi di diritto pubblico”, fissati all'art. 3, comma 26, del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163. Tale norma individua quegli enti che, al di là della forma giuridica – di diritto pubblico ovvero privato – perseguono finalità di interesse generale e sono perciò chiamati ad applicare i principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, particolarmente quelli della concorrenza, della trasparenza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

L'IPRES, inoltre, per la sua qualità di istituzione senza scopo di lucro, controllata e finanziata da amministrazioni pubbliche, ancorché disciplinata dalle norme del codice civile relative alle “associazioni”, è inserito nell'elenco delle unità istituzionali del settore delle “Amministrazioni pubbliche” (art. 1, comma 5 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 – “Legge finanziaria 2005”) elaborato annualmente dall'ISTAT e pubblicato, da ultimo, sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 176 del 31 luglio 2009.

Sono organi dell'Istituto l'Assemblea Generale, il Consiglio di Amministrazione, il Presidente, il Collegio dei Revisori dei Conti e il Comitato Scientifico.

L'Assemblea Generale elegge il Presidente, il Consiglio di Amministrazione, il Comitato Scientifico e nomina il Collegio dei Revisori dei Conti. All'Assemblea sono riservati, inoltre, i poteri di indirizzo strategico e operativo, l'approvazione del programma delle ricerche, del bilancio di previsione, della relazione sulle attività svolte e del bilancio consuntivo.

LA STRUTTURA DELL'ISTITUTO

Gli enti associati

Sono soci dell'Istituto la Regione Puglia, i Comuni capoluogo di Provincia (Comuni di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto), le Province di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto, l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", l'Università degli Studi di Foggia, l'Università del Salento, il Politecnico di Bari, l'AATO Puglia (Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale per la gestione del servizio idrico integrato della Regione Puglia), le Camere di Commercio di Bari, Brindisi e Taranto e l'ISPE (Istituzione Pubblica di Assistenza e Beneficenza)

Il Presidente

Prof. Nicola Di Cagno

I Consiglieri di Amministrazione

Dott. Bartolomeo Alemanno, Rag. Fernando Cocola, Dott. Mario de Donatis (Vice Presidente), Avv. Gualtiero Gualtieri, Prof. Giuseppe Moro, Dott. Rocco Pignataro

I membri del Comitato Scientifico

Dott. Cosimo Di Gaetano, Prof. Augusto Garuccio, Prof. Luigi Mangialardi, Prof. Antonio Paglia, Prof. Massimo Russo, Dott. Roberto Serra, Prof. Vincenzo Vecchione

I Revisori dei Conti

Avv. Giovanni Berardi, Dott. Nicola Lagreca, Dott.ssa Pamela Palmi (Presidente)

Il Direttore Generale

Dott. Angelo Grasso

Il personale di ricerca

Dott. Nicola Delvecchio, area programmazione territoriale (Coordinatore)
Dott.ssa Jlenia Destito, area relazioni internazionali
Dott. Gianfranco Gadaleta, area welfare e inclusione sociale
Dott.ssa Roberta Garganese, area finanza locale
Dott. Nunzio Mastrorocco, area statistica e valutazione
Dott. Vincenzo Santandrea, area occupazione e capitale umano (Coordinatore)

Il personale di supporto all'attività di ricerca

Sig. Fausto Cirrillo
Dott. Alessandro Lombardi

Il personale tecnico-amministrativo

Sig.ra Wanda Bevilacqua, assistenza alla direzione
Sig. Guglielmo Cinquepalmi, archivio storico
Dott. Giovanni Menga, contabilità e acquisti
Dott.ssa Marta Omero, comunicazione
Dott. Girolamo Rubini, servizio amministrativo (Responsabile)
Dott.ssa Angela Siconolfi, controllo di gestione e assicurazione della qualità

LE FINALITÀ ISTITUZIONALI

L'IPRES svolge la propria attività prevalentemente per gli enti associati, perseguendo i seguenti scopi (articolo 3 dello Statuto):

- procedere allo svolgimento di studi e ricerche sulla struttura economica, sociale e territoriale della Puglia, sulle sue trasformazioni, sugli andamenti congiunturali e strutturali dello sviluppo, sugli assetti istituzionali, gli strumenti e le politiche di intervento;
- eseguire le attività individuate dall'ente Regione Puglia ai sensi dell'art. 57 della L. R. n. 1 del 12 gennaio 2005;
- assistere gli enti del sistema delle Autonomie locali e funzionali pugliesi nelle attività di programmazione e coordinamento delle politiche economiche e sociali regionali;
- promuovere e attuare azioni di ricerca e di studio che consentano all'ente Regione Puglia e al sistema delle Autonomie locali e funzionali di interpretare il proprio ruolo con riferimento all'integrazione europea, alla competizione internazionale, allo sviluppo dei partenariati e della cooperazione internazionali, con particolare riferimento all'area del Mediterraneo e dei Balcani;
- sviluppare lo studio delle metodologie di programmazione, valutazione e verifica delle politiche pubbliche;
- elaborare studi propedeutici alla produzione legislativa regionale e al suo impatto sul tessuto socio-economico;
- assicurare la ricerca e l'assistenza tecnico-scientifica relativa al ciclo della programmazione (programmazione ex ante, monitoraggio e valutazione degli effetti) generale e settoriale, ordinaria e comunitaria degli enti associati;
- svolgere attività di documentazione nelle materie di interesse regionale con particolare riferimento alle buone prassi nel campo della programmazione regionale, della programmazione comunitaria, della programmazione e della concertazione delle politiche sociali e dello sviluppo locale;
- promuovere il raccordo tra le strutture di ricerca attive sul territorio regionale, con particolare riferimento al sistema universitario pugliese;
- predisporre studi preparatori per gli atti della programmazione regionale in relazione agli aspetti istituzionali, economici, sociali e territoriali; a tal fine può svolgere azioni di ricerca e di studio a supporto delle funzioni degli organi dell'ente Regione Puglia di cui all'articolo 20 della L. R. 12 maggio 2004 n. 7 "Statuto della Regione Puglia";
- attuare azioni di ricerca e di studio che favoriscano la partecipazione del sistema delle Autonomie locali ai processi di attuazione del principio di sussidiarietà; a tal fine può svolgere interventi per assicurare strumenti utili all'esercizio delle funzioni del "Consiglio delle autonomie locali" di cui all'articolo 45 della L. R. 12 maggio 2004 n. 7 "Statuto della Regione Puglia";
- attuare azioni di ricerca e di studio che favoriscano la partecipazione del sistema delle Autonomie funzionali, delle formazioni sociali e del "terzo settore" ai processi di programmazione regionale; a tal fine può svolgere

interventi per assicurare gli strumenti utili all'esercizio delle funzioni della "Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale" di cui all'articolo 46 della L. R. 12 maggio 2004 n. 7 "Statuto della Regione Puglia";

- promuovere e realizzare attività di comunicazione e informazione relative agli strumenti e alle azioni per lo sviluppo poste in essere dalla Regione Puglia, dal sistema delle Autonomie locali e funzionali e da altri enti pubblici e privati anche mediante seminari e interventi formativi;
- svolgere ogni altra attività devoluta dagli enti associati mediante specifico accordo.

In aggiunta alle attività previste dal programma delle ricerche, l'Istituto può svolgere attività di ricerca, di studio, di assistenza e consulenza per conto terzi (con contabilità separata e con il vincolo dell'equilibrio della relativa gestione), fermo restando il carattere prevalente delle attività in favore degli enti associati.

L'Istituto può, inoltre, ricercare e stabilire forme di collegamento e di coordinamento con altri organismi simili, attivi in ambito regionale, nazionale, internazionale.

Per il perseguimento delle finalità istituzionali, l'IPRES può promuovere la nascita o partecipare ad organismi pubblici e privati (purché aventi personalità giuridica), nonché stipulare accordi di programma, convenzioni e altre forme di partenariato.

LE ATTIVITÀ DELL'IPRES

L'Istituto svolge numerose attività che si sostanziano nelle seguenti linee di ricerca:

Analisi statistica e valutazione: annuario statistico dei Comuni pugliesi, analisi delle dinamiche strutturali della popolazione e dei flussi migratori, stime di microdati a livello territoriale, individuazione di strumenti e modelli di valutazione, definizione di sistemi di monitoraggio, ricerche e indagini qualitative.

Ricerca sociale, welfare regionale e capitale umano: analisi dei sistemi di offerta dei servizi alla persona, organizzazioni di volontariato, terzo settore, economia civile, piani di zona e modelli di integrazione socio-sanitaria, analisi del mercato e delle politiche attive del lavoro, politiche settoriali di intervento.

Programmazione territoriale e sviluppo locale: piani territoriali di coordinamento, piani e programmi di sviluppo socio-economico-territoriale di area vasta, piani e programmi di sviluppo urbano, reti istituzionali e *governance* dello sviluppo locale, analisi e approfondimenti settoriali.

Programmazione urbanistica-commerciale: pianificazione in materia di commercio in sede fissa su aree private e rivitalizzazione dei centri storici, piani del commercio su aree pubbliche, piani delle rivendite esclusive e non elusive della stampa quotidiana e periodica, programmazione degli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande.

Programmi e sviluppo di politiche comunitarie: programmi e progetti relativi a risorse comunitarie gestite ai livelli comunitario, nazionale e regionale, programmi e progetti di cooperazione transregionale e transnazionale, sviluppo di partenariati transnazionali tra istituzioni e attori economici e sociali, cooperazione decentrata e cooperazione allo sviluppo).

Relazioni internazionali e migrazioni: studio delle politiche comunitarie di coesione e delle politiche euro-mediterranee, potenziamento delle relazioni con gli enti comunitari e mediterranei che promuovono la cooperazione istituzionale fra regioni e territori, ricerca nel campo delle politiche e dei flussi migratori nell'area euro-mediterranea, approfondimento dei rapporti tra i livelli di governo (Unione Europea – Stato – Regioni – Enti locali) nei processi decisionali comunitari e, particolarmente, in materia di “potere estero”.

Ricerca sulla finanza locale: catalogazione e sistematizzazione di banche dati in materia di finanza pubblica, analisi quantitative e qualitative dei profili di entrata e di spesa della Regione e degli Enti Locali, definizione di strumenti e applicazione di modelli per l'analisi delle condizioni di efficienza, efficacia ed economicità delle amministrazioni locali, studi tematici sul federalismo fiscale.

LE PUBBLICAZIONI DELL'IPRES

- *Puglia in cifre 2009*, Cacucci Editore, Bari, 2010.
- *Capitale umano qualificato, mercato del lavoro e mobilità territoriale*, Quaderni IPRES 2, Cacucci Editore, Bari, 2010.
- *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Aspetti istituzionali e prime simulazioni degli impatti della riforma sulla Regione Puglia*, Quaderni IPRES 1, Cacucci Editore, Bari, 2009.
- *Puglia in cifre 2008*, Cacucci Editore, Bari, 2009.
- *Puglia, Regione di frontiera. I percorsi scientifici e l'impegno istituzionale di Salvatore Distaso*, Cacucci Editore, Bari, 2009.
- *La Puglia all'inizio del XXI secolo. Uno skyline demosociale*, Suma Editore, Sammichele di Bari, 2008.
- *Analisi statistica della struttura demografica e familiare della popolazione straniera residente nella città di Bari*, Suma Editore, Sammichele di Bari, 2008.
- *La statistica come componente nella costruzione di sistemi informativi territoriali*, Sedit, Bari, 2007.
- *Puglia in cifre 2007*, Sedit, Bari, 2008.
- *I migranti in Terra di Bari: integrazione e fabbisogni di servizi*, Edizioni Arti Grafiche Favia, Bari, 2007.
- *Puglia in cifre 2006*, Sedit, Bari, 2007.
- *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Tre approfondimenti regionali: Campania, Puglia e Sicilia*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- *Il volontariato in Terra di Bari*, Edizioni di Pagina, Bari, 2006.
- *Puglia in cifre 2005*, Sedit, Bari, 2006.
- *La famiglia in Puglia tra cambiamenti e innovazioni*, Sedit, Bari, 2006.
- *Istituzioni non profit e welfare regionale. Il ruolo del terzo settore nel sistema integrato di interventi e servizi sociali in Puglia*, Puglia grafica sud, Bari, 2005.
- *Puglia in cifre 2004*, Progedit, Bari, 2005.
- *Rapporto su alcuni aspetti territoriali, demografici e sociali del comune di Bari*, Puglia grafica sud, Bari, 2005.
- *Il volontariato in Puglia*, Essegraf, Roma, 2004.
- *Puglia in cifre 2003*, Progedit, Bari, 2004.
- *Donne e violenza. Rapporto sulla città di Brindisi*, Progedit, Bari, 2003.
- *Donne e mercato del lavoro. Il caso Puglia in Italia e in Europa*, Progedit, Bari, 2003.
- *Puglia in cifre 2002*, Progedit, Bari, 2003.
- *Puglia in cifre 2001*, Progedit, Bari, 2002.
- *Personalità violate. Rapporto sulla violenza alle donne nella città di Foggia*, Edigraf, Foggia, 2002.
- *Valutazione dei consumi idrici industriali in Puglia*, Stampato in proprio, Bari, 2001.
- *Il mercato del Lavoro in Puglia*, Stampato in proprio, Bari, 1999.

- *Puglia in cifre 2000*, Levante editori, Bari, 2001.
- *Puglia in cifre 1999*, Levante editori, Bari, 2000.
- *Puglia in cifre 1998*, Levante editori, Bari, 1999.
- *Disagio ed esclusione. Il malessere giovanile nella scuola superiore della provincia di Bari*, Levante editore, Bari, 1997.
- *Puglia in cifre 1997*, Levante editori, Bari, 1997.
- *Il disagio socio culturale dei giovani nella scuola superiore della città di Taranto*, Levante editori, Bari, 1997.
- *Una città per crescere. Potenziale sociale, progettualità e rete giovanile, in una grande città del Mezzogiorno*, Levante editori, Bari, 1994.
- *La città invisibile. 1° rapporto sulla condizione giovanile nella città di Bari*, Levante editori, Bari, 1993.
- *Rapporto sull'economia e sul territorio della Puglia*, Ecumenica editrice, Bari, 1991.
- *I conti economici delle provincie pugliesi. 1961-72*, F.lli Zonno, Bari, 1975.
- *Programmazione economica ed assetto territoriale*, F.lli Zonno, Bari, 1975.
- *Politica del territorio. Corso di aggiornamento sulla legislazione urbanistica e dei lavori pubblici*, Edizioni Levante, Bari, 1975.
- *Riforma della finanza locale e sviluppo economico regionale*, F.lli Zonno, Bari, 1974.

Prospettive del federalismo fiscale in Puglia e nel Mezzogiorno

NOTA INTRODUTTIVA

L'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009 ha segnato l'avvio di un processo politico-istituzionale complesso che, nella più ampia prospettiva di riforma in senso federale dello Stato – operata con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ed introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – ha aperto nuove e più incisive prospettive di cambiamento negli assetti funzionali, organizzativi e finanziari delle amministrazioni pubbliche.

La riforma prevede un profondo mutamento nel modello che, fino ad ora, ha regolato il finanziamento degli enti territoriali: dal sistema di “finanza derivata” si passa ad uno fondato sull'attribuzione alle amministrazioni territoriali di entrate proprie e compartecipate; si prevede, poi, il graduale abbandono del criterio della spesa storica per introdurre quello fondato su costi e fabbisogni standard. L'obiettivo che si persegue è quello di migliorare il funzionamento delle amministrazioni, la qualità della spesa e gli equilibri di finanza pubblica.

Il percorso avviato, prevedendo il termine di 24 mesi per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione, si proietta su orizzonti temporali di medio periodo ed esige la conoscenza appropriata non solo delle variabili riferibili alla finanza pubblica, ma anche degli assetti organizzativi e funzionali delle amministrazioni.

In un simile contesto, l'IPRES, con il contributo della Fondazione Cassa di Risparmio di Puglia e d'intesa con il Consiglio regionale della Puglia, ha realizzato un progetto di ricerca sugli effetti del federalismo fiscale, rivolto in particolare alla Regione Puglia e al Mezzogiorno d'Italia, che riserva particolare attenzione al funzionamento dei sistemi di perequazione interregionale disegnati dalla riforma.

Gli studi svolti, presentati in questo rapporto, hanno consentito l'approfondimento e la divulgazione dei principali contenuti della legge delega e, in particolare, degli impatti che la stessa potrebbe produrre sulle realtà regionali e sulle amministrazioni territoriali della Puglia.

Dopo una parte introduttiva dedicata all'analisi del contesto e dei contenuti principali della legge delega, il rapporto presenta i risultati delle simulazioni svolte sulle Regioni italiane.

La prima simulazione è sviluppata con riferimento alla spesa storica ed ai trasferimenti soppressi; un'altra è focalizzata sulle spese sanitarie regionali, prendendo in considerazione la stima del fabbisogno standard.

I risultati di tali simulazioni mostrano come il sistema perequativo previsto dalla legge determinerebbe, per il Mezzogiorno d'Italia, una notevole riduzione di risorse pro-capite, rispetto al riparto storico, indipendentemente dal livello di perequazione adottato.

È significativo rilevare che per la Puglia, presa a riferimento la spesa storica del 2006 (ultimo dato disponibile), si registra, rispetto alle altre Regioni meridionali (ad esclusione della Campania), la più contenuta riduzione di risorse destinate al finanziamento delle spese "secondarie".

Il terzo capitolo presenta una metodologia di stima della spesa standard comunale, riportandone una concreta esemplificazione riferita ai comuni pugliesi. Anche tale simulazione risulta di notevole interesse, soprattutto in virtù del fatto che l'equazione di spesa standard è stata perfezionata in accordo a due differenti criteri di riparto: quello del costo standard e quello del fabbisogno standard.

Infine, l'ultima parte del lavoro è dedicata ai risultati di una – del tutto inedita – analisi finanziaria e funzionale dei rendiconti delle Regioni italiane. Tale studio stigmatizza chiaramente le numerose criticità che hanno caratterizzato, fino ad oggi, l'intero sistema della nostra finanza regionale; tra queste rilevanti appaiono l'assenza di data-base ufficiali e l'assoluta eterogeneità dei principi e dei prospetti contabili adottati dalle diverse amministrazioni regionali.

La disamina dei principali indicatori finanziari evidenzia, tra l'altro, come la Regione Puglia, nell'ambito del Mezzogiorno d'Italia, si caratterizzi per contenuti livelli di pressione fiscale e per il minore ammontare di spesa corrente per abitante.

I risultati di tale studio, pur dovendo leggersi con una certa cautela proprio in ragione di tali limiti dei dati contabili disponibili, offrono, tuttavia, delle indicazioni nuove ed importanti, che si spera possano consentire, nella fase di emanazione dei decreti delegati, riflessioni sul tema più mirate e consapevoli.

Angelo Grasso
Direttore Generale dell'IPRES

Indice

NOTA INTRODUTTIVA	15
1. La legge delega 5 maggio 2009, n. 42: il contesto di riferimento ed i contenuti principali	
<i>di Angelo Grasso e Roberta Garganese</i>	19
1.1 Il processo di riforma della finanza pubblica in Italia	19
1.2 I principali contenuti della legge n. 42/2009	25
1.3 I temi del dibattito sulla legge delega	29
2. La simulazione degli impatti della legge delega sulle Regioni	39
2.1 La simulazione basata sulla spesa storica e sui trasferimenti soppressi	
<i>di Leonzio Rizzo e Laura Bertin</i>	39
2.1.1 Il sistema di finanziamento delle spese regionali previsto dalla legge delega	39
2.1.2 L'approccio metodologico adottato per la simulazione	40
2.1.3 Le fonti dei dati	42
2.1.4 Il riparto delle spese primarie	44
2.1.5 Il riparto delle spese secondarie	52
2.1.6 Gli effetti della riforma per la Regione Puglia	56
Glossario	58
2.2 La simulazione degli impatti della legge delega sulle spese sanitarie regionali basata sul fabbisogno standard	
<i>di Leonzio Rizzo, Massimiliano Ferraresi e Laura Bertin</i>	60
2.2.1 Introduzione	60
2.2.2 Scelta delle variabili e determinazione dei pesi	61
2.2.3 La costruzione dell'indice di fabbisogno-costo standard	62
2.2.4 Descrizione ed analisi dei dati	66

2.2.5	I risultati della simulazione	70
2.2.6	L'implementazione dello schema di finanziamento	71
2.2.7	Conclusioni	74
3	La stima della spesa standard comunale nella Legge delega 42/2009: il caso dei comuni Pugliesi	
	<i>di Leonzio Rizzo, Massimiliano Ferraresi e Nunzio Mastrorocco</i>	75
3.1	Introduzione	75
3.2	Descrizione dei dati	76
3.3	Statistiche descrittive socio-economiche e finanziarie	79
3.4	La stima della spesa standard	82
3.5	Simulazione di un riparto di spesa	94
3.6	I risultati della simulazione	96
3.7	Conclusioni	109
4	Focus: l'analisi dei rendiconti regionali alla vigilia della riforma sul federalismo fiscale	
	<i>di Maria Cristina Mercuri, Angelo Grasso, Roberta Garganese e Amedeo Argentiero</i>	111
4.1	Introduzione	111
4.2	Dal decentramento alla legge delega sul federalismo fiscale	114
4.3	I principali indicatori finanziari	121
4.4	Un esercizio di riclassificazione funzionale delle spese secondo la codifica COFOG	160
	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	
	<i>di Nicola Di Cagno</i>	221
	Bibliografia	222

1.

LA LEGGE DELEGA 5 MAGGIO 2009 N. 42: IL CONTESTO DI RIFERIMENTO ED I CONTENUTI PRINCIPALI

1.1 Il processo di riforma della finanza pubblica in Italia

Il processo di riforma del sistema di finanza pubblica, avviato negli anni novanta del secolo scorso, ha modificato il previgente sistema di “finanza derivata”, incentrato sui trasferimenti statali legati alla spesa storica ed ai ripiani “a piè di lista”, ampliando l'autonomia finanziaria dei governi locali. Il sistema di decentramento ha perciò subito trasformazioni profonde, differenziate per Regioni, Province e Comuni¹.

¹ Nel 1992 l'autonomia finanziaria delle Regioni, dopo l'attribuzione di alcuni tributi minori, è stata ulteriormente ampliata mediante l'attribuzione del gettito derivante dai contributi sanitari (L. 421/92). Nel 1995 sono stati adottati provvedimenti per l'aumento delle entrate proprie e la contemporanea riduzione dei trasferimenti statali accompagnata dalla creazione di un fondo perequativo non vincolato che si è aggiunto al fondo sanitario nazionale (L. 549/95). Nel 1997 sono state introdotte l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF (D. Lgs. 446/97) e si è dato avvio al processo di trasferimento delle competenze derivante dall'applicazione delle “leggi Bassanini” (L. 59/97 e decreti legislativi di attuazione).

Anche l'autonomia impositiva delle Province è basata su alcune fonti tributarie che sono state “potenziate” nel corso degli anni novanta. Dopo l'istituzione nel 1983 dell'addizionale Provinciale all'imposta erariale sul consumo di energia elettrica (D.L. 55/83), a decorrere dal 1993 è stato istituito il tributo Provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene ambientale a fronte delle funzioni amministrative espletate in tale ambito (D.Lgs. 504/92); sempre nel 1993 è stata posta a revisione la disciplina della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (Tosapp) (D.Lgs. 507/93). Nel 1995 è stata istituita una compartecipazione al gettito del tributo regionale speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi ed è stata attribuita alle Province l'addizionale all'imposta erariale di trascrizione (in precedenza di spettanza delle Regioni) (L. 549/95). Tale imposta nel 1997, con il riordino della fiscalità Provinciale, è trasformata nell'imposta Provinciale di trascrizione (IPT) con un provvedimento di contestuale abolizione dell'imposta erariale di trascrizione e dell'addizionale Provinciale che prevede anche l'attribuzione alle Province del gettito RC Auto (D. Lgs. 446/97). La legge finanziaria per il 2003 ha infine disposto la compartecipazione Provinciale al gettito dell'IRPEF (L. 289/2002).

Per quanto riguarda i Comuni, alle imposte di regia istituzione (R.D. 1175/1931) (riviste nel 1993 – D. Lgs. 507/93) quali la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (Tarsu), la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (Tosap) e l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, sono seguite l'istituzione dell'addizionale comunale all'imposta erariale sul consumo di energia elettrica nel 1983 (D.L. 38/83), l'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) nel 1992 (D. Lgs. 504/92) nonché dell'addizionale comunale all'IRPEF nel 1998 (D. Lgs. 360/98). Nel processo di maggiore attribuzione

Il provvedimento di revisione della finanza regionale più recente, anteriore alla riforma del titolo V della Costituzione, è stato il decreto legislativo n. 56 del 18 febbraio 2000, attuativo della delega contenuta nel “collegato fiscale” alla legge finanziaria del 1999 (legge n. 133 del 13 maggio 1999, “Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale”).

Con tale decreto legislativo si è inteso, da un lato, superare la dipendenza delle risorse dal bilancio statale e l'incertezza nella misura delle stesse e, dall'altro, introdurre incentivi per l'uso più efficiente delle risorse, soprattutto nel settore della sanità.

In questo contesto il decreto legislativo n. 56 ha soppresso, fatte salve alcune specifiche eccezioni, i trasferimenti erariali in favore delle Regioni a statuto ordinario ed ha introdotto misure compensative prevedendo: a) un aumento della compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine e dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF; b) una compartecipazione regionale all'IVA (da attribuire in relazione alla media dei consumi finali delle famiglie rilevata dall'Istat negli ultimi tre anni) destinata anche ad alimentare il fondo perequativo nazionale².

Le modifiche al titolo V della Costituzione hanno, poi, ulteriormente inciso in profondità sugli assetti istituzionali e sull'ordinamento finanziario delle Regioni e degli Enti Locali. Quanto agli assetti istituzionali,

di autonomia impositiva locale ha avuto anche luogo la soppressione (o disattivazione) di talune imposte, come l'ILOR, l'INVIM, l'ICIAP, il canone per la raccolta e la depurazione delle acque, le tasse sulle concessioni comunali, l'imposta di soggiorno, cura e turismo, l'imposta sui cani.

² Come è noto, l'operatività del sistema di finanziamento previsto dal D. Lgs. 56/2000 è stata subito minata dalla mancata intesa tra la Conferenza Stato-Regioni ed il Governo sugli schemi di DPCM predisposti da quest'ultimo per la determinazione dell'aliquota di compartecipazione regionale IVA e per la determinazione delle quote da assegnare alle singole Regioni.

In particolare, le Regioni che hanno più duramente contestato il decreto sono state la Puglia e la Campania, che contro lo stesso hanno deciso di ricorrere, rispettivamente, alla Magistratura amministrativa ed alla Corte Costituzionale.

Entrambe le Regioni hanno sollevato vizi relativi sia al *modus procedendi* del Governo, sia alla compatibilità del decreto con il dettato costituzionale.

In relazione al primo aspetto, la Campania e la Puglia hanno denunciato vizi relativi: al difetto di motivazione; alla mancata comunicazione dell'avvio del procedimento; all'incompetenza e/o all'eccesso di potere; al difetto di istruttoria. Con riferimento al secondo aspetto, invece, le Regioni ricorrenti hanno contestato la costituzionalità dell'intero sistema perequativo approntato dal decreto legislativo n. 56, sottolineandone la non conformità al modello di federalismo cooperativo previsto dalla Costituzione e l'incompatibilità con i valori di unità e solidarietà dalla stessa tutelati.

Per un'analisi puntuale delle criticità del decreto legislativo e l'analisi delle tesi sostenute nei ricorsi delle Regioni Puglia e Campania si legga M. Barbero, “Processo al D.Lgs. 56/2000”, in *Federalismi*, n. 19/2004.

la riforma costituzionale ha attribuito numerose materie (quali assistenza, trasporti locali, formazione professionale, turismo e industria alberghiera, navigazione e porti lacuali, fiere e mercati, agricoltura, artigianato, caccia e pesca, assistenza scolastica) al regime della competenza legislativa esclusiva delle Regioni ed ha ampliato, nel numero e nell'importanza, il novero delle materie attribuite al regime della competenza legislativa concorrente delle stesse (quali tutela della salute, sicurezza sul lavoro, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica, governo del territorio, protezione civile, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e comunicazione, valorizzazione beni culturali e ambientali, attività culturali, professioni)³.

Per quanto attiene l'ordinamento finanziario gli articoli della Costituzione riformata che ne fondano la configurazione sistemica sono soprattutto, come è emerso nel dibattito sul federalismo fiscale, il 119 il 117, secondo comma lettera m)⁴.

L'art. 119 Cost., relativo all'ordinamento finanziario, ribadisce il principio dell'autonomia di bilancio delle Regioni e degli Enti Locali, ponendo una maggiore enfasi sui tributi propri e specificando che gli Enti di autonomia dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*. Inoltre sono state modificate le regole di perequazione⁵ istituendo un fondo "per i territori con minore capacità fiscale per abitante"⁶. In proposito, il novellato art. 119 Cost. non specifica in

³ Il novellato art. 117 Cost. presenta un'elencazione delle materie assegnate alla competenza legislativa dello Stato ed a quella concorrente delle Regioni, stabilendo, per esclusione, su tutte le restanti materie, la competenza legislativa esclusiva delle Regioni. La riforma costituzionale del 2001 ha inoltre introdotto la possibilità per singole Regioni di chiedere che lo Stato – con propria legge – trasferisca alcune materie dalla propria competenza legislativa a quella concorrente o da questa alla competenza esclusiva (cd. ordinamento di autonomia differenziata).

⁴ Sul tema si legga P. Giarda, "Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", in *Società Italiana di Economia Pubblica*, Working Papers No. 115/2001, Gennaio 2002.

⁵ La perequazione è il sistema di compensazione, con trasferimenti dallo Stato alle Regioni o tra Regioni, della differenza esistente tra i livelli di spesa e di entrata pro-capite dei diversi territori. Essa può essere realizzata attraverso modelli differenti; quelli ai quali si ispira la legge delega n. 42/2009 sono i seguenti: a) il *modello del fabbisogno*, con il quale si mira a compensare, con trasferimenti dallo Stato o tra Regioni, la differenza esistente tra il fabbisogno standard pro-capite (definito sulla base di indicatori) e le entrate standard pro-capite; b) il *modello della capacità fiscale*, finalizzato a compensare totalmente (perequazione totale) o parzialmente (perequazione parziale o incompleta), con trasferimenti dallo Stato o tra Regioni, la differenza tra la capacità fiscale presa a riferimento (ad esempio quella media nazionale) e quella della singola Regione.

⁶ Il vecchio testo, invece, prevedeva che la perequazione fosse diretta a "finanziare i bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali".

quale misura debbano essere compensate le differenti capacità fiscali né se debbano essere completamente annullate. Il nuovo testo non stabilisce neanche se tali differenze debbano essere determinate rispetto al territorio più ricco, alla media nazionale o ad altri riferimenti⁷.

Una norma particolarmente rilevante ai fini dell'implementazione del federalismo fiscale è quella prevista alla lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost. ove si assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Tale disposizione, come è evidente, pone una serie di criticità rispetto: a) alla definizione puntuale dei diritti sociali e civili; b) alla determinazione dei livelli essenziali – con particolare riferimento proprio alla specificazione dell'aggettivo 'essenziali'; c) all'analisi degli effetti di tale impostazione sulle regole di perequazione interregionale.

Il procedimento sotteso da tale norma è evidentemente complesso e dovrebbe sostanziarsi in due fasi distinte: a) determinazione delle prestazioni ritenute essenziali per l'attuazione del corrispondente diritto civile o sociale (valutazione qualitativa); b) definizione, successiva, dei rispettivi livelli delle singole prestazioni (valutazione quantitativa)⁸.

⁷ Il testo dell'art. 119 non esclude, quindi, la piena equalizzazione delle risorse per abitante, anche se la forte autonomia regionale, configurata con riferimento alle materie a competenza legislativa esclusiva, sembra incompatibile con un regime di uniformità assoluta dei finanziamenti, della spesa e delle prestazioni.

⁸ Tale processo dovrà peraltro svolgersi in un quadro di cooperazione tra livelli di governo, anche in considerazione del fatto che le materie riferibili alle "prestazioni essenziali" rientrano sia nelle competenze esclusive delle Regioni (assistenza sociale), sia tra quelle concorrenti (sanità e istruzione).

Figura 1.1 – La riforma dell'art. 119 della Costituzione

L'art. 119 della Costituzione prima della Legge Cost. 3/2001	L'art. 119 della Costituzione dopo la Legge Cost. 3/2001
<p>Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.</p> <p>Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.</p> <p>Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.</p> <p>La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.</p>	<p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.</p> <p>La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.</p> <p>Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.</p> <p>Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.</p> <p>Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.</p>

Il processo di riforma federale del sistema di finanza pubblica ha registrato, dopo la riforma costituzionale, ulteriori iniziative che hanno inciso sulla definizione dei nuovi assetti finanziari; tali *step* sono qui di seguito richiamati sinteticamente.

La relazione dell'Acoff (Alta Commissione sul Federalismo Fiscale)

La “Finanziaria” per l'anno 2003, approvata con la legge n. 289, istituì l'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Organismo tecnico di riconosciuta valenza scientifica, *presieduta dal prof. Giuseppe Vitaletti*, la Commissione concluse i suoi lavori il 30 settembre 2005 a seguito di proroghe concesse per il combinato disposto della “Finanziaria” del 2004 e dell'art. 1-*quinquies* della legge n. 257 del 19 ottobre 2004. Nei documenti conclusivi dell'Acoff sono rinvenibili la maggior parte dei principi e dei criteri fatti propri dal ddl licenziato dal “Governo Prodi” il 3 agosto 2007.

Il documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il 7 febbraio 2007.

Tale documento rappresenta un importante momento del percorso di attuazione del novellato art. 119 Cost. poiché in esso è stata evidenziata l'esigenza di non intaccare l'unità istituzionale della Repubblica e la coesione sociale del Paese. Conseguentemente si prospetta un sistema di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni tale da rendere i diritti di cittadinanza effettivamente esigibili, in modo omogeneo, sull'intero territorio nazionale. Il documento in esame ha poi favorito la condivisione istituzionale dell'esigenza, da più parti ritenuta ineludibile, di modificare gradualmente i criteri di finanziamento del sistema pubblico, basati sulla cosiddetta spesa storica, introducendo valutazioni standard dei costi riferibili a tutto il Paese e, al tempo stesso, adeguati sistemi solidaristici di perequazione.

La proposta legislativa della Regione Lombardia, adottata dal Consiglio regionale il 19 giugno 2007.

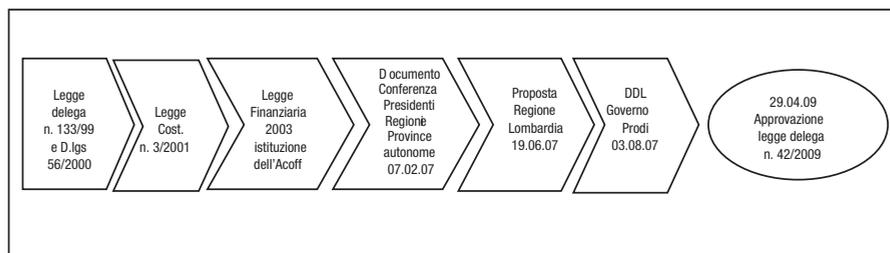
I contenuti di tale proposta non hanno raccolto consensi sufficienti: il modello proposto, fondato sul trattenimento dell'80% dell'Iva e il 15% dell'Irpef prodotte sul territorio regionale, oltre all'intero gettito delle accise sulla benzina e all'imposta sui tabacchi e sui giochi, nonché su una perequazione pari al 50%, non è stato ritenuto compatibile con i principi costituzionali garanti dell'esigibilità delle prestazioni essenziali afferenti i diritti civili e sociali.

Il disegno di legge del Governo Prodi del 3 agosto 2007.

Il licenziamento da parte del Governo Prodi di tale *disegno di legge* di attuazione del federalismo fiscale (*cosiddetto "Giarda bis"*) ha rappresentato la conclusione di un percorso voluto dall'allora Ministro delle finanze Tommaso Padoa Schioppa, il quale insediò un apposito gruppo di lavoro, affidato al coordinamento del prof. Pietro Giarda. Il testo approvato dal Governo, sensibilmente rivisitato nei suoi contenuti rispetto al testo originario diffuso il 16 aprile 2007, come è noto, non poté compiere l'intero iter parlamentare a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

Il Ministro Roberto Calderoli ha impresso nuovi impulsi all'attività legislativa ed al dibattito politico ed istituzionale dichiarando, all'inizio della XVI legislatura, di condividere il contenuto del documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nel febbraio 2007 e rendendo pubblico, il 24 luglio 2008, uno schema di *disegno di legge* attuativo del novellato art. 119 Cost. che, modificato più volte nel corso dei mesi successivi, è stato approvato in via definitiva al Senato il 29 Aprile del 2009 (legge delega n. 42/2009).

Figura 1.2 – I principali step del processo di riforma federale del sistema di finanza pubblica in Italia



1.2 I principali contenuti della legge n. 42/2009

La legge 5 maggio 2009 n. 42 “Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” apre una nuova fase nel percorso di riforma istituzionale in atto.

La legge delega prevede infatti un profondo mutamento nel meccanismo che ha fino ad ora regolato il sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali.

Due sono gli aspetti centrali della riforma: a) la transizione da un sistema di finanziamento basato sulla finanza derivata ad uno fondato sull’attribuzione alle amministrazioni territoriali di entrate proprie e partecipate; b) il graduale abbandono del criterio della “spesa storica”.

La legge delega, infatti, “costituisce attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, città metropolitane e Regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti” (art. 1, L. 42/2009).

Si propone di seguito una sintesi delle principali e più innovative disposizioni della legge delega.

Il finanziamento delle spese delle Regioni

La legge delega prevede, per le Regioni, un sistema di finanziamento diverso per tre distinte tipologie di spese:

- spese individuate dall’art. 117 Cost., co. 2 lett. m), con riferimento alle quali, come si è detto, spetta allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni;
- spese non riconducibili al vincolo di cui al punto 1;
- interventi finanziati con i finanziamenti dell’Unione Europea e con i contributi e cofinanziamenti dello Stato.

Per la prima tipologia di spese – sanità, assistenza sociale e spese amministrative dell’istruzione – la legge prevede la copertura integrale del fabbisogno determinato sulla base dei costi standard. Tale copertura è assicurata da:

- gettito dell’IRAP (fino alla data della sua sostituzione con altri tributi);
- altri tributi propri derivati;
- addizionale regionale all’IRPEF;
- compartecipazione regionale all’IVA;
- quote specifiche del fondo perequativo.

Per le spese non riconducibili all’art. 117 Cost., co. 2 lett. m) la legge non impone un livello uniforme dei servizi e, pertanto, stabilisce un sistema di finanziamento fondato non sulla copertura integrale del fabbisogno bensì sulla *perequazione della capacità fiscale* che dovrà determinare la riduzione - ma non necessariamente l’annullamento - delle differenze in termini di capacità fiscale pro capite tra Regioni⁹.

Con riferimento a tali spese, la legge stabilisce che i decreti delegati devono prevedere modalità di finanziamento con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo. Infine la legge prevede che gli interventi speciali previsti dall’art. 119 Cost. co. 5 siano finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell’Unione Europea e con i cofinanziamenti nazionali.

⁹ L’entità della riduzione di tali differenze sarà stabilita dai decreti delegati.

Il finanziamento delle spese degli Enti Locali

Anche per gli Enti Locali la legge delega prevede forme di finanziamento diverse per le differenti tipologie di spese.

Per le spese per le funzioni fondamentali ex art. 117 Cost., co. 2, lett. p) la legge prevede un finanziamento atto a garantire la copertura integrale del fabbisogno standard. Tale finanziamento integrale è assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo.

Le spese relative alle altre funzioni sono da finanziare con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo considerando la capacità fiscale per abitante.

Infine le risorse per gli interventi speciali di cui all'art. 119 Cost., co. 5. sono assicurate con contributi speciali, finanziamenti dell'Unione Europea e cofinanziamenti nazionali.

L'assetto istituzionale

Per la *governance* del nuovo sistema finanziario e tributario la legge delega ha previsto l'istituzione di un articolato insieme di organismi collegiali.

- a) La *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale* (art. 3), composta da quindici senatori e da quindici deputati, dovrà, tra l'altro, pronunciarsi sugli schemi dei decreti legislativi attuativi, verificare lo stato di attuazione della riforma e riferirne periodicamente alle Camere¹⁰.
- b) La *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale* (art. 4) è composta da un numero uguale di rappresentanti tecnici per ogni livello di governo e rappresenterà la sede tecnica di condivisione delle informazioni finanziarie e tributarie; essa, inoltre, sarà organo consultivo per il riordino dell'ordinamento finanziario di Enti Locali e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative¹¹.
- c) La *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* (art. 5) è organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali.

¹⁰ La Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, presieduta dall'On. Enrico La Loggia, è stata costituita il 17 marzo 2010.

¹¹ La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze dal DPCM 3 luglio 2009, è presieduta dal Prof. Luca Antonini. Ai sensi dell'art. 4 dello stesso DPCM, la Commissione ha istituito sei gruppi di lavoro dedicati rispettivamente a: bilanci di Regioni ed Enti locali; entrate di Regioni ed Enti locali; fabbisogni/costi standard LEA LEP e funzioni fondamentali; perequazione; interventi speciali perequazione infrastrutturale e soppressione trasferimenti statali; coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo.

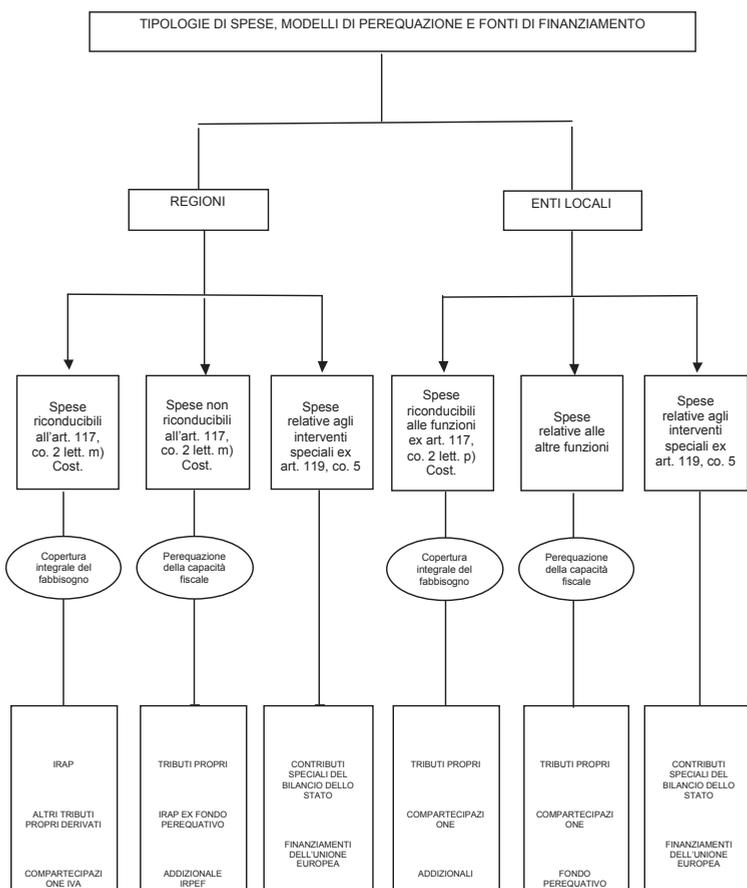
Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome

L'art. 27 della legge delega prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome concorrano, nei limiti consentiti dai rispettivi statuti speciali, al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti nonché al Patto di Stabilità Interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'Ordinamento Comunitario.

Il periodo di transizione

La legge delega prevede un periodo di cinque anni di progressiva transizione dai parametri storici ai nuovi criteri perequativi. Nel corso della fase transitoria, fino all'entrata in vigore delle disposizioni relative all'individuazione delle funzioni fondamentali, il finanziamento del fabbisogno degli Enti Locali è effettuato considerando l'80% delle spese come fondamentali ed il restante 20% come non fondamentali.

Figura 1.3 – Tipologie di spese, modelli di perequazione e fonti di finanziamento previsti dalla legge delega



1.3 I temi del dibattito sulla legge delega

La legge delega, modificata più volte rispetto alla versione originaria, specie in relazione alle richieste formulate da Regioni e autonomie locali, ha, poi, conseguito ampi consensi, sia tra le espressioni del sistema delle Autonomie locali, sia tra le forze politiche.

L'ampio consenso riservato al provvedimento in esame è apparso determinato dalla volontà di attivare la principale leva - quella fiscale - della riforma costituzionale del 2001. Tale consenso peraltro è stato corroborato anche dal fatto che la legge, così come adottata, rappresenta un "piano di lavoro", nel quale le decisioni più rilevanti sono rinviata alla definizione dei decreti attuativi¹².

Pertanto, pur registrando tali ampi consensi, sono stati molteplici gli aspetti di criticità sui quali si è soffermato il dibattito pubblico. Per chiarezza espositiva, si propongono, qui di seguito, le principali posizioni emerse riferendosi alle tematiche più rilevanti.

I. Questioni di costituzionalità

a) La distinzione tra funzioni fondamentali e altre funzioni

La legge delega distingue, al fine di individuare differenti modalità di finanziamento, le funzioni delle Regioni in 'funzioni essenziali e non' e quelle degli Enti Locali in 'funzioni fondamentali e non'.

Tale distinzione rappresenta uno degli elementi cruciali dell'intera riforma, considerato che la legge delega prevede, per le funzioni essenziali delle Regioni e per quelle fondamentali degli Enti Locali, il *finanziamento integrale dei fabbisogni standard* e, per le restanti funzioni, un *modello di perequazione della capacità fiscale* volto a ridurre le differenze di gettito pro-capite.

In relazione a tale aspetto, è stato sottolineato come tale classificazione non sia presente nel dettato costituzionale, nel quale l'enunciazione delle funzioni non è collegata a metodi di finanziamento alternativi o ai livelli di perequazione.

L'art. 119 della Costituzione pone, invece il principio del *finanziamento integrale* (mediante tributi, compartecipazioni e perequazione), senza alcuna distinzione, delle funzioni attribuite¹³.

¹² Il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 20 maggio 2010, ha approvato il primo decreto legislativo di attuazione della legge sul federalismo fiscale, recante "Attribuzione a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'art. 19 della L. 42/2009 (c.d. federalismo demaniale).

¹³ F. Osculati, "La bozza Calderoli e il Mezzogiorno", 11 settembre 2008.

b) Il principio di territorialità

In virtù di tale principio, il gettito dei tributi, *anche erariali*, dovrebbe essere destinato, almeno in via prevalente, al territorio in cui esso viene riscosso.

A questo riguardo tuttavia, è stata sottolineata la necessità di coniugare tale principio con le norme costituzionali definite all'art. 53 Cost., ove si stabilisce l'obbligo di concorrere al finanziamento delle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva, dovendo ogni cittadino attendersi la pari "dignità sociale" (art. 3 Cost.) quale che sia la propria residenza¹⁴.

II. Assetti istituzionali

a) L'esigenza di una nuova Carta delle autonomie locali

Uno degli aspetti più controversi della riforma attiene il necessario raccordo che la stessa dovrebbe avere con il nuovo Codice delle Autonomie.

In effetti, è stato osservato come l'attuazione dell'art. 119 Cost. debba essere necessariamente coordinata con le norme relative alla realizzazione di un nuovo assetto istituzionale, più ordinato, semplificato ed in grado di garantire autonomia e responsabilità nell'esercizio delle funzioni amministrative e nella gestione delle relative risorse finanziarie¹⁵.

b) Il ruolo delle Regioni ed il coordinamento della finanza locale

La legge delega riconosce alle Regioni un ruolo di 'regia' delle relazioni finanziarie con gli Enti Locali. A livello infraregionale, infatti, sarà compito delle Regioni, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti sul territorio, procedere eventualmente a modificare le regole definite a livello centrale.

Tuttavia, è stato osservato come il ruolo di coordinamento della finanza locale assegnato alle Regioni si configuri come puramente 'eventuale', mancando ancora, allo stato attuale, degli elementi in grado di conferire allo stesso la giusta effettività¹⁶.

¹⁴ Cfr. il Documento per l'audizione SVIMEZ davanti alle Commissioni V. Bilancio e VI. Finanze della Camera dei Deputati, 11 febbraio 2009.

¹⁵ Audizione dell'UPI presso le Commissioni Bilancio e Finanze della Camera dei Deputati, 12 febbraio 2009.

¹⁶ Sul tema si legga l'audizione della Corte dei Conti presso la Camera dei Deputati del 12 febbraio 2009. Secondo l'articolo 17, comma 1, lettera c) le Regioni "possono adattare, pre-

Nello specifico, è stato osservato che “il testo sembra marginalizzare il ruolo della Regione, anziché valorizzarne la funzione (essenziale) di ente di governo del sistema regionale e locale, attraverso poteri di coordinamento fiscale e finanziario”¹⁷.

In tal senso si è espressa anche la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome che, in un documento del 5 febbraio 2009, ha osservato come il provvedimento presenti, “in modo diffuso, anche se non sistematico, limitazioni alle prerogative regionali entrando in contraddizione relativamente ai contenuti di alcuni articoli.”

III. Il finanziamento delle funzioni essenziali (ex art. 117, co. 2, lett. m Cost.)

a) La scelta del costo standard

I costi standard costituiscono la vera incognita della riforma, non solo perché la legge delega ne rinvia la determinazione ai decreti delegati, ma anche perché sul valore dello “standard” si gioca l’esito stesso del federalismo fiscale.

In effetti, più elevato è il valore del costo standard, maggiori dovranno essere le risorse (e le strutture amministrative e il personale) che dovranno fluire dal centro alle periferie, ma minori risulteranno i livelli di autonomia delle politiche di bilancio, sia sul versante delle entrate, sia su quello della razionalizzazione della spesa. In particolare, molto dipenderà dal significato specifico che si deciderà di assegnare al costo standard: parametro quantitativo di riferimento o vero e proprio indicatore dell’appropriatezza dei servizi¹⁸.

Peraltro, è stato osservato che il costo standard si rivela un sistema molto efficiente se i partecipanti sono posti sullo stesso piano in relazione alla possibilità di impiego dei diversi fattori produttivi che concorrono alla fornitura del servizio. Diversamente – ad esempio in assenza di infrastrutture in campo sanitario o scolastico o anche di trasporto – la

via 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”.

¹⁷ A. Morrone, “Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di federalismo fiscale”, in Quaderni Costituzionali, 30 novembre 2008.

¹⁸ A. Morrone, “Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di federalismo fiscale”, in Quaderni Costituzionali, 30 novembre 2008.

considerazione dei costi standard potrebbe spingere verso una sottofornitura del servizio¹⁹.

b) Le modalità di determinazione dei costi standard

La legge delega rimanda ai decreti delegati la definizione della metodologia e dei criteri specifici da adottare per la determinazione dei costi standard²⁰.

In tal senso, è evidente che solo un approccio fondato sulla standardizzazione oggettiva e realmente improntata all'efficienza potrà consentire di fissare il costo standard ad un livello tale da evitare lo spreco e la cattiva gestione.

In proposito, la SVIMEZ, nella sua audizione alla Camera dei Deputati dell'11 febbraio 2009, ha messo in guardia da possibili violazioni della norma costituzionale laddove si dovesse procedere, per ciascuna Regione, alla determinazione del fabbisogno concernente i livelli essenziali delle prestazioni *ex art. 117 co. 2, lett. m Cost.* mediante il calcolo di valori medi²¹.

La tecnica dei “costi *standard*” dovrebbe implicare un percorso logico che, partendo dalle funzioni di produzione dei servizi, permetta di assicurare ai cittadini, in *condizioni di uguaglianza*, l'effettiva erogazione delle prestazioni essenziali. È rilevante a tal fine che in ciascuna Regione la quantità delle risorse sia congrua; il che, evidentemente, non è assicurato da valori medi, o da analoghi artifici di natura algebrica. Non si può, poi, non considerare come il “costo” ed il “fabbisogno” *standard* non siano grandezze “obiettive”, ma implicano una valutazione, quindi, una entità con adeguata capacità tecnica a cui si riconosca tale specifico ruolo nella *governance* del sistema.

Sul tema, è stato osservato inoltre come non sia desiderabile un'ipotesi di costi standard basati su medie di spesa storica delle Regioni più virtuose, “semplicemente perché la funzione di produzione dei servizi coinvolti (e la sostituibilità tra fattori) è profondamente diversa sul ter-

¹⁹ P. Liberati, “Il progetto di riforma del finanziamento regionale”, in *Tributi e Toscana*, n. 3, 2008.

²⁰ La Corte dei Conti nella sua audizione alla Camera del 12 febbraio 2009, ha osservato che la legge delega “non indica attraverso quali parametri si ritenga di determinare i costi standard: media dei costi pro capite rilevati nei casi che presentano la migliore combinazione di prestazioni e risultati; “best practice” per tipologia o livello di prestazione; rilevazione analitica dei costi, considerando anche variabili di contesto”.

²¹ Il “Sole 24-Ore” del 29 gennaio 2009 ipotizza la media tra quattro Regioni del Nord, due vicine al Governo e due vicine all'opposizione, o procedimenti simili.

ritorio, tale da suggerire il calcolo di un costo standard per ciascuna Regione”²².

La determinazione del fabbisogno finanziario necessario per assicurare a tutti i cittadini italiani i livelli essenziali di assistenza (LEA) è, quindi, tecnicamente molto complessa, anche per l’eterogeneità dei criteri contabili adottati dalle Regioni e la mancanza di una adeguata contabilità analitica²³.

IV. Il finanziamento delle funzioni degli Enti Locali

La legge delega stabilisce un parallelismo tra Regioni ed Enti Locali sia in merito alla distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali, sia per quanto riguarda le funzioni assistite o meno dai livelli essenziali delle prestazioni.

In proposito è stato osservato che sebbene la Costituzione riservi alla potestà esclusiva dello Stato sia la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia la individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, le motivazioni sottostanti a tali riserve di legislazione statale sono differenti.

“Per i livelli essenziali delle prestazioni c’è evidentemente la volontà di garantire una equità sostanziale tra i cittadini per quanto riguarda la fornitura effettiva di servizi che sono particolarmente rilevanti dal punto di vista sociale. Quanto alle funzioni fondamentali dei vari Enti Locali, la motivazione è, invece, essenzialmente quella di tutelare le aree di intervento degli Enti Locali rispetto ad eventuali invasioni di campo da parte di altri livelli di governo”²⁴.

²² P. Liberati, “Il progetto di riforma del finanziamento regionale”, in *Tributi e Toscana*, n. 3, 2008. Liberati prosegue, però, osservando che “l’accettazione di questa ultima ipotesi spingerebbe verso complessi, costosi e per certi versi arbitrari meccanismi di determinazione degli standard. Senza poter evitare con certezza, in aggiunta, un intervento centrale ex post qualora si rendano insufficienti le risorse trasferite.” Secondo Liberati, quindi, “la probabilità che il costo standard possa rappresentare un adeguato sistema di contenimento della spesa (e non di mero abbattimento dei servizi) sarà quindi strettamente legata alla capacità di colmare i divari infrastrutturali, sui quali, ad esempio, si potrebbe intervenire con i mezzi previsti dal 119 della Costituzione”.

²³ ISAE, Audizione presso la Camera dei Deputati dell’11 febbraio 2009. L’ISAE ha poi ricordato che i LEA sono ancora un mero elenco di prestazioni erogabili, per le quali non è fissata né la numerosità, né il costo unitario ed ha evidenziato che “potrebbero essere utilizzati metodi alternativi, come definire un finanziamento pro capite per livello assistenziale (ad esempio, assistenza ospedaliera, territoriale etc.)”.

²⁴ A. Zanardi, Audizione presso le Commissioni del Senato del 17 novembre 2008.

V. La perequazione

a) *La dinamica dei sistemi di finanziamento e di perequazione*

Un altro aspetto della riforma particolarmente dibattuto è quello che attiene la dinamica, nel tempo, dei sistemi di finanziamento e di perequazione.

Nella legge delega, infatti, non è stata prevista alcuna modalità di revisione dei parametri fondamentali dei sistemi di finanziamento e di perequazione, una volta concluso il processo di transizione dalla spesa storica ai livelli standard.

Perciò è necessario stabilire come evolverà il sistema di finanziamento delle Regioni e degli Enti Locali quando saranno stati stimati i fabbisogni standard e le capacità fiscali²⁵.

b) *Gli effetti sul Mezzogiorno d'Italia*

Uno degli aspetti più dibattuti della riforma sul federalismo fiscale attiene gli effetti che la stessa produrrà sulle Regioni del Mezzogiorno d'Italia. In relazione a tale argomento, la SVIMEZ, nella sua audizione alla Camera dei Deputati dell'11 febbraio 2009, ha preliminarmente osservato come il provvedimento tenda "quasi ad escludere qualsiasi specificità al Mezzogiorno, negandone, di fatto, la condizione di strutturale sottosviluppo."

Soprattutto nella versione originaria dell'art. 21, relativo alla perequazione infrastrutturale (poi modificato in sede di discussione alla Camera), era stata rilevata l'assenza di qualsiasi riferimento al Mezzogiorno ed alla necessità di individuare interventi strategici, non solo per la riduzione del divario infrastrutturale con il resto del Paese, ma anche per attivarne lo sviluppo.

In generale, la SVIMEZ, con riferimento al Mezzogiorno d'Italia, ha stigmatizzato l'opinione secondo la quale tutti i fondi destinati al Sud, soprattutto negli ultimi anni, non solo hanno originato "sprechi" di risorse pubbliche ma, addirittura, hanno incrementato, anziché ridurre, il divario con il Nord. Perché il federalismo fiscale non divida il Paese è necessario evitare la riduzione delle risorse ai territori più deboli. Le nuove

²⁵ A. Zanardi, Audizione presso le Commissioni del Senato del 17 novembre 2008. "In generale, credo che, con riferimento soprattutto alla fase di transizione, data la complessità dei problemi posti dalla riforma e data anche la lunghezza dei tempi che essa implica, sarebbe consigliabile, per garantirne il buon fine, la fissazione di una road map della riforma, cioè di un percorso articolato, fatto di attuazioni progressive di blocchi specifici, con scadenze precise e vincolanti, in pratica una sorta di calendarizzazione delle diverse tappe di attuazione della riforma."

norme, invece, sono state approvate ‘senza numeri’, con un consenso politico ampio – è vero – ma anche in presenza di stime e simulazioni, sufficientemente attendibili, sugli impatti nelle Regioni del Mezzogiorno (Corte dei Conti, ISSIFRA-CNR, IFEL). Tali simulazioni evidenziano, convergendo sulla stessa linea di tendenza, che l’applicazione del meccanismo di perequazione previsto dalla Legge Delega, pur garantendo nelle Regioni meridionali una quota di risorse pressoché invariata per il finanziamento delle funzioni “essenziali” (sanità, assistenza ed istruzione), induce una redistribuzione interregionale della spesa per quelle funzioni legate direttamente ed indirettamente allo sviluppo economico (es. agricoltura, turismo, attività produttive, cultura, commercio, ambiente, tutela del territorio) che riduce le risorse per le Regioni del Sud.

VI. L’autonomia impositiva

Con riferimento alle Regioni, gli spazi di autonomia impositiva previsti dalla legge delega concernono la facoltà di modificare l’aliquota, applicare esenzioni, deduzioni e detrazioni nei limiti stabiliti dalla legge statale.

A questo riguardo è stato osservato che il testo “limita al massimo la potestà impositiva di Regioni e Enti Locali, incentrando il sistema di finanziamento della spesa su trasferimenti, compartecipazioni e sulla perequazione (su fonti di entrata essenzialmente derivate quindi). Molto marginale resta, quindi, il potere impositivo regionale: quella dei “tributi propri” è una categoria affidata interamente, ma improvvidamente (specie se raffrontata alla giurisprudenza costituzionale che esige principi di coordinamento del sistema fiscale della Repubblica: sent. n. 37 del 2004), alle scelte regionali, se si esclude – l’unico principio fiscale espressamente enunciato – il divieto di doppia imposizione (quanto ai presupposti d’imposta). Gli autentici spazi dell’autonomia tributaria locale si esercitano, come espressamente dice la norma, nel potere di manovrare le aliquote di tutti i tributi attribuiti dalle leggi statali e regionali nonché di introdurre agevolazioni”²⁶.

Anche la Corte dei Conti, nella sua audizione alla Camera dei Deputati del 12 febbraio 2009, ha osservato che “riguardo alle dimensioni dell’autonomia impositiva, la tendenza che sembra emergere dal nuovo testo offre segnali discordanti a seconda che si guardi alla realtà regionale o a quella degli Enti Locali.”

²⁶ A. Morrone, “Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di federalismo fiscale”, in Quaderni Costituzionali, 30 novembre 2008.

VII. Norme transitorie per le città metropolitane

Rispetto a tale tema, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, in un documento del 5 febbraio 2009, ha osservato che la disciplina delle città metropolitane dovrebbe essere, più propriamente, regolata nel Codice delle Autonomie Locali.

Anche l'UPI, nella sua recente audizione alla Camera dei Deputati, ha ribadito l'auspicio dell'inserimento di tali norme nell'ambito dei provvedimenti relativi alla nuova Carta delle autonomie locali, sede naturale nella quale procedere all'attuazione delle disposizioni di carattere istituzionale del nuovo titolo, parte II, della Costituzione.”

VIII. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome: il concorso agli obiettivi di perequazione

La legge delega prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome concorrano, nei limiti consentiti dai rispettivi statuti speciali, al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al Patto di Stabilità Interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'Ordinamento Comunitario.

In relazione a tale aspetto, l'UPI, nella sua recente audizione alla Camera dei Deputati, ha evidenziato che occorrere valutare bene anche i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, per verificare quale è il loro contributo attuale ai saldi di finanza pubblica e poter attuare i principi di concorso agli obiettivi di perequazione e di solidarietà definiti dalla legge delega.

Sullo stesso tema l'ISAE, nell'audizione alla Camera dei Deputati del febbraio 2009, ha sottolineato come “dal momento che le RSS svolgono anche alcune funzioni che per le RSO sono svolte dallo Stato, per l'individuazione dei costi standard nei territori “speciali” è necessaria una doppia procedura. Una in cui la comparazione dei costi avviene con quelli sostenuti - per le funzioni Comuni - dalle RSO; l'altra - per quelle funzioni che per le RSO sono svolte dallo Stato - di confronto con gli stanziamenti nel bilancio statale volti a finanziare tali funzioni. Le RSS dovranno disporre comunque di maggiori risorse per il finanziamento delle loro funzioni, ma in base a parametri di standardizzazione della quantità, della qualità e dei costi dei servizi offerti. Ad esempio, dai dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), disponibili su sito, emerge che nel territorio di due RSS come la Val d'Aosta e il Trentino, due Regioni con reddito procapite tra i più elevati d'Italia, le Amministrazioni Pubbliche effettuino nel complesso una quantità di spesa che supera notevolmente l'entità delle entrate riscosse nello stesso territorio.”

IX. Sistemi informativi e armonizzazione dei dati contabili: la carenza e l'eterogeneità dei dati disponibili

La necessità di intraprendere un processo di armonizzazione dei sistemi contabili pubblici è stata, fin da subito, sottolineata da più parti²⁷.

In effetti, la Legge delega n. 42/2009 aveva previsto che uno dei primi decreti attuativi della riforma (da approvarsi entro 12 mesi dall'entrata in vigore della stessa legge) dovesse riguardare proprio il tema dell'armonizzazione contabile. Sul punto, però, è poi intervenuta la legge n. 196 del 2009 di riforma della Contabilità dello Stato, che ha, tra l'altro, modificato l'art. 2, co. 6 della legge n. 42, prevedendo che il primo decreto da emanare non fosse più quello sull'armonizzazione, ma quello sul federalismo demaniale²⁸.

²⁷ La SVIMEZ, nella sua audizione alla Camera dei Deputati dell'11 febbraio 2009, ha sottolineato come la ricostruzione della situazione attuale sia il primo necessario passaggio per arrivare a valutare gli effetti di ipotesi alternative di attuazione della legge delega, ricostruzione che presenta aspetti di elevata complessità in ragione della disaggregazione territoriale richiesta.

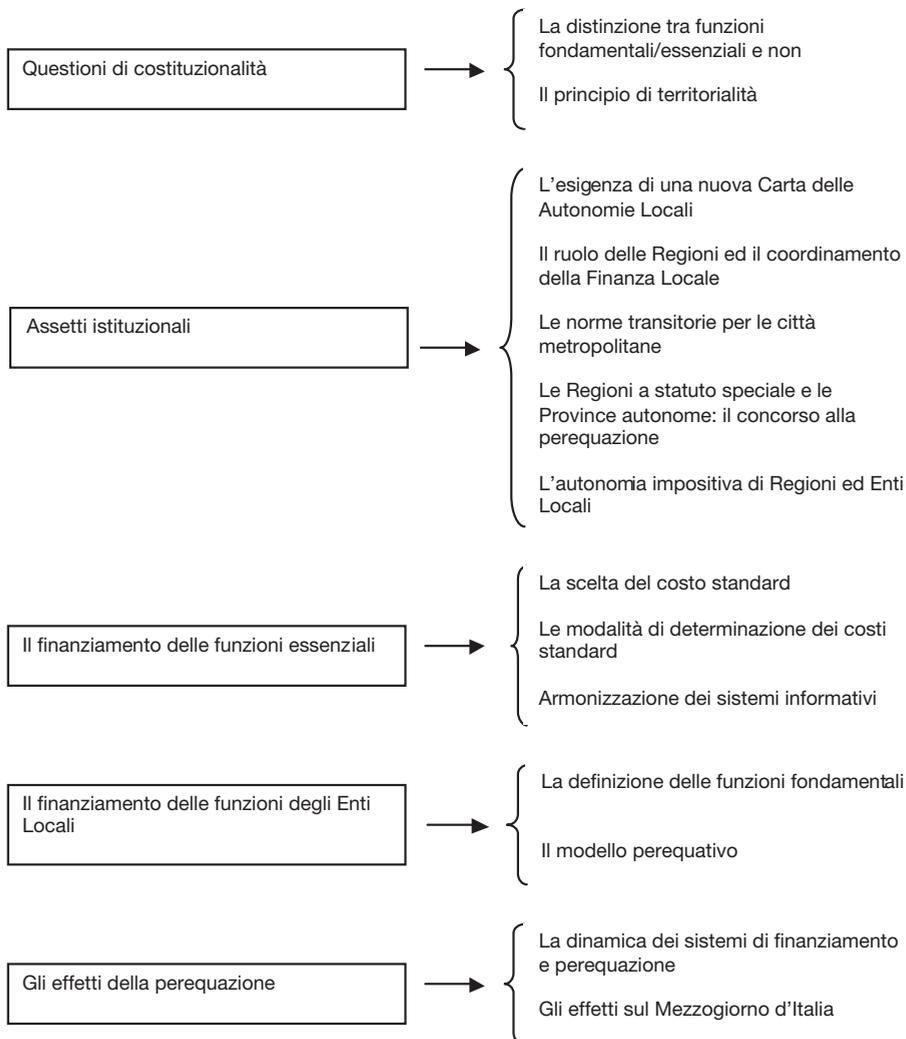
In relazione a tale aspetto anche l'ANCI, nel corso della sua audizione alla Camera dei Deputati del 12 febbraio 2009, ha auspicato che si possano prevedere nel confronto parlamentare principi e criteri precisi per garantire l'acquisizione dei dati e delle informazioni necessarie per la scrittura dei decreti delegati e per l'effettivo avvio del federalismo fiscale.

Infine, l'ISAE, nel corso dell'audizione alla Camera dei Deputati ha sottolineato che oltre alla individuazione e costruzione (su basi condivise) del set di dati e di indicatori indispensabile per la quantificazione degli standard di servizio e di costo, si rende necessaria una sistematizzazione del processo di raccolta, con una impalcatura fissa di una banca dati condivisa nella struttura e nella codificazione, accessibile, e basata su un invio tempestivo dei dati e delle informazioni da parte di tutti gli enti, nonché sul reperimento concordato di tutte le informazioni necessarie alla gestione del nuovo ordinamento finanziario, con un coordinamento svolto nell'ambito della Commissione tecnica individuata all'art. 4 del ddl.

L'ISAE ha inoltre osservato che "In tale contesto, gioverebbe alla conoscenza dei fenomeni, ai fini di strutture di coordinamento "informate", la costruzione di indicatori di quantità/qualità dei servizi pubblici offerti, effettuata anche attraverso lo sfruttamento dei dati riportati negli ultimi quadri dai certificati di conto consuntivo degli enti locali, una volta garantita la validità delle informazioni tramite, ad esempio, l'attività di un gruppo di lavoro appositamente dedicato. Sarebbe, inoltre, indispensabile, per la previsione e rendicontazione a livello di intera PA, e di fondamentale supporto al coordinamento della politica di bilancio, una omogeneizzazione e coerenza (definita e concordata in sede di Conferenza Unificata) degli schemi contabili dei vari enti con i principi di redazione del bilancio dello Stato, come "base certa di partenza" delle varie quantificazioni."

²⁸ Il Governo dovrà, quindi, esercitare entro il 31 dicembre 2010 la delega prevista dalla legge n. 196, in tema di bilanci delle amministrazioni pubbliche diverse da Regioni ed Enti Locali, ed entro il 21 maggio 2011 quella prevista dalla legge n. 42, in tema di bilanci delle Regioni e degli Enti locali.

Figura 1.4 – Un quadro sinottico dei principali temi del dibattito sulla legge delega



2.

LA SIMULAZIONE DEGLI IMPATTI DELLA LEGGE DELEGA SULLE REGIONI (*)

2.1 *La simulazione basata sulla spesa storica e sui trasferimenti soppressi*

2.1.1 *Il sistema di finanziamento delle spese regionali previsto dalla legge delega*

Il presente documento illustra i risultati di una serie di simulazioni per le Regioni a statuto ordinario relative all'implementazione delle norme finanziarie della legge delega 5 maggio 2009 n. 42²⁹.

Come è noto, tale legge prevede una devoluzione di spesa e relative coperture finanziarie dallo Stato centrale a Regioni, Province e Comuni. In particolare al capo secondo, relativo ai rapporti finanziari Stato-Regioni, l'art. 8, co. 1 classifica le spese devolute alle Regioni come:

- spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, co. II, lett. m, Cost., che definiamo *primarie*;
- spese non riconducibili a queste ultime, che definiamo *secondarie*;
- altre spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con cofinanziamenti nazionali.

* Siamo grati a Piero Giarda ed Alberto Zanardi per le stimolanti discussioni intercorse. Ringraziamo anche Massimiliano Ferraresi che ha letto e commentato precedenti versioni.

²⁹ La decisione di centrare l'attenzione solo sulle Regioni a statuto ordinario deriva da due ordini di problemi: il primo è che non è ben definito se e in che misura le regole dettate dalla legge per le Regioni a statuto ordinario dovrebbero essere applicate anche alle Regioni a statuto speciale, il secondo è determinato dalla complessità di applicare le regole stesse a queste Regioni caratterizzate da una attribuzione di risorse proprie devolute (imposte sui redditi, imposte di fabbricazione, ecc.) di gran lunga superiori rispetto a quelle a statuto ordinario. L'art. 25 della legge riguarda il "Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome" e prevede che esse "concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà... secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi" di attuazione previsti dalla legge.

La legge 42/2009 all'art. 8, co. I, lett. d) dispone che le spese definite *primarie* siano finanziate con il gettito di tributi propri derivati, dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo e con il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino alla data della sua sostituzione con altri tributi.

Per le spese diverse da quelle essenziali, definite *secondarie*, è stabilito che queste siano finanziate con il gettito dei tributi propri (art. 8, co. I, lett. e) e con quote del fondo perequativo alimentato dall'addizionale all'IRPEF (art. 9, co. I, lett. g).

La legge, inoltre, all'articolo 9 definisce nel dettaglio il modo in cui il fondo perequativo regionale debba essere determinato e le modalità del suo riparto. In particolare, alla lett. d), esprime la volontà che i decreti legislativi attuativi, nella definizione del fondo, tengano conto "delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione intervenuta in attuazione dell'art. 117, co. II, lett. m), della Cost., in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno standard". La lett. e) e la lett. g) sono chiare nell'indicare che la perequazione delle spese primarie deve essere basata sul criterio del fabbisogno e quella delle spese secondarie sul criterio della capacità fiscale. L'art. 9, co I, lett. a) dice anche che la perequazione delle spese primarie deve essere finanziata con una compartecipazione al gettito IVA e quella delle spese secondarie con una quota del gettito dell'addizionale regionale IRPEF.

2.1.2 *L'approccio metodologico adottato per la simulazione*

Il sistema di finanziamento delle spese regionali previsto dalla legge delega pone, in primo luogo, la questione di come debbano essere suddivisi i tributi propri nel finanziamento di spese primarie e secondarie.

In questo lavoro adottiamo un approccio conservativo, seguendo quanto disposto dal d.lgs 56/2000, che indica come tributi propri, da sottrarre alla spesa per la sanità, l'accisa sulla benzina, l'addizionale IRPEF e l'IRAP al netto delle quote del fondo perequativo ex legge 549/95 (DPCM 17 ottobre 2008 - G. U. n. 21 27/01/2009).³⁰

Il fondo perequativo ex legge 549/95, che la legge 42/2009 espressamente intende garantire, può essere finanziato implicitamente con il trasferimento necessario a soddisfare il fabbisogno delle funzioni primarie, riconoscendo ad ogni Regione un'IRAP inferiore nella misura del trasferimento perequativo (ex legge 549/95) ad essa spettante. Que-

³⁰ La mancata garanzia di tale fondo a valere sull'IRAP è stata una delle cause principali del fallimento del sistema perequativo introdotto con il 56/2000 nei suoi primi anni di applicazione (si veda pagg. 36-39 in Giarda, 2005 - L'esperienza Italiana di federalismo fiscale, il Mulino).

sta procedura che replica esattamente ciò che accadeva con il d.lgs. 56/2000 istituisce “un doppio flusso di risorse perequative destinato alle funzioni essenziali, il primo riconducibile all'ex fondo 549/95 e il secondo al fondo perequativo istituito dalla legge 42/09” (Elementi di documentazione del Senato n. 14, aprile 2009).

La presente simulazione prende in considerazione, per le spese primarie, tre differenti ipotesi di finanziamento della Regione autosufficiente:

- a) la prima contempla l'utilizzo della sola compartecipazione regionale al gettito IVA;
- b) nel secondo caso si fa uso della sola addizionale IRPEF;
- c) nell'ultimo caso si opta per una soluzione in cui metà del finanziamento è coperto dalla compartecipazione regionale IVA e l'altra metà dall'addizionale IRPEF.

In tutti e tre i casi il fondo perequativo che garantisce il finanziamento del fabbisogno a tutte le Regioni è finanziato con una ulteriore compartecipazione IVA, che affluisce alle casse dell'erario nazionale. *In questa prima fase esplorativa il fabbisogno regionale da finanziare viene fatto coincidere con la spesa storica del 2006.*³¹

Le spese secondarie sono finanziate con un meccanismo di perequazione orizzontale della capacità fiscale, misurata dalla base imponibile IRPEF. In particolare, l'addizionale regionale all'IRPEF è determinata in modo tale da finanziare il totale nazionale dei trasferimenti da sopprimere che finanziano le spese secondarie storiche. In questo caso però, a differenza delle spese primarie, in cui il fabbisogno regionale coincide con la spesa storica, il riparto delle spese secondarie differisce da quello storico, poiché le spese secondarie riflettono i differenziali di base imponibile IRPEF. Nella presente simulazione, si ipotizzano tre diversi livelli di perequazione: totale, parziale all'80% e parziale al 50%.

Esiste una precedente simulazione effettuata dal Centro Studi Sintesi e riportata da Il Sole24ore del 26 gennaio 2009, che si concentra sulle funzioni fondamentali, da noi definite primarie, stimando come queste, per le Regioni a statuto ordinario, valgono 115 miliardi.

Tale importo, come si è detto, nella nostra simulazione viene incrementato di un ammontare pari all'ex fondo perequativo 549/95, che la legge 42/2009 espressamente garantisce all'art. 8 co. I, lett. i). Infine, viene stimato il valore della spesa rimanente da finanziare (definita secondaria) in 6,7 miliardi e si effettua la ripartizione in base ad un meccanismo perequativo basato sui differenziali di capacità fiscale IRPEF.

³¹ È obiettivo della ricerca in corso definire dei ragionevoli criteri per identificare i fabbisogni regionali standard, da utilizzare come riferimento per le simulazioni a regime.

2.1.3 *Le fonti dei dati*

Le spese regionali per sanità e assistenza provengono da dati di competenza dei bilanci regionali di previsione del 2006 (<http://www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html>), mentre la spesa inerente il diritto allo studio è stata ricavata dai pagamenti effettuati dallo Stato ottenuti dal valore di cassa a consuntivo della spesa statale regionalizzata del 2006 (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-e-do/La-spesa-s/index.asp>).³²

La giustificazione della procedura adottata è duplice. In primo luogo la spesa per sanità e assistenza, già ampiamente a carico delle Regioni, è identificabile nelle previsioni di spesa di queste ultime che, per l'appunto essendo dei tetti di spesa, consentono una stima delle aliquote di compartecipazione e addizionali prudenziale, che dovrebbe garantire la copertura del fabbisogno. La spesa per istruzione, che invece transita per il bilancio dello Stato, è definibile e controllabile tramite il dato storico ottenuto dal bilancio dello Stato regionalizzato,³³ che al momento è però disponibile solo in termini di cassa. In secondo luogo, si sottolinea che non sono attualmente disponibili dati di consuntivo di competenza disaggregati per Regioni e classificati per funzioni di spesa.

I trasferimenti da sopprimere che finanziano la spesa secondaria sono stati ricavati sottraendo dal totale dei trasferimenti correnti e dei contributi agli investimenti effettuati dello Stato a favore delle Regioni (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-e-do/La-spesa-s/index.asp>), i trasferimenti con vincolo di destinazione alla Sanità, all'Istruzione e all'Assistenza (queste sono infatti le tre funzioni la cui spesa deve essere finanziata col criterio del fabbisogno), i contributi agli investimenti per il settore dei Trasporti (per quest'ultima funzione la legge prescrive un sistema di finanziamento specifico da definire – art. 8, co. I, lett. c) e l'IVA devoluta, destinata al finanziamento della Sanità (d.lgs. 56/2000).³⁴ I tributi propri regionali (IRAP ed addi-

³² Gli stessi dati sono già stati utilizzati per le simulazioni del Centro Studi Sintesi, pubblicate dal Sole24ore del 26-1-2009.

³³ La decisione di utilizzare tale variabile implica assumere che la spesa per istruzione dello Stato diretta alle Regioni sia interamente inclusa tra le spese relative alle funzioni fondamentali da assegnare alle Regioni. È doveroso sottolineare come questa sia una delle possibili ipotesi sul tappeto, che saranno oggetto di discussione nei prossimi mesi presso la Conferenza Stato-Regioni (art. 8 c. 3).

³⁴ Abbiamo seguito il procedimento adottato da Arachi, Mapelli, Zanardi (Prime simulazioni del sistema di finanziamento e perequazione di regioni e comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale, 2009, ricerca commissionata dai gruppi Parlamentari del PD) senza però sottrarre dai trasferimenti da sopprimere il fondo ex legge 549/95. Questo fondo è ad oggi finanziato a valere sull'IRAP (d.lgs. 56/2000). Il fabbisogno sanitario regio-

zionale regionale sulla benzina) sono ricavati dai bilanci di previsione di competenza del 2006 (<http://www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html>), mentre le quote del fondo perequativo ex legge 549/95 sono ottenute dal DPCM 17 ottobre 2008 (G. U. n. 21 27/01/2009).

Per il calcolo delle compartecipazioni ed addizionali si utilizza il gettito regionale dell'IVA di competenza in regime normale e la base imponibile IRPEF totale regionale riferite all'anno d'imposta 2006 (http://www.finanze.gov.it/studi_stat_new/)

Tabella 2.1: Popolazione, spese primarie, trasferimenti soppressi spese secondarie, Base imponibile IRPEF ed IVA di competenza

Regioni	Popolazione	Spese primarie		Trasferimenti soppressi spese secondarie		Base imponibile IRPEF		Iva di competenza	
		milioni di euro	euro pro capite	milioni di euro	euro pro capite	milioni di euro	euro pro capite	milioni di euro	euro pro capite
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Abruzzo	1.305.307	2.826	2.165	253	194	14.223	10.896	674	516
Basilicata	594.086	1.614	2.717	180	303	5.315	8.946	276	465
Calabria	2.004.415	5.456	2.722	571	285	15.959	7.962	224	112
Campania	5.790.929	13.053	2.254	722	125	47.327	8.173	1.503	260
Emilia Romagna	4.187.557	10.187	2.433	450	108	65.671	15.682	4.277	1.021
Lazio	5.304.778	14.411	2.717	690	130	75.617	14.255	17.433	3.286
Liguria	1.610.134	4.016	2.494	241	149	23.436	14.555	1.278	794
Lombardia	9.475.202	19.793	2.089	812	86	150.861	15.922	26.874	2.836
Marche	1.528.809	3.623	2.370	168	110	19.500	12.755	983	643
Molise	320.907	851	2.653	79	245	3.122	9.727	43	135
Piemonte	4.341.733	9.829	2.264	620	143	63.013	14.513	5.480	1.262
Puglia	4.071.518	8.963	2.201	686	168	35.764	8.784	1.196	294
Toscana	3.619.872	8.444	2.333	490	135	50.596	13.977	3.111	859

nale, finanziato con una compartecipazione IVA, è infatti calcolato tenendo conto dell'addizionale regionale sulla benzina, dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP nettata del fondo ex legge 549/95 (si veda pag. 38 in Giarda, 2005 - L'esperienza Italiana di federalismo fiscale, il Mulino e il DPCM 17 ottobre 2008 pubblicato nella G.U. n. 21 del 27/01/2009). Ciò implica che la compartecipazione IVA, prevista dal 56/2000, finanzia un fabbisogno sanitario, che implicitamente comprende il fondo ex legge 549/95.

Per ottemperare alla prescrizione che la legge 42/2009 fa all'art. 8 co. I lett. h), una possibilità è quella di tenere conto dell'entità del fondo ex legge 549/95 nel calcolo della compartecipazione IVA e addizionale IRPEF che dovranno finanziare le funzioni fondamentali, garantendone successivamente la distribuzione in base alle quote definite nel DPCM 17 ottobre 2008 (G. U. n. 21 27/01/2009).

Umbria	867.878	2.327	2.681	151	173	10.942	12.607	819	943
Veneto	4.738.313	10.471	2.210	614	130	66.352	14.003	6.171	1.302
Totale	49.761.438	115.866	2.328	6.726	135	647.696	13.016	70.342	1.414

Spese primarie: Sanità e Assistenza (dati di competenza previsionali 2006 - Issirfa), Diritto allo studio (pagamenti effettuati dallo stato nel 2006 - dati della Ragioneria Generale dello Stato - Min. Economia e Finanze); Trasferimenti soppressi (trasferimenti correnti e contributi agli investimenti - pagamenti effettuati dallo stato nel 2006 - dati della Ragioneria Generale dello Stato - Min. Economia e Finanze); Base imponibile IRPEF E IVA: dati consuntivi di competenza anno imposta 2006 (Min. Economia e Finanze); Popolazione: dati Demo-ISTAT 2006.

2.1.4 Il riparto delle spese primarie

In base ai dati utilizzati, le spese primarie raggiungono con la devoluzione un ammontare pari a 115 miliardi di euro (tab. 2.2, col. 1), per una quota di circa il 70% delle spese totali regionali.

Il fabbisogno primario regionale da finanziare è ricavato sottraendo alla spesa primaria il gettito dell'accisa sulla benzina (2,2 miliardi di euro) e l'IRAP (31,6 miliardi di euro) al netto dell'ex fondo perequativo ex legge 549/95 (2,5 miliardi di euro). Questo corrisponde in aggregato a 84,4 miliardi di euro (Tab. 2.2, col. 6)³⁵.

Tabella 2.2: Fabbisogno spese primarie (dati in milioni di euro)

Regioni	Spese primarie	Irap	Ex fondo perequativo (ex legge n. 549/95)	Irap al netto dell'ex fondo perequativo	Accisa sulla benzina	Fabbisogno spese primarie
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2)-(3)	(5)	(6) = (1)-(4)-(5)
Abruzzo	2.826	574	114,14	460	59	2.307
Basilicata	1.614	208	149,77	58	18	1.538
Calabria	5.456	619	446,22	173	61	5.223
Campania	13.053	2.071	559,84	1.511	195	11.347
Emilia Romagna	10.187	2.953	47,00	2.906	173	7.109
Lazio	14.411	4.811	286,12	4.525	336	9.550
Liguria	4.016	750	110,00	640	91	3.285
Lombardia	19.793	7.929	13,94	7.915	381	11.497
Marche	3.623	868	55,78	813	62	2.748
Molise	851	120	76,95	43	10	798

³⁵ Dato che l'IRAP viene nettata delle quote dell'ex fondo 549/95, è come se le Regioni avessero a disposizione una parte minore di tributi propri (IRAP e addizionale sulla benzina) e un fabbisogno maggiore da finanziare tramite la compartecipazione IVA e l'addizionale IRPEF; questo implica che il fabbisogno aggregato di 84,4 miliardi di euro comprende anche l'importo dell'ex fondo 549/95.

Piemonte	9.829	3.060	108,97	2.951	294	6.584
Puglia	8.963	1.575	383,73	1.191	150	7.621
Toscana	8.444	2.430	71,27	2.359	210	5.875
Umbria	2.327	435	63,01	372	36	1.919
Veneto	10.471	3.260	22,20	3.238	200	7.033
Totale	115.866	31.664	2.508,94	29.155	2.276	84.435

Spese primarie: Sanità e Assistenza (dati di competenza previsionali 2006 - Issirfa), Diritto allo studio (pagamenti effettuati dallo stato nel 2006 - dati della Ragioneria Generale dello Stato - Min. Economia e Finanze); IRAP, accisa sulla benzina: dati di competenza previsionali 2006 (Issirfa); Ex fondo perequativo ex legge 549/95: DPCM 17 ottobre 2008.

È possibile ricavare l'aliquota di compartecipazione minima all'IVA che, assieme ad una data addizionale IRPEF, individua la Regione ove è garantito l'integrale finanziamento del fabbisogno. La compartecipazione regionale IVA, appena definita, assieme all'addizionale IRPEF, è garantita a tutte le Regioni. Per finanziare il fabbisogno di queste ultime, esclusa la Regione autosufficiente, è necessario attingere da un fondo perequativo coperto da una ulteriore compartecipazione IVA statale.

Nel lavoro si testano tre combinazioni di compartecipazione regionale IVA e addizionale IRPEF, che, assieme alla compartecipazione statale IVA, permettono sempre di finanziare integralmente i fabbisogni (art. 8, co. I, lett. d). A seconda delle combinazioni adottate cambia la composizione delle entrate regionali che derivano dalla compartecipazione IVA e dall'addizionale IRPEF.

La simulazione segue tre diverse ipotesi di finanziamento delle spese primarie: nella prima si suppone che la compartecipazione che rimane sul territorio venga finanziata solo tramite l'IVA. La legge stabilisce che "le aliquote delle compartecipazioni... sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno... in una sola Regione" (art. 8, co. 1, lett. g); la Regione di riferimento è la Lombardia poiché per questa ultima il rapporto fra il suo fabbisogno (11,5 miliardi – tab. 2.2, col. 6) e gettito IVA (26,9 miliardi – tab. 2.1, col. 8) è inferiore (42,78%) a quello di tutte le altre Regioni.

Applicando un'aliquota del 42,78% (tab. 2.3, col. 1) al gettito IVA di ogni Regione, la Lombardia copre il suo fabbisogno, mentre tutte le altre necessitano di risorse aggiuntive per un totale di quasi 54,3 miliardi di euro, da finanziare tramite un fondo perequativo alimentato da una compartecipazione del 77,25 % del gettito IVA aggregato (tab. 2.3, col. 2).

Il gettito IVA totale (€ 70.342 milioni, tab. 2.1, col. 8), in questa ipotesi estrema, non è sufficiente a finanziare le spese primarie (€ 84.435 milioni, tab. 2.2, col. 6).

Nella seconda simulazione si ricorre per il finanziamento della Regione autosufficiente solo all'addizionale IRPEF. L'addizionale che finanzia il fabbisogno della Lombardia è 7,621% (Tab. 2.3, col. 3), determinando un fabbisogno residuo per le Regioni rimanenti di 35,073 miliardi, coperto da un fondo perequativo alimentato dal 49,861% del gettito IVA (Tab. 2.3, col. 4).

Nel terzo caso si è formulata l'ipotesi di un finanziamento del fabbisogno lombardo per il 50% con la compartecipazione regionale IVA e per il restante 50% con l'addizionale IRPEF. In tale eventualità è necessaria una compartecipazione regionale IVA del 21,39% (Tab. 2.3, col. 5) ed un'addizionale IRPEF del 3,81% (Tab. 2.3, col. 6), che applicate a tutte le Regioni danno un fabbisogno residuo di 44,707 miliardi di euro (Tab. 2.3, col. 7), finanziabile con il 63,56% dell'IVA. In questa simulazione per finanziare il totale delle spese primarie serve quindi il 3,81% dell'IRPEF e l'84,95% dell'IVA.

Il riparto finale (tab. 2.3, col. 8), nelle tre ipotesi descritte, garantisce un doppio flusso di risorse destinato alle funzioni essenziali: uno riconducibile all'ex fondo 549/95, che viene distribuito secondo le quote storiche (tab. 2.3, col. 9) e l'altro in base al fondo perequativo istituito dalla legge 42/09.³⁶

³⁶ Considerando che la Lombardia riceve una quota pari a 14 milioni dell'ex fondo 549/95, l'aliquota di compartecipazione IVA sufficiente a finanziare il suo fabbisogno netto è pari al 42,73%, che applicata al gettito IVA di tutte le Regioni dà un fabbisogno residuo complessivo (al netto dell'intero fondo 549/95) pari a 51,8 miliardi di euro finanziabile con un fondo perequativo alimentato dal 73,74% dell'IVA. Dato che il fabbisogno di spesa comprensivo del fondo 549/95 è - teoricamente - finanziabile con il 120% dell'IVA e il fabbisogno al netto del fondo con il 116,5% (42,73%+73,74%), la differenza pari al 3,5% corrisponde esattamente ai 2,5 miliardi di euro dell'ex fondo 549/95. *Nel caso di finanziamento del fabbisogno della Lombardia con l'addizionale all'IRPEF*, per finanziare il fabbisogno al netto del fondo 549/95 sarebbe sufficiente un'addizionale IRPEF del 7,612% e una compartecipazione IVA del 46,38% destinata al fondo perequativo; quindi le quote di addizionale all'IRPEF e compartecipazione all'IVA, che congiuntamente finanziano il fondo 549/95 sono rispettivamente 0,009% e 3,48%. *Nella terza ipotesi* il fondo 549/95 è finanziato da un'addizionale IRPEF dello 0,005% e da una compartecipazione all'IVA del 3,52%.

Tabella 2.3: Finanziamento spese primarie (dati in milioni di euro)

Regioni	IPOTESI 1 - Finanziamento con sola compartecipazione IVA				IPOTESI 2 - Finanziamento con sola addizionale IRPEF				IPOTESI 3 - Finanziamento 50% con IRPEF e 50% con IVA			
	Aliquota com-partecipazione regionale IVA	Aliquota com-partecipazione IVA fondo perequativo	Aliquota addizionale IRPEF	Aliquota com-partecipazione IVA fondo perequativo	Aliquota addizionale IRPEF	Aliquota addizionale IRPEF	Aliquota com-partecipazione regionale IVA	Aliquota com-partecipazione IVA fondo perequativo	Aliquota addizionale IRPEF	Aliquota addizionale IRPEF	Aliquota com-partecipazione IVA fondo perequativo	Aliquota com-partecipazione IVA fondo perequativo
	0,428	0,772	0,076	0,499	0,214	0,038	0,636					
	Compartecipazione IVA (incluso ex fondo 549/95 Lombardia)	Fabbisogno residuo (incluso Ex fondo 549/95)	Addizionale IRPEF (incluso ex fondo 549/95 Lombardia)	Fabbisogno residuo (incluso Ex fondo 549/95)	Compartecipazione IVA (incluso ex fondo 549/95 Lombardia)	Addizionale IRPEF (incluso ex fondo 549/95 Lombardia)	Fabbisogno residuo (incluso ex fondo 549/95)	Riparto finale del fabbisogno di spese primarie (1)+(2) e/o (3)+(4) e/o (5)+(6)+(7)	Riparto finale ex fondo 549/95	Riparto finale		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)		
Abruzzo	288	2.019	1.084	1.223	144	542	1.621	2.307	114	2.193		
Basilicata	118	1.420	405	1.133	59	203	1.276	1.538	150	1.388		
Calabria	96	5.127	1.216	4.006	48	608	4.567	5.223	446	4.776		
Campania	643	10.704	3.607	7.740	322	1.803	9.222	11.347	560	10.787		
Emilia Romagna	1.830	5.279	5.005	2.104	915	2.502	3.691	7.109	47	7.062		
Lazio	7.458	2.092	5.763	3.787	3.729	2.881	2.940	9.550	286	9.264		
Liguria	547	2.738	1.786	1.499	273	893	2.118	3.285	110	3.175		
Lombardia	11.497	0	11.497	0	5.749	5.749	0	11.497	14	11.483		
Marche	420	2.328	1.486	1.262	210	743	1.795	2.748	56	2.693		
Molise	18	780	238	561	9	119	670	798	77	722		
Piemonte	2.345	4.239	4.802	1.781	1.172	2.401	3.010	6.584	109	6.475		
Puglia	512	7.109	2.726	4.896	256	1.363	6.002	7.621	384	7.237		
Toscana	1.331	4.544	3.856	2.019	666	1.928	3.282	5.875	71	5.804		
Umbria	350	1.569	834	1.085	175	417	1.327	1.919	63	1.856		
Veneto	2.640	4.393	5.057	1.977	1.320	2.528	3.185	7.033	22	7.011		
Totale	30.094	54.341	49.361	35.073	15.047	24.681	44.707	84.435	2.509	81.926		

Nella tabella si simula il riparto delle spese primarie secondo tre schemi di finanziamento: nel primo si utilizza solo la compartecipazione IVA per finanziare il fabbisogno della regione autosufficiente ottenuto dalla spesa del 2006 al netto dell'IRAP (nettata dell'ex fondo 549/95) e dell'accisa sulla benzina del 2006; nel secondo lo stesso fabbisogno è finanziato con l'addizionale IRPEF; nel terzo il fabbisogno viene finanziato per metà con l'addizionale IRPEF e per metà con la compartecipazione IVA. In particolare nella colonna (1) vi è il gettito necessario a finanziare le spese primarie ottenuto da una compartecipazione del 42,78 % al gettito IVA. La colonna (2) contiene i trasferimenti perequativi alle Regioni necessari a finanziare i rispettivi fabbisogni primari residui corrispondenti ad una compartecipazione IVA di 77,25%. Nella colonna (3) si utilizza l'addizionale IRPEF per finanziare il fabbisogno delle Lombardia, il fabbisogno residuo può essere finanziato con un fondo perequativo alimentato dal 49,86% dell'IVA (colonna 4). nelle colonne (5) e (6) si utilizza per metà l'addizionale IRPEF e per metà la compartecipazione IVA per il finanziamento del fabbisogno lombardo, mentre nella (7) si trova il fabbisogno residuo finanziabile con il 63,56% dell'IVA. Infine la colonna (8) ricostruisce il riparto finale, che coincide con la somma della colonna (9) e (10).

La Regione ove la spesa pro-capite primaria (che nella nostra simulazione coincide con la spesa del 2006) risulta più contenuta (Tab. 2.1, col. 3) è la Lombardia (2089). Nelle Regioni meridionali la spesa pro-capite primaria è sistematicamente più elevata che in quelle settentrionali (Tab. 2.1, col. 3), fatta eccezione per la Puglia (2201) e la Campania (2254): le spese primarie di Basilicata, Calabria e Molise raggiungono all'incirca i 2700 euro pro-capite. Il dato della Campania è sicuramente in gran parte imputabile alla differente densità di popolazione rispetto alle altre Regioni meridionali e conseguenti economie di scala nella fornitura di servizi; per la Puglia, che ha un milione di abitanti in meno rispetto alla Campania, la bassa spesa primaria pro-capite potrebbe anche essere indicativa di una migliore gestione rispetto alle altre Regioni meridionali.

Un accurato lavoro statistico-economico di standardizzazione dei fabbisogni, assieme ad una condivisa discussione politica, avrà nei prossimi mesi il compito non facile di stabilire quanto di queste differenze tra le spese primarie storiche sia giustificabile tramite oggettivi parametri di bisogno.

La distribuzione dell'accisa sulla benzina e dell'IRAP segna un forte divario tra Regioni del Centro-Nord e Regioni del Sud, a svantaggio di queste ultime. In particolare (Tab. 2.4, col. 2) l'IRAP ammonta a 309 euro pro-capite in Calabria; in Basilicata e Campania si raggiungono rispettivamente 350 e 358 euro pro-capite; mentre le Regioni con il gettito IRAP più alto sono la Lombardia con 837 euro e il Lazio con 907 euro. Il fondo perequativo ex legge 549/95 registra, invece, un andamento inverso:³⁷ ad esempio la Basilicata riceve 252 euro pro-capite, il Moli-

³⁷ Il Fondo istituito con la legge 549/95 doveva coprire in ogni Regione la differenza fra alcuni finanziamenti soppressi (i principali fondi soppressi furono il Fondo comune, art. 8 della legge 281/70, e il Fondo di sviluppo regionale, art. 9 della legge 281/70) e il gettito

se 240, mentre il Veneto 5 e la Lombardia meno di 1,5 euro per abitante (tab. 2.4, col. 3).

Il fabbisogno (spese meno l'accisa sulla benzina e l'IRAP al netto del fondo ex legge 549/95) pro-capite da finanziare (tabella 2.4, col. 6) risulta minore in Lombardia (1213), Veneto (1484) e Piemonte (1516), che hanno spese basse e tributi propri alti, mentre Molise (2488) Basilicata (2588) e Calabria (2605) presentano una situazione inversa. Le Regioni meridionali che risultano meglio posizionate sono Campania (1959) e Puglia (1872). In merito a questo ultimo dato è comunque importante ricordare che le Regioni del Nord omologhe (in termini di popolazione) alla Puglia presentano tutti livelli di fabbisogno pro-capite inferiori proprio a causa del forte divario sulle entrate da tributi propri: Emilia Romagna (1698), Toscana (1623), Piemonte (1516).

Tabella 2.4: Fabbisogno spese primarie (dati in euro pro-capite)

Regioni	Spese primarie	Irap	Ex fondo perequativo (ex legge 549/95)	Irap al netto dell'ex fondo perequativo	Accisa sulla benzina	Fabbisogno spese primarie
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2)-(3)	(5)	(6) = (1)-(4)-(5)
Abruzzo	2.165	440	87	352	45	1.767
Basilicata	2.717	350	252	98	30	2.588
Calabria	2.722	309	223	86	30	2.606
Campania	2.254	358	97	261	34	1.959
Emilia Romagna	2.433	705	11	694	41	1.698
Lazio	2.717	907	54	853	63	1.800
Liguria	2.494	466	68	398	57	2.040
Lombardia	2.089	837	1	835	40	1.213
Marche	2.370	568	36	532	40	1.798
Molise	2.653	372	240	133	32	2.488
Piemonte	2.264	705	25	680	68	1.516
Puglia	2.201	387	94	293	37	1.872
Toscana	2.333	671	20	652	58	1.623
Umbria	2.681	501	73	429	41	2.211
Veneto	2.210	688	5	683	42	1.484
Totale	2.328	636	50	586	46	1.697

Spese primarie: Sanità e Assistenza (dati di competenza previsionali 2006 - Issirfa), Diritto allo studio (pagamenti effettuati dallo stato nel 2006 - dati della Ragioneria Generale dello Stato - Min. Economia e Finanze); IRAP, accisa sulla benzina: dati di competenza previsionali 2006 (Issirfa); Ex fondo perequativo ex legge 549/95: DPCM 17 ottobre 2008.

derivante dall'accisa sulla benzina, che risultava maggiore nelle Regioni del Nord. Le quote di tale Fondo sono quindi molto più elevate per le Regioni meridionali.

Nel quadro sopra delineato la Regione Puglia è caratterizzata da una spesa primaria pro-capite contenuta (dopo Lombardia e Abruzzo risulta essere minore rispetto a quella di tutte le altre Regioni) e da tributi propri pro-capite bassi rispetto alle altre Regioni (problema strutturale presente in tutte le Regioni meridionali); di conseguenza il fabbisogno della Puglia si colloca in una posizione nazionale intermedia con 1872 euro pro-capite, rimanendo comunque il più contenuto fra le Regioni meridionali.

Nel caso di finanziamento delle spese primarie della Regione auto-sufficiente con la sola addizionale IRPEF (7,62%), la Puglia (Tab. 2.5, col. 3) finanzierebbe 669 euro del proprio fabbisogno pro-capite necessitando un trasferimento perequativo di 1202 euro pro-capite (Tab. 2.5, col. 4). Nell'ipotesi di finanziamento del fabbisogno della Lombardia per il 50% con la compartecipazione IVA e per il restante 50% con l'addizionale IRPEF, la Puglia otterrebbe rispettivamente 63 euro pro-capite di compartecipazione (Tab. 2.5, col. 5) e 335 euro pro-capite di addizionale (Tab. 2.5, col. 6) con un fabbisogno residuo, da finanziare con il trasferimento perequativo, di 1474 euro pro-capite (Tab. 2.5, col. 7). Complessivamente riceverebbe un importo pari a 1872 euro pro-capite comprensivo di una quota di 94 euro spettante a titolo di quota del fondo 549/95.

Tabella 2.5: Finanziamento spese primarie (dati in euro pro-capite)

Regioni	IPOTESI 1 - Finanziamento con sola compartecipazione IVA		IPOTESI 2 - Finanziamento con sola addizionale IRPEF		IPOTESI 3 - Finanziamento 50% con IRPEF e 50% con IVA		Riparto finale			
	Aliquota compartecipazione Regionale IVA 0,428	Aliquota compartecipazione IVA fondo perequativo 0,772	Aliquota addizionale IRPEF 0,076	Aliquota compartecipazione regionale IVA 0,214	Aliquota addizionale IRPEF 0,038	Aliquota compartecipazione IVA fondo perequativo 0,636		Riparto finale		
	Compartecipazione IVA (incluso ex fondo 549/95 Lombardia)	Fabbisogno residuo (incluso Ex fondo 549/95)	Addizionale IRPEF (incluso ex fondo 549/95 Lombardia)	Fabbisogno residuo (incluso Ex fondo 549/95)	Compartecipazione IVA (incluso ex fondo 549/95 Lombardia)	Addizionale IRPEF (incluso ex fondo 549/95 Lombardia)	Riparto finale	Riparto finale del fabbisogno di spese primarie (1)+(2) e/o (3)+(4) e/o (5)+(6)+(7)	Riparto finale ex fondo 549/95	Riparto finale fabbisogno netto ex fondo 549/95
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Abruzzo	221	1.547	830	937	110	415	1.242	1.767	87	1.680
Basilicata	199	2.390	682	1.907	99	341	2.148	2.588	252	2.336
Calabria	48	2.558	607	1.999	24	303	2.278	2.606	223	2.383
Campania	111	1.848	623	1.337	56	311	1.593	1.959	97	1.863
Emilia Romagna	437	1.261	1.195	502	218	598	882	1.698	11	1.686
Lazio	1.406	394	1.086	714	703	543	554	1.800	54	1.746
Liguria	340	1.700	1.109	931	170	555	1.316	2.040	68	1.972
Lombardia	1.213	0	1.213	0	607	607	0	1.213	1	1.212
Marche	275	1.523	972	826	137	486	1.174	1.798	36	1.761
Molise	58	2.431	741	1.747	29	371	2.089	2.488	240	2.248
Piemonte	540	976	1.106	410	270	553	693	1.516	25	1.491
Puglia	126	1.746	669	1.202	63	335	1.474	1.872	94	1.778
Toscana	368	1.255	1.065	558	184	533	907	1.623	20	1.603
Umbria	404	1.807	961	1.250	202	480	1.529	2.211	73	2.138
Veneto	557	927	1.067	417	279	534	672	1.484	5	1.480
Totale	605	1.092	992	705	302	496	898	1.697	50	1.646

Nella tabella si simula il riparto delle spese primarie secondo tre schemi di finanziamento: nel primo si utilizza solo la compartecipazione IVA per finanziare il fabbisogno della regione autosufficiente ottenuto dalla spesa del 2006 al netto dell'IRAP (nettata dell'ex fondo 549/95) e dell'accisa sulla benzina del 2006; nel secondo lo stesso fabbisogno è finanziato con l'addizionale IRPEF; nel terzo il fabbisogno viene finanziato per metà con l'addizionale IRPEF e per metà con la compartecipazione IVA. In particolare nella colonna (1) vi è il gettito necessario a finanziare le spese primarie ottenuto da una compartecipazione del 42,78 % al gettito IVA. La colonna (2) contiene i trasferimenti perequativi alle Regioni necessari a finanziare i rispettivi fabbisogni primari residui corrispondenti ad una compartecipazione IVA di 77,25%. Nella colonna (3) si utilizza l'addizionale IRPEF per finanziare il fabbisogno delle Lombardia, il fabbisogno residuo può essere finanziato con un fondo perequativo alimentato dal 49,86% dell'IVA (colonna 4). nelle colonne (5) e (6) si utilizza per metà l'addizionale IRPEF e per metà la compartecipazione IVA per il finanziamento del fabbisogno lombardo, mentre nella (7) si trova il fabbisogno residuo finanziabile con il 63,56% dell'IVA. Infine la colonna (8) ricostruisce il riparto finale, che coincide con la somma della colonna (9) e (10).

2.1.5 *Il riparto delle spese secondarie*

Le spese secondarie sono finanziate facendo ricorso ad una addizionale regionale IRPEF, calcolata in modo tale da garantire in aggregato la copertura dei trasferimenti soppressi destinati al finanziamento delle stesse. L'aliquota applicata alla base imponibile regionale IRPEF consente di definire la capacità fiscale pro-capite di ogni Regione; si calcola, quindi, la capacità fiscale pro-capite nazionale. Il confronto tra i due indicatori permette di determinare le Regioni che hanno diritto a ricevere il trasferimento perequativo e l'entità di questo ultimo.

L'addizionale IRPEF deve quindi essere in grado di coprire in aggregato i trasferimenti soppressi diretti al finanziamento delle spese secondarie, cioè circa 6,7 miliardi di euro. L'addizionale che si ricava è pari all'1,04%. Se moltiplichiamo tale aliquota per la base imponibile IRPEF di ogni Regione e dividiamo per la popolazione (Tab. 2.6, col. 2) troviamo il gettito regionale pro-capite, che oscilla dai 165 euro pro-capite della Lombardia agli 83 della Calabria. La Puglia ha un gettito di 91 euro pro-capite, collocandosi tra le Regioni meridionali in una posizione intermedia: Basilicata (93) e Molise (101) presentano un gettito pro-capite superiore; Calabria (83) e Campania (85) si posizionano al di sotto.

Il gettito nazionale pro-capite (o gettito regionale medio) risulta pari a 135 euro per abitante (tab. 2.6, col. 3). I trasferimenti perequativi orizzontali mirano a ridurre la differenza fra il gettito nazionale pro-capite e il gettito regionale pro-capite e la perequazione è alimentata dalle Regioni con gettito superiore alla media. Il trasferimento perequativo è dato dal prodotto tra il coefficiente di perequazione e la differenza tra gettito nazionale pro-capite e gettito regionale pro-capite: quando il ri-

sultato è positivo la Regione riceve un trasferimento pari all'ammontare del risultato medesimo, viceversa, quando il risultato è negativo, la Regione contribuisce per l'ammontare di questo al finanziamento del fondo perequativo.

Le simulazioni effettuate riguardano tre casi: uno di perequazione totale in cui il coefficiente di perequazione è ipotizzato pari all'unità; si valutano quindi gli effetti di un coefficiente pari a 0,8 ed infine di uno pari a 0,5. Ovviamente per costruzione in tutti e tre i casi, come per le spese primarie, le risorse a disposizione sono sufficienti a coprire le spese in aggregato, ma, a differenza proprio della simulazione relativa alle spese primarie, cambia la distribuzione regionale delle stesse rispetto a quella storica del 2006 (si veda Tab.2. 6 col. 9, 13 e 17), dalla quale siamo partiti per determinare l'addizionale regionale IRPEF.

I trasferimenti a favore delle Regioni rilevati dai pagamenti del bilancio dello Stato del 2006 (con l'esclusione di quelli destinati a sanità, assistenza, istruzione e trasporto di parte capitale) risultano essere minori in Lombardia (86 euro pro-capite), Emilia Romagna (108) e Marche (110) e più elevati in Molise (245), Calabria (285) e Basilicata (303). La Puglia, con 168 euro, si trova in una posizione intermedia rispetto al complesso delle Regioni (Tab. 2.6, col. 5).

Con un coefficiente pari ad uno tutte le Regioni ottengono lo stesso ammontare di risorse pro-capite finali uguale a 135 euro (Tab. 2.6, col. 12). Una situazione più realistica ed in linea con la legge, che esprime la volontà di ridurre parzialmente le differenze interregionali di gettito, è quella che considera situazioni di perequazione parziale prima con un coefficiente di perequazione della capacità fiscale dello 0,80 e poi dello 0,50. Con un coefficiente pari a 0,8 (Tab. 2.6, col. 6) la Calabria otterrebbe un trasferimento di 42 euro pro-capite, seguita dalla Campania con 40 euro e dalla Puglia con 35 euro, mentre le Regioni che dovrebbero contribuire in misura maggiore sarebbero la Lombardia con 24 euro pro-capite e l'Emilia Romagna con 22 euro pro-capite.

Con un coefficiente uguale a 0,5 (Tab. 2.6, col. 14) si abbassano i trasferimenti ricevuti dalle Regioni: 26 euro pro-capite in Calabria, 25 in Campania e 22 in Puglia e di conseguenza si abbassano anche le quote che devono essere versate dalle altre Regioni: 15 euro pro-capite in Lombardia e 14 euro in Emilia Romagna. Tuttavia, dato che le risorse finali a disposizione di ciascuna Regione non sono collegate con il fabbisogno di spesa, ma solo con la capacità fiscale, si creano delle situazioni come per Liguria e Piemonte (con coefficiente 0,8) che, pur avendo una capacità fiscale sopra la media, hanno risorse finali pro-capite per le proprie spese secondarie inferiori ai trasferimenti del 2006. Tutte le Regioni me-

ridionali sono penalizzate dal nuovo riparto; tra queste la Puglia e la Campania sono quelle per le quali si verifica la minore diminuzione di risorse rispetto ai trasferimenti previsti per il 2006 (Tab. 2.6, col. 9, 13 e 17).

Tabella 2.6: Finanziamento spese secondarie

Regioni	Aliquota addizionale IRPEF																
	Coefficiente perequazione 0,8								Coefficiente perequazione 1								Coefficiente perequazione 0,5
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
	Addizionale regionale IRPEF in milioni di euro	Addizionale regionale IRPEF in euro pro-capite	IRPEF media in euro pro-capite	Trasferimenti soppressi in milioni di euro	Trasferimenti soppressi in euro	Trasferimenti perequativi in euro pro-capite	Trasferimenti perequativi totali (in milioni)	Riparto in euro pro-capite	Differenza con il riparto storico in euro pro-capite	Trasferimenti perequativi euro pro-capite	Trasferimenti perequativi totali (in milioni)	Riparto euro pro-capite	Differenza con il riparto storico euro pro-capite	Trasferimenti perequativi euro pro-capite	Trasferimenti perequativi totali (in milioni)	Riparto euro pro-capite	Differenza con il riparto storico euro pro-capite
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
						$0,8 \cdot (3)-(2)$		$(2)+(6)$	$(8)-(5)$	$(3)-(2)$		$(2)+(10)$	$(12)-(5)$	$0,5 \cdot (3)-(2)$	$(2)+(14)$		$(16)-(5)$
Abruzzo	148	113	135	253	194	18	23	131	-63	22	29	135	-58	11	14	124	-69
Basilicata	55	93	135	180	303	34	20	127	-176	42	25	135	-168	21	13	114	-189
Calabria	166	83	135	571	285	42	84	125	-160	52	105	135	-150	26	53	109	-176
Campania	491	85	135	722	125	40	233	125	0	50	291	135	11	25	146	110	-15
Emilia Romagna	682	163	135	450	108	-22	-93	141	33	-28	-116	135	28	-14	-58	149	41
Lazio	785	148	135	690	130	-10	-55	138	8	-13	-68	135	5	-6	-34	142	11
Liguria	243	151	135	241	149	-13	-21	138	-11	-16	-26	135	-14	-8	-13	143	-6
Lombardia	1.567	165	135	812	86	-24	-229	141	55	-30	-286	135	49	-15	-143	150	65
Marche	202	132	135	168	110	2	3	135	25	3	4	135	26	1	2	134	24
Molise	32	101	135	79	245	27	9	128	-116	34	11	135	-110	17	5	118	-127
Piemonte	654	151	135	620	143	-12	-54	138	-5	-16	-68	135	-8	-8	-34	143	0
Puglia	371	91	135	686	168	35	143	126	-42	44	179	135	-33	22	89	113	-55
Toscana	525	145	135	490	135	-8	-29	137	2	-10	-36	135	0	-5	-18	140	5
Umbria	114	131	135	151	173	3	3	134	-39	4	4	135	-38	2	2	133	-40
Veneto	689	145	135	614	130	-8	-39	137	8	-10	-49	135	6	-5	-24	140	11
Totale	6.726	135	135	6.726	135		0	135	0	0	0	135	0	0	0	135	0

Nella tabella si simula il riparto delle spese secondarie secondo lo schema di finanziamento basato sulla perequazione della capacità fiscale: la capacità fiscale regionale pro-capite è calcolata moltiplicando l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF necessaria a finanziare i trasferimenti soppressi per la base imponibile IRPEF regionale (colonna 1), dividendo poi per la popolazione (colonna 2). Se la differenza tra l'addizionale regionale IRPEF pro-capite media (col. 3) e l'addizionale regionale IRPEF pro-capite (col. 2) è positiva, allora la regione partecipa alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato da una quota della precedente differenza, quando negativa, nelle altre regioni (col. 6). Nella colonna (6) abbiamo ipotizzato che tale quota sia pari a 0,8. Alla colonna (8) si calcola il nuovo riparto in euro pro-capite, sommando il gettito da addizionale IRPEF (col. 2) al trasferimento perequativo (col. 6). La colonna 9 confronta le risorse ottenute col nuovo riparto con le risorse che spettavano dai trasferimenti soppressi, così come risultanti dai pagamenti del Bilancio dello Stato del 2006. nella colonna (10) abbiamo ipotizzato un coefficiente di perequazione pari all'unità. Alla colonna (12) si calcola il nuovo riparto in euro pro-capite, sommando il gettito da addizionale IRPEF (colonna 2) al trasferimento perequativo (colonna 10). La colonna (13) confronta le risorse ottenute col nuovo riparto con le risorse che spettavano dai trasferimenti soppressi, così come risultanti dai pagamenti del Bilancio dello Stato del 2006. Nella (14) si ipotizza un coefficiente di perequazione pari a 0,5; alla colonna (16) si calcola il nuovo riparto in euro pro-capite, sommando il gettito da addizionale IRPEF (col. 2) al trasferimento perequativo (col. 14). La colonna (17) confronta le risorse ottenute col nuovo riparto con le risorse che spettavano dai trasferimenti soppressi, così come risultanti dai pagamenti del Bilancio dello Stato del 2006.

2.1.6 Gli effetti della riforma per la Regione Puglia

Il lavoro sin qui condotto vuole essere una iniziale riflessione sugli effetti della legge 42/09. Esso permette di avere un'indicazione di massima sull'ordine di grandezza delle risorse finanziarie in gioco. La cautela nella lettura dei numeri è necessaria vista l'impossibilità ad avere una banca dati finanziaria delle Regioni omogenea e classificata per funzioni su dati consuntivi di competenza, così come sarebbe anche auspicabile avere dati consuntivi di competenza, classificati per funzioni, della spesa statale regionalizzata.

Con i dati ad oggi disponibili e discussi all'interno del lavoro, siamo in grado di poter dire che la spesa per funzioni fondamentali (Sanità, Assistenza ed Istruzione) si aggira sui 116 miliardi di euro. Questa può essere finanziata con una compartecipazione al gettito IVA del 84,95%, di cui il 21,39% rimarrebbe sul territorio regionale e il 63,56% andrebbe a finanziare il fondo perequativo, ed una addizionale IRPEF del 3,81%. In questa ipotesi la Puglia (Tab. 2.3 col. 5, 6, 7) otterrebbe 256 milioni di euro di compartecipazione IVA e 1 miliardo e 363 milioni di euro di addizionale IRPEF, rimanendo con un fabbisogno residuo, da finanziare con il trasferimento perequativo, di poco più di 6 miliardi di euro. Globalmente la Puglia riceverebbe 7,237 miliardi di euro di cui 384 milioni a titolo di quota dell'ex fondo perequativo 549/95.

Abbiamo constatato come la spesa per le funzioni fondamentali risulti sistematicamente più elevata nelle Regioni meridionali rispetto a

quelle settentrionali (Tab. 2.4, col. 1), fatta eccezione per la Puglia (2201) e la Campania (2254): Basilicata, Calabria e Molise raggiungono all'incirca i 2700 euro pro-capite. Comunque, la distribuzione dei tributi propri (IRAP e accisa sulla benzina), che segna un forte divario tra Regioni del Centro-Nord e Regioni del Sud, senza fare eccezione neanche per la Puglia, colloca quest'ultima in una posizione intermedia (Tab. 2.4, col. 6) nel *ranking* dei fabbisogni pro-capite per le funzioni fondamentali (dati dalla spesa meno i tributi propri).

Nella allocazione del gettito da addizionale, che finanzia i trasferimenti soppressi destinati alle spese secondarie, la Puglia si colloca tra le Regioni meridionali in una posizione intermedia con un gettito di 91 euro pro-capite. La Puglia, riceveva un trasferimento di 168 euro pro-capite, mentre con il nuovo trasferimento perequativo ottiene 126 euro pro-capite con un coefficiente di perequazione dello 0,8 e 113 euro con un coefficiente dello 0,5, risultando la Regione meridionale, per la quale si verifica la minore diminuzione di risorse, ad esclusione della Campania (Tab. 2.6, col. 9, 13 e 17).

Osserviamo infine come la differenza nelle capacità fiscali, che sembra non dover influire nella determinazione dei livelli di spese definite fondamentali, potrebbe giocare un ruolo essenziale anche nella determinazione di queste ultime. Infatti, se si ipotizza di finanziare i fabbisogni standard calcolando la compartecipazione Iva e l'addizionale IRPEF necessarie, non è comunque garantita la stabilità della copertura nel tempo. In particolare, la dinamica del **gettito totale** dell'Iva potrebbe non seguire quella del fabbisogno, per cui un'aliquota di compartecipazione fissata in un dato anno potrebbe risultare l'anno successivo troppo alta o troppo bassa rispetto al fabbisogno. Per di più, non è detto che la *distribuzione regionale* del gettito si mantenga stabile nel tempo.

Il meccanismo previsto dalla legge non garantisce necessariamente ad ogni Regione la copertura dei fabbisogni l'anno successivo alla definizione di questi ultimi e alla fissazione della compartecipazione regionale Iva (<http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001063.html>). La legge si occupa dell'argomento solo nelle norme transitorie, prevedendo un intervento dello Stato diretto a compensare le Regioni laddove l'Iva cresce meno del fabbisogno e a trattenere gettito nel caso opposto. Quanto alla situazione a regime, la legge tace sulla possibilità di ri-determinazione nel tempo della compartecipazione e della sua eventuale modalità³⁸. Nel caso in cui le differenze nella crescita dei gettiti Iva siano strutturali, e quindi non recuperabili nel tempo dalla Regione svantaggiata,

³⁸ Il problema è tra l'altro già emerso in sede istituzionale (si veda Zanardi, Audizione presso le Commissioni del Senato del 17 novembre 2008).

nella formulazione dei decreti delegati si dovrà tener conto che non vi sono alternative a una riconsiderazione anno per anno dell'aliquota di compartecipazione e del fondo perequativo per garantire la congruità delle risorse destinate a finanziare il fabbisogno standard.

Glossario

Spese primarie:

- Assistenza sociale (ISSIRFA-Cnr – elaborazione dei bilanci di previsione di competenza delle Regioni)
 - Assistenza sociale, realizzazione del piano quinquennale per gli asili nido, istituti di ricovero per vecchi ed invalidi, servizi sociali per le famiglie, spese per l'equo-canone, costruzione manutenzione delle strutture
 - Studi, ricerche nel settore assistenziale
- Sanità (ISSIRFA-Cnr – elaborazione dei bilanci di previsione di competenza delle Regioni)
 - Assistenza medica, lotta contro le malattie professionali, igiene pubblica, prestazioni farmaceutiche, Asl, manutenzione, costruzione, ampliamento e sistemazione delle strutture, personale addetto al servizio sanitario
 - Addestramento professionale personale medico e paramedico
 - Veterinaria
 - Studi e ricerche nel settore sanitario
- Istruzione diritto allo studio (Pagamenti del Bilancio dello Stato – Spesa statale regionalizzata)
 - Istruzione prescolastica e primaria
 - Istruzione secondaria
 - Istruzione post-secondaria non superiore
 - Istruzione superiore
 - Ricerca e sviluppo per l'istruzione
 - Istruzione non altrimenti classificabile

Trasferimenti soppressi (Pagamenti del Bilancio dello Stato – Spesa statale regionalizzata):

- Trasferimenti correnti alle Regioni
 - Servizi generali Pubbliche Amministrazioni
 - Difesa
 - Ordine pubblico e sicurezza

- Affari economici
- Protezione dell'ambiente
- Abitazioni e assetto territoriale
- Attività ricreative, culturali e di culto
- Contributi agli investimenti alle Regioni
 - Servizi generali Pubbliche Amministrazioni
 - Difesa
 - Ordine pubblico e sicurezza
 - Affari economici (ad esclusione dei trasporti)
 - Protezione dell'ambiente
 - Abitazioni e assetto territoriale
 - Attività ricreative, culturali e di culto

Tributi propri (ISSIRFA-Cnr – elaborazione dei bilanci di previsione di competenza delle Regioni):

- Imposta regionale attività produttive
- Accisa sulla benzina

Fondo perequativo ex legge 549/95 (DPCM 17 ottobre 2008 - G. U. n. 21 27/01/2009).

Fonti di finanziamento della legge 42/2009

- IVA DI COMPETENZA: Imposta sul valore aggiunto per Regione (anno d'imposta 2006) in regime normale (Ministero dell'Economia e delle Finanze).
- BASE IMPONIBILE IRE: Distribuzione dei redditi per Regione (anno d'imposta 2006). Dati sulle dichiarazioni delle persone fisiche (Ministero dell'Economia e delle Finanze)

2.2 La simulazione degli impatti della legge delega sulle spese sanitarie regionali basata sul fabbisogno standard

2.2.1 Introduzione

L'obiettivo che ci proponiamo in questa nota è di fornire la stima della spesa standard regionale di una delle tre funzioni primarie di spesa definite dalla Legge sul federalismo: la Sanità. Tale spesa standard (sommata alla spesa standard per Assistenza e Istruzione) è quella a cui fare riferimento per determinare "le compartecipazioni IVA e le addizionali Irpef nonché ...specifiche quote del fondo perequativo in modo tale da garantire... il finanziamento integrale in ciascuna Regione" (lettera d, comma 1 art. 8) delle spese medesime "determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale".

La stima della spesa standard può essere effettuata attraverso diverse tecniche, in particolare la letteratura prevede due approcci alternativi: quello che utilizza indicatori di fabbisogno e l'impiego delle tecniche di regressione.

Il primo approccio fa riferimento alla metodologia utilizzata dalla Commonwealth Grants Commission of Australia [1983³⁹; 2002⁴⁰].

Tale metodo prevede la divisione della spesa sub-nazionale in diverse categorie di funzioni, la quantificazione della spesa totale di tutte le giurisdizioni per ogni funzione, l'identificazione di determinanti significative per ogni categoria di spesa (indicatori di costo/fabbisogno), l'assegnazione di un peso relativo utilizzando metodi di imputazione diretta o analisi di regressione, l'allocazione della spesa totale a ciascuna giurisdizione per ogni funzione sulla base dei fabbisogni relativi.

Gli indicatori sono scelti fra le variabili demografiche, geografiche, sociali ed economiche che in qualche modo si pensa possano rappresentare o determinare i fabbisogni di spesa dei governi locali, e tra le variabili specifiche dell'Assistenza sanitaria che riflettano la struttura di costo del servizio fornito. A ciascun indicatore viene poi attribuito un peso che ne determina l'importanza relativa, facendo in modo che la somma dei pesi sia pari a uno. Successivamente si calcola, per ciascun governo locale e per ciascun indicatore di fabbisogno, il rapporto fra indicatore locale e indicatore aggregato rispetto al totale dei governi considerati. La somma di questi rapporti, ponderati con il peso assegnato a ciascun in-

³⁹ Commonwealth Grants Commission (1983), *Equality in Diversity: Fifty Years of the Commonwealth Grants Commission*, Commonwealth Grants Commission, Canberra

⁴⁰ Commonwealth Grants Commission (2002), *Guidelines for Implementing Horizontal Fiscal Equalisation*, Information Paper CGC2002/1, Canberra.

dicatore, determina infine il fabbisogno di spesa espresso come quota percentuale della spesa complessivamente sostenuta dai governi locali.

La seconda tecnica si avvale dell'analisi econometrica [Giarda 1968⁴¹; Giarda e Ferrario 1991⁴²; Galmarini e Rizzo 2006⁴³]. Il fabbisogno di spesa è stimato partendo dalla spesa storica dei governi locali, che è la variabile dipendente di un modello di regressione lineare che ha come variabili indipendenti degli indicatori di fabbisogno simili a quelli utilizzati nella metodologia descritta in precedenza (popolazione, quota di anziani, di giovani, ecc.). I pesi assegnati ai vari indicatori corrispondono ai coefficienti stimati attraverso la regressione e il fabbisogno di spesa dei governi locali è pari ai *fitted values* che è ottenuto moltiplicando ciascun coefficiente (uguale per tutte le giurisdizioni) per il corrispondente valore che la variabile assume nella giurisdizione in esame ed infine sommando i valori così ottenuti.

Le funzioni di spesa regionali, che secondo la legge 42/2009 sono riconducibili al vincolo dei livelli essenziali delle prestazioni, sono la Sanità, l'Assistenza e l'Istruzione (per quest'ultima sono comprese solo le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti, anche se la legge prevede la possibilità di devoluzione alle Regioni di altre competenze relative all'Istruzione a seguito di un'intesa Stato-Regioni, art. 8 c. 3). Nel lavoro si opta per una simulazione con riferimento solo alla spesa sanitaria che rappresenta la quota più rilevante della spesa per funzioni primarie.

Nel proseguo, al paragrafo 2.2.2 e 2.2.3, definiamo la metodologia utilizzata nella simulazione, descrivendo la procedura per la costruzione degli indicatori regionali e per la definizione dei loro pesi. Successivamente, al paragrafo 2.2.4, si analizzano i dati finanziari e demografici e infine, nei paragrafi 2.2.5 e 2.2.6, si commentano i risultati della simulazione, discutendo alcune possibili soluzioni per l'implementazione della riforma.

2.2.2 Scelta delle variabili e determinazione dei pesi

Si individuano delle variabili socio-demografiche specifiche determinanti di fabbisogno ed altre strutturali specifiche determinanti di costo. Per ogni variabile scelta si calcola il rapporto tra dato regionale e

⁴¹ Giarda D. P. (1968), *Spese ed imposte degli enti locali: verifica empirica di un modello di comportamento*, Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, Anno XXXVII, n.4

⁴² Giarda, P. e Ferrario, L. (1991), *Modalità di riparto del fondo perequativo*, mimeo, Provincia Autonoma di Trento, Trento;

⁴³ Galmarini, U e Rizzo, L. (2006), *Spesa Standard e Perequazione della Capacità Fiscale dei Comuni Trentini*, in *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2006*, a cura di ISAE, SRM, IRES Piemonte, IRPET, Milano, Franco Angeli, pp. 135-148.

totale nazionale. Definiamo x_{in} il valore della variabile i -esima della Regione n -sima e con X_i il valore della variabile i -esima dell'intera nazione. Quindi il rapporto $I_{in} = x_{in}/X_i$ permette di individuare la quota relativa della Regione n rispetto alla variabile i -esima. Si costruiscono tanti rapporti quante sono le variabili che si vogliono utilizzare. Ad esempio l'indicatore relativo alla popolazione ci dice che la quota del fattore popolazione in una qualsiasi Regione n è pari a x_{1n}/X_1 ossia al rapporto tra la popolazione presente nella Regione considerata e il totale nazionale della popolazione. Ricordiamo che $[x_{11}/X_1]$ della Regione 1 + $[x_{12}/X_1]$ della Regione 2 + ... + $[x_{1j}/X_1]$ dell'ultima Regione che chiamiamo j è uguale ad 1.

2.2.3 La costruzione dell'indice di fabbisogno-costo standard

Per ogni variabile, come illustrato al par. 2.2.2, otteniamo degli indicatori regionali di incidenza relativa al territorio nazionale. Successivamente, l'aggregazione di tali indicatori permette di avere un indice composito che dà conto sia degli elementi legati al fabbisogno specifico delle varie realtà regionali, che di quelli più strettamente strutturali di costo che caratterizzano la fornitura di alcuni servizi sanitari rilevanti dal punto di vista finanziario. In particolare, nella tabella 2.7, le prime tre variabili sono delle proxy delle necessità delle singole Regioni legate alle caratteristiche socio-economiche rivelatrici del fabbisogno del territorio; mentre le variabili successive danno conto delle specificità della fornitura di alcuni servizi sanitari, importanti nel determinare i differenziali interregionali di costo.

Tabella 2.7: Variabili utilizzate nella stima della spesa standard

	Variabili	n. variabile	$I_{in} = x_{in}/X_i$
Variabili di fabbisogno	Popolazione	1	I_{1n}
	Femmine meno maschi	2	I_{2n}
	Popolazione > 65 anni	3	I_{3n}
Variabili di costo	Malattie sistema muscolo-scheletrico (n° dimessi - ric. ordinario)	4	I_{4n}
	Malattie apparato cardio-circolatorio (n° dimessi - ric. ordinario)	5	I_{5n}
	Gravidanza e parto (n° dimessi - ric. ordinario)	6	I_{6n}
	Malattie apparato respiratorio (n° dimessi - ric. ordinario)	7	I_{7n}
	Malattie del sistema nervoso (n° dimessi - day hospital)	8	I_{8n}

L'indice regionale di fabbisogno-costo standard si ottiene sommando i singoli indicatori regionali previamente moltiplicati per dei pesi la cui somma totale è pari ad 1. L'attribuzione dei pesi può essere fatta o attraverso delle valutazioni politiche, o utilizzando le tecniche di regressione, per stimare i parametri che legano la spesa storica agli indicatori elencati nella tabella 2.7.

Nel modello che si esamina in questa sede, si è optato per l'assegnazione di pesi con un approccio intermedio: per le variabili di fabbisogno si determina il peso tramite una stima econometrica, mentre per le variabili di costo il peso viene determinato in modo "politicamente" ragionevole, effettuando una valutazione delle malattie in termini di frequenza di dimessi e di costo per dimesso.

Indicatori di fabbisogno

Stimiamo per la spesa sanitaria una regressione in cui come variabile dipendente si utilizza la spesa storica sanitaria normalizzata (ossia il rapporto tra la spesa storica regionale e quella totale nazionale). Utilizziamo le seguenti variabili dipendenti: popolazione (I_1), differenza femmine meno maschi (I_2) e popolazione sopra i 65 anni (I_3). Dato che l'obiettivo è la costruzione della spesa standard è sembrato opportuno utilizzare come regressori degli indicatori di fabbisogno che prescindono da scelte pregresse che sicuramente, in più di un caso, riflettono inefficienze decisionali di tipo politico ed economico (variabili che potrebbero soffrire di tale problema sono ad esempio il numero di medici, posti letto, ecc). La popolazione è un fattore rilevante per la Sanità che rientra nella categoria dei servizi pubblici a domanda; la variabile femmine-maschi è giustificata dal fatto che le donne si servono del servizio sanitario molto di più di quanto non facciano gli uomini (basti solo pensare alle gravidanze); infine è stata inclusa la popolazione con età superiore ai 65 anni in quanto sembra ragionevole pensare che più una popolazione invecchia, tanto maggiore è il ricorso al servizio sanitario.

L'equazione utilizzata per stimare i pesi da associare agli indicatori di fabbisogno ha la seguente struttura:

$$SSto = b_1 I_1 + b_2 I_2 + b_3 I_3 + e_i \quad (1)$$

dove imponiamo⁴⁴:

$$b_1 + b_2 + b_3 = 1;$$

⁴⁴ Ai fini della nostra indagine, si è utilizzata una tecnica econometrica che permette, attraverso una restrizione e riparametrizzazione dell'equazione (1), di ottenere coefficienti positivi che sommati siano pari ad uno. Per un'analisi più un'analisi dettagliata della tecnica utilizzata si rimanda a www.stata.com/support/faqs/stat/intconst.html.

e_i è termine di errore che *cattura l'impatto sulla spesa di tutti i fattori non osservabili e non direttamente riconducibili alle determinanti del fabbisogno di spesa da noi scelte.*

Indicatori di costo

Per costruire le variabili di costo relativo del servizio sanitario abbiamo fatto riferimento al numero di dimessi per le malattie che incidono maggiormente in termini di costo e di frequenza sul totale delle malattie classificate dal Ministero della Salute⁴⁵ che definisce i DRG. In particolare il Ministero della Salute individua le prime 30 malattie in regime di ricovero ordinario acuto per numero di dimessi nel 2007⁴⁶; questo dato costituisce la base di partenza per la costruzione delle variabili di interesse. Per ognuna di queste malattie abbiamo moltiplicato il numero dei dimessi per il costo unitario, così come definito dal relativo DRG⁴⁷ (tariffe delle prestazioni in Assistenza ospedaliera per pazienti acuti erogate in regime di ricovero ordinario e diurno ex D.M. 30 giugno 1997), trovando così il costo complessivo della malattia. Nel passo successivo abbiamo sommato i costi complessivi delle malattie che rientrano nella stessa categoria diagnostica principale (MDC), ottenendo in questo modo una riclassificazione delle patologie (in termini di costo) per MDC. Il numero di dimessi riflette l'utilizzo effettivo delle strutture ospedaliere in base alle esigenze del territorio pesate per il costo del singolo dimesso, che è quello standard stabilito su tutto il territorio nazionale. Non vi è infatti alcun motivo perché la cura di una identica malattia debba aver un costo diverso da una Regione all'altra. L'unica ragione che può consentire di accettare differenti costi totali da una Regione all'altra è data dal diverso numero di pazienti da curare.

Otteniamo così un *ranking* delle MDC in base alla loro incidenza finanziaria. Le variabili scelte per la simulazione riflettono i primi cinque MDC: Malattie apparato respiratorio, Malattie del sistema nervoso, Ma-

⁴⁵ Ministero della Salute, relazione "attività di ricovero 2007" (www.salute.gov.it/dettaglio/phPrimoPianoNew.jsp?id=184&area=ministero&colore=2).

⁴⁶ Ministero della Salute, tabelle "attività di ricovero 2007" (www.ministerosalute.it/ricoveriOspedalieri/paginaInternaRicoveriOspedalieri.jsp?menu=rapporti&id=1237&lingua=italiano).

⁴⁷ Il Glossario del portale del Ministero della Salute definisce i DRG (Diagnosis Related Group) come "Categoria di pazienti ospedalieri definita in modo che essi presentino caratteristiche cliniche analoghe e richiedano per il loro trattamento volumi omogenei di risorse ospedaliere. Per assegnare ciascun paziente ad uno specifico DRG sono necessarie le seguenti informazioni: la diagnosi principale di dimissione, tutte le diagnosi secondarie, tutti gli interventi chirurgici e le principali procedure diagnostiche e terapeutiche, l'età, il sesso e la modalità di dimissione. La versione attualmente utilizzata è la decima."

lattie dell'occhio, Malattie sistema muscolo-scheletrico, Malattie della pelle. L'esborso totale per la cura delle malattie appartenenti a queste macro-classi (MDC) rappresenta circa il 75% del costo complessivo dei primi 30 DRG classificati dal Ministero della Salute.

I pesi da associare alle cinque variabili, dalle quali siamo in grado di ricavare i rispettivi indicatori regionali (tabella 2.7), sono definiti dal rapporto tra spesa necessaria a finanziare la singola MDC e la spesa complessiva occorrente per finanziare il totale delle cinque MDC. Formalmente costruiamo i pesi, indicando con c_1 l'ammontare finanziario del primo MDC, c_2 quello del secondo e così via; mentre con C la somma complessiva delle risorse necessarie a finanziare i cinque MDC. Il peso relativo di un MDC sul totale si ricava dal rapporto tra c_i e C e lo indichiamo con γ_i , ove $\gamma_1 + \gamma_2 + \gamma_3 + \gamma_4 + \gamma_5 = 1$. Otteniamo infine un indice composito di costo sommando i cinque indicatori regionali previamente moltiplicati per il peso appena definito.

Indice fabbisogno costo-standard

Otteniamo quindi due indici compositi: uno per il fabbisogno e l'altro per il costo. Per creare un indice unico è necessario sommarli e decidere il peso da attribuire ad ognuno.

Se definiamo $0 \leq p \leq 1$ e utilizziamo i parametri ottenuti e/o definiti precedentemente si ottiene:

$$b_1 * p + b_2 * p + b_3 * p + \gamma_1 * (1-p) + \gamma_2 * (1-p) + \gamma_3 * (1-p) + \gamma_4 * (1-p) + \gamma_5 * (1-p) = 1;$$

ovvero ai parametri di fabbisogno si assegna un'importanza pari ad p e a quelli di costo pari ad $1-p$. Il totale dei parametri così ottenuti somma ad 1.

Infine la spesa standard per ogni Regione risulta essere:

$$SSta = [p * (b_1 * I_1 + b_2 * I_2 + b_3 * I_3) + (1-p) * (\gamma_1 * I_4 + \gamma_2 * I_5 + \gamma_3 * I_6 + \gamma_4 * I_7 + \gamma_5 * I_8)] * SSto; \quad (2)$$

ovvero, il prodotto tra Spesa Storica (Ssto) ed un coefficiente di trasformazione che utilizza i pesi prima definiti.

La spesa standard determinata con l'equazione (2) è quella che la Regione dovrebbe sostenere per essere considerata in linea con i comportamenti di fabbisogno-costo medi adottati dalle Regioni con caratteristiche simili.

2.2.4 Descrizione ed analisi dei dati

La spesa per la Sanità di parte corrente a carico delle Regioni, è pari a circa 74,8 miliardi di euro secondo l'informazione tratta dai bilanci regionali di previsione di competenza del 2006 su elaborazione ISSIRFA (www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html). Le variabili demografiche utilizzate si riferiscono all'anno 2008 e sono di fonte ISTAT (<http://demo.istat.it/pop2008/index.html>).

I dati relativi ai dimessi per tipologia di malattia sono tratti dalla relazione del Ministero della Salute nelle tabelle "attività di ricovero 2007" (www.ministerosalute.it/ricoveriOspedalieri/paginaInternaRicoveriOspedalieri.jsp?menu=rapporti&id=1237&lingua=italiano). I dati sul costo unitario⁴⁸ sono tratti dal "Tariffario in euro delle prestazioni del SSN" sul portale del Ministero della Salute (www.ministerosalute.it/programmazione/normativa/sezNormativa.jsp?label=tar).

I dati di spesa storica e ed alcune informazioni rilevanti⁴⁹

La spesa storica pro-capite per la Sanità è molto variabile tra le Regioni e risulta più contenuta in Campania (1298 euro pro-capite), Lombardia (1316 euro) e Veneto (1342) e più alta in Molise (1735 euro pro-capite), Umbria (1754 euro) e Liguria (1817 euro). La Puglia si posiziona dietro il Veneto con una spesa pro-capite di 1376 euro.

Tabella 2.8: Spesa sanitaria corrente delle Regioni nel 2006

Regioni	Spesa per Sanità (in milioni)	Spesa per Sanità pro-capite (in euro)
Abruzzo	1831,06	1382,99
Basilicata	876,10	1482,40
Calabria	3315,63	1651,45
Campania	7545,50	1298,40
Emilia Romagna	7020,54	1641,92
Lazio	9433,12	1696,29
Liguria	2925,06	1817,01
Lombardia	12690,24	1316,09

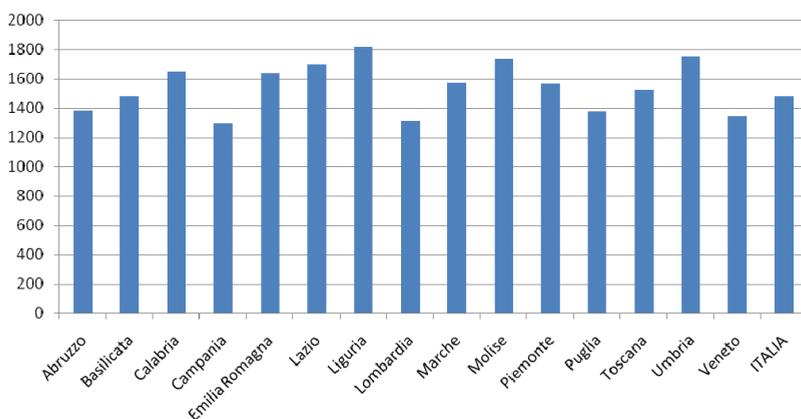
⁴⁸ Per il calcolo del costo unitario abbiamo fatto riferimento alle "Tariffe DRG HCFA versione 10 ex D.M. 30/06/1997"

⁴⁹ I dati di spesa storica sono tratti da elaborazione IssIrfa sui bilanci di previsione regionali (www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html), mentre quelli demografici sono di fonte ISTAT (<http://demo.istat.it/pop2008/index.html>). I dati relativi al numero di posti letto e al numero di medici generici si riferiscono al 2006 e provengono dal sito del Ministero della Salute (www.ministerosalute.it/imgs/C_17_pubblicazioni_839_allegato.pdf)

Marche	2443,32	1573,23
Molise	556,85	1735,60
Piemonte	6893,29	1566,21
Puglia	5609,15	1375,96
Toscana	5616,46	1527,44
Umbria	1551,69	1754,42
Veneto	6486,92	1342,40
TOTALE	74794,91	1479,08

Note: Dati ISSIRFA: elaborazione dei bilanci previsionali delle Regioni nel 2006 (<http://www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html>)

Figura 2.1: Spesa sanitaria corrente delle Regioni nel 2006 (pro capite)



È probabile che queste differenze siano imputabili alla percentuale di anziani che vivono nella Regione e alle differenze di sesso nella composizione della popolazione. Ad esempio in Liguria, che presenta la spesa pro-capite maggiore, si registra una quota di anziani sulla popolazione regionale che raggiunge quasi il 27%, mentre in Campania, che è la Regione con la spesa sanitaria pro-capite più contenuta, la popolazione anziana risulta essere attorno al 16% del totale. Inoltre in Liguria la popolazione femminile supera del 5% quella maschile, in Lazio del 4%, mentre in Basilicata, Veneto e Lombardia del 2%. L'outlier rispetto alla media dei dati sembra essere il Molise, che presenta una spesa sanitaria pro-capite molto elevata, nonostante il numero di anziani e la composizione territoriale maschi-femmine sia in linea con la media nazionale. Ciò potrebbe essere imputabile a caratteristiche proprie della Regione riflesse da un numero di posti letto pro-capite molto elevato rispetto alla media (5.1 ogni 1000 abitanti contro una media nazionale di 3.6) e un numero di medici generici pro-capite anch'esso elevato (circa 9 ogni 10000 abitanti contro una media nazionale di circa 8 ogni 10000 abitanti).

Tabella 2.9: Indicatori regionali

Regione	Pop. regione	Tot. Maschi Regione	Tot. Femmine Regione	Femmine - maschi	Pop. > 65 anni	RICOVERO ORDINARIO. N° DIMESSI				
						Malattie sistema muscolo-scheletrico	Malattie apparato cardiocircol.	Gravidanza e parto	Malattie apparato respiratorio	Malattie sistema nervoso
Abruzzo	1323987	643756	680231	36475	282009,2	13373	13840	14189	9250	5618
Basilicata	591001	289656	301345	11689	118200,2	1773	5168	5578	3633	1985
Calabria	2007707	978731	1028976	50245	371425,8	8235	15493	24006	11606	6157
Campania	5811390	2820477	2990913	170436	912388,2	24159	53804	77375	28405	15092
Emilia Romagna	4275802	2079937	2195865	115928	966331,3	18979	45602	42628	30388	17410
Lazio	5561017	2672426	2888591	216165	1089959,3	18928	48557	63573	27740	16218
Liguria	1609822	764331	845491	81160	431432,3	8534	14097	13371	10931	5545
Lombardia	9642406	4711487	4930919	219432	1918838,8	73168	85577	100079	54107	25939
Marche	1553063	755792	797271	41479	349439,2	8095	13981	16206	8297	7636
Molise	320838	156183	164655	8472	70263,5	2025	3836	3913	1927	1359
Piemonte	4401266	2134187	2267079	132892	999087,4	24242	29952	38331	22817	13339
Puglia	4076546	1978216	2098330	120114	725625,2	22501	35157	54926	30003	11517
Toscana	3677048	1773468	1903580	130112	856752,2	10365	34154	34306	20409	14359
Umbria	884450	427042	457408	30366	205192,4	6295	7591	9409	4680	3811
Veneto	4832340	2367445	2464895	97450	942306,3	15313	37977	49015	26024	15192
TOTALE	50568683	24553134	26015549	1462415	10239251,3	255985	444786	546905	290217	161177

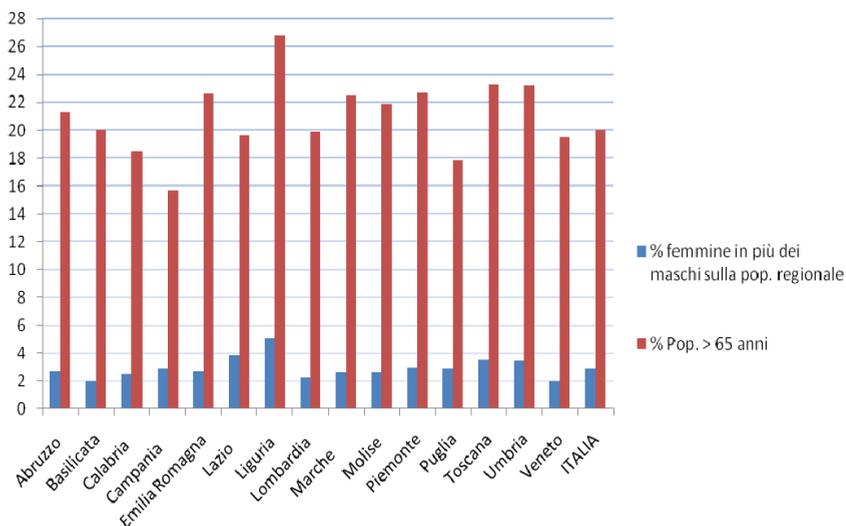
NOTE: Popolazione residente al 1° gennaio del 2008 e popolazione > 65 anni al 1° gennaio 2008 - dati DEMO-ISTAT (<http://demo.istat.it/pop2008/index.html>). Dimessi anno 2005, dati del Ministero della Salute. Malattie del sistema muscolo scheletrico: interventi su articolazioni maggiori e reimpianti di arti inferiori; interventi su arto inferiore e omero eccetto anca, piede e femore, età > 17 anni senza complicanze; interventi sul ginocchio senza diagnosi principale di infezioni e affezioni mediche del dorso. Malattie dell'apparato cardiocircolatorio: malattie cardiovascolari eccetto infarto miocardico acuto, con cateterismo cardiaco e diagnosi non complicata; dolore toracico; aritmia e alterazione della conduzione cardiaca, senza complicazioni; interventi sul sistema cardiovascolare per via percutanea con inserzione di stent nell'arteria coronarica senza complicanza; parto vaginale senza diagnosi complicanti. Malattie dell'apparato respiratorio: neoplasie dell'apparato respiratorio; polmonite semplice e pleurite, età > 17 anni con complicanze; malattia polmonare cronica ostruttiva; edema polmonare e insufficienza respiratoria. Malattie del sistema nervoso: attacco ischemico transitorio e occlusioni precerebrali; malattie cerebrovascolari specifiche eccetto attacco ischemico transitorio.

Tabella 2.10: Indicatori regionali relativi

Regioni	Popolazione	Maschi – femmine	Pop. > 65 anni	RICOVERO ORDINARIO				
				Malattie sist. musc.-schel.	Malattie appar. cardiocir.	Gravidanza e parto	Malattie appar. respirat	Malattie sist. nervoso
Abruzzo	0,0262	0,0249	0,0275	0,0522	0,0311	0,0259	0,0319	0,0349
Basilicata	0,0117	0,0080	0,0115	0,0069	0,0116	0,0102	0,0125	0,0123
Calabria	0,0397	0,0344	0,0363	0,0322	0,0348	0,0439	0,0400	0,0382
Campania	0,1149	0,1165	0,0891	0,0944	0,1210	0,1415	0,0979	0,0936
Emilia Romagna	0,0846	0,0793	0,0944	0,0741	0,1025	0,0779	0,1047	0,1080
Lazio	0,1100	0,1478	0,1064	0,0739	0,1092	0,1162	0,0956	0,1006
Liguria	0,0318	0,0555	0,0421	0,0333	0,0317	0,0244	0,0377	0,0344
Lombardia	0,1907	0,1500	0,1874	0,2858	0,1924	0,1830	0,1864	0,1609
Marche	0,0307	0,0284	0,0341	0,0316	0,0314	0,0296	0,0286	0,0474
Molise	0,0063	0,0058	0,0069	0,0079	0,0086	0,0072	0,0066	0,0084
Piemonte	0,0870	0,0909	0,0976	0,0947	0,0673	0,0701	0,0786	0,0828
Puglia	0,0806	0,0821	0,0709	0,0879	0,0790	0,1004	0,1034	0,0715
Toscana	0,0727	0,0890	0,0837	0,0405	0,0768	0,0627	0,0703	0,0891
Umbria	0,0175	0,0208	0,0200	0,0246	0,0171	0,0172	0,0161	0,0236
Veneto	0,0956	0,0666	0,0920	0,0598	0,0854	0,0896	0,0897	0,0943
TOTALE	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

NOTE: gli indicatori regionali relativi sono dati dal rapporto tra il valore regionale e quello nazionale della variabile considerata.

Figura 2.2 – Indicatori regionali



2.2.5 I risultati della simulazione

La tabella 2.11 riporta gli indicatori di fabbisogno scelti e i relativi pesi ottenuti mediante la regressione (1):

Tabella 2.11: Indicatori di fabbisogno

I_{in}	Variabile	PESO b	
I _{1n}	Popolazione	b ₁	0,23
I _{2n}	Femmine meno maschi	b ₂	0,34
I _{3n}	Popolazione maggiore di 65 anni	b ₃	0,43
Totale			1

La tabella 2.12 riporta gli indicatori di costo e i relativi pesi, scelti come precedentemente illustrato.

Tabella 2.12: Indicatori di costo

I_{in}	Variabile	PESO γ	
I _{4n}	Malattie sistema muscolo-scheletrico	γ_1	0,29
I _{5n}	Malattie apparato cardiocircolatorio	γ_2	0,25
I _{6n}	Gravidanza e parto	γ_3	0,19
I _{7n}	Malattie apparato respiratorio	γ_4	0,17
I _{8n}	Malattie del sistema nervoso	γ_5	0,10
Totale			1

Nella simulazione pesiamo la batteria di indicatori di fabbisogno per il 90% della spesa standard totale, ovvero $p=0,9$, quindi la batteria di indicatori di costo inciderà per il 10% del totale. I pesi finali per cui, per ciascuna Regione, bisogna moltiplicare i rispettivi indicatori e sommarne il risultato al fine di ottenere un coefficiente di trasformazione regionale finale della spesa storica in spesa standard sono i seguenti:

Tabella 2.13: Pesi finali delle variabili

I_{in}	Variabile	PESI FINALI con $p=0,9$	
I _{1n}	Popolazione	b ₁ *p	0,2068
I _{2n}	Femmine meno maschi	b ₂ *p	0,3060
I _{3n}	Popolazione maggiore di 65 anni	b ₃ *p	0,3873
I _{4n}	Malattie sistema muscolo-scheletrico	γ_1 *(1-p)	0,0289
I _{5n}	Malattie apparato cardiocircolatorio	γ_2 *(1-p)	0,0247
I _{6n}	Gravidanza e parto	γ_3 *(1-p)	0,0195
I _{7n}	Malattie apparato respiratorio	γ_4 *(1-p)	0,0169
I _{8n}	Malattie del sistema nervoso	γ_5 *(1-p)	0,0100
Totale			1

Per ogni Regione la spesa standard si determina utilizzando l'equazione (2), ovvero moltiplicando la spesa storica ($SSto$) per la somma degli indicatori regionali (I_{in}) pesati con i coefficienti (pesi finali) riportati nella tabella 2.14.

Tabella 2.14: Indicatori di fabbisogno di spesa sanitaria e relativi pesi

Peso indicatori socio-demografici (su 100)		90	
Indicatori	Coeff. Iniziali	Coeff. Pesati	Macro- ripartizione spesa sanitaria
	A	B	C
Popolazione Regione	0,230	0,207	15464
Femmine meno maschi	0,340	0,306	22885
Popolazione > 65 anni	0,430	0,387	28966
Malattie sistema muscolo-scheletrico (n° dimessi – ricovero ordinario)	0,289	0,029	2162
Malattie apparato cardiocircolatorio (n° dimessi – ricovero ordinario)	0,247	0,025	1844
Gravidanza e parto (n° dimessi – ricovero ordinario)	0,195	0,020	1460
Malattie apparato respiratorio (n° dimessi – ricovero ordinario)	0,169	0,017	1263
Malattie del sistema nervoso (n° dimessi – ricovero ordinario)	0,100	0,010	751
TOTALE		1,000	74795

Note: Nella colonna A i coefficienti iniziali per i primi tre indicatori (socio-demografici) derivano da una regressione in cui come variabile dipendente si utilizza la spesa storica sanitaria normalizzata (ossia il rapporto tra la spesa storica regionale e quella totale nazionale) e come regressori: popolazione, differenza femmine meno maschi e popolazione sopra i 65 anni. Per gli indicatori di costo (riferiti alle malattie) i coefficienti sono stati determinati facendo riferimento al numero di dimessi per le malattie che incidono maggiormente in termini di costo e di frequenza sul totale delle malattie classificate dal Ministero della Salute che definisce i DRG. Nella colonna B i coefficienti pesati si ottengono per le variabili socio-demografiche moltiplicando il coefficiente iniziale per il peso di 0,9, mentre i coefficienti iniziali delle variabili di costo vengono moltiplicati per (1-0,9). La colonna C contiene l'ammontare di spesa sanitaria che viene complessivamente assegnata alle Regioni per ciascuno degli indicatori utilizzati (ad esempio un ammontare della spesa sanitaria pari a 15.464 milioni di euro è attribuito in base alla popolazione).

2.2.6 L'implementazione dello schema di finanziamento

La differenza tra il valore storico della spesa e il valore standard genera i residui. Al fine di evitare repentine variazioni di spesa nelle Re-

gioni, si può ipotizzare una fase transitoria della riforma in cui si può pensi di raffinare la spesa standard come segue:

$$SSta \text{ raffinata} = SSta + a * R;$$

dove $SSta$ è la spesa standard ottenuta dall'equazione (2); R è il residuo, ossia la differenza tra la spesa standard e la spesa storica ed infine $0 \leq a \leq 1$ è il peso che viene assegnato al residuo.

Il peso a è una decisione politica. In particolare con $a = 0$ si garantisce la spesa standard, con $a = 1$ la spesa storica, mentre equivale alla spesa standard più una quota del residuo. Si può programmare un periodo pluriennale di implementazione dei nuovi valori di spesa riconoscibili alle Regioni che porti gradualmente dalla spesa storica alla spesa standard, assegnando ad esempio ogni anno valori decrescenti di a fino ad arrivare a 0, o un'alternativa più "morbida" e in genere più facilmente accettabile dalle istituzioni politiche coinvolte nel processo di contrattazione, potrebbe essere quella di riconoscere $a=1$ per l'entità di spesa uguale a quella dell'anno precedente ed $a=0$ sull'allocazione dell'incremento di spesa rispetto all'anno precedente.

Nella simulazione abbiamo ipotizzato tre casi: $a = 0$, $a = 1$ e $a = 0.5$. Nel caso di $a = 1$ ad ogni Regione viene garantita la spesa storica; quando $a = 0$ ad ogni Regione si garantisce il fabbisogno di spesa standard. In quest'ultima ipotesi le Regioni più svantaggiate risultano essere Calabria (perderebbe 293 euro per abitante), Molise (con una diminuzione della spesa per abitante di 215 euro), Basilicata (con una diminuzione di 172 euro). La Liguria sarebbe la Regione più avvantaggiata, con un incremento della spesa di 184 euro pro-capite, seguita da Abruzzo (+ 163 euro pro-capite) e Toscana (+ 120 euro pro-capite). Anche la Puglia risulterebbe avvantaggiata con un incremento della spesa di 58,01 euro per abitante. Con $a = 0.5$ ad ogni Regione si garantisce la spesa standard stimata più metà della differenza tra spesa storica e standard. Anche in questo caso si registrano variazioni significative, la graduatoria rimane invariata, ma cambiano gli importi. La Calabria perderebbe 146,34 euro pro-capite, il Molise 107,87 mentre la Basilicata subirebbe una diminuzione di 86,06 euro per abitante. La Liguria avrebbe una spesa aggiuntiva di 92 euro pro-capite, l'Abruzzo di 81,95 euro per abitante e la Toscana 60,40 euro pro-capite. La Puglia in questa ipotesi registrerebbe una variazione positiva della spesa per 29 euro pro-capite.

Tabella 2.15: Risultati della simulazione

Regioni	Alpha											
	I					0					Alpha	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	M	N	
	Riparto	Spesa storica	Residuo (C-B)	Riparto	Riparto pro-capite	Differenza con spesa storica pro-capite	Riparto	Riparto pro-capite	Differenza con spesa storica pro-capite	Riparto	Riparto pro-capite	Differenza con spesa storica pro-capite
Abruzzo	2048,07	1831,06	-217,01	1831,06	1382,99	0,00	2048,07	1546,90	163,91	1939,56	1464,94	81,95
Basilicata	774,38	876,10	101,72	876,10	1482,40	0,00	774,38	1310,28	-172,12	825,24	1396,34	-86,06
Calabria	2728,03	3315,63	587,60	3315,63	1651,45	0,00	2728,03	1358,78	-292,67	3021,83	1505,11	-146,34
Campania	7852,90	7545,50	-307,41	7545,50	1298,40	0,00	7852,90	1351,30	52,90	7699,20	1324,85	26,45
Emilia Romagna	6531,87	7020,54	488,66	7020,54	1641,92	0,00	6531,87	1527,64	-114,29	6776,21	1584,78	-57,14
Lazio	8893,88	9433,12	539,25	9433,12	1696,29	0,00	8893,88	1599,33	-96,97	9163,50	1647,81	-48,48
Liguria	3222,46	2925,06	-297,40	2925,06	1817,01	0,00	3222,46	2001,75	184,74	3073,76	1909,38	92,37
Lombardia	13406,92	12690,24	-716,68	12690,24	1316,09	0,00	13406,92	1390,41	74,33	13048,58	1353,25	37,16
Marche	2353,84	2443,32	89,48	2443,32	1573,23	0,00	2353,84	1515,61	-57,62	2398,58	1544,42	-28,81
Molise	487,63	556,85	69,22	556,85	1735,60	0,00	487,63	1519,86	-215,74	522,24	1627,73	-107,87
Piemonte	6844,54	6893,29	48,75	6893,29	1566,21	0,00	6844,54	1555,13	-11,08	6868,91	1560,67	-5,54
Puglia	5845,63	5609,15	-236,48	5609,15	1375,96	0,00	5845,63	1433,97	58,01	5727,39	1404,96	29,01
Toscana	6060,69	5616,46	-444,22	5616,46	1527,44	0,00	6060,69	1648,25	120,81	5838,57	1587,84	60,40
Umbria	1474,01	1551,69	77,69	1551,69	1754,42	0,00	1474,01	1666,58	-87,84	1512,85	1710,50	-43,92
Veneto	6270,09	6486,92	216,83	6486,92	1342,40	0,00	6270,09	1297,53	-44,87	6378,50	1319,96	-22,44
TOTALE	74794,91	74794,91	0,00	74794,91	1479,08	0,00	74794,91	1479,08	0,00	74794,91	1479,08	0,00

NOTE: Per ogni Regione la spesa standard (colonna A) è il prodotto tra spesa sanitaria storica regionale e la somma del prodotto di ogni indicatore regionale relativo (tabella 2.10) per il rispettivo peso (tabella 2.13, colonna D). Dalla differenza tra la spesa standard (colonna A) e la spesa storica (colonna B) si determina il residuo (colonna C). Nel riparto con alpha=1 ad ogni Regione viene assegnata la spesa standard più tutto il residuo (colonna D). La colonna E riporta la spesa pro-capite. Ogni regione riceve risorse finali pari alla spesa storica (colonna F). Con alpha=0 ogni Regione riceve solo la spesa standard (colonna G), che nella colonna H è espressa in termini pro-capite. Le Regioni ricevono un ammontare di risorse pro-capite diverso dalla spesa storica pro-capite (colonna I): alcune Regioni ricevono meno risorse rispetto al passato mentre altre risultano avvantaggiate dalla nuova ripartizione. Con alpha=0,5 le risorse si ripartiscono in proporzione alla spesa standard più metà del residuo (colonna L). La colonna M riporta quest'ultimo riparto in termini pro-capite. In questa ipotesi si riduce a metà la perdita di risorse per le Regioni più svantaggiate e si riduce dello stesso ammontare l'aumento di risorse per le Regioni che guadagnano dalla nuova ripartizione.

2.2.7 Conclusioni

In questa nota abbiamo definito una possibile strada per la determinazione della spesa standard in relazione alla spesa sanitaria. La procedura prevede l'utilizzo di una serie di indicatori socio-economici rivelatori del fabbisogno regionale e indicatori di costo dei servizi sanitari specifici più rilevanti dal punto di vista finanziario. Per quanto riguarda questi ultimi proponiamo l'utilizzo del numero di dimessi e costo unitario a seguito di un ricovero per pazienti acuti in regime ordinario delle malattie che hanno maggiore incidenza in termini di frequenza e di costo.

La simulazione porta alla determinazione per ogni Regione della spesa standard. Emerge un *ranking* di Regioni che perdono e guadagnano rispetto alla distribuzione storica; in particolare nel riparto interamente effettuato in base alla spesa standard, le Regioni più svantaggiate sono Calabria, Molise e Basilicata; mentre Liguria, Abruzzo e Toscana risultano essere le più favorite. La Puglia otterrebbe un incremento della spesa di 58 euro pro-capite. Il *ranking* rimane lo stesso, anche se i guadagni e le perdite si riducono, quando si decide di utilizzare un riparto che, pur tenendo conto della spesa standard, garantisca una quota pari al 50% della spesa storica.

L'applicazione della metodologia utilizzata in questo lavoro sarà oggetto di un futuro lavoro, già in cantiere, finalizzato alla stima della spesa standard di Assistenza ed Istruzione: le altre due funzioni fondamentali previste dalla legge 42/2009.

3.

LA STIMA DELLA SPESA STANDARD COMUNALE NELLA LEGGE DELEGA 42/2009: IL CASO DEI COMUNI PUGLIESI

3.1 *Introduzione*

La legge 5 maggio 2009 n. 42 prevede che per disegnare il sistema di finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, è necessario classificare “le spese relative alle funzioni di comuni, province e città metropolitane, in 1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale e 2) spese relative alle altre funzioni”.

Sulla determinazione delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali dei comuni, l’art. 20 (*Norme transitorie per gli enti locali*), dispone al comma 2 che “in sede di prima applicazione, nei decreti legislativi sono provvisoriamente considerate ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno *standard*, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell’articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194”. Tali spese sono nello specifico individuate al successivo comma 3:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall’ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
- b) funzioni di polizia locale;
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l’edilizia scolastica;
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell’ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- f) funzioni del settore sociale”.

I *policy practitioners* hanno sviluppato varie tecniche di stima del fabbisogno e/o costo standard degli enti locali compatibili con le infor-

mazioni disponibili. Nel nostro lavoro ci si avvale dell'analisi econometrica [Giarda 1968; Giarda e Ferrario 1991; Galmarini e Rizzo 2006; Capatano et al. 2008; Argentiero et al. 2009], utilizzando i dati di spesa storica dei comuni come variabile dipendente di un modello di regressione lineare che ha come variabili indipendenti degli indicatori di fabbisogno e/o costo come popolazione, quota di anziani, di giovani, ecc.. I pesi assegnati ai vari indicatori corrispondono ai coefficienti stimati attraverso la regressione e il fabbisogno/costo dei comuni è pari ai valori fittati che si ricavano dal modello stimato.

Questo lavoro stima le sei funzioni di spesa così come individuate dalla Legge delega ed inoltre, a differenza di precedenti esperienze italiane, identifica, determinanti di fabbisogno e di costo della spesa stimata e mette a confronto tre differenti tipi di riparto della spesa: uno che alloca la spesa corrente in base ai differenti fabbisogni, assumendo che tutti i comuni abbiano costi identici, un altro che alloca la spesa in base ai differenti costi, assumendo che tutti i comuni abbiano fabbisogni identici ed un terzo criterio misto che tiene conto, sia delle differenze di costo, che di quelle di fabbisogno [Bradbury et al. 1984]

Il lavoro al par. 3.2 descrive la banca dati che è stata utilizzata per stimare la spesa standard. Il paragrafo 3.3 illustra alcune statistiche descrittive dei comuni pugliesi. Il par. 3.4 descrive il modello per la stima della spesa standard e ne commenta i risultati con particolare attenzione per i comuni capoluogo. Il par. 3.5 descrive le metodologie proposte di riparto e il par. 3.6 discute i risultati. L'ultimo paragrafo conclude.

3.2 *Descrizione dei dati*

La stima della spesa standard si avvale di due tipi di informazione: le medie 2001-2006 dei dati finanziari di cassa, desunti dai consuntivi dei Comuni, che provengono dalla banca dati del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali⁵⁰ e i dati riguardanti le caratteristiche demografiche, geografiche e socioeconomiche, anch'essi medie 2001-2006, tratti dall' "Atlante Statistico dei Comuni",⁵¹ e dall'annuario statistico regionale "Puglia in cifre 2008".⁵²

⁵⁰ www.finanzalocale.interno.it/sitophp/home_finloc.php?Titolo=Certificati+Consuntivi

⁵¹ www.istat.it/dati/catalogo/20061102_00/

⁵² www.ipres.it

Aggregati di bilancio e finanziari

Abbiamo utilizzato, sia per le entrate, che per le spese, variabili di parte corrente in conto competenza: impegni per le spese e accertamenti per le entrate. Le variabili sono state deflazionate riportando tutti i valori al 2008 tramite il deflatore fornito dell'ISTAT.⁵³

La spesa corrente per ciascuna delle sei funzioni fondamentali (funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, polizia locale, istruzione pubblica, viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente e settore sociale) è stata depurata di interessi, oneri e ammortamenti.

È evidente che un Comune che dispone di maggiori entrate tributarie e risorse finanziarie è anche quello che, in genere, è in grado di sostenere un più elevato livello di spesa; per questo le variabili finanziarie scelte per spiegare la spesa sono l'ICI, che è il tributo proprio comunale di maggiore rilevanza finanziaria e i proventi riconducibili alle funzioni di spesa appena definite.

Per la funzione dei servizi generali di amministrazione, gestione e controllo abbiamo incluso i proventi derivanti da segreteria generale, ufficio tecnico e anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico (PRFF1); per la funzione di polizia locale quelli derivanti dalla polizia municipale (PRFF2); per l'istruzione pubblica i proventi derivanti dalla scuola materna, istruzione elementare, istruzione media, assistenza scolastica, trasporto, refezione, altri servizi, asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori (PRFF3). La funzione nel campo della viabilità e dei trasporti ottiene proventi dai servizi connessi a viabilità, circolazione stradale, nonché da quelli derivanti dai trasporti pubblici locali (PRFF4). Rientrano nella funzione riguardante la gestione del territorio e dell'ambiente i proventi (PRFF5) relativi a servizi urbanistici e di gestione del territorio, e quelli derivanti dal servizio smaltimenti rifiuti, a cui abbiamo anche sommato la TARSU e l'addizionale erariale sulla tassa smaltimento rifiuti. Infine, per quanto riguarda il settore sociale i proventi sono dovuti ai servizi di prevenzione e riabilitazione, strutture residenziali e di ricovero per anziani, assistenza e beneficenza pubblica, servizi diversi alla persona e servizio necroscopico e cimiteriale (PRFF6).

Infine abbiamo anche usato come determinanti della spesa la base imponibile IRPEF⁵⁴, e la ricchezza immobiliare⁵⁵.

⁵³ www.istat.it/prezzi/precon/rivalutazioni/val_moneta_2008.html

⁵⁴ http://www.finanze.it/export/finanze/Per_conoscere_il_fisco/Fiscalita_locale/imponirpef98.htm

⁵⁵ <http://portale.webifel.it/security.do?metodo=homepage>

I fattori geografici, demografici e socio-economici

Le caratteristiche geografiche, demografiche e socio-economiche che sono importanti nel determinare la spesa differiscono da una funzione di spesa all'altra.

La spesa della funzione di *amministrazione, gestione e controllo* può essere fortemente influenzata dal numero di pratiche burocratiche riguardanti l'apertura di esercizi commerciali o inerenti le famiglie, o ancora, dalla domanda di certificati o in generale di servizi amministrativi da parte di popolazione adulte o nuclei familiari. Tali caratteristiche possono essere ben catturate da variabili come il numero di addetti al settore privato, i nuclei familiari, gli adulti, le unità locali, e l'ampiezza della superficie totale.

Un comune avente quote di popolazione anziana, bambini e giovani, maggiore rispetto ad un altro comune, sostiene una spesa superiore per *polizia locale* dovuta ad una maggiore richiesta di protezione da parte dei cittadini; come d'altronde, un comune con un numero di abitazioni, unità locali, auto e motocicli superiore ad un altro, ha una spesa più elevata, dovuta ai maggiori controlli da parte delle autorità locali di polizia. Per questo le variabili scelte come determinanti delle spesa per polizia locale sono il numero di abitazioni, la lunghezza delle strade, la quota di anziani, bambini, giovani e adulti, le unità locali, gli addetti nel settore privato, il numero di auto e motocicli.

Per l'*istruzione pubblica* abbiamo utilizzato il numero di alunni per classe relativo alle scuole elementari, medie, superiori e asili, la quota di popolazione giovane e il numero di famiglie che, se elevato, implica con ogni probabilità un più alto numero di soggetti in età scolare.

Le determinanti scelte per *viabilità e trasporti* sono lunghezza delle strade, quota di anziani, giovani, adulti, una dummy pari ad 1 nel caso in cui il Comune abbia adottato un piano urbano del traffico, il numero di auto, autobus e motocicli. La quota di anziani, giovani e adulti è la parte di popolazione potenzialmente mobile, sia con i trasporti pubblici che con mezzi propri. Inoltre un parco veicolare (numero di auto, autobus e motocicli) ampio all'interno di un comune, implica un'elevata domanda di servizi come pulizia e manutenzione delle strade.

La funzione dedicata alla *gestione del territorio e dell'ambiente* è descritta da variabili dicotomiche come il piano insediamenti produttivi, il piano delle attività commerciali, il piano edilizia economica popolare, il piano urbano del traffico e il piano energetico. Anche gli addetti al settore privato e alle unità locali sono importanti determinanti poiché un elevato numero di unità produttive e locali può generare una maggior

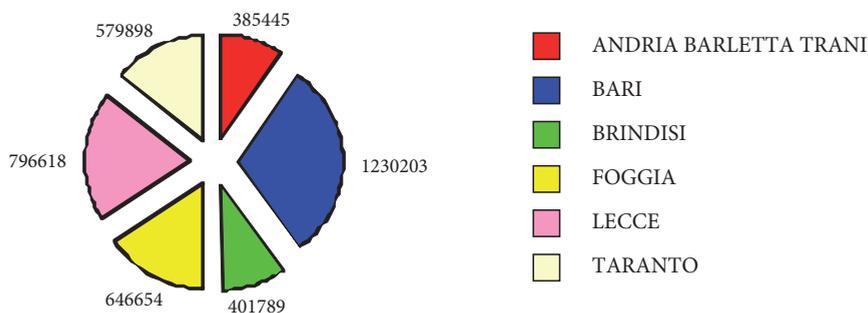
spesa in termini ambientali, a meno di economie di scala. Come ultima variabile specifica è stata inserita anche la densità.

In ultimo, per la funzione del *settore sociale*, utilizziamo la quota di anziani e bambini, così come il tasso di disoccupazione e la presenza di nuclei familiari. È ragionevole pensare che più alta è la quota di anziani, bambini e disoccupati maggiore è la spesa sociale per il Comune. Inoltre un'elevata presenza di unità locali sul territorio, porta presumibilmente con sé un basso livello di disoccupazione, alleggerendo così la spesa per questa funzione. Infine la variabile dicotomica “piano per l'edilizia economico popolare”, da conto di una possibile determinante specifica per i Comuni che hanno adottato il piano.

3.3 Statistiche descrittive socio-economiche e finanziarie

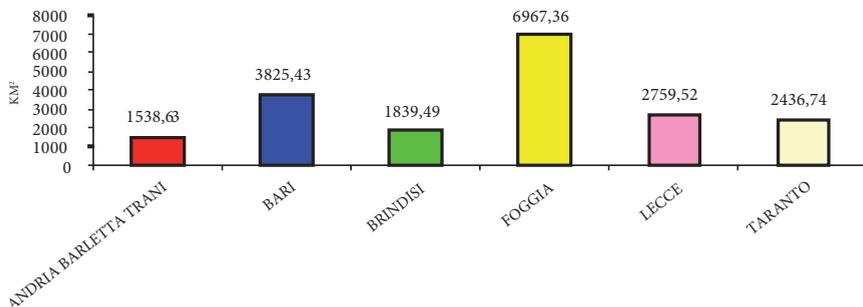
La provincia più popolosa (Fig. 3.1) è Bari con 1 milione e 230 mila abitanti, mentre quella meno abitata è la neo costituita Andria-Barletta-Trani con circa 385 mila abitanti. Spetta alla provincia di Lecce il primato per la numerosità dei comuni (97). Il comune più popoloso è Bari con circa 320 mila abitanti mentre il meno abitato è Celle di San Vito in provincia di Foggia con 193 abitanti.

Figura 3.1: Popolazione totale per Provincia.



La provincia più estesa è quella di Foggia con circa 7 mila km. quadrati e quella più piccola è Andria-Barletta-Trani (Fig. 3.2). L'estensione media dei comuni pugliesi, a seconda della provincia di appartenenza, va dai 28,45 km. quadrati della provincia di Lecce ai 154 della provincia di Andria-Barletta-Trani. Il comune con la superficie più vasta è Cerignola con quasi 600 km. quadrati, mentre il meno esteso è Isole Tremiti con circa 3 km. quadrati.

Figura 3.2: Superficie totale in km quadrati per provincia.



La spesa storica

La spesa pro-capite risulta particolarmente elevata per comuni molto piccoli, all'aumentare della popolazione la spesa pro-capite diminuisce, grazie alle economie di scala, fino raggiungere un minimo, dal quale poi la relazione con la popolazione si inverte diventando crescente, a causa delle diseconomie di congestione e della possibilità che comuni con elevata popolazione forniscano servizi di cui usufruiscano anche comuni limitrofi con popolazione inferiore.

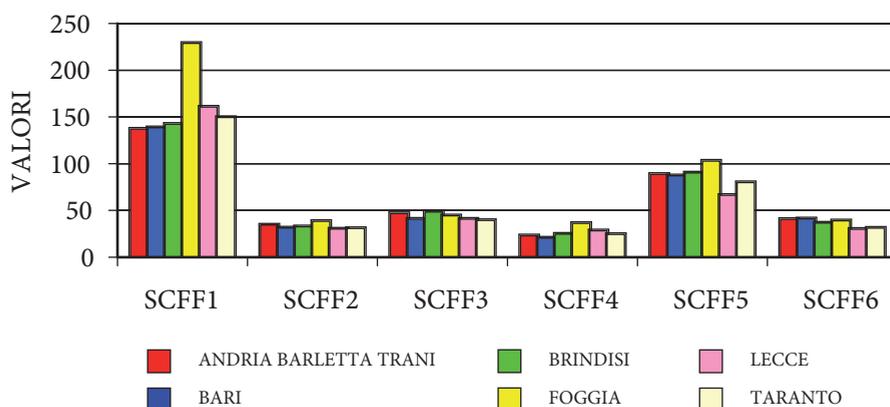
La relazione appena descritta risulta appropriata soprattutto per la funzione generale di amministrazione su cui si concentra la quota di risorse più elevata. I comuni della provincia di Foggia hanno il livello di spesa⁵⁶ pro-capite per le *funzioni generali di amministrazione e gestione e controllo (SCFF1)* più elevato. In particolare si noti che i comuni di tale provincia spendono mediamente 230 euro pro-capite; Celle di San Vito con i suoi 803 euro pro-capite è il comune con la spesa storica più elevata.⁵⁷ Per contro i comuni appartenenti alla nuova provincia di Andria-Barletta-Trani presentano la spesa storica più contenuta con 137 euro pro-capite; a livello comunale Surbo risulta essere il comune che spende meno con un valore pro-capite di 83 euro. Ancora i comuni foggiani sono quelli che più spendono nella *polizia locale (SCFF2)* con una media pro-capite di 38 euro; per contro i comuni della provincia di Lecce registrano in media, la spesa più contenuta: circa 30 euro pro-capite. Celle di San Vito con 143 euro pro-capite è il comune che più spende tra tutti

⁵⁶ I livelli di spesa pro-capite provinciali sono calcolati come media semplice della spesa storica pro-capite dei comuni appartenenti a quella determinata provincia.

⁵⁷ Nel leggere questo risultato e anche quelli successivi riguardanti il comune di Celle di San Vito è necessario tener conto del fatto che tale comune ha il più basso numero di abitanti della Puglia (193).

i comuni pugliesi, mentre Castri di Lecce con 10 euro pro-capite ha la spesa storica in polizia locale più bassa della regione. I comuni della provincia di Brindisi registrano in media il valore più elevato di spesa storica per la funzione di *istruzione pubblica*, con 48.5 euro pro capite, mentre il valore più basso è per i comuni della provincia di Taranto: circa 40 euro pro-capite. Se spostiamo l'attenzione al singolo comune, Bari e le Isole Tremiti sono quelli che rispettivamente hanno i livelli massimi (107.32) e minimi (9.42) di spesa per istruzione pubblica.

Figura 3.3: Spesa corrente pro-capite per funzioni primarie.
Valori pro-capite comunali medi per provincia.



Nella funzione *viabilità e trasporti* (SCFF4) i comuni della provincia di Foggia spendono mediamente 36 euro pro-capite (il valore più elevato della Regione) per contro i comuni della provincia di Bari registrano in media, una spesa pro-capite di 20 euro (valore più basso della Regione). Il primato di spesa a livello comunale spetta alle Isole Tremiti il cui dato sfiora 135 euro pro-capite; al contrario il comune di Taranto ha la spesa inferiore con 1.84⁵⁸ euro pro-capite. Anche per la funzione *gestione del Territorio* (SCFF5) i comuni della provincia di Foggia presentano un dato che in media è il più elevato: 103 euro pro-capite contro i 66 euro pro-capite dei comuni della provincia di Lecce. Le Isole Tremiti spendono più di tutti: 535 euro pro-capite. Nella funzione del *Settore Sociale* (SCFF6) si registrano livelli di spesa massima per i comuni della provincia di Bari con una spesa pro-capite di 41 euro contro i circa 30 dei comuni leccesi. Celle di San Vito ha la spesa più elevata con circa 195

⁵⁸ Bisogna comunque tenere presente che i dati consuntivi del Comune di Taranto per questa funzione di spesa sono disponibili per il 2004.

euro pro capite mentre Cavallino ha la spesa minima (6.85 euro pro-capite).

3.4 *La stima della spesa standard*

Il concetto di spesa standard è una nozione *derivata* sulla base dei comportamenti medi (standard appunto) adottati dai comuni, determinati da specifici indicatori oggettivi di costo e/o fabbisogno che fanno riferimento alle caratteristiche demografiche, geografiche, sociali ed economiche tipiche di ciascun comune.

Il *primo stadio* per ottenere la spesa standard è quello di effettuare una regressione ai minimi quadrati che permette di individuare la relazione statistica che lega la spesa (variabile dipendente) ad una serie di determinanti socio-economiche oggettive (variabili indipendenti o regressori). Si ottengono così i coefficienti delle determinanti. Al *secondo stadio* tali coefficienti (gli stessi per ogni comune) vanno moltiplicati per il corrispondente valore che la variabile assume nel Comune di cui si intende calcolare la spesa standard o per un ipotetico valore che si ritiene opportuno *forzare* per il Comune considerato; dalla somma dei prodotti ottenuti per ogni variabile indipendente si ricava la spesa standard del comune considerato.

La Tabelle 3.2-3.7 associano a ciascuna delle determinanti geografiche, demografiche e socio-economiche delle sei funzioni di spesa analizzate un coefficiente, che è lo stesso per tutti i comuni. I risultati sono ricavati moltiplicando il coefficiente che nelle Tabelle è associato alla corrispondente variabile indipendente per il relativo valore comunale che la medesima variabile assume o si desidera debba assumere. La somma verticale dei prodotti così ottenuti, permette di pervenire alla spesa standard. Per ragioni pratiche si è scelto di presentare solo i comuni capoluogo di provincia.

Tabella 3.1: le determinanti della spesa standard

VARIABILE	DESCRIZIONE	MACRO CATEGORIA	COSTO FABB	ANNI DISPONIBILI	FONTE
PIANURA	Dummy: 1= comune di pianura; 0=no	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	IPRES
COLLINA	Dummy: 1= comune di collina; 0=no	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	IPRES
ZONA_TURISTICA	Dummy: 1= zona turistica alta intensità; 0=no	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	IPRES
ZONA_LITORANEA	Dummy: 1= zona litoranea; 0=no	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	IPRES
PIA_REG_APP	Dummy: 1= piano regolatore approvato; 0=no	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	MIN. INTERNO
PIA_REG_ADOT	Dummy: 1= piano regolatore adottato; 0=no	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	MIN. INTERNO
PROG_FABBRICA	Dummy: 1= programma di fabbrica adottato; 0=no	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	MIN. INTERNO
PROG_PLUR_ATT	Dummy: 1= programma pluriennale delle attività; 0=no	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	MIN. INTERNO
PIANO_ED_EC_POP	Dummy: 1= piano edilizia economica popolare; 0=no	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	MIN. INTERNO
PIANO_INSED_PRO	Dummy: 1= piano insediamenti produttivi; 0=no	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	MIN. INTERNO
PIANO_ATT_COMM	Dummy: 1= piano attività commerciali; 0=no	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	MIN. INTERNO
PIANO_URB_TRAFF	Dummy: 1= piano urbano del traffico; 0=no	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	MIN. INTERNO
PIANO_ENERGETICO	Dummy: 1= piano energetico; 0=no	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	MIN. INTERNO
EXTUR	Exp(presenze turistiche pro-capite), valore medio comunale	ECO-FINANZIARIE	FABBISOGNO	2002-2005	IPRES
ELEM	Numero alunni alle elementari per classe, valore medio comunale	SOCIO-DEMOGRAFICHE	FABBISOGNO	2001-2006	IPRES
MEDIE	Numero alunni alle medie per classe, valore medio comunale	SOCIO-DEMOGRAFICHE	FABBISOGNO	2001-2006	IPRES
SUPERIORI	Numero alunni alle superiori per classe, valore medio comunale	SOCIO-DEMOGRAFICHE	FABBISOGNO	2001-2006	IPRES
ASILO	Numero alunni all'asilo per classe, valore medio comunale	SOCIO-DEMOGRAFICHE	FABBISOGNO	2001-2006	IPRES
RICCHEZZA_IMM	Valore immobiliare pro-capite, media comunale	ECO-FINANZIARIE	FABBISOGNO	2002	IFEL
CONTRIBUENTI	Numero di contribuenti, valore medio comunale	ECO-FINANZIARIE	FABBISOGNO	2001-2006	MIN. INTERNO
POP_TOT	Popolazione comunale, valore medio	SOCIO-DEMOGRAFICHE	COSTO	2001-2006	ISTAT
TIASSO_DISOCC	Tasso di disoccupazione relativo alla popolazione di 15 anni e oltre di età	ECO-FINANZIARIE	FABBISOGNO	2001, 2005, 2006	IPRES
ADD_PRIVATO	Addetti al settore privato pro-capite, valore medio comunale	ECO-FINANZIARIE	FABBISOGNO	2001, 2005, 2006	IPRES
ABITAZIONI	Numero di abitazioni pro-capite, valore medio comunale	ECO-FINANZIARIE	FABBISOGNO	2001, 2005	IPRES
IRPEF	Base imponibile Irpef pro-capite, valore medio comunale	ECO-FINANZIARIE	FABBISOGNO	2001-2006	MIN. ECONOMIA
NUCLEI_FAM	Numero di nuclei familiari, valore medio comunale	SOCIO-DEMOGRAFICHE	FABBISOGNO	2001-2006	ISTAT
AUTO	Numero di auto pro-capite, valore medio comunale	ECO-FINANZIARIE	FABBISOGNO	2002-2004	ISTAT
MOTOCICLI	Numero di motocicli pro-capite, valore medio comunale	ECO-FINANZIARIE	FABBISOGNO	2002-2004	ISTAT
AUTOBUS	Numero di autobus pro-capite, valore medio comunale	ECO-FINANZIARIE	COSTO	2002-2004	ISTAT
UNITA_LOCALI	Numero di attività rivolto agli esercizi commerciali, valore medio comunale	ECO-FINANZIARIE	FABBISOGNO	2001-2006	IPRES
SUPERFICIE_TOT	Superficie totale in km quadrati pro-capite, valore medio comunale	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	ISTAT

FRAZ_GEOG	Numero di frazioni geografiche	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	MIN. INTERNO
LUNG_STR_EST	Km di strade esterne pro-capite, valore medio comunale	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	MIN. INTERNO
LUNG_STR_INT	Km di strade interne pro-capite, valore medio comunale	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	MIN. INTERNO
ANZIANI	Quota pro capite popolazione in età superiore a 65 anni, valore medio comunale	SOCIO-DEMOGRAFICHE	FABBISOGNO	2001-2006	ISTAT
BAMBINI	Quota pro capite popolazione in età compresa tra 0 e 5 anni, valore medio comunale	SOCIO-DEMOGRAFICHE	FABBISOGNO	2001-2006	ISTAT
GIOVANI	Quota pro capite popolazione in età compresa tra 14 e 18 anni, valore medio comunale	SOCIO-DEMOGRAFICHE	FABBISOGNO	2001-2006	ISTAT
ADOLESCENTI	Quota pro capite popolazione in età compresa tra 6 e 13 anni, valore medio comunale	SOCIO-DEMOGRAFICHE	FABBISOGNO	2001-2006	ISTAT
ADULTI	Quota pro capite popolazione in età compresa tra 19 e 64 anni, valore medio comunale	SOCIO-DEMOGRAFICHE	FABBISOGNO	2001-2006	ISTAT
DENSITA_URB	Inverso della superficie urbana, quota pro-capite, valore medio comunale	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	NS. ELABORAZ
DENSITA	Inverso della superficie, quota pro-capite, valore medio comunale	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	NS. ELABORAZ
ALTIMETRIA	Altezza media comunale	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	ISTAT
Capoluogo	Dummy: 1=comune capoluogo di provincia; 0=no	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	MIN. INTERNO
POP_INVERSA1	1/POP_TOT, valore medio comunale	SOCIO-DEMOGRAFICHE	COSTO	2001-2006	NS. ELABORAZ
POP_INVERSA2	1/POP_TOT2, valore medio comunale	SOCIO-DEMOGRAFICHE	COSTO	2001-2006	NS. ELABORAZ
DINAMICA_POP	Descritta a nota	SOCIO-DEMOGRAFICHE	COSTO	2001-2006	NS. ELABORAZ
PRFF1-PRFF6	Valore proventi pro-capite imputabili alle funzioni di spesa, valore medio comunale	ECO-FINANZIARIE	FABBISOGNO	2001-2006	MIN. INTERNO
PRFF2_GEN	Valore proventi pro-capite imputabili alla funzione di spesa 2, valore medio comunale	ECO-FINANZIARIE	FABBISOGNO	2001-2006	MIN. INTERNO
PRFF2_COD_STR	Valore proventi pro-capite imputabili alla funzione di spesa 2, valore medio comunale	ECO-FINANZIARIE	FABBISOGNO	2001-2006	MIN. INTERNO
ICI	Gettito ICI pro-capite, valore medio comunale	ECO-FINANZIARIE	FABBISOGNO	2001-2006	MIN. INTERNO
ITER	POP_TOT * SUPERFICIE_TOT	GEO-MORFOLOGICHE	COSTO	2001-2006	NS. ELABORAZ
POP2	(POP_TOT) ²	SOCIO-DEMOGRAFICHE	COSTO	2001-2006	NS. ELABORAZ

Note: DINAMICA_POP è una variabile costruita per catturare l'andamento della spesa standard in funzione della popolazione, in particolare misura il tasso di variazione delle popolazioni, ed è pari al rapporto fra la popolazione media del periodo 1991-1996 e popolazione media del periodo 2001-2006, meno uno. DENSITA_URB sono rispettivamente il rapporto tra la popolazione e la superficie totale e urbana. UNITA_LOCALI unità di esercizi preposti al commercio e quindi al settore privato ADD_PRIVATO somma degli addetti nel settore agricolo, industriale e commerciale

Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo

Tabella 3.2: Stima della spesa standard nei capoluoghi pugliesi: funzioni generali di amministrazione

VARIABILI	ANDRIA	BARI	BRINDISI	FOGGIA	LECCE	TARANTO
COSTANTE	423.47	423.47	423.47	423.47	423.47	423.47
PIANURA	0.00	11.52	11.52	11.52	11.52	11.52
MONTAGNA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ZONA_LITORANEA	0.00	-8.54	-8.54	0.00	-8.54	-8.54
PIA_REG_ADOT	5.52	0.00	5.52	0.00	5.52	0.00
EXTUR	0.40	0.92	1.10	0.35	3.16	0.56
POP_TOT	-160.03	-529.04	-147.07	-256.24	-144.81	-331.05
ADD_PRIVATO	7.11	8.86	6.45	6.41	9.34	25.31
IRPEF	26.96	63.31	46.82	47.49	67.76	55.06
NUCLEI_FAM	200.59	780.75	205.58	333.71	240.98	457.81
GIOVANI	18.02	14.32	16.36	16.51	13.43	15.83
ADULTI	-385.09	-394.23	-393.03	-389.26	-391.63	-392.18
ALTIMETRIA	-0.07	0.00	-0.01	-0.02	-0.03	0.00
AUTOBUS	-2.16	-12.68	-7.99	-3.06	-8.73	-7.68
UNITA_LOCALI	-86.07	-271.71	-49.26	-97.04	-98.89	-120.63
SUPERFICIE_TOT	6.14	0.53	5.38	4.78	3.97	1.58
capoluogo	54.41	54.41	54.41	54.41	54.41	54.41
POP_INVERSA	1.10	0.33	1.21	0.69	1.22	0.53
PRFF1	15.12	5.97	6.12	8.78	6.85	3.57
ICI	24.69	43.03	31.60	28.34	42.12	34.95
ITER	-24.48	-6.97	-19.71	-30.48	-14.31	-13.05
Bari	0.00	-4.62	0.00	0.00	0.00	0.00
Brindisi	0.00	0.00	-5.37	0.00	0.00	0.00
Foggia	0.00	0.00	0.00	-3.42	0.00	0.00
Lecce	0.00	0.00	0.00	0.00	0.18	0.00
Taranto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
SPESA STANDARD	125.64	179.61	184.55	156.92	216.97	211.46

Il comuni capoluogo montani (identificati tramite la variabile dummy MONTAGNA) hanno una spesa superiore di 38 euro pro-capite. Significative sono la popolazione (di segno negativo) e la popolazione inversa (segno positivo). Anche la superficie pro capite è determinante e con segno positivo: nel comune di Bari la spesa si traduce in 50 centesimi pro-capite, fino ai 6 euro del comune di Andria.

Per quanto riguarda i fattori socio-economici, significative e di segni positivo sono le presenze turistiche e la presenza di nuclei familiari. In particolare Bari registra la spesa pro-capite massima di 780 euro, contro i 200 di Andria. Anche le presenze turistiche risultano determinanti per questa funzione e si traducono in una spesa pro-capite di 3 euro nel comune di Lecce, contro i soli 40 centesimi in quello di Andria.

La quota di addetti del settore privato (indicatore che esprime la domanda di infrastrutture da parte delle imprese) risulta essere significativa, e genera una spesa di 25 euro nel comune di Taranto e circa 7 euro pro-capite nel comune di Brindisi. Le unità locali invece hanno segno negativo, evidenziando la presenza di economie di scala: in particolare la presenza di un'unità locale aggiuntiva genera una diminuzione di spesa pari a circa 270 euro pro-capite per il comune di Bari fino ai 50 euro per Brindisi.

Sia la base imponibile Irpef che il gettito Ici incidono, garantendo rispettivamente 67 euro pro-capite per Lecce e 43 per Bari (i comuni che registrano i valori più elevati tra i capoluoghi).

La spesa standard per ciascun comune si ottiene sommando verticalmente tutti i valori associati a ciascuna variabile: il comune capoluogo con la spesa pro-capite più contenuta è Andria con 125 euro, mentre Lecce risulta quello più dispendioso con oltre 215 euro.

Polizia Locale

La tabella 3.3 è dedicata alla Polizia locale. La popolazione (e in particolare le sue varianti, come popolazione inversa e popolazione al quadrato) e densità, sono significative. I comuni situati in pianura hanno una spesa pro-capite inferiore di circa 3,50 centesimi di euro rispetto agli altri, diversamente da quanto avviene per i comuni situati nelle zone litoranee (e quindi presumibilmente a più elevata intensità turistica) che in media sostengono una spesa più elevata di quasi 4 euro. La lunghezza delle strade comporta per un comune avente un valore medio di km di strade interne, un decremento di spesa di circa 60 centesimi.

Tabella 3.3: Stima della spesa standard nei capoluoghi pugliesi: funzione di polizia locale

VARIABILI	ANDRIA	BARI	BRINDISI	FOGGIA	LECCE	TARANTO
COSTANTE	-193.40	-193.40	193.40	-193.40	193.40	-193.40
PIANURA	0.00	-3.39	-3.39	-3.39	-3.39	-3.39
ZONA_LITORANEA	0.00	3.73	3.73	0.00	3.73	3.73
PROG_PLU_ATT	2.04	0.00	0.00	0.00	2.04	0.00

PIANO_ED_EC_POP	-1.32	-1.32	-1.32	-1.32	-1.32	0.00
PIANO_INSED_ PRODIVI	1.30	0.00	0.00	1.30	1.30	0.00
EXTUR	0.05	0.11	0.13	0.04	0.38	0.07
RICCHEZZA_IMM	-9.43	-19.44	-11.96	-11.28	-17.96	-13.33
CONTRIBUENTI	-13.52	-16.77	-15.09	-15.54	-17.64	-15.65
ADD_PRIVATO	-2.18	-2.72	-1.98	-1.97	-2.87	-7.78
ABITAZIONI	-2.96	-3.08	-3.04	-2.70	-3.97	-3.15
IRPEF	7.39	17.36	12.84	13.02	18.58	15.10
LUNG_STR_EST	-0.06	0.00	-0.03	-0.05	-0.04	-0.02
LUNG_STR_INT	-0.16	-0.17	-0.12	-0.18	-0.13	-0.06
ANZIANI	39.65	55.05	48.51	48.76	60.85	52.72
BAMBINI	26.00	18.28	19.88	21.43	16.63	17.39
GIOVANI	64.17	50.99	58.27	58.81	47.82	56.38
ADULTI	92.28	94.47	94.18	93.28	93.85	93.98
DENSITA	1.65	19.17	1.89	2.12	2.56	6.41
ALTIMETRIA	0.01	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00
AUTO	7.07	8.61	8.49	7.90	10.92	8.30
MOTOCICLI	1.59	3.21	2.44	1.56	3.95	2.74
AUTOBUS	-0.27	-1.59	-1.00	-0.38	-1.09	-0.96
UNITA_LOCALI	-22.25	-70.23	-12.73	-25.08	-25.56	-31.18
capoluogo	10.93	10.93	10.93	10.93	10.93	10.93
PRFF2_COD_STR	2.46	4.80	1.04	2.72	8.55	0.00
ICI	18.55	32.33	23.74	21.29	31.64	26.26
POP2	5.92	64.67	5.00	15.22	4.85	25.36
POP_INVERSA2	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Bari	0.00	-5.57	0.00	0.00	0.00	0.00
Brindisi	0.00	0.00	-4.38	0.00	0.00	0.00
Foggia	0.00	0.00	0.00	-2.01	0.00	0.00
Lecce	0.00	0.00	0.00	0.00	-4.11	0.00
Taranto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-7.00
SPESA STANDARD	35.53	66.02	42.62	41.08	47.10	43.43

Le quote di popolazione anziana, bambini e giovani (ossia coloro che esprimono una domanda di protezione maggiore rispetto gli adulti) sono statisticamente significative e tutte positive. In particolare, la spesa generata dal capoluogo avente la quota più elevata di anziani è di circa 60 euro (Lecce); così come nello stesso comune, la spesa generata dalla quota di bambini è di circa 16 euro contro i 26 del comune di Andria (il comune più *giovane* tra i capoluoghi).

La spesa pro-capite in Polizia locale diminuisce all'aumentare del numero di abitazioni, unità locali e addetti al settore privato. Il decremento di spesa è di circa 4 euro pro-capite per le abitazioni (massimo decremento raggiunto da Lecce), 70 euro per gli esercizi commerciali nel comune di Bari e circa 8 euro per gli addetti nel settore privato a Taranto. Il parco veicolare è positivo e significativo: la spesa generata da un valore delle auto nel comune di Lecce raggiunge gli 11 euro pro-capite, mentre per i motocicli la spesa massima è registrata sia a Bari che Lecce.

Si segnala inoltre, la significatività della base imponibile Irpef, e gettito Ici. Anche i proventi derivanti dalle sanzioni per violazione del codice della strada (PRFF2 COD STRADA) sono significativi.

Infine Bari e Andria fanno registrare i picchi di spesa standard massima e minima relativamente a questa funzione, mentre sono in linea (dai 40 ai 47 euro pro-capite) i restanti comuni capoluogo.

Istruzione Pubblica

Tabella 3.4: Stima della spesa standard nei capoluoghi pugliesi: funzione di istruzione pubblica

VARIABILI	ANDRIA	BARI	BRINDISI	FOGGIA	LECCE	TARANTO
COSTANTE	-46.89	-46.89	-46.89	-46.89	-46.89	-46.89
PIANURA	0.00	-5.14	-5.14	-5.14	-5.14	-5.14
MONTAGNA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ELEM	-9.46	-8.89	-8.50	-8.77	-9.31	-9.08
MEDIE	9.01	8.99	9.19	9.05	9.66	9.18
SUPERIORI	2.24	2.19	2.27	2.12	2.16	2.10
ASILO	-2.77	-2.64	-2.65	-2.43	-2.93	-2.80
NUCLEI_FAM	28.14	109.53	28.84	46.81	33.81	64.22
GIOVANI	25.98	20.65	23.59	23.81	19.36	22.83
ADULTI	38.98	39.91	39.78	39.40	39.64	39.70
DENSITA	2.31	26.84	2.64	2.97	3.58	8.97
AUTO	10.66	12.98	12.81	11.92	16.47	12.51
MOTOCICLI	-5.22	-10.52	-7.99	-5.13	-12.98	-8.99
SUPERFICIE_TOT	3.16	0.27	2.77	2.46	2.04	0.81
SUPERFICIE_URB	-0.05	-0.26	-0.03	-0.19	-0.28	-0.25
capoluogo	15.06	15.06	15.06	15.06	15.06	15.06
PRFF3	9.32	6.10	12.63	3.50	7.21	4.78
POP2	-5.81	-63.44	-4.91	-14.93	-4.76	-24.88
POP_INVERSA2	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Bari	0.00	-1.90	0.00	0.00	0.00	0.00

Brindisi	0.00	0.00	10.15	0.00	0.00	0.00
Foggia	0.00	0.00	0.00	3.13	0.00	0.00
Lecce	0.00	0.00	0.00	0.00	12.88	0.00
Taranto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.81
SPESA STANDARD	74.68	102.83	83.62	76.77	79.58	87.95

Nell'istruzione pubblica (tabella 3.4) la popolazione (al quadrato) e la popolazione inversa hanno segno negativo.

La variabile relativa a “numero alunni in scuole elementari” risulta essere significativa con segno negativo; un “numero di alunni in scuole elementari” nel comune di Andria genera una minor spesa approssimabile a 10 euro pro-capite. Rilevante è pure la presenza di nuclei familiari, il cui valore genera una spesa di circa 110 euro pro-capite a Bari contro i soli 28 euro nei comuni di Andria e Brindisi. Inoltre, la variabile dicotomica “capoluogo” ci suggerisce i comuni che stiamo analizzando sostengono una spesa, in media superiore di 15 euro pro-capite, rispetto a tutti gli altri comuni della Puglia. Anche per questa funzione, i proventi sono significativi e positivi: un livello di proventi medio genera una spesa di circa 8 euro pro-capite.

La spesa standard calcolata per questa funzione raggiunge il livello massimo nel capoluogo barese, mentre Andria e Foggia sembrano essere più virtuosi con 75 euro pro-capite.

Viabilità e trasporti

Tabella 3.5: Stima della spesa standard nei capoluoghi pugliesi: funzione viabilità e trasporti

VARIABILI	ANDRIA	BARI	BRINDISI	FOGGIA	LECCE	TARANTO
COSTANTE	-88.80	-88.80	-88.80	-88.80	-88.80	-88.80
PIANURA	0.00	2.26	2.26	2.26	2.26	2.26
ALTA_SISMICITA	0.00	0.00	0.00	8.78	0.00	0.00
ZONA_LITORANEA	0.00	1.82	1.82	0.00	1.82	1.82
PIANO_INSED_PRODIVI	2.68	0.00	0.00	2.68	2.68	0.00
PIANO_URB_TRAF	-2.06	0.00	-2.06	-2.06	-2.06	0.00
POP_TOT	-56.18	-185.74	-51.64	-89.96	-50.84	-116.23
ADD_PRIVATO	-3.93	-4.90	-3.57	-3.54	-5.17	-14.00
NUCLEI_FAM	64.95	252.79	66.56	108.05	78.03	148.23
LUNG_STR_EST	0.01	0.00	0.01	0.01	0.01	0.00
LUNG_STR_INT	0.36	0.39	0.27	0.42	0.31	0.14
ANZIANI	10.33	14.34	12.63	12.70	15.85	13.73

GIOVANI	9.19	7.30	8.35	8.42	6.85	8.08
ADULTI	62.22	63.70	63.50	62.89	63.28	63.37
AUTO	-3.59	-4.38	-4.32	-4.02	-5.55	-4.22
MOTOCICLI	0.11	0.23	0.17	0.11	0.28	0.20
AUTOBUS	0.48	2.85	1.80	0.69	1.96	1.73
SUPERFICIE_TOT	0.11	0.01	0.10	0.09	0.07	0.03
capoluogo	10.09	10.09	10.09	10.09	10.09	10.09
POP_INVERSA	0.41	0.12	0.45	0.26	0.45	0.20
PRFF4	1.86	3.07	0.27	7.00	0.25	0.13
ICI	11.74	20.46	15.03	13.48	20.02	16.62
ITER	14.61	4.16	11.77	18.19	8.54	7.79
POP2	-2.01	-21.93	-1.70	-5.16	-1.64	-8.60
POP_INVERSA2	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Bari	0.00	7.38	0.00	0.00	0.00	0.00
Brindisi	0.00	0.00	10.06	0.00	0.00	0.00
Foggia	0.00	0.00	0.00	1.10	0.00	0.00
Lecce	0.00	0.00	0.00	0.00	13.55	0.00
Taranto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.28
SPESA STANDARD	32.59	85.23	53.05	63.68	72.24	47.83

La lunghezza delle strade interne (tabella 3.5) risulta significativa e con segno positivo mentre non vi è differenza per i comuni che sono situati in pianura, né per i comuni che hanno adottato il piano urbano del traffico (entrambe le variabili non risultano significative). Diversa riflessione per i comuni classificati ad alta sismicità (per questi l'incremento di spesa è di 9 euro pro-capite) e per i comuni che hanno adottato il piano relativo agli insediamenti produttivi (incremento di spesa di circa 2.70 euro pro-capite). La popolazione risulta essere significativa, ma con coefficiente negativo.

Il parco veicolare (auto, autobus e motocicli) non è statisticamente significativo, mentre risultano importanti le quote di popolazione (anziani, giovani e adulti) considerate come potenziali guidatori o utilizzatori di trasporti e quindi suscettibili di esprimere una domanda in termini di sicurezza stradale, pulizia e manutenzione strade nonché di mezzi pubblici. Nello specifico, gli anziani generano una spesa di 15 euro pro-capite nel comune di Lecce contro i 10 in quello di Andria (i rispettivi comuni con quote maggiori e minori di anziani; mentre gli adulti generano una spesa di circa 64 euro pro-capite nel comune di Taranto (massimo valore), anche se tale valore è in linea con quello presente per gli altri comuni capoluogo.

PIANO_URB_TRAF	2.22	0.00	2.22	2.22	2.22	0.00
PIANO_ENERGETICO	11.74	11.74	0.00	0.00	0.00	0.00
ADD_PRIVATO	-3.95	-4.92	-3.58	-3.56	-5.19	-14.06
NUCLEI_FAM	65.18	253.69	66.80	108.43	78.30	148.76
LUNG_STR_INT	0.27	0.29	0.20	0.31	0.23	0.10
DENSITA	4.54	52.69	5.18	5.84	7.03	17.62
ALTIMETRIA	-0.21	0.00	-0.02	-0.07	-0.07	-0.01
UNITA_LOCALI	-27.88	-88.02	-15.96	-31.44	-32.03	-39.08
POP_INVERSA	0.67	0.20	0.74	0.42	0.74	0.33
DINAMICA_POP1	16.04	-15.74	-19.42	-3.06	-36.04	-29.94
DINAMICA_POP2	-16.74	17.31	21.48	3.30	40.90	33.66
PRFF5	42.67	72.06	96.65	81.87	100.10	76.30
ICI	25.63	44.66	32.80	29.42	43.71	36.28
POP2	-19.15	-209.10	-16.17	-49.20	-15.68	-82.00
POP_INVERSA2	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Bari	0.00	-11.77	0.00	0.00	0.00	0.00
Brindisi	0.00	0.00	-4.18	0.00	0.00	0.00
Foggia	0.00	0.00	0.00	4.64	0.00	0.00
Lecce	0.00	0.00	0.00	0.00	-13.03	0.00
Taranto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-12.70
SPESA STANDARD	103.64	114.93	158.57	131.19	165.57	128.13

Il gettito ICI e i proventi specifici derivanti da questa funzione sono significativi e con segno positivo.

La spesa standard nei comuni capoluogo è superiore ai 100 euro pro-capite, registrando il picco massimo nei comuni di Brindisi e Lecce con oltre 150 euro.

Settore sociale

Tabella 3.7: Stima della spesa standard nei capoluoghi pugliesi: funzione settore sociale

VARIABILI	ANDRIA	BARI	BRINDISI	FOGGIA	LECCE	TARANTO
COSTANTE	-196.43	-196.43	-196.43	-196.43	-196.43	-196.43
MONTAGNA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ZONA_TURISTICA	4.05	4.05	4.05	4.05	4.05	4.05
PROG_PLU_ATT	-2.69	0.00	0.00	0.00	-2.69	0.00
PIANO_ED_EC_POP	1.06	1.06	1.06	1.06	1.06	0.00
PIANO_INSED_PRODIVI	-1.08	0.00	0.00	-1.08	-1.08	0.00

PIANO_ATT_COMM	2.40	2.40	2.40	2.40	2.40	0.00
PIANO_URB_TRAF	-2.87	0.00	-2.87	-2.87	-2.87	0.00
PIANO_ENERGETICO	13.87	13.87	0.00	0.00	0.00	0.00
TASSO_DISOCC	8.93	7.24	7.98	7.87	6.97	6.93
NUCLEI_FAM	54.07	210.46	55.42	89.95	64.96	123.41
LUNG_STR_EST	0.14	0.00	0.08	0.13	0.10	0.04
LUNG_STR_INT	-0.63	-0.68	-0.47	-0.74	-0.54	-0.25
ANZIANI	23.26	32.29	28.45	28.60	35.69	30.93
BAMBINI	39.54	27.80	30.23	32.59	25.28	26.45
ADULTI	160.12	163.92	163.43	161.86	162.84	163.07
AUTOBUS	-1.83	-10.74	-6.76	-2.59	-7.39	-6.51
UNITA_LOCALI	-39.95	-126.11	-22.86	-45.04	-45.90	-55.99
POP_INVERSA	0.18	0.05	0.20	0.11	0.20	0.09
DINAMICA_POP1	-2.41	2.36	2.92	0.46	5.41	4.50
PRFF6	3.20	2.15	0.49	1.21	5.31	1.44
POP2	-6.94	-75.79	-5.86	-17.83	-5.68	-29.72
Bari	0.00	0.41	0.00	0.00	0.00	0.00
Brindisi	0.00	0.00	-3.65	0.00	0.00	0.00
Foggia	0.00	0.00	0.00	-7.45	0.00	0.00
Lecce	0.00	0.00	0.00	0.00	-9.63	0.00
Taranto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-9.26
SPESA STANDARD	55.98	58.31	57.80	56.25	42.05	62.75

La popolazione al quadrato è negativa, la popolazione inversa è positiva e la dinamica della popolazione ha un coefficiente positivo: tutti e tre i coefficienti sono statisticamente significativi (tabella 3.7).

I coefficienti di anziani e bambini sono entrambi significativi e positivi. La popolazione anziana genera un valore massimo di spesa di 35 euro pro-capite (comune di Lecce). La quota di bambini genera una spesa pro-capite di 40 euro nel comune di Andria (massimo valore) contro i 25 nel comune di Lecce. La quota relativa agli adulti conduce ad una spesa uniforme per tutti i comuni capoluogo pari a circa 160 euro pro-capite. Il tasso di disoccupazione (coefficiente positivo) determina una spesa pro-capite compresa tra i 7 euro pro-capite di Taranto e gli 8 di Brindisi. Il numero di nuclei familiari incide positivamente sulla spesa (210 euro pro-capite è la spesa sostenuta dal comune di Bari, seguito da Taranto con 194).

Gli esercizi commerciali hanno segno negativo: il motivo può essere dovuto al fatto che maggiore è la presenza di esercizi commerciali, maggiore è l'offerta potenziale di lavoro e di conseguenza minore le condizioni di disagio economico da assistere.

I proventi derivanti da questa funzione sono significativi e hanno segno positivo: per ogni euro incassato ne vengono spesi 0.92 pro-capite.

In generale la spesa standard appare in linea tra i comuni capoluogo, eccezion fatta per Lecce che presenta un livello inferiore rispetto agli altri di circa 10 euro pro-capite.

3.5 *Simulazione di un riparto di spesa*

La distinzione tra variabili di fabbisogno e di costo è essenziale per proporre un confronto tra riparti delle risorse basati su fabbisogni e costi standard ed uno in cui si sintetizzano i due approcci, che spesso sono stati in letteratura contrapposti. A tal fine classifichiamo le variabili della tabella 3.1 in tre macro-categorie: variabili geo-morfologiche, socio-demografiche ed economico-finanziarie; definiamo quindi variabili di costo quelle geo-morfologiche e in parte quelle demografiche (popolazione e sua dinamica), che identificano il contesto ambientale e sociale in cui il servizio deve essere fornito determinandone in modo oggettivo il costo. Ad esempio costruire una strada in un comune montano costa di più che farlo in pianura; la densità di popolazione determina i costi dei servizi offerti dai vigili del fuoco o la polizia municipale. Le variabili di fabbisogno sono alcune variabili socio-demografiche, quelle economiche-finanziarie e quelle sociali. Le variabili demografiche (quota di bambini, giovani, anziani e nuclei familiari) sono proxy delle preferenze dei cittadini nei confronti delle politiche pubbliche: un comune con molti anziani e pochi bambini preferisce avere più centri ricreativi per anziani che asili nido. Le variabili economiche e finanziarie sono indicative dello *stato di salute economico* del comune e quindi del fabbisogno di spesa pubblica attivato. Ad esempio un numero elevato di addetti al settore privato e/o unità locali di esercizi commerciali è un segnale della presenza di un sistema economico molto attivo, che quindi richiede servizi pubblici in quantità superiore rispetto ad un comune con un più basso valore per tali variabili; lo stesso ruolo giocano la base imponibile IRPEF e la ricchezza immobiliare. Anche l'ICI e i proventi sono assimilati a variabili di fabbisogno; un *caveat* è necessario in questo caso poiché potrebbe essere anche ragionevole costituire una terza categoria di variabili a cui associare ICI e proventi, identificata con le risorse disponibili [Bradbury et al., 1984].

La classificazione appena discussa permette di proporre due utilizzi alternativi (finalizzati al riparto di risorse) della stima della spesa standard: uno, il criterio del fabbisogno, pone enfasi sui differenziali di fabbisogno, che è necessario sostenere per fornire un dato servizio e l'altro,

il criterio del costo, sui differenti costi che la fornitura di quest'ultimo deve soddisfare.

La metodologia utilizzata prevede la suddivisione dei comuni per fasce di popolazione⁵⁹ come prescritto dal dettato normativo. La spesa corrente relativa alle funzioni fondamentale al netto degli interessi passivi, ammortamenti e oneri straordinari costituisce la variabile dipendente del nostro modello. I regressori, diversi a seconda della funzione di spesa che stimiamo, includono una serie di variabili demografiche e socioeconomiche distinte tra variabili di costo e di fabbisogno.

Seguendo il criterio del fabbisogno, la spesa standard si ottiene moltiplicando i coefficienti delle variabili di fabbisogno per il corrispondente valore che la variabile assume nel Comune in esame; si aggiunge poi il prodotto tra il coefficiente delle variabili di costo, e il valore medio, all'interno di ogni fascia di popolazione, della variabile stessa. La spesa così determinata, permette di individuare il fabbisogno standard del singolo comune per un dato livello di costo medio per comuni omogenei di popolazione. Dunque, se la differenza fra spesa effettiva (storica) e standard è positiva, significa che il comune in questione ha un fabbisogno di spesa superiore rispetto al fabbisogno standard, ovvero la spesa standard, calcolata a parità di determinanti di costo con i comuni rientranti nell'intervallo di popolazione considerato. Tale differenza è espressione di necessità superiori alle necessità medie espresse da comuni simili per caratteristiche socio-demografiche ed economico-finanziarie. Questo fabbisogno differenziale dovrebbe non essere riconosciuto in un eventuale riparto basato sul criterio del fabbisogno.

Una procedura simmetrica è applicata per determinare il costo standard a parità di fabbisogno sempre per comuni omogenei in termini di popolazione.

Al fine di evitare repentine variazioni di spesa nei comuni dovute al passaggio dalla spesa storica alla spesa standard abbiamo ipotizzato la seguente formula di riparto:

$$\mathbf{Riparto} = a * \mathbf{Spesa\ storica} + (1-a) * [b * \mathbf{Ssta}_{\text{COS}} + (1-b) * \mathbf{Ssta}_{\text{FAB}}] \mathbf{(1)}$$

Dove $\mathbf{Ssta}_{\text{COS}}$ è la spesa standard ottenuta tramite il criterio del costo, $\mathbf{Ssta}_{\text{FAB}}$ è la spesa standard ottenuta mediante il criterio del fabbisogno. Il parametro a ($0 \leq a \leq 1$) cattura il peso assegnato alla spesa storica, mentre b ($0 \leq b \leq 1$) il peso assegnato alla spesa standard calcolata utilizzando il criterio del costo. Dopo aver deciso la quota a da garantire ad ogni co-

⁵⁹ Le fasce di popolazione sono le seguenti: 0-4999, 5000-9999, 10000-14999, 15000-19999, 20000-29999, 30000-39999, 40000-49999, 50000-59999, 60000-99999, 100000-299999, da 300000 in poi.

mune sulla base della spesa storica, la rimanente quota 1-a e riconosciuta tramite la spesa standard calcolata applicando il criterio del fabbisogno ($b=0$), o il criterio del costo ($b=1$), oppure un criterio misto.

Nel paragrafo seguente illustreremo i risultati di una simulazione in cui si ipotizza di riallocare il totale della spesa corrente dei comuni pugliesi in base alla (1). Nella simulazione abbiamo optato *prudenzialmente* per $a = 0.9$ e confrontato tre diversi riparti: $b = 1$, $b = 0$ e $b = 0.5$. Nel primo caso, il nuovo riparto replica per il 90% la spesa storica e per il 10% riflette invece la spesa standard calcolata con il criterio del costo, nel secondo caso invece il 10% della spesa standard è calcolato con il criterio del fabbisogno, infine nell'ultimo caso, sempre fermo restando il 90% allocato in base al criterio della spesa storica, il 10% è allocato in base alla spesa standard calcolata per metà con il criterio del costo e per metà con quello del fabbisogno. Quindi il riparto proposto è una media pesata tra spesa storica e spesa standard, ovvero la spesa storica moltiplicata per 0.9 sommata alla spesa standard moltiplicata per 0.1; a sua volta la spesa standard è frutto della media pesata tra spesa standard ricavata col criterio del costo e spesa standard ricavata col criterio del fabbisogno.

3.6 I risultati della simulazione

Di seguito discutiamo i risultati ottenuti per ciascuna delle sei funzioni di spesa fondamentali, attraverso un'analisi dei valori assunti dalla *spesa ripartita* con la formula (1). L'analisi è effettuata per medie comunali per provincia esplorando le variazioni più significative a livello comunale.

Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo

Se si implementa un sistema di finanziamento basato sul criterio del costo standard ($b = 1$), i comuni della provincia di Lecce vedono aumentare in media, rispetto alla distribuzione storica, le proprie risorse dello 0.69%; tale aumento è dello 0.55% nel caso in cui si implementi il criterio del fabbisogno

($b = 0$). Mediante il criterio misto invece ($b = 0.5$) i medesimi comuni ottengono in media, uno 0.62% in più di risorse (Tabella 3.8). I comuni della provincia di Foggia sono i più penalizzati con una perdita di risorse pari allo 0.79% nel caso di un riparto secondo il criterio del costo, arrivando a perdere 0.81% con il criterio del fabbisogno; con il criterio misto costo-fabbisogno la perdita si aggira attorno all' 0.80% (Tabella 3.8).

Tabella 3.8: simulazione funzioni generali di amministrazione, analisi provinciale.

PROVINCIA	FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE						
	SPESA STORICA	SPESA STANDARD					
		CRITERIO COSTO	VAR %	CRITERIO FABB	VAR %	CRITERIO MISTO	VAR %
ANDRIA BARLETTA TRANI	137.11	137.05	-0.04	136.84	-0.20	136.95	-0.12
BARI	138.62	138.60	-0.01	138.99	0.27	138.80	0.13
BRINDISI	142.23	141.85	-0.27	142.21	-0.02	142.03	-0.14
FOGGIA	228.66	226.87	-0.79	226.81	-0.81	226.84	-0.80
LECCE	160.62	161.73	0.69	161.50	0.55	161.61	0.62
TARANTO	149.54	149.92	0.25	150.07	0.35	150.00	0.30

Il comune che guadagna di più rispetto alla spesa storica, in tutte e tre le ipotesi (criterio del costo, fabbisogno e misto) è Castro. In particolare, implementando un sistema di finanziamento basato sul criterio del costo, la variazione positiva è del 9.24%, per assestarsi al 9.05% con il criterio del fabbisogno e infine al 9.14% con il criterio misto. I comuni che perdono di più sono le Isole Tremiti (-4.33%) con il criterio del costo, Celle di San Vito (-5.63%) con il criterio del fabbisogno e Alberona (-4.03%) con il criterio misto (Tabella 3.9).

Tabella 3.9: simulazione funzioni generali di amministrazione, analisi comunale

PROVINCIA	FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE																
	SPESA STORICA				CRITERIO COSTO				SPESA STANDARD				CRITERIO MISTO				
	MAX	MIN	MAX	MIN	VAR %	MAX	MIN	MAX	MIN	VAR %	MAX	MIN	MAX	MIN	VAR %	MAX	MIN
ANDRIA	213.04	99.63	208.22	99.95	4.56	209.92	98.80	249	98.80	2.49	209.07	99.88	2.57	209.07	99.88	2.57	-1.86
BARILETTA		TRANI	SPINAZ-	TRANI	ANDRIA	SPINAZ-	TRANI	SAN FER-	TRANI	SAN FER-	SPINAZ-	TRANI	ANDRIA	SPINAZ-	TRANI	ANDRIA	SPINAZ-
TRANI	ZOLA	ZOLA	ZOLA	ZOLA	ZOLA	ZOLA	ZOLA	DINANDO	ZOLA	DINANDO	ZOLA	ZOLA	ZOLA	ZOLA	ZOLA	ZOLA	ZOLA
BARI	252.54	96.85	250.84	100.05	4.55	249.14	99.23	3.50	99.23	3.50	249.99	99.69	3.98	249.99	99.69	3.98	-2.22
	POGGIOR-	MOLA DI	POGGIOR-	MOLA DI	MOLFET-	POGGIOR-	MOLA DI	LOCORO-	MOLA DI	LOCORO-	POGGIOR-	MOLA DI	MOLFET-	POGGIOR-	MOLA DI	MOLFET-	MODU-
	SINI	BARI	SINI	BARI	TA	SINI	BARI	TONDO	BARI	TONDO	SINI	BARI	TA	SINI	BARI	TA	GNO
BRINDISI	215.64	103.34	209.97	105.46	2.08	212.14	104.12	3.49	104.12	3.49	211.05	104.79	2.79	211.05	104.79	2.79	-2.13
	TORCHIA-	FRANCA-	TORCHIA-	FRANCA-	CEGLIE	TORCHIA-	FRANCA-	CEGLIE	FRANCA-	CEGLIE	TORCHIA-	FRANCA-	CEGLIE	TORCHIA-	FRANCA-	CEGLIE	TORCHIA-
	ROLO	VILLA	ROLO	VILLA	MESSAPI-	ROLO	VILLA	MESSAPI-	VILLA	MESSAPI-	ROLO	VILLA	MESSAPI-	ROLO	VILLA	MESSAPI-	ROLO
	FONTANA	FONTANA	FONTANA	FONTANA	CA	CA	FONTANA	CA	FONTANA	CA	CA	FONTANA	CA	CA	FONTANA	CA	CA
FOGGIA	803.76	87.40	794.74	88.22	4.39	758.48	87.48	5.11	87.48	5.11	776.61	87.85	4.03	776.61	87.85	4.03	-4.03
	CELLE DI	CERIGNO-	CELLE DI	GNOLA	CALENZA	CELLE DI	CERIGNO-	ISCHIA-	CERIGNO-	ISCHIA-	CELLE DI	CERIGNO-	CALENZA	CELLE DI	CERIGNO-	CALENZA	ALBERO-
	SAN VITO	LA	SAN VITO	SAN VITO	VALFOR-	SAN VITO	LA	TELLA	LA	TELLA	SAN VITO	LA	VALFOR-	SAN VITO	LA	VALFOR-	NA
	TORE	TORE	TORE	TORE	TORE	TORE	TORE	TORE	TORE	TORE	TORE	TORE	TORE	TORE	TORE	TORE	TORE
LECCE	283.71	83.12	272.93	89.11	9.24	292.32	87.42	9.05	87.42	9.05	282.62	88.27	9.14	282.62	88.27	9.14	-2.89
	PORTO	SURBO	PORTO	SURBO	CASTRO	PORTO	SURBO	CASTRO	SURBO	CASTRO	PORTO	SURBO	CASTRO	PORTO	SURBO	CASTRO	LECCE
	CESAREO	CESAREO	CESAREO	CESAREO	CESAREO	CESAREO	CESAREO	CESAREO	CESAREO	CESAREO	CESAREO	CESAREO	CESAREO	CESAREO	CESAREO	CESAREO	CESAREO
TARANTO	232.93	97.20	229.93	101.34	4.26	230.74	99.28	4.11	99.28	4.11	228.79	100.31	3.28	228.79	100.31	3.28	-2.43
	TARANTO	GROTTA-	TARANTO	GROTTA-	GROTTA-	TARANTO	GROTTA-	GROTTA-	GROTTA-	GROTTA-	TARANTO	GROTTA-	GROTTA-	TARANTO	GROTTA-	GROTTA-	PULSANO
	GLIE	GLIE	FORZATA	GLIE	GLIE	FORZATA	GLIE	MESOLA	GLIE	MESOLA	FORZATA	GLIE	GLIE	FORZATA	GLIE	MESOLA	MESOLA

Polizia locale

Nella funzione di polizia locale si può notare una netta differenza di risultato a seconda del criterio adottato. Mentre con il costo la provincia più avvantaggiata risulta essere quella di Andria-Barletta-Trani con un incremento medio dello 0.61%, con il fabbisogno la stessa provincia subirebbe un decremento 0.36% e la più favorita diventerebbe quella di Lecce con un incremento medio dello 0.38%. Un criterio misto permetterebbe ai comuni della provincia di Lecce di vedersi assegnare in media lo 0.44% in più di risorse (Tabella 3.10).

Tabella 3.10: simulazione funzioni di polizia locale, analisi provinciale.

PROVINCIA	FUNZIONI DI POLIZIA LOCALE						
	SPESA STORICA	SPESA STANDARD					
		CRITERIO COSTO	VAR %	CRITERIO FABB	VAR %	CRITERIO MISTO	VAR %
ANDRIA							
BARLETTA							
TRANI	34.44	34.65	0.61	34.32	-0.36	34.49	0.13
BARI	31.25	31.24	-0.05	31.25	0.00	31.24	-0.03
BRINDISI	32.59	32.36	-0.70	32.68	0.30	32.52	-0.20
FOGGIA	38.44	38.34	-0.27	38.24	-0.53	38.29	-0.40
LECCE	30.11	30.26	0.49	30.23	0.38	30.24	0.44
TARANTO	30.74	30.57	-0.57	30.76	0.05	30.66	-0.26

I comuni della provincia di Brindisi (Tabella 3.11) sembrerebbero i più svantaggiati mediante il criterio del costo, con una diminuzione di risorse pari allo 0.70%, che si trasforma in incremento se il criterio in essere è quello del fabbisogno (+0.30%). Proprio con il criterio del fabbisogno i comuni del foggiano subirebbero in media, una perdita pari allo 0.53% per poi stabilirsi su un -0.40% se il criterio adottato è quello misto. Da segnalare infine, il caso curioso dei comuni della provincia di Bari che, secondo il criterio del fabbisogno, registrerebbero una spesa standard esattamente uguale a quella storica: 31.25 euro pro-capite. Il massimo incremento si registra nel comune di Castro di Lecce, che a seconda del criterio utilizzato registra le seguenti variazioni positive: 20.87% mediante il criterio del costo, 23.41% tramite il criterio del fabbisogno e 22.14% con il criterio misto. Celle di San Vito invece, risulta essere il comune che più perderebbe con il criterio del fabbisogno (-8.57%) e con il criterio misto (-3.79%), mentre con il criterio del costo il comune più penalizzato è Gallipoli (-5.82%).

Tabella 3.11: simulazione funzioni di polizia locale, analisi comunale.

PROVINCIA	FUNZIONI GENERALI DI POLIZIA LOCALE												
	SPESA STORICA				SPESA STANDARD				CRITERIO MISTO				
	MAX	MIN	MAX	MIN	VAR %	MAX	MIN	MAX	MIN	VAR %	MAX	MIN	VAR %
ANDRIA	51.58	24.37	50.32	25.39	-2.46	50.37	24.50	2.91	-2.35	50.34	24.94	3.09	-2.40
MARGHE- RITA	MARGHE- RITA	BISCEGLIE RITA	BISCEGLIE RITA	MARGHE- RITA	MARGHE- RITA	MARGHE- RITA	BISCEGLIE RITA	MARGHE- RITA	MARGHE- RITA	MARGHE- RITA	BISCEGLIE RITA	BARLETTA	MARGHE- RITA
TRANI	DI SAVOIA	DI SAVOIA	DI SAVOIA	DI SAVOIA	DI SAVOIA	DI SAVOIA	DI SAVOIA	DI SAVOIA	DI SAVOIA	DI SAVOIA	DI SAVOIA	DI SAVOIA	DI SAVOIA
BARI	63.87	17.81	64.09	18.90	-4.64	64.09	18.60	5.35	-3.11	64.09	18.75	5.30	-3.16
	BARI	ADELFFIA	BARI	ADELFFIA	BINETTO	BARI	ADELFFIA	ALTAMURA	MODUGNO	BARI	ADELFFIA	ADELFFIA	SANNICA- NDRO
BRINDISI	46.61	19.39	44.97	20.66	-3.52	46.16	20.45	5.48	-2.01	45.56	20.56	6.01	-2.25
	TORCHIA- ROLO	CISTER- NINO	TORCHIA- ROLO	CISTER- NINO	TORCHIA- ROLO	TORCHIA- ROLO	CISTER- NINO	CISTER- NINO	FASANO	TORCHIA- ROLO	CISTER- NINO	CISTER- NINO	TORCHIA- ROLO
FOGGIA	142.73	13.57	144.12	15.97	-4.93	130.50	14.20	10.73	-8.57	137.31	15.09	12.52	-3.79
	CELLE DI SAN VITO	CAGNANO VARANO	CELLE DI SAN VITO	CAGNANO VARANO	RODI GARGANICOSAN VITO	CELLE DI SAN VITO	ANZANO DI PUGLIA	APRICENA	CELLE DI SAN VITO	CELLE DI SAN VITO	ANZANO DI PUGLIA	CAGNANO VARANO	CELLE DI SAN VITO
LECCE	86.23	9.83	81.21	11.89	-5.82	83.73	12.14	23.41	-3.41	82.47	12.01	22.14	-4.36
	GALLIPIOLI	CASRTI DI LECCE	GALLIPIOLI	CASRTI DI LECCE	GALLIPIOLI	GALLIPIOLI	CASRTI DI LECCE	CASRTI DI LECCE	CASRTI- GNANO DEL CAPO	GALLIPIOLI	CASRTI DI LECCE	CASRTI DI LECCE	GALLIPIOLI
TARANTO	65.16	17.89	61.87	18.60	-4.40	63.05	18.77	5.43	-3.24	62.46	18.68	4.41	-4.14
	MONTE- PARANO	STATTE	MONTE- PARANO	STATTE	MONTE- PARANO	MONTE- PARANO	STATTE	MASSAFRA	MONTE- PARANO	MONTE- PARANO	STATTE	STATTE	MONTE- PARANO

Istruzione

Nell'istruzione pubblica, l'incremento medio maggiore seguendo il criterio del costo, risulta essere quello dei comuni della provincia di Foggia, ai quali spetta 44.40 euro pro-capite contro i 44.21 euro pro-capite di spesa storica, mentre sono i comuni brindisini che perdono di più, registrando una variazione media negativa pari allo 0.66%. Il criterio del fabbisogno rovescia i risultati: i comuni della provincia di Foggia subiscono, in media, un decremento dell' 1.93%, mentre ai comuni lecchesi viene riconosciuto un incremento medio di spesa pari all'1.24%. Il criterio misto attenua i risultati e le differenze: ai comuni della provincia di Lecce si attribuisce un incremento medio che si attesta sullo 0.64%, per contro per comuni della provincia di Foggia il decremento medio è dello 0.76% (Tabella 3.12).

Tabella 3.12: simulazione funzioni generali di istruzione pubblica, analisi provinciale.

PROVINCIA	FUNZIONI DI ISTRUZIONE PUBBLICA						
	SPESA STORICA	SPESA STANDARD					
		CRITERIO COSTO	VAR %	CRITERIO FABB	VAR %	CRITERIO MISTO	VAR %
ANDRIA							
BARLETTA							
TRANI	46.78	46.51	-0.58	46.51	-0.58	46.51	-0.58
BARI	40.68	40.58	-0.23	40.60	-0.19	40.59	-0.21
BRINDISI	48.46	48.14	-0.66	48.59	0.25	48.37	-0.20
FOGGIA	44.21	44.40	0.42	43.36	-1.93	43.88	-0.76
LECCE	40.69	40.70	0.03	41.20	1.24	40.95	0.64
TARANTO	39.39	39.41	0.04	39.62	0.57	39.52	0.31

Castelnuovo della Daunia (+20.67%) è il comune con il maggior incremento applicando il metodo del costo. Sulla stessa linea, le Isole Tremiti, che registrano un incremento di risorse pari al 22.75% se si adotta il criterio del fabbisogno, mentre il criterio misto vede realizzare nel comune di Salice Salentino la variazione maggiore (+19.11%). Stornara sembra essere il comune più penalizzato, sia seguendo il criterio del costo (-6.41%) che quello misto (-5.72%). Roseto Valfortore infine, è il comune a cui verrebbero sottratte risorse maggiori (-6.21%) se venisse implementato il criterio del fabbisogno (Tabella 3.13).

Viabilità e trasporti

Ai comuni della provincia di Bari viene riconosciuta una spesa media per la funzione relativa alla viabilità e trasporti superiore, rispetto la corrispondente spesa storica. L'ammontare di tale variazione è pari allo 0.48% se si adottasse il criterio del costo, mentre con il criterio del fabbisogno, sarebbero i comuni della provincia di Lecce a beneficiare maggiormente, con una variazione positiva della spesa pari all'1.58% anche se il criterio misto continuerebbe a favorire i comuni baresi garantendo loro un incremento medio dello 0.99%. I comuni della provincia di Taranto si vedrebbero, in media, sottratte delle risorse se venisse implementato il criterio del costo. Questa diminuzione è pari all' 1.22%, per passare a 2.84% nei comuni della provincia di Foggia se, ad essere adottato, fosse il criterio del fabbisogno. Un criterio misto genererebbe, in media, una variazione massima negativa dell'1.49% sempre nei comuni della provincia di Foggia (Tabella 3.14).

Tabella 3.14: simulazione funzioni nel campo della viabilità, analisi provinciale.

PROVINCIA	FUNZIONI NEL CAMPO DELLA VIABILITÀ						
	SPESA STORICA	SPESA STANDARD					
		CRITERIO COSTO	VAR %	CRITERIO FABB	VAR %	CRITERIO MISTO	VAR %
ANDRIA							
BARLETTA							
TRANI	22.93	22.87	-0.29	22.66	-1.20	22.76	-0.74
BARI	20.52	20.62	0.48	20.83	1.51	20.72	0.99
BRINDISI	24.63	24.51	-0.48	24.80	0.70	24.66	0.11
FOGGIA	36.06	36.02	-0.14	35.04	-2.84	35.53	-1.49
LECCE	28.16	28.27	0.39	28.61	1.58	28.48	0.98
TARANTO	24.26	23.97	-1.22	24.46	0.82	24.22	-0.20

Il maggior incremento di risorse è nel comune di Taranto, che passa da 1.84 euro pro-capite di spesa storica a 5.09, 8.79 e 6.94 euro pro-capite di spesa standard a seconda del criterio del costo, fabbisogno e misto. Risultano penalizzati i comuni di Porto Cesareo (-7.33) mediante l'approccio del costo, Volturara Appula (-6.92%) secondo il criterio del fabbisogno e Vieste (-5.57%) con criterio misto (Tabella 3.15).

Tabella 3.15: simulazione funzioni nel campo della viabilità, analisi comunale.

FUNZIONI NEL CAMPO DELLA VIABILITÀ E DEI TRASPORTI													
PROVINCIA	SPESA STORICA			CRITERIO COSTO			SPESA STANDARD			CRITERIO MISTO			
				CRITERIO FABBRISGNO						CRITERIO MISTO			
	MAX	MIN	MAX	MIN	MAX	VAR %	MIN	MAX	VAR %	MIN	MAX	VAR %	
ANDRIA	29.65	10.16	29.10	11.04	8.58	-4.00	10.29	4.91	-5.87	10.66	4.90	-3.59	
CANOSA DI PUGLIA			CANOSA DI PUGLIA	SAN FERDINAN-DO	SAN FERDINAN-DO	BISCEGLIE	SAN FERDINAN-DO	ANDRIA	MINERVI-MURGE	MARGHE-RITA	SAN FERDINAN-DO	CANOSA DI PUGLIA	
BARILETTA													
TRANI													
BARI	96.97	9.07	95.79	10.19	13.94	-3.91	9.80	10.58	-4.52	9.99	10.12	-2.66	
			BARI	NOICATTA-RO	ALTAMURA	TURI	BARI	NOICATTA-RE	RUTIGLIA-NO	BARI	NOICATTA-RO	NOICATTA-BITRITTO	
BRINDISI	80.28	11.22	76.62	12.23	9.03	-5.38	12.08	11.30	-4.41	12.15	8.67	-4.45	
			BRINDISI	LATHANO	LATHANO	FASANO	BRINDISI	SAN PIE-TRO	ORIA	BRINDISI	LATHANO	SAN PIE-TRO	FASANO
FOGGIA	134.70	13.43	129.99	14.37	7.03	-5.79	13.08	7.75	-6.92	13.73	4.79	-5.57	
			ISOLE TRE-MITI	CARAPELLE	ISOLE TRE-MITI	VIESTE	ISOLE TRE-MITI	CARAPELLE	PESCHICI	VIESTE	CARAPELLE	VIESTE	
LECCE	100.83	7.22	93.44	8.81	22.03	-7.33	100.70	8.86	-4.19	97.07	8.84	-4.09	
			PORTO CESAREO	CORIGLIA-NO	PORTO CESAREO	PORTO CESAREO	PORTO CESAREO	CORIGLIA-NO	VERNOLE	PORTO CESAREO	CORIGLIA-NO	CORIGLIA-VERNOLE	
TARANTO	48.77	1.84	46.90	5.09	176.60	-5.60	47.34	377.92	-5.96	47.12	6.94	-4.86	
			ROCCA-FORZATA	TARANTO	TARANTO	LEPORANO	ROCCA-FORZATA	TARANTO	LIZZANO	ROCCA-FORZATA	TARANTO	TARANTO	CRISPIANO

Gestione del territorio e dell'ambiente

Per questa funzione si notano a volte risultati opposti a seconda del criterio utilizzato. Ad esempio con il criterio del costo i comuni della provincia di Lecce sono quelli a cui in media si assegna la maggior quantità di risorse aggiuntive (1.70%), con il criterio del fabbisogno i comuni della stessa provincia subiscono invece il taglio massimo (-0.52%). Analogamente i comuni della provincia di Foggia, mediante il criterio del costo, sono soggetti ad una diminuzione di risorse per l'1.57% e col criterio del fabbisogno ottengono invece incremento di risorse dello 0.72% (Tabella 3.16).

Tabella 3.16: simulazione funzioni di gestione del territorio e ambiente, analisi provinciale.

PROVINCIA	FUNZIONI DI GESTIONE DEL TERRITORIO E AMBIENTE						
	SPESA STORICA	SPESA STANDARD					
		CRITERIO COSTO	VAR %	CRITERIO FABB	VAR %	CRITERIO MISTO	VAR %
ANDRIA							
BARLETTA							
TRANI	88.74	89.33	0.67	89.13	0.44	89.23	0.55
BARI	87.22	87.16	-0.07	86.92	-0.34	87.04	-0.20
BRINDISI	90.21	89.70	-0.57	90.28	0.08	89.99	-0.24
FOGGIA	102.83	101.22	-1.57	103.58	0.72	102.40	-0.42
LECCE	66.24	67.37	1.70	65.89	-0.52	66.63	0.59
TARANTO	79.79	79.64	-0.19	79.63	-0.20	79.64	-0.19

Il comune di Salice Santino è quello che guadagna di più (Tabella 3.17) nel passaggio dalla spesa storica alla standard se si adotta il criterio del fabbisogno (14.80%) o il criterio misto (15.55%); le variazioni negative più elevate (Tabella 13), per entrambi i criteri, si riscontrano per le Isole Tremiti (-4.41%) e (-4.75%). Con il criterio del costo il comune di Surano registra l'incremento massimo di risorse (26.87%) e Porto Cesareo risulta invece il comune con la perdita maggiore rispetto allo status-quo (-7.92%).

Tabella 3.17: simulazione funzioni di gestione del territorio e ambiente, analisi comunale.

PROVINCIA	FUNZIONI DI GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE														
	SPESA STORICA				SPESA STANDARD				CRITERIO MISTO						
	MAX	MIN	MAX	MIN	VAR %	MAX	MIN	MAX	MIN	VAR %	MAX	MIN	VAR %	MAX	MIN
ANDRIA	106.81	50.81	107.24	54.05	6.38	54.05	54.05	107.41	53.00	4.31	107.33	53.52	5.34	107.33	53.52
	MURGE	FERDINAN- DO	BARILETTA	SAN DO	SAN DO	SPINAZZOLA	SPINAZZOLA	BARILETTA	SAN DO	SAN FERDI- NANDO	BARILETTA	SAN DO	SAN DO	BARILETTA	SAN DO
BARI	136.03	59.78	133.90	61.33	4.68	61.33	133.90	133.90	60.61	3.59	133.90	60.97	3.82	133.90	60.97
	BARI	POGGIORSI- NI	BARI	POGGIORSI- NI	PALO DEL COLLE	POLLIGNANO A MARE	POLLIGNANO	BARI	POGGIORSI- NI	PUTIGNANO	BARI	POGGIORSI- NI	PUTIGNANO	BARI	POGGIORSI- NI
BRINDISI	204.51	54.12	195.25	55.72	4.16	55.72	200.98	200.98	55.02	2.46	198.12	55.37	3.17	198.12	55.37
	BRINDISI	MICHELE	BRINDISI	SAN MICHELE	SAN VITO DEL	VILLA CASTELLI	BRINDISI	BRINDISI	SAN MICHELE	CELLINO SAN MARCO	VILLA CASTELLI	SAN MICHELE	SAN VITO DEL	BRINDISI	SAN MICHELE
FOGGIA	535.37	29.20	508.11	33.70	15.41	33.70	511.78	511.78	31.67	8.44	509.95	32.69	11.93	509.95	32.69
	TREMITI	ANZANO DI PUGLIA	ISOLE TREMITI	ANZANO DI PUGLIA	ANZANO DI PUGLIA	PESCHICI PUGLIA	ISOLE TREMITI	ISOLE TREMITI	ANZANO DI PUGLIA	ANZANO DI PUGLIA	ISOLE TREMITI	ANZANO DI PUGLIA	ANZANO DI PUGLIA	ISOLE TREMITI	ANZANO DI PUGLIA
LECCE	316.89	23.12	291.78	26.89	26.87	26.89	315.81	315.81	23.66	14.80	303.79	26.72	15.55	303.79	26.72
	CESAREO	SALICINO	PORTO CESAREO	SALICE CESAREO	SURANO	PORTO CESAREO	PORTO CESAREO	PORTO CESAREO	SURANO	SALICE SALENTINO	LEVERANO	CESAREO	SALICE SALENTINO	PORTO CESAREO	PORTO CESAREO
TARANTO	163.23	50.98	153.27	54.65	7.19	54.65	161.98	161.98	52.57	7.09	157.63	53.62	6.03	157.63	53.62
	LEPORANO	ROCCA- FORZATA	LEPORANO	ROCCA- FORZATA	ROCCA- FORZATA	LEPORANO	LEPORANO	LEPORANO	SAN MARZANO DI SAN GIUSEPPE	TARANTO	STATTE	LEPORANO	ROCCA- FORZATA	TARANTO	LEPORANO

Settore Sociale

Il divario tra spesa standard, calcolata con il criterio del costo, e spesa storica nel settore sociale raggiunge l'entità massima nei comuni della provincia di Brindisi (0.46%), mentre lo stesso divario, nel caso in cui la spesa standard è calcolata con il criterio del fabbisogno, diventa massimo nella provincia di Taranto (0.69%). I picchi di decremento invece, si raggiungono nei comuni della provincia di Taranto (0.41%) quando si utilizza il criterio del costo e nei comuni della provincia di Foggia (1.03%) con il criterio del fabbisogno. Infine, implementando il criterio misto, i comuni della provincia di Andria-Barletta-Trani ottengono lo 0.32% in più di risorse rispetto allo status-quo e i comuni della provincia di Foggia subiscono un taglio dello 0.47% (Tabella 3.18).

Tabella 3.18: simulazione funzioni del settore sociale, analisi provinciale.

PROVINCIA	FUNZIONI DEL SETTORE SOCIALE						
	SPESA STORICA	SPESA STANDARD					
		CRITERIO COSTO	VAR %	CRITERIO FABB	VAR %	CRITERIO MISTO	VAR %
ANDRIA							
BARLETTA							
TRANI	40.55	40.60	0.12	40.76	0.52	40.68	0.32
BARI	41.03	41.05	0.07	41.19	0.40	41.12	0.23
BRINDISI	36.45	36.62	0.46	36.28	-0.46	36.45	0.00
FOGGIA	39.05	39.09	0.09	38.65	-1.03	38.87	-0.47
LECCE	29.97	29.94	-0.12	30.11	0.45	30.02	0.16
TARANTO	31.04	30.91	-0.41	31.25	0.69	31.08	0.14

Il comune di Cavallino fa registrare la variazione positiva maggiore (Tabella 3.19) indipendentemente dai criteri utilizzati: 26.30% (costo), 30.21% (fabbisogno) e 28.26% (misto). Le variazioni negative massime sono nei comuni di Volturara Appula (-7.13%) nel caso in cui si adotti il criterio del costo e Tuglie (-7.03%) utilizzando, sia il criterio del fabbisogno, che quello misto (-6.52%).

3.7 Conclusioni

In questa nota abbiamo costruito e discusso un modello per la stima della spesa standard delle sei funzioni fondamentali individuate dalla Legge e abbiamo effettuato una simulazione empirica per i 258 Comuni della Regione Puglia.

Il lavoro innova rispetto ai precedenti italiani [Giarda e Ferrario 1991; Galmarini e Rizzo 2006; Catapano et al. 2008; Argentiero et al. 2009] perché utilizza l'equazione di spesa standard in accordo a due differenti criteri ai fini del riparto della spesa ai comuni: il criterio del costo standard e quello del fabbisogno standard. Si individuano infatti nell'equazione stimata le determinanti di costo e quelle di fabbisogno e si utilizza questa distinzione per stimare la spesa necessaria a soddisfare il costo standard, per un dato fabbisogno medio comunale pugliese e quella necessaria a soddisfare il fabbisogno standard per un dato costo medio comunale pugliese.

L'analisi svolta ha interessato le sei funzioni fondamentali di spesa individuate dalla Legge 42/2009 per la totalità dei comuni pugliesi. Dalla simulazione emerge che i comuni della provincia di Foggia sono in media i più penalizzati rispetto alla spesa storica, in quasi tutte le funzioni di spesa. Per contro, i comuni della provincia di Lecce che, mediamente hanno una spesa standard superiore a quella storica, sono quelli più avvantaggiati dal riparto.

La proposta da noi discussa segue il più possibile quanto previsto nel dettato normativo, anche se rimangono ancora da affrontare alcune questioni come quella relativa alla funzione di istruzione pubblica per la quale non è stata tenuta in considerazione l'edilizia scolastica a causa della assenza di dati disponibili. Infine, rimane ancora aperta e tutta da definire la questione relativa alla standardizzazione delle spese in conto capitale.

4.

FOCUS: L'ANALISI DEI RENDICONTI REGIONALI ALLA VIGILIA DELLA RIFORMA SUL FEDERALISMO FISCALE (*)

4.1 *Introduzione*

La struttura dei bilanci degli enti territoriali, con l'individuazione di spese e collegate risorse di finanziamento, è scaturita anche dall'evoluzione dell'attività di decentramento di funzioni che ha caratterizzato il nostro Paese.

L'attuale fase di attuazione del federalismo fiscale rende ancora più pressante la necessità – peraltro già ampiamente evidenziata in seguito all'adesione alle regole europee della finanza pubblica – di disporre di conti pubblici omogenei, confrontabili, aggregabili e quindi prontamente consolidabili ai fini di garantire il coordinamento delle politiche di bilancio. L'armonizzazione dei bilanci pubblici è dunque risultata uno degli aspetti più rilevanti trattati nella recente legge di riforma della contabilità e finanza pubblica, la legge 196 di dicembre del 2009.

Per circa venti anni, l'unico strumento per rendere confrontabili ed aggregabili a livello nazionale i flussi dei bilanci delle Regioni e delle Province Autonome è stato il Sistema Informativo Regionale (SIR), la cui adozione da parte degli enti è stata richiesta ai Presidenti delle Giunte regionali – in attuazione dell'articolo 26 della legge 468 del 1978 (“Coordinamento dei conti pubblici”) – tramite la nota del Ministero del Tesoro n. 32097 del 23 ottobre 1983.

I codici di questo sistema vengono applicati dalle amministrazioni regionali ai singoli capitoli di bilancio che costituiscono l'unità elementare di analisi dei dati finanziari. L'ISTAT tuttavia, nelle note informative allegata alla pubblicazione relativa ai Bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome, sottolinea come i cambiamenti legislativi e le modificazioni funzionali succedutisi nel tempo – sino alle più recenti innovazioni costituzionali – abbiano inficiato la capacità della classificazione SIR di rappresentare fedelmente l'attività finanziaria degli enti. Questi ultimi nel tempo hanno adottato propri schemi classificatori, più ade-

* Il presente capitolo, sebbene concepito unitariamente, è attribuibile a Maria Cristina Mercuri e Amedeo Argentiero per i paragrafi 4.1, 4.2 e 4.3; ad Angelo Grasso e Roberta Garganese per il paragrafo 4.4.

renti alle loro necessità di bilancio, e utilizzato la classificazione SIR ai soli fini statistici, con perdita, nella maggior parte dei casi, dell'accuratezza. Negli anni più recenti alcune Regioni hanno del tutto abbandonato la classificazione SIR o l'hanno utilizzata solo ai fini della parte economica. La scarsa affidabilità, derivante dalla mancanza di omogeneità o dalla parziale o completa omissione dell'operazione classificatoria, ha indotto quindi l'ISTAT a ritenere inopportuna la pubblicazione di tavole elaborate secondo la classificazione funzionale, per settori intervento.

L'armonizzazione del resto rappresenta il presupposto per la realizzazione del coordinamento della finanza pubblica ed entrambi, secondo l'articolo 117 della Costituzione, costituiscono materie concorrenti tra Stato e Regioni. Ed è sempre sulla base di questi principi di armonizzazione e coordinamento che la legge 196/2009 prevede che tutte le amministrazioni partecipino alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. La stessa legge di contabilità e finanza pubblica inoltre: attribuisce una delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche ad esclusione delle regioni e degli enti locali, ma al tempo stesso modifica la legge 42/2009 sul federalismo fiscale aggiungendo tra i contenuti dei decreti legislativi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali; dispone l'istituzione di un Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche, che deve operare in reciproco raccordo con la Commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale istituita dalla legge 42/2009.

I conti pubblici attualmente presentano disomogeneità che riguardano sia l'utilizzo di diversi sistemi contabili, sia l'uso di schemi di classificazione eterogenei, sia l'applicazione di principi contabili non uniformi⁶⁰. Con riferimento alla classificazione dei bilanci, sarebbe opportuna l'applicazione di codifiche uniformi. Dal punto di vista delle regole contabili, sarebbero da evitare ricorsi al criterio della prevalenza e l'imputazione provvisoria di operazioni alle partite di giro, salvo alcuni determinati casi (quando l'ente agisce in qualità di sostituto di imposta, per conto di terzi, anticipazioni); quanto ai trasferimenti l'attenzione, sia in entrata che in uscita, va concentrata in primo luogo sul confine tra ciò che rientra o meno nella definizione delle amministrazioni pubbliche; sempre con riguardo ai trasferimenti, e in particolare a quelli provenienti dall'Unione Europea, l'ente capofila deve imputare nella parte ef-

⁶⁰ Cfr. Grisolia (2009) per una esposizione, tra l'altro, su quanto ritenuto prioritario e fondamentale nell'ambito degli incontri di un gruppo di lavoro sui "Bilanci delle regioni e degli enti locali" costituito presso la Ragioneria Generale dello Stato nel 2009.

fettiva del bilancio le quote di propria spettanza mentre deve contabilizzare tra le partite di giro le quote di competenza degli altri enti; è necessaria la codificazione economica e funzionale della spesa (impegni e pagamenti) sui fondi di riserva, onde evitare la classificazione indistinta delle operazioni. Dal punto di vista delle operazioni gestionali, sarebbe necessaria l'estensione a tutte le amministrazioni della regola che consente di assumere impegni (accertamenti) solo quando siano effettivamente appurati l'importo, il destinatario dell'obbligazione (l'identità del debitore) e la ragione del debito (la ragione del credito); con riferimento alla cassa, gli incassi e i pagamenti sono da imputare all'esercizio in cui sono effettuati dal cassiere/tesoriere (tempestiva regolarizzazione delle carte contabili); è necessaria una chiara distinzione tra spese per rinnovo contrattuali in corso e impegni assunti per rinnovi contrattuali sottoscritti. Ai fini del consolidamento dei conti è poi necessaria la contestualità tra accertamenti dei trasferimenti provenienti da altre amministrazioni pubbliche e impegni effettuati dall'ente che trasferisce (comunicazione degli impegni). Vi è anche la necessità di tener conto del fenomeno delle esternalizzazioni: a tal fine sia la legge 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale, sia la legge 196/2009 di riforma della contabilità prevedono bilanci consolidati con quelli degli enti verso cui è indirizzata l'esternalizzazione.

In attesa dell'entrata in vigore dei decreti legislativi e al fine di consentire l'elaborazione di conti classificati secondo criteri omogenei, si è resa necessaria l'applicazione – nella fase transitoria – delle codifiche del SIOPE e della COFOG. La costruzione del “Sistema Informativo delle Operazioni degli enti pubblici”, realizzato in attuazione dell'articolo 28 della legge n. 289 del 2002, ha previsto la definizione di uno schema di codifiche omogenee per i titoli di incasso e di pagamento, che tiene conto delle esigenze del sistema europeo dei conti (SEC95). Per quanto riguarda invece la classificazione funzionale, la necessità di garantire il raccordo con gli schemi di bilancio adottati in ambito europeo implica l'adozione della COFOG⁶¹, “Classification of the function of the government”, introdotta dal Regolamento CE n. 2223 del Consiglio dell'Unione Europea del 25 giugno 1996 (SEC95), come modificato dal Regolamento CE n. 113 della Commissione Europea del 23 gennaio 2002, che ha accolto alcune revisioni indicate dalle principali istituzioni internazionali in materia.

⁶¹ La COFOG è articolata su tre livelli: in 10 divisioni (i fini primari perseguiti dalle amministrazioni), a loro volta suddivise in gruppi (le aree di intervento delle politiche pubbliche), e successivamente in classi (i comparti di attività).

Il capitolo è organizzato come segue: dopo una breve ricostruzione dello snodarsi del sistema di finanziamento delle funzioni regionali sino alla riforma sul federalismo fiscale (par. 4.2), è analizzata la struttura pre-riforma dei bilanci regionali, con una descrizione della situazione dei vari enti operata tramite alcuni indicatori desunti dai dati pubblicati dall'ISTAT (par. 4.3) e viene successivamente effettuato un esercizio nel tentativo di classificazione funzionale della spesa regionale attraverso l'analisi dei bilanci pubblicati dalle singole regioni (par. 4.4).

4.2 Dal decentramento alla legge delega sul federalismo fiscale

La composizione dei bilanci delle Regioni, con l'attribuzione di spese e connesse risorse di finanziamento, è legata all'evoluzione dell'attività di decentramento di funzioni che ha caratterizzato il nostro Paese.

La riforma della Costituzione disposta alla fine del 2001 costituisce infatti l'ultima e molto rilevante tappa di un percorso di decentramento iniziato ben prima e che, specie durante gli anni novanta, ha sperimentato l'intensificarsi dei provvedimenti di rafforzamento dell'autonomia dei governi sub-centrali. Nella scorsa decade ha avuto inizio, infatti, un periodo di ampio decentramento di funzioni e di attribuzione di una maggiore manovrabilità dei tributi alle Amministrazioni Locali, con una notevole accelerazione di quel processo che all'inizio degli anni settanta aveva portato all'entrata in vigore delle Regioni a Statuto Ordinario in concomitanza – allora – di una forte concentrazione del potere tributario a livello centrale di governo.

Il ruolo delle Regioni e l'impianto del loro finanziamento sono, infatti, mutati nel tempo con il susseguirsi di numerose disposizioni di trasferimento di funzioni e di leggi di settore.

Nel 1970 tramite la legge 281, legge di finanza, sono stati istituiti vari tributi e fondi: l'imposta regionale sulle concessioni statali di beni del demanio e del patrimonio indisponibile, la tassa sulle concessioni regionali, la tassa regionale per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, la partecipazione regionale alla tassa di circolazione erariale, il fondo comune per le materie trasferite dallo Stato alle Regioni, il fondo per i programmi regionali di sviluppo (che doveva collegare la programmazione regionale con quella nazionale). Con la legge 335/1976, si consentiva alle Regioni di indebitarsi, entro limiti fissati, per il finanziamento delle spese di investimento e, in genere, per le spese di sviluppo. La legge 356/1976 commisurava il fondo comune, per il periodo 1976-1981, all'andamento del complesso delle entrate tributarie dello Stato (al netto di dazi doganali, monopoli, lotto e lotterie e canoni TV). Il DPR 616/1977

ha trasformato in tributi propri regionali le tasse universitarie di abilitazione dirette al finanziamento del diritto allo studio. La legge 833/1978 ha costituito il fondo sanitario nazionale, destinato al finanziamento del servizio sanitario. La legge 151/1981 ha successivamente istituito il fondo nazionale trasporti, destinato al finanziamento dei trasporti pubblici locali.

Nel ventennio che va dall'inizio degli anni settanta alla fine degli ottanta, come è noto, il modello di finanziamento delle Autonomie Locali mostra chiaramente i suoi limiti, dovuti sostanzialmente alla scarsa rilevanza del complesso dei tributi propri e alla mancanza di corrispondenza tra l'evoluzione delle entrate e quella dei costi sostenuti: va, infatti, ricordato che con la riforma tributaria dei primi anni settanta si instaurò un sistema di accentramento delle entrate e di decentramento delle spese. Quello vigente era un sistema di finanza derivata con programmi di trasferimenti statali legati alla spesa storica e caratterizzati da incertezze, da irresponsabilità finanziaria per presenza di deboli vincoli di bilancio con conseguente necessità di ripiani *ex post* "a piè di lista" da parte dello Stato.

Nel corso degli anni novanta, il sistema di decentramento subisce consistenti trasformazioni, pur all'interno di quanto consentito dal dettato costituzionale. All'inizio del decennio novanta, la struttura finanziaria delle Regioni a Statuto Ordinario rispecchia ancora il sistema di finanza derivata, in cui le risorse sono assicurate in maniera preponderante dai trasferimenti statali, perlopiù vincolati.

Dopo l'attribuzione di alcuni tributi minori avvenuta nel 1990 – con la legge 158 che introduceva l'addizionale regionale sull'imposta erariale di trascrizione, l'addizionale regionale sull'imposta di consumo di gas metano e l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione – nel 1992 vengono disposti provvedimenti di ampliamento dell'autonomia finanziaria regionale. In particolare, ciò è stato possibile – in concomitanza alla corresponsione alle Regioni del gettito derivante dai contributi sanitari, avvenuta attraverso la legge 421/1992 – grazie alla assegnazione alle stesse amministrazioni regionali della tassa automobilistica (di cui le Regioni, come precedentemente ricordato, avevano avuto nel 1970 una partecipazione al tributo allora erariale), conferita mediante il decreto legislativo 504/1992.

Successivamente, nel 1995, viene attuato un ulteriore allargamento dell'autonomia, con l'aumento di entrate proprie e la contemporanea riduzione dei trasferimenti statali. Da un lato, infatti, la legge 549 disponeva una compartecipazione all'accisa sulla benzina e l'istituzione sia di una tassa regionale per il diritto allo studio, sia di un tributo sul conferimento in discarica dei rifiuti solidi urbani; dall'altro, i trasferimenti da

parte dello Stato vengono anche riorganizzati, attraverso la creazione di un fondo perequativo non vincolato, rimanendo il fondo sanitario nazionale indirizzato al finanziamento specifico della sanità. Tramite le disposizioni del provvedimento collegato (L. 549/1995) alla legge Finanziaria per il 1996 vengono eliminati il fondo comune, il fondo nazionale trasporti e il fondo di sviluppo regionale, sostituendoli con la devoluzione di una quota del gettito dell'accisa sulla benzina (una riserva di aliquota pari a 350 lire per litro) cui si affianca un fondo perequativo. A decorrere dal 1997, l'ammontare di tale fondo è calcolato come differenza tra i trasferimenti soppressi nel 1996 e il gettito dovuto all'applicazione della riserva di aliquota. Per gli anni successivi il fondo è aumentato in base al tasso di inflazione programmato (TIP) del DPEF. La ripartizione del fondo tra le Regioni è differenziata. Quelle del Mezzogiorno ricevono trasferimenti incrementati dell'intero TIP, alle Regioni del Centro-Nord sono assegnati contributi perequativi ridotti, qualora il gettito risulti maggiore dei trasferimenti soppressi (in misura pari al 50% di tale differenza).

Nel 1997 si compie un importante passo in avanti sulla via del decentramento. Da una parte, vengono introdotte l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF, con la contemporanea abolizione dei contributi sanitari e di alcuni tributi minori (ILOR, imposta sul patrimonio netto delle imprese, ICIAP, tassa di concessione sulla partita IVA e tasse sulle concessioni comunali), tramite il decreto legislativo 446/1997. Dall'altra, si dà avvio al processo di trasferimento delle competenze, con il cosiddetto decentramento amministrativo derivante dall'applicazione delle leggi Bassanini. Ciò avviene tramite la legge 59/1997, la cosiddetta "legge Bassanini uno" e i suoi decreti legislativi di attuazione. In precedenza, riordini delle competenze regionali erano stati attuati con la legge 491/1993 in materia di agricoltura, la legge 537/1993 in materia di politiche agricole, alimentari e forestali e tutela del patrimonio artistico e la legge 203/1995 nel campo del turismo.

Infine, all'inizio dell'anno 2000, in attuazione della delega contenuta nel "collegato fiscale" alla legge finanziaria del 1999 (legge 133/1999), avviene l'ultima assai rilevante revisione della finanza regionale – tramite il decreto legislativo 56/2000 – prima della riforma del titolo V della Costituzione. Tale decreto istituisce una compartecipazione all'IVA, aumenta la compartecipazione all'accisa sulla benzina e l'addizionale all'IRPEF e, contemporaneamente, abolisce i principali trasferimenti erariali introducendo un fondo perequativo nazionale senza vincoli di destinazione.

Con il decreto legislativo 56/2000 – di attuazione della delega contenuta nell'articolo 10 della legge 133/1999 – si cercava di dare risposte

alle questioni rimaste aperte anche dopo i vari interventi disposti nel corso degli anni novanta. Il tentativo di federalismo fiscale attuato a costituzione allora vigente cercava di superare l'incertezza e la dipendenza delle risorse dal bilancio statale e di introdurre incentivi a un uso efficiente delle risorse regionali (in particolare con riferimento alla sanità). Tuttavia, sin dalla prima applicazione del decreto 56 sono emersi i problemi che hanno portato alla sua sospensione per vari anni dopo i ricorsi di alcune regioni del Mezzogiorno, in particolare con riferimento al fatto che il sistema di finanziamento architettato con il decreto 56/2000 non consentiva la copertura dei fabbisogni sanitari. L'applicazione concreta della compartecipazione all'IVA ha fatto sì che essa si concretizzasse essenzialmente quale strumento volto a colmare gli squilibri verticali nelle risorse nette a disposizione delle Regioni e, dunque, a configurarsi sostanzialmente più come trasferimento che come vera e propria partecipazione.

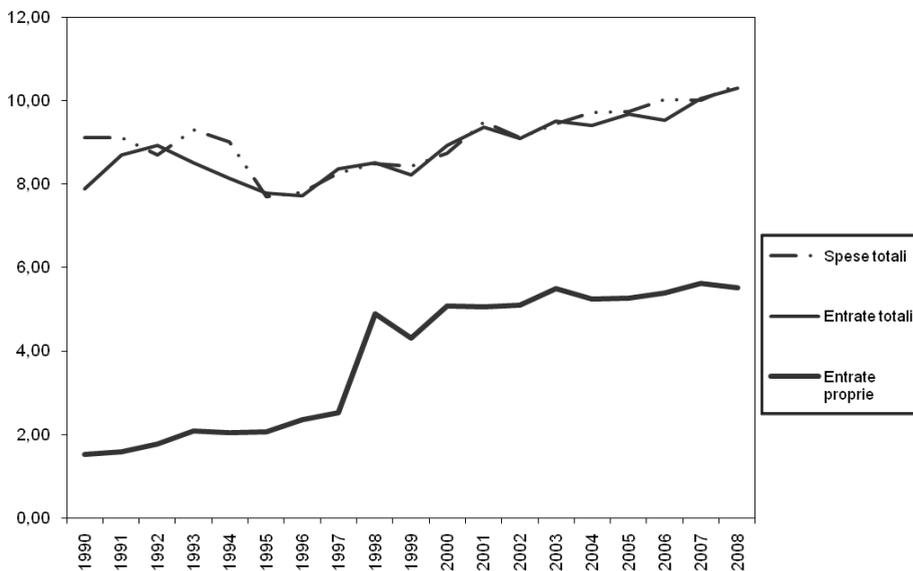
In concomitanza del processo di incremento dell'autonomia impositiva delle Regioni, i trasferimenti provenienti dallo Stato sperimentano un notevole ridimensionamento in termini di quota sul totale delle entrate delle Amministrazioni regionali, che nel corso di venti anni si è più che dimezzata.

Come è noto, le Regioni a statuto speciale (RSS) godono di una autonomia rafforzata, con competenze e modalità di finanziamento differenziate. Tale autonomia è garantita dagli Statuti approvati con leggi costituzionali. Essa discende essenzialmente dal principio di adeguatezza dei mezzi alle funzioni. Alle RSS, oltre a tributi che la Regione può deliberare autonomamente nel rispetto dei principi del sistema tributario nazionale, sono assegnate quote (in parte differenziate) di tributi erariali (anche essi in parte diversi) riscossi nell'ambito regionale. In taluni casi sono anche previsti contributi straordinari dello Stato o sovrimeposte su tributi dello Stato. Le fonti di finanziamento, anche in relazione alla disorganicità riscontrata nel tempo circa la identificazione delle competenze, sono in parte disomogenee. Alla Valle d'Aosta viene attribuita una compartecipazione al 90% di una ventina di tributi erariali; al Trentino e alle Province autonome di Trento e Bolzano è designata sempre una quota del 90% (in pochi casi del 100%) di un insieme leggermente più ridotto di tributi dello Stato; al Friuli Venezia Giulia vengono indirizzate percentuali più differenziate (dal 45% al 90%) di relativamente pochi tributi erariali, ma la giunta regionale può intervenire negli accertamenti – tramite la fornitura di dati e notizie – delle imposte sui redditi relative a soggetti domiciliati nel territorio; alla Sardegna spettano compartecipazioni (dal 50% al 100%) di ancora un diverso paniere di imposte statali; alla Sicilia vanno tutte le entrate erariali, di qua-

lunque tipo, il cui presupposto di imposta sorge nella Regione, ad eccezione di alcuni tributi espressamente esclusi (imposte sui tabacchi, sugli olii minerali, sugli spiriti ed entrate derivanti dal gioco del lotto).

I cambiamenti istituzionali, insieme ai provvedimenti volti a contenere il disavanzo pubblico – articolati anche a livello decentrato – hanno determinato l'evoluzione delle entrate e delle spese delle Amministrazioni Regionali, che per il periodo 1990-2008, viene riportata in percentuale del PIL nella figura 4.1, in cui si distingue anche tra entrate totali ed entrate proprie, cioè al netto dei contributi e dei trasferimenti da enti pubblici.

Figura 4.1 – Spese ed entrate delle Amministrazioni Regionali in % del PIL (Anni 1990-2008)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Sul versante delle uscite, il profilo intertemporale della curva riflette sostanzialmente l'andamento della spesa sanitaria, in rapida discesa sino al 1995 – in seguito soprattutto alle misure prese in concomitanza della crisi finanziaria del 1992 e agli effetti della riforma del sistema sanitario approvata alla fine di quell'anno – e dopo in più moderata ma progressiva crescita sino a tutto il 2008, e dal 2001 superiore ai livelli di inizio anni novanta. Sul versante delle entrate, gli introiti complessivi mostrano una dinamica analoga a quella delle spese, con scostamenti che si riflettono – ovviamente – in più o meno marcati disavanzi. La curva delle entrate proprie (data, come già ricordato, dalla differenza tra en-

trate totali e trasferimenti e contributi da parte di enti pubblici) rispecchia invece i cambiamenti normativi in precedenza illustrati; in particolare, nel 1998 l'introduzione dell'IRAP (con il calo del 1999 causato dall'elevata misura – del 120% – dell'acconto in vigore per il 1998) e dell'addizionale regionale all'IRPEF, nonché gli effetti del blocco della facoltà di variazione delle aliquote di tali tributi disposta prima tramite la legge finanziaria per il 2003, poi reiterata per il 2004 e, successivamente, l'impatto riduttivo degli sgravi IRAP connessi con il costo del lavoro, stabiliti dalla legge finanziaria per il 2007 e fruiti dalle imprese soprattutto nel 2008.

Con l'approvazione della riforma del titolo V della Costituzione del 2001 e l'entrata in vigore della legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale, che attua diversi punti del predetto dettato costituzionale, la fiscalità regionale dovrà assumere una nuova articolazione.

In base al nuovo sistema di finanziamento degli enti decentrati secondo la legge delega 42 approvata nel maggio dello scorso anno, le risorse degli enti territoriali deriveranno sostanzialmente da tre grandi categorie di entrate: i tributi propri, la compartecipazione al gettito erariale e le quote del fondo perequativo. La legge stabilisce la soppressione dei trasferimenti tra enti, con esclusione dei soli contributi specifici da parte della UE e dello Stato rivolti al finanziamento delle spese finalizzate allo sviluppo economico.

Nella prima categoria di entrate sono compresi, oltre alle addizionali sulle basi imponibili di tributi erariali o regionali, i tributi propri derivati (istituiti e regolati da leggi statali, di cui potranno essere modificate le aliquote nei limiti massimi stabiliti dalla legislazione statale) e i tributi propri introdotti autonomamente dagli enti (istituiti con leggi regionali e riguardanti basi imponibili non assoggettate ad imposizione erariale).

Gli amministratori territoriali possono variare, sia pure entro margini prefissati, le aliquote dei tributi propri derivati, introducendo altresì esenzioni, detrazioni, deduzioni nonché agevolazioni per particolari categorie di contribuenti. Tali tributi comprendono tutti i tributi propri attualmente esistenti. La presenza di nuovi tributi propri per le Regioni costituisce una importante novità, che potrà comportare una maggiore differenziazione rispetto a quella attualmente esistente nei sistemi impositivi regionali. Le Regioni potranno istituire tributi anche per i livelli inferiori di governo mentre gli Enti locali potranno applicare tributi di scopo rivolti alle finalità menzionate nella legge, tra cui la realizzazione di infrastrutture o per la mobilità interna (art. 12, comma 1, lettera d)). Relativamente alle addizionali su basi imponibili dei tributi erariali e regionali (principalmente addizionale IRPEF), la manovrabilità delle aliquote è stabilita per legge dello Stato o della Regione.

La categoria delle compartecipazioni ai tributi erariali prevede per le Regioni una compartecipazione all'IVA per il finanziamento delle funzioni essenziali e per gli Enti locali una compartecipazione all'IVA e all'IRPEF, in via provvisoria. Il gettito relativo ai tributi propri derivati e la compartecipazione al gettito erariale saranno assegnati alle Regioni sulla base del principio di territorialità laddove applicabile (consumo, patrimonio, imposte sulle attività produttive) oppure residenza del percettore (o luogo di produzione del reddito) per le imposte sui redditi.

L'utilizzo delle compartecipazioni, sostanzialmente al posto dei trasferimenti presenti nel sistema fiscale ante riforma del Titolo V della Costituzione, dovrebbe essere collegato all'esigenza di dare certezza e stabilità alle risorse attribuite agli Enti decentrati. Ciò sarebbe possibile impostando il meccanismo automatico del regime proprio delle compartecipazioni in luogo del sistema di regole discrezionali che caratterizza la definizione annuale dei trasferimenti dal centro. Le compartecipazioni a tributi facenti capo a livelli superiori di governo, tuttavia, non comportano una vera e propria autonomia impositiva per chi ne beneficia, in quanto gli incassi introitabili a livello regionale dipendono dalle scelte del governo centrale su aliquote e base imponibile. Si dispone, dunque, a livello territoriale della sola facoltà dal punto di vista finanziario su come spendere e allocare un dato ammontare di risorse.

Sul fronte della spesa, sebbene il progressivo decentramento funzionale dalle Amministrazioni Centrali a quelle Regionali e Locali renda presumibile attendersi un trend crescente, la modalità di assegnazione delle risorse finanziarie, basata sui fabbisogni standard ai sensi della legge 42/2009, cerca di stabilire un criterio per i trasferimenti fondato su parametri oggettivi. Le spese vengono classificate, sulla scorta dell'articolo 117 della Costituzione, in base alle diverse funzioni: si distingue tra 1) le spese riconducibili al vincolo della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117, concernente i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, che sono relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di sanità, assistenza e, relativamente all'istruzione, alle spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative; 2) le altre spese non riconducibili a tale vincolo, 3) le spese per il trasporto locale e 4) le spese finanziate con contributi speciali. Con riferimento alla categoria dei LEP, che concernono i servizi per cui le Regioni devono garantire livelli essenziali di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, è garantito il finanziamento integrale del fabbisogno determinato nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni, fissati per legge ed erogati in condizioni di efficienza. Le altre spese delle Regioni sono finanziate con il gettito dei tributi delle Regioni stesse e con quote del fondo perequativo, alimentato da una speciale aliquota di addi-

zionale regionale all'IRPEF. La perequazione relativa a queste ultime deve avvenire in modo da ridurre adeguatamente (ma non completamente) le differenze nelle diverse capacità fiscali dei territori, senza tuttavia alterarne l'ordine (art. 9, c. 1, lett. b)).

Partecipano alla ripartizione del fondo perequativo le regioni con minore capacità fiscale, cioè quelle in cui il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF è inferiore al gettito medio nazionale per abitante. La ripartizione del fondo tiene conto della dimensione geografica, per le regioni con popolazione al di sotto di una certa soglia, da individuare (art. 9, c. 1, lett. g)).

Il fondo perequativo statale viene alimentato dalla compartecipazione al gettito dell'IVA per i LEP e con quote dell'addizionale regionale all'IRPEF per le altre spese (art. 10).

4.3 I principali indicatori finanziari

Nel paragrafo l'attenzione è posta sulla descrizione dell'assetto attuale, pre-riforma (e pre-periodo di transizione), della struttura dei bilanci delle Regioni, al fine di fornire un quadro – basato sulla costruzione di alcuni rapporti caratteristici della dimensione finanziaria dell'entrata e della spesa nelle Regioni – che possa essere un punto di riferimento e di possibile confronto con quanto emergerà dagli schemi di classificazione richiesti nel periodo transitorio e con quanto deriverà dall'attuazione vera e propria – a regime – della riforma del federalismo fiscale.

L'analisi, dopo un esame dei principali tributi propri e devoluti dallo Stato, è realizzata attraverso l'impiego di una serie di indicatori. L'anno di riferimento è il 2007 e i dati utilizzati in parte sono quelli elaborati dall'ISSIRFA e in larga misura derivano dai Bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome pubblicati dall'ISTAT. Salvo qualche eccezione, si è fatto riferimento a dati di competenza giuridica, per le entrate quindi all'entità degli accertamenti, per le spese agli impegni. L'elaborazione con cui è effettuato lo studio segue lo schema SIR, tramite il quale l'ISTAT, pur con le criticità già messe in evidenza, opera una riclassificazione economica per rendere comparabili le informazioni, seppure con sempre maggiore difficoltà data la situazione di adozione da parte delle Regioni di criteri contabili non uniformi.

Le entrate delle Regioni, al netto delle partite di giro, sono distinte, secondo la classificazione riportata nei Bilanci consuntivi elaborati dall'ISTAT, in cinque titoli. Il titolo I raccoglie le entrate derivanti da tributi, propri o devoluti dallo Stato. Il titolo II riguarda le entrate discendenti da contributi e assegnazioni dello Stato. Il titolo III raggruppa le entrate ascrivibili a rendite patrimoniali e a utili di enti o aziende re-

gionali. Il titolo IV concerne le entrate dovute a alienazioni patrimoniali, trasferimenti di capitali e a rimborsi di crediti. Il titolo V, infine, fa riferimento alle entrate collegate a mutui, prestiti o a altre operazioni creditizie.

All'interno del titolo I – che raccoglie le entrate tributarie – e con riferimento in particolare ai tributi propri, la maggior parte del gettito deriva da tre imposte: l'addizionale regionale all'IRPEF (classificata all'interno delle imposte sul reddito e sul patrimonio), l'IRAP (che rientra nell'ambito degli "altri tributi propri") e la tassa automobilistica (contabilizzata anch'essa tra gli "altri tributi propri"). Sempre nel titolo I ma tra i tributi devoluti da parte dello Stato, gli introiti più rilevanti sono dovuti per la quasi totalità alla compartecipazione all'IVA e alla compartecipazione all'accisa sulla benzina (registrate tra le imposte sulla produzione, sui consumi e dogane).

Le uscite delle Regioni, al netto delle partite di giro, sono distinte in tre titoli. Il titolo I raggruppa le spese correnti, il titolo II quelle di investimento ed il titolo III le uscite per rimborso di mutui e prestiti. All'interno delle spese correnti, le poste principali riguardano in massima parte i trasferimenti – e in particolare quelli alle aziende sanitarie locali, agli Enti locali e a imprese, a consorzi tra imprese e a cooperative –, le competenze per il personale, l'acquisto di beni e servizi. Tra le spese per investimento, rilevanti sono quelle per beni immobiliari e i trasferimenti a Comuni e Province e ancora a imprese, a consorzi tra imprese e a cooperative. Nel titolo III, di particolare entità sono le spese per rimborso di mutui. Dal punto di vista della classificazione funzionale – che viene analizzata successivamente –, come è noto, la competenza preponderante è quella relativa alla sanità. Risorse rilevanti sono comunque indirizzate ai servizi di ordine generale, agli affari economici (comprendenti tra gli altri i comparti della viabilità e trasporti, di agricoltura, industria e artigianato) nonché in campo sociale, dell'ambiente, dell'istruzione e formazione.

Nell'anno 2007, ultimo anno di cui si dispone di dati di consuntivo dell'ISTAT, il complesso degli accertamenti delle entrate delle Regioni (al netto delle partite di giro) ha raggiunto i 167,5 miliardi, pari al 10,9% del PIL, di cui il 77% è ascrivibile alle Regioni a statuto ordinario (RSO). Tramite una riclassificazione dei dati dell'ISTAT si è ottenuta una distinzione delle entrate tra introiti di natura corrente, introiti in conto capitale ed entrate derivanti da accensione di prestiti. Per le RSO, i primi sono ammontati a circa 116 miliardi di euro (2.243,91⁶² euro pro-capite)

⁶² Come verrà spiegato in seguito, sono state apportate alcune modifiche per rendere maggiormente confrontabili i dati. Non considerando tali modifiche, il valore pro-capite è pari a 2.313,9 euro.

(cfr. tabella 4.1), i secondi si sono attestati a poco più di 9,4 miliardi (187,9 euro pro-capite) e le ultime sono state pari a circa 3,6 miliardi (71 euro pro-capite). Nell'ambito delle entrate correnti delle RSO, poco meno di 95 miliardi (1.818,21⁶³ euro pro-capite) hanno rappresentato introiti derivanti da tributi propri o devoluti dallo Stato e somme sostitutive di tributi, mentre poco meno di 19 miliardi (377,3 euro pro-capite) sono entrate dovute a contributi e assegnazioni dello Stato e la restante parte di 2,4 (48,4 euro pro-capite) è costituita da entrate derivanti da rendite patrimoniali e da utili di enti o aziende regionali. All'interno delle entrate in conto capitale, 8,3 miliardi (165,4 euro pro-capite) sono dovuti a contributi e assegnazioni dello Stato e poco più di 1,1 miliardi (22,5 euro pro-capite) sono ascrivibili a alienazioni patrimoniali, trasferimenti di capitali e rimborsi di crediti.

Tabella 4.1 – Entrate (valori in euro pro-capite) – Anno 2007

REGIONE/AREA	Tributi propri o devoluti	Contributi e assegnazioni da Stato	Rendite patrimoniali e utili	TOTALE ENTRATE CORRENTI	Contributi e assegnazioni da Stato	Alienazioni trasferimenti rimborso crediti	TOTALE ENTRATE C/CAPITALE	ACCENSIONE PRESTITI	TOTALE ENTRATE
ITALIA	2.057,25	380,52	82,55	2.520,32	152,17	35,79	187,96	64,99	2.773,28
RSO	1.818,21	377,33	48,38	2.243,91	165,37	22,51	187,88	70,99	2.502,78
PIEMONTE	1.962,32	196,31	45,87	2.204,50	138,38	2,22	140,59	206,76	2.551,85
LOMBARDIA	1.821,95	170,28	28,92	2.021,16	67,49	21,61	89,09	2,68	2.112,93
VENETO	1.805,59	182,75	28,00	2.016,35	50,44	9,07	59,51	148,72	2.224,58
LIGURIA	2.042,10	515,13	68,54	2.625,76	139,71	60,44	200,15	0,00	2.825,91
EMILIA-ROMAGNA	2.061,26	265,82	35,86	2.362,94	67,38	4,17	71,55	0,00	2.434,49
TOSCANA	1.950,98	241,83	50,73	2.243,54	81,36	16,17	97,53	1,29	2.342,36
UMBRIA	1.891,59	347,35	32,44	2.271,38	154,14	3,45	157,58	260,16	2.689,12
MARCHE	1.938,55	248,92	43,86	2.231,33	145,51	1,65	147,16	3,13	2.381,61
LAZIO	2.043,11	711,86	58,80	2.813,77	50,87	95,94	146,81	0,00	2.960,58
ABRUZZO	1.525,05	469,67	479,02	2.473,74	195,95	17,54	213,49	105,36	2.792,59
MOLISE	1.338,06	1.600,41	75,37	3.013,83	1.349,59	17,50	1.367,09	0,96	4.381,89
CAMPANIA	1.316,18	907,55	28,01	2.251,73	462,46	0,43	462,88	214,49	2.929,11
PUGLIA	1.620,58	238,98	8,53	1.868,08	189,43	1,38	190,81	10,81	2.069,70
BASILICATA	2.107,81	267,31	103,79	2.478,92	533,12	212,57	745,69	84,72	3.309,33
CALABRIA	1.878,68	310,65	20,33	2.209,67	453,60	0,32	453,93	105,88	2.769,48
RSS	3.387,27	398,29	272,72	4.058,28	78,72	109,69	188,41	31,63	4.278,32
VALLE D'AOSTA	11.289,60	222,31	386,44	11.898,36	95,41	155,53	250,94	0,00	12.149,30

⁶³ Come per la nota precedente, non considerando le anzidette modifiche il valore pro-capite è pari a 1.888,2 euro.

TRENTINO-ALTO-ADIGE	362,96	0,43	16,99	380,38	0,00	0,00	0,00	0,00	380,38
BOLZANO	8.115,20	104,09	277,44	8.496,74	174,53	137,96	312,49	0,00	8.809,23
TRENTO	6.925,43	394,85	175,52	7.495,81	217,82	117,32	335,14	0,00	7.830,94
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	3.467,19	130,58	88,77	3.686,53	140,99	21,96	162,94	235,01	4.084,49
SICILIA	2.260,64	585,87	325,12	3.171,63	56,14	72,81	128,96	0,00	3.300,59
SARDEGNA	3.452,50	127,31	258,27	3.838,08	29,53	271,21	300,74	0,00	4.138,82

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Per le Regioni a Statuto Speciale (RSS) a fronte di circa 37 miliardi (4.058,3 euro pro-capite) di entrate correnti si sono registrati introiti in conto capitale pari a 1,7 miliardi (188,4 euro pro-capite) ed entrate derivanti da accensione di prestiti per 0,3 miliardi (31,6 euro pro-capite).

Valori pro-capite particolarmente elevati si riscontrano dunque per le RSS, e in particolare per la Valle d'Aosta e le due Province Autonome nella componente tributaria, a causa delle quote molto elevate di finanziamento basato su compartecipazioni a tributi erariali, come evidenziato in precedenza.

Tra le RSO, le maggiori risorse per abitante affluiscono alle regioni di dimensioni demografiche più limitate, che in parte coincidono con quelle in cui si manifestano *deficit* sanitari strutturali. All'interno di queste ultime, le regioni Abruzzo e Molise presentano un finanziamento di natura tributaria piuttosto limitato, nonostante il rilevante apporto della compartecipazione all'IVA, come sarà mostrato in seguito. Sempre Abruzzo e Molise, insieme a Lazio e Campania, evidenziano inoltre incidenze elevate di finanziamento tramite contribuzioni erariali di natura corrente e spesso vincolata. E ancora Molise e Campania, con Basilicata e Calabria, registrano notevoli valori di risorse derivanti da assegnazioni statali in conto capitale e connesse a programmi di sviluppo.

La Lombardia possiede il più rilevante importo di entrate tributarie per abitante. All'opposto, la Puglia manifesta il minore livello di entrate complessive per abitante.

Tramite i dati di preventivo elaborati dall'ISSIRFA per il 2007, è possibile analizzare più in dettaglio le entrate e in particolare i principali tributi propri e devoluti delle Regioni.

Tra i primi rientrano l'IRAP, l'addizionale all'IRPEF e le tasse automobilistiche. Queste tre imposte, infatti, rappresentano in complesso circa il 95% dei tributi propri regionali previsti. L'analisi che segue farà riferimento alle sole RSO.

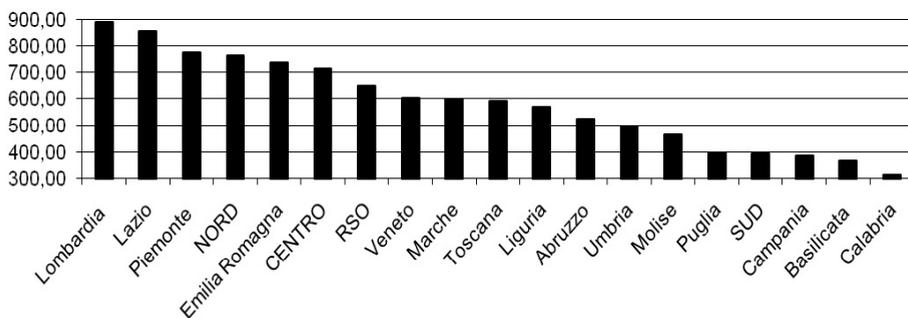
L'imposta regionale sulle attività produttive nel 2007 garantisce circa il 71% del gettito atteso dei tributi propri delle RSO e conferma la sua forte differenziazione sul territorio. Quest'ultima, oltre ad essere connessa alle diverse decisioni di politica tributaria delle singole regioni

con riferimento ad aliquote, agevolazioni e maggiorazioni, dipende in larga misura dalla distribuzione sperequata della base imponibile nell'ambito del territorio nazionale. A tale proposito si deve sottolineare che oltre la metà del gettito (circa il 51%) delle RSO è concentrato in sole tre regioni. La regione che presenta l'IRAP più elevata è la Lombardia (con il 26,1%), seguita dal Lazio (con il 14,5%, anche per la forte presenza di dipendenti pubblici) e dal Piemonte (con il 10,4%). Analizzando il gettito delle RSO per ripartizione geografica, si riscontra che al Nord affluisce il 57,7% degli introiti, al Centro il 25,3% e al Sud il rimanente 17 per cento. La Lombardia quindi dispone di un gettito IRAP che è superiore a quello raccolto sia nel Mezzogiorno sia nel Centro. Inoltre, nel Lazio si concentra oltre il 57% del gettito dell'Italia centrale.

Per un confronto più omogeneo è stato calcolato il gettito pro-capite in ciascuna regione, che viene riportato con andamento decrescente nella figura 4.2. Nel 2007, la Lombardia ha ottenuto il più elevato gettito per abitante, ammontante a circa 890 euro e pari a quasi tre volte quello della Calabria, la regione con il minor introito pro-capite (poco sopra i 310 euro). La media delle RSO si attesta a circa 649 euro, quella del Nord a 766, del Centro a 712 e del Sud a soli 392.

Lo scostamento tra i valori tra le ripartizioni geografiche è in primo luogo ascrivibile al divario di sviluppo economico tra il Centro-Nord e il Sud, visto che il Mezzogiorno registra un PIL pari a circa il 60% di quello del Centro-Nord.

Figura 4.2 – IRAP pro-capite RSO Anno 2007



Fonte: elaborazioni su dati ISSIRFA

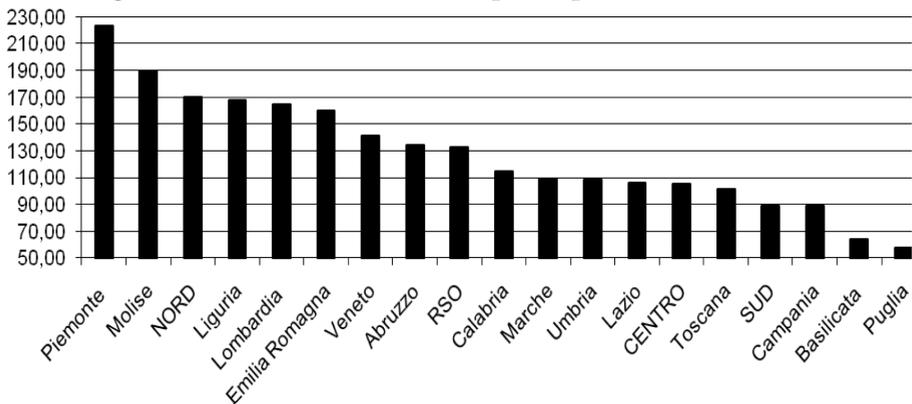
Le leggi regionali fissano agevolazioni e/o maggiorazioni rispetto all'aliquota ordinaria disposta a livello centrale. Circa i due terzi delle regioni applicano aliquote ridotte o prevedono l'esenzione per le Onlus o le cooperative sociali (Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto). Viceversa solo un terzo degli enti fissa maggiorazioni di aliquota per i set-

tori bancario, finanziario e assicurativo (Lombardia, Molise, Piemonte, Toscana e Veneto). Sempre nel 2007, inoltre, due regioni (Abruzzo e Lazio) hanno dovuto applicare un aumento obbligatorio di un punto di aliquota ordinaria a causa dei disavanzi sanitari: ciò influisce sul secondo posto del Lazio e sulla prima posizione dell'Abruzzo tra le regioni del Mezzogiorno, relativamente al gettito per abitante⁶⁴.

Quanto all'addizionale regionale all'IRPEF, l'imposta nel 2007 fornisce in previsione il 14,5% del gettito dei tributi propri delle RSO. Anche in questo caso, l'ammontare di introiti più elevato viene recepito in Lombardia (23,7%), cui fanno seguito il Piemonte (16,6%) e il Veneto e l'Emilia Romagna con quote uguali (entrambe pari al 10,2% del totale). Queste sole quattro regioni arrivano a coprire il 58,7% degli introiti. Con riferimento alla ripartizione geografica, il Nord acquisisce il 62,8% del gettito, il Sud il 18,9% ed il Centro appena meno, il 18,3 per cento. La Lombardia incassa risorse da addizionale all'IRPEF ben superiori – come avviene per l'IRAP – a quelli che afferiscono rispettivamente sia al Centro che al Sud.

Il gettito appare molto differenziato (cfr. Fig. 4.3), in funzione della distribuzione sul territorio della base imponibile ma anche del diverso sforzo fiscale sostenuto dalle Regioni. Si ricorda, infatti, che le aliquote dell'addizionale all'IRPEF possono variare tra lo 0,9% e l'1,4 per cento. Con riferimento a questo tributo, il valore massimo di introiti per abitante si registra in Piemonte (intorno ai 223 euro) e risulta di quasi quattro volte superiore a quello minimo, che si riscontra in Puglia (con circa 58 euro). La media delle RSO si attesta a poco più di 132 euro, quella del Nord a circa 170, del Centro a 105 e del Sud a soli 89 euro.

Figura 4.3 – Addizionale IRPEF pro-capite RSO Anno 2007



Fonte: elaborazioni su dati ISSIRFA

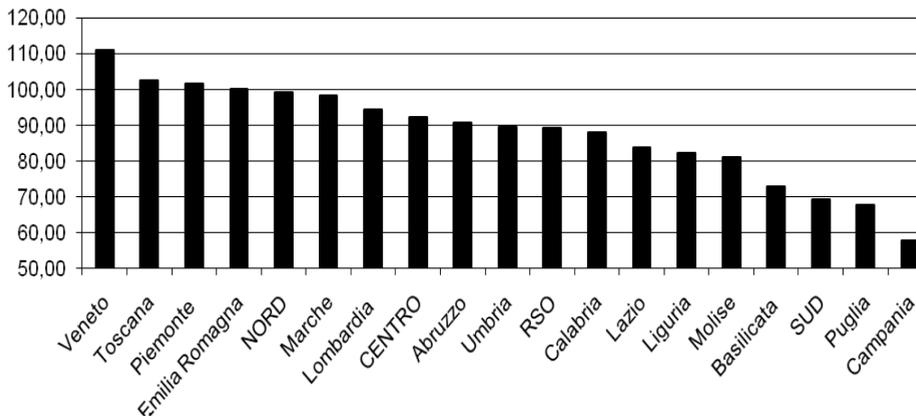
⁶⁴ Cfr. Liberati e Sacchi (2010) per una analisi dei tributi delle Regioni a Statuto Ordinario.

Anche per questo tributo la legislazione regionale prevede delle differenziazioni che, nel 2007, sono state più marcate di quelle inerenti l'IRAP. Con riferimento alla struttura dell'imposta, si possono distinguere tre differenti gruppi di regioni. Il primo include le otto regioni che adottano una addizionale proporzionale (più o meno elevata) e che sono: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia e Toscana. Tra queste, oltre alla Calabria, le regioni che hanno sottoscritto piani di rientro dal *deficit* sanitario nel 2007 (Abruzzo, Campania, Lazio e Molise) adottano l'aliquota più elevata, pari all'1,4 per cento. Il secondo gruppo, il meno numeroso, accomuna le tre regioni che applicano un sistema di progressività per scaglioni di reddito, come avviene a livello centrale, e che sono: Lombardia, Marche e Piemonte. Il terzo e ultimo gruppo riunisce le quattro regioni che prevedono una progressività per classi di reddito e che sono: Emilia Romagna, Liguria, Umbria e Veneto. Tra queste, la Liguria – la quinta regione che ha sottoscritto un piano di rientro nel 2007 – ha applicato le aliquote più elevate.

Con riferimento, infine, alle tasse automobilistiche, ad esse corrisponde il 9,7% del gettito dei tributi propri attesi nel 2007 dalle RSO. Come sempre gli introiti in valore assoluto più elevati si realizzano in Lombardia (20,2%), seguita – con percentuali ben più basse e abbastanza simili – dal Veneto (11,9%), dal Lazio (10,3%) e dal Piemonte (9,9%). Nel complesso queste quattro regioni raccolgono il 52,3% degli introiti. La distribuzione per ripartizione geografica appare meno sperequata rispetto ai due casi precedenti: al Nord affluisce il 54,4% del gettito, al Centro spetta il 23,8% e al Sud arriva il restante 21,8 per cento. A livello pro-capite (cfr. Fig. 4.4), la regione con i maggiori incassi è il Veneto (con 111 euro) mentre il minor gettito per abitante – quasi la metà – si riscontra in Campania (circa 58 euro). La media delle RSO ammonta ad 89 euro, quella del Nord a poco più di 99, del Centro a 92 e del Sud a soli 69 euro.

Secondo quanto disposto dalla legislazione nazionale, le Regioni possono aumentare l'importo delle tasse automobilistiche sino al 10% annuo.

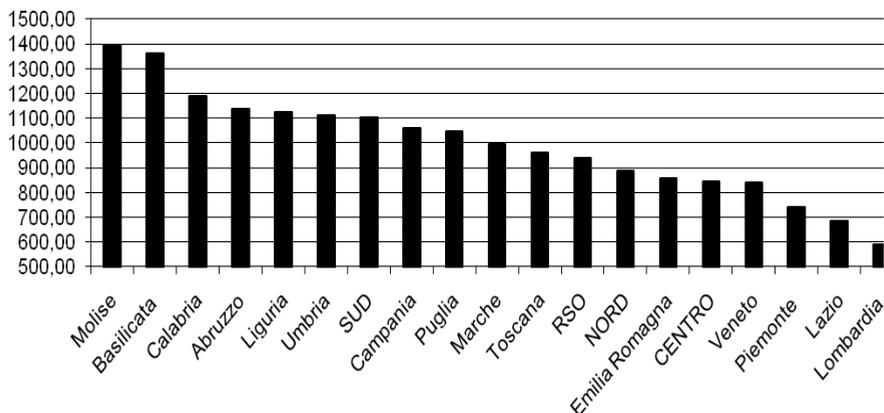
Figura 4.4 – Tasse automobilistiche pro-capite RSO Anno 2007



Fonte: elaborazioni su dati ISSIRFA

Quanto ai tributi devoluti, sono composti essenzialmente dalla compartecipazione all'IVA e da quella all'accisa sulla benzina. Nell'ambito delle RSO, infatti, la prima copre il 95,3% del totale dei tributi devoluti e la seconda il 4,5 per cento. Per la compartecipazione all'IVA, la Campania registra il maggior gettito assoluto (14,1%), seguita da Lombardia (12,9%), Puglia (9,8%), Veneto (9,2%) e Lazio (8,6%). Queste cinque regioni assorbono il 54,6% degli introiti delle RSO. Secondo la ripartizione territoriale, la distribuzione del gettito risulta ovviamente meno sperequata rispetto agli altri tributi: al Nord confluisce il 42% degli introiti, al Centro il 20,1 e al Sud il 37,9 per cento. I dati del gettito evidenziano il sostanziale ruolo di trasferimento perequativo svolto dalla compartecipazione all'IVA: i maggiori valori per abitante (cfr. Fig. 4.5) si concentrano infatti nel Mezzogiorno, e in particolare nel Molise (con il massimo di 1.395 euro), mentre gli afflussi minori entrano in Lombardia (circa 589 euro). La media delle RSO si attesta a 938 euro, quella del Sud raggiunge quasi i 1.102 euro, seguita dai livelli inferiori e tra loro abbastanza vicini di Nord (circa 889 euro) e Centro (poco più di 844 euro). La compartecipazione all'IVA, secondo l'impostazione del decreto legislativo 56 del 2000, doveva essere suddivisa tra le regioni in base alla distribuzione dei consumi sul territorio. Dopo le difficoltà di applicazione riscontrate nei primi anni dalla sua introduzione, la compartecipazione all'IVA è stata attribuita alle singole regioni al fine di colmare gli squilibri regionali sostanzialmente attinenti il comparto sanitario.

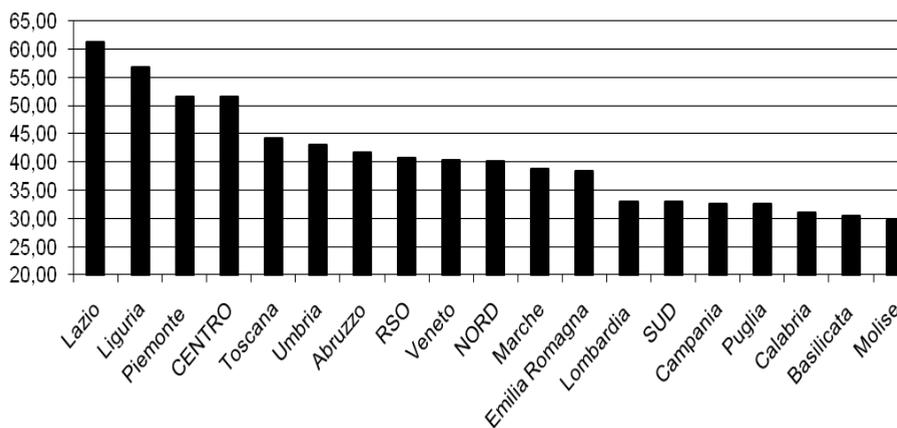
Figura 4.5 – Compartecipazione IVA pro-capite RSO Anno 2007



Fonte: elaborazioni su dati ISSIRFA

Per quanto riguarda, infine, la compartecipazione all'accisa sulla benzina, anch'essa devoluta in occasione dell'applicazione del decreto legislativo 56 del 2000, il Lazio assorbe il 16,4% del gettito complessivo, seguito da Lombardia (15,4%), Piemonte (11%) e Veneto (9,4%). Tali quattro regioni coprono il 52,2% del totale degli incassi. La distribuzione territoriale torna ad essere sperequata, conflueno nel Nord il 48,2% del gettito, nel Centro il 29,1% e nel Sud il 22,7 per cento. In termini pro-capite (cfr. Fig. 4.6), gli introiti più consistenti affluiscono ancora nel Lazio (con poco più di 61 euro) mentre in Molise si registra il minor gettito per abitante (pari a soli 29,7 euro, meno della metà). La media delle RSO ammonta 40,8 euro, quella del Nord a 40,2, del Centro a 51,5 e del Sud a soli 33 euro.

Figura 4.6 – Compartecipazione ACCISA BENZINA pro-capite RSO Anno 2007



Fonte: elaborazioni su dati ISSIRFA

Dal confronto dei tributi appena citati, appare evidente che la compartecipazione all'IVA rende meno consistenti le differenze di gettito tra le amministrazioni regionali. Il differenziale tra le risorse della regione più dotata (in termini di somma di IRAP, addizionale all'IRPEF, tasse automobilistiche e compartecipazione all'accisa su benzina) e le risorse di quella con minor gettito per abitante si riduce del 13,4% considerando anche la compartecipazione all'IVA.

In tale quadro, la Puglia risulta sempre l'ultima o tra le ultime regioni in quanto a incidenza del gettito per abitante: è infatti caratterizzata dall'esenzione delle Onlus e dalla mancanza di maggiorazioni per quanto riguarda l'IRAP e dall'applicazione di una aliquota proporzionale e pari al livello inferiore per l'addizionale all'IRPEF.

Passando al lato delle uscite regionali, nell'anno 2007, il complesso delle spese delle Regioni italiane è stato pari, al netto delle partite di giro e con riferimento agli impegni, a circa 175 miliardi di euro, l'11,4% del PIL. Per le RSO, tali spese si sono attestate su un valore pari a circa 136 miliardi (2.639,7⁶⁵ euro pro-capite), di cui poco meno di 118 miliardi (2.280,2⁶⁶ euro pro-capite) rappresentano le uscite correnti, 15,5 miliardi (310,2 euro pro-capite) costituiscono la spesa in conto capitale e poco meno di 2,5 miliardi (49,4 euro pro-capite) indicano le spese per il rimborso di mutui e prestiti. Per le RSS, a fronte di una spesa complessiva di poco meno di 40 miliardi (4.410 euro pro-capite), si sono registrate uscite correnti per circa 30,5 miliardi (3.383,6 euro pro-capite), spese in conto capitale per circa 8,5 miliardi (930,5 euro pro-capite) e poco meno di 1 miliardo (95,9 euro pro-capite) sono spese per il rimborso di mutui e prestiti.

Le uscite di bilancio risultano influenzate dalla forma istituzionale di governo delle regioni, per cui le RSS mostrano valori ben più elevati a causa del maggior numero di funzioni ad esse attribuite, come ricordato in precedenza. Inoltre, spese più sostenute possono riscontrarsi nelle regioni di minore dimensione demografica a causa delle caratteristiche di indivisibilità di taluni beni pubblici e delle diseconomie di scala. Altro fattore determinante è la diversa struttura per età della popolazione, e in particolare la percentuale degli anziani per quanto riguarda la spesa sanitaria.

Sul versante delle uscite, la tabella 4.2 riporta i valori per abitante, distinguendo secondo le principali categorie economiche. Gli importi

⁶⁵ Come per la nota 63, non considerando le anzidette modifiche il valore pro-capite è pari a 2.710 euro.

⁶⁶ Come per la nota 63, non considerando le anzidette modifiche il valore pro-capite è pari a 2.350 euro.

più rilevanti riguardano i trasferimenti, forma tipica di intervento delle Regioni. Tra le uscite correnti, le maggiori spese di funzionamento (sostanzialmente competenze per il personale e acquisto di beni e servizi) si riscontrano in Molise e Basilicata; seguono ancora una regione del Sud (la Calabria) e due del Centro di medie (Toscana) e piccole dimensioni (Umbria). Procedendo verso Nord tali spese si riducono, sperimentando importi ben minori per il Veneto, sino a toccare il minimo in Lombardia. Due eccezioni sono costituite dal Piemonte al Nord, con spese piuttosto elevate, e dalla Puglia che mostra le spese di funzionamento per abitante più contenute nel Mezzogiorno.

Tabella 4.2 – Spese (valori in euro pro-capite) – Anno 2007

REGIONE/AREA	Spese funzionamento	Trasferimenti	Interessi	Somme non attribuibili	TOTALE SPESE CORENTI	Investimenti	Trasferimenti	Partec. Az. Conc. Cred. Ant.	Somme non attribuibili	TOTALE SPESE C/CAPITALE	RIMBORSO MUTUE PRESTITI	TOTALE SPESE
ITALIA	191,46	2.170,77	33,50	29,01	2.448,26	77,70	289,64	14,20	23,14	404,67	56,46	2.909,39
RSO	108,04	2.106,23	30,10	33,93	2.280,16	39,71	239,16	10,88	20,42	310,17	49,37	2.639,69
PIEMONTE	141,24	2.059,48	55,05	0,78	2.256,78	38,14	288,09	2,95	0,00	329,18	50,76	2.636,72
LOMBARDIA	49,09	2.315,52	16,97	3,83	2.393,53	15,68	171,36	0,21	11,24	198,49	19,37	2.611,39
VENETO	65,53	1.855,34	15,94	0,34	1.937,78	70,25	169,29	1,90	11,46	252,89	14,03	2.204,70
LIGURIA	82,99	2.436,99	56,28	14,00	2.590,42	38,98	185,60	64,34	14,56	303,49	57,22	2.951,13
EMILIA-ROMAGNA	69,64	2.071,04	23,18	13,45	2.177,55	28,40	89,24	0,43	38,75	156,83	43,09	2.377,47
TOSCANA	192,25	1.914,75	31,33	54,44	2.193,00	9,73	175,97	10,84	2,04	198,59	28,18	2.419,77
UMBRIA	158,60	2.002,55	33,29	0,64	2.195,61	49,19	209,06	5,71	0,09	264,05	200,56	2.660,22
MARCHE	119,26	1.982,90	50,08	162,63	2.314,90	15,26	204,67	1,30	25,15	246,39	53,26	2.614,55
LAZIO	102,13	2.405,47	32,59	20,45	2.562,03	62,75	275,31	62,53	40,67	441,26	19,61	3.022,90
ABRUZZO	129,22	2.102,74	46,26	4,07	2.282,51	35,42	390,93	1,02	0,51	427,88	134,04	2.844,43
MOLISE	399,37	2.495,70	43,23	0,00	2.938,35	139,84	497,98	54,26	427,01	1.119,09	31,96	4.089,39
CAMPANIA	146,82	2.202,93	31,66	156,41	2.537,90	47,50	374,93	0,53	34,54	457,50	117,58	3.112,98
PUGLIA	80,92	1.714,65	33,17	8,46	1.837,34	2,26	191,69	0,07	0,93	194,94	44,99	2.077,28
BASILICATA	239,28	1.863,26	33,29	39,94	2.175,85	3,09	1.224,11	4,16	12,91	1.244,27	50,13	3.470,25
CALABRIA	195,92	1.811,05	15,56	24,95	2.047,50	166,60	309,56	0,94	28,04	505,14	90,65	2.643,29
RSS	655,61	2.529,89	52,43	1,62	3.383,59	289,09	570,50	32,63	38,27	930,49	95,90	4.409,98
VALLE D'AOSTA	3.529,40	4.067,90	231,51	6,69	7.924,05	1.493,96	2.294,72	275,91	79,44	4.144,03	351,85	12.419,92
TRENTINO-ALTO-ADIGE	96,96	184,52	0,00	1,52	283,18	17,75	75,98	1,01	0,00	94,74	0,00	377,91
BOLOGNA	2.391,96	3.850,58	16,44	0,49	6.259,47	800,20	1.817,77	79,51	0,00	2.697,48	4,71	8.961,65
TRENTO	1.574,10	3.345,40	4,43	8,67	4.934,48	803,48	1.912,25	30,08	119,52	2.865,32	8,37	7.808,18
FRUILI-VENEZIA-GIULIA	265,31	2.697,43	91,54	1,04	3.075,30	268,31	607,51	25,28	1,89	902,98	171,06	4.149,34
SICILIA	520,97	2.159,06	40,01	0,07	2.971,35	221,99	282,59	30,81	54,21	589,60	67,11	3.628,06
SARDEGNA	282,70	2.665,00	73,16	3,64	3.024,89	98,48	462,13	11,62	0,00	572,23	162,31	3.759,43

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Le spese in conto capitale sono più elevate nel Meridione, riflettendo gli interventi per lo sviluppo e i trasferimenti alle imprese finanziati tramite fondi europei (cfr. tabelle 4.2, 4.3 e 4.8).

Ciò è evidente nel “bilancio dei trasferimenti” delle Regioni. A tal fine, nella tabella 4.3 sono riportati i valori dei trasferimenti – correnti e in conto capitale – secondo i soggetti destinatari. Come è ovvio aspettarsi, quelli alle aziende sanitarie locali assorbono la parte più consistente (il 72% circa), con una forte differenziazione tra le RSO (75,5%) e le RSS (55,8%). Queste ultime, infatti, devolvono maggiori risorse pro-capite rispetto alle altre per gli enti territoriali e le imprese.

Oltre a quelli alle Aziende sanitarie, i trasferimenti agli altri destinatari indicano i flussi in particolare con gli enti decentrati della regione, all'interno dei quali si collocano anche le risorse per le funzioni delegate. Per quanto riguarda, invece, i trasferimenti allo Stato e a altri enti del Settore Statale, si deve sottolineare l'elevato valore in uscita dalla Lombardia. In tale posta la Regione contabilizza le quote di compartecipazione all'IVA che devolve al fondo perequativo ex decreto 56/2000. Per una migliore comparabilità, queste risorse⁶⁷, come le analoghe in entrata, sono state riclassificate tra le partite di giro.

⁶⁷ Pari a circa 3,5 miliardi di euro, secondo i dati di previsione di fonte ISSiRFA.

Tabella 4.3 – Trasferimenti: destinatari (valori in euro pro-capite) – Anno 2007

REGIONE/AREA	Stato e altri enti Settore Statale	Enti territoriali	Az. Regionaliz. provincializzate municipalizzate	Aziende sanitarie locali	Famiglie	Imprese	TOTALE TRASFERI- MENTI
ITALIA	74,45	320,98	55,98	1.808,60	29,06	171,34	2.460,41
RSO	81,21	231,21	61,83	1.822,50	17,17	131,48	2.345,39
PIEMONTE	2,17	371,79	17,45	1.834,94	8,45	112,77	2.347,56
LOMBARDIA	400,30	113,31	40,47	1.742,59	19,18	171,02	2.486,88
VENETO	2,01	163,59	56,90	1.658,34	31,73	112,06	2.024,63
LIGURIA	15,41	197,88	130,99	2.179,75	9,51	89,06	2.622,59
EMILIA-ROMAGNA	1,34	129,80	18,83	1.881,78	0,51	128,03	2.160,28
TOSCANA	2,73	239,20	48,54	1.711,31	10,76	78,18	2.090,72
UMBRIA	3,74	308,27	60,75	1.711,32	2,77	124,75	2.211,61
MARCHE	21,23	215,99	1,44	1.771,62	12,99	164,31	2.187,57
LAZIO	0,89	275,27	194,40	2.153,55	11,46	45,20	2.680,78
ABRUZZO	71,15	315,08	70,75	1.692,73	153,98	189,98	2.493,67
MOLISE	1,33	182,94	97,06	2.531,50	47,19	133,66	2.993,68
CAMPANIA	8,49	331,07	92,34	1.995,36	4,73	145,87	2.577,86
PUGLIA	0,67	186,57	11,82	1.567,71	2,01	137,56	1.906,35
BASILICATA	5,60	935,54	78,61	1.765,12	66,44	236,05	3.087,37
CALABRIA	0,25	279,01	11,18	1.543,05	27,81	259,29	2.120,61
RSS	36,83	820,48	23,41	1.731,29	95,25	393,12	3.100,39
VALLE D'AOSTA	0,80	1.962,25	4,01	2.023,07	433,59	1.938,91	6.362,62
TRENTINO-ALTO-ADIGE	0,00	244,99	0,00	0,00	0,63	14,87	260,49
BOLZANO	5,19	1.613,44	26,92	2.188,77	623,15	1.210,88	5.668,34
TRENTO	67,15	1.792,02	284,71	1.863,80	110,96	1.139,01	5.257,65
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	14,67	967,05	12,95	1.808,51	126,27	375,50	3.304,94
SICILIA	53,86	457,13	6,99	1.665,40	39,57	218,70	2.441,65
SARDEGNA	4,31	1.049,27	1,28	1.677,18	55,16	339,94	3.127,13

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Guardando alle tabelle sulla spesa delle regioni, si constata come le erogazioni pro-capite destinate al settore sanitario siano distribuite sul territorio nazionale in maniera relativamente omogenea, con la spesa del Sud solo leggermente inferiore a quella del Centro-Nord e non per tutte le regioni. Ciò deriva dalle decisioni di finanziamento della sanità, orientate ad una azione perequativa. Considerando i trasferimenti alle aziende sanitarie, nel Centro-Nord, quattro regioni mostrano importi superiori alla media (Piemonte, Liguria, Emilia Romagna e Lazio) e cinque inferiori (Lombardia, Veneto, Toscana, Umbria e Marche); al Sud,

solo Molise e Campania oltrepassano la media italiana. Puglia e Calabria mostrano la spesa minore.

Utilizzando ancora i dati pubblicati dall'ISTAT sono stati costruiti vari rapporti caratteristici, raggruppati in sei insiemi di indici in base alla tipologia. Sono stati infatti calcolati indici di autonomia finanziaria, di incidenza per abitante, di modalità di copertura delle spese, di indebitamento, di realizzazione di entrate e spese, di struttura.

Per quanto riguarda le entrate, nella costruzione di taluni indici sono state necessarie alcune revisioni per rendere più omogenee, e quindi maggiormente confrontabili, alcune poste. Ciò è dipeso dal fatto che, per alcune regioni, determinati tributi sono classificati in modo differente rispetto a quanto effettuato dalle altre RSO. In particolare, questo fenomeno sembra essersi riscontrato per sei amministrazioni: Lombardia, Emilia Romagna, Marche, Abruzzo, Puglia e Calabria.

Mentre tutte le altre regioni contabilizzano la compartecipazione all'IVA e quella all'accisa sulla benzina tra i tributi devoluti dallo Stato e in particolare tra le imposte sulla produzione, sui consumi e dogane, le sei regioni in questione utilizzano delle classificazioni diverse. Sostanzialmente queste amministrazioni adottano tre differenti metodologie. Le tre regioni del Sud inseriscono i due tributi su menzionati nell'ambito di una voce di bilancio – tra i tributi devoluti – che rimanda alla legge 281 del 1970 (art. 8) relativa ai provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a Statuto Ordinario, e l'articolo citato è quello che fa riferimento alle partecipazioni al gettito di imposte erariali. Le tre regioni del Nord, viceversa, contabilizzano i due tributi tra quelli propri e, in particolare, l'Emilia Romagna e le Marche nell'ambito della posta "altri tributi propri", insieme all'IRAP, mentre la Lombardia inserisce il gettito in questione sempre tra i tributi propri ma nelle imposte sulla produzione, sui consumi e dogane.

Ai fini di una maggiore confrontabilità, si è operato uno spostamento, dai tributi propri a quelli devoluti, per la Lombardia, l'Emilia Romagna e le Marche di valori relativi alle due compartecipazioni citate. In particolare, sono state utilizzate le informazioni provenienti dall'ISSIRFA, quindi con un certo grado di approssimazione, trattandosi di dati riferiti alle previsioni di competenza e non agli accertamenti pubblicati dall'ISTAT.

Per le RSO i tributi propri hanno avuto un'incidenza pari al 43% sul totale delle entrate correnti (autonomia impositiva) con elevata variabilità tra le varie Regioni. Nell'ambito delle RSO e con riferimento agli indici di autonomia spiccano la Lombardia, il Lazio, l'Emilia Romagna e il Veneto che associano elevata autonomia impositiva (data dall'incidenza dei tributi propri sul totale delle entrate correnti) (cfr. tabella 4.5),

elevata pressione tributaria in termini pro-capite (cfr. tabella 4.4) e, per il Lazio, riferita anche all'attività economica regionale (intesa come rapporto tra tributi propri e PIL). Nelle stesse Regioni peraltro si riscontrano i maggiori livelli per abitante relativamente anche all'IRAP e alle altre entrate contabilizzate nella voce "altri tributi propri". In particolare, per il Lazio si sconta – come già ricordato – anche la rilevanza dell'IRAP dovuta alla componente pubblica data la forte presenza della Pubblica Amministrazione in tale Regione. Sempre nel Lazio, peraltro, nel 2007 si sono verificati gli incrementi automatici dell'IRAP (dal 4,25% al 5,25%) e dell'addizionale all'IRPEF (dallo 0,9% all'1,4%), scattati a causa delle esigenze di copertura dei disavanzi del comparto della sanità.

Per converso, per queste Regioni, l'intervento statale è risultato limitato (cfr. tabella 4.5), tranne che per il Lazio: la Lombardia risulta infatti all'ultimo posto della graduatoria relativa alla percentuale sul complesso delle disponibilità di natura corrente degli introiti derivanti da contributi e assegnazioni da parte dello Stato (intervento erariale) e il Veneto al terzultimo. Mentre il Lazio si trova alto nella classifica, al terzo posto, dietro solo a Molise (1°), Campania (2°). Nel Lazio, infatti, nel 2007 si riscontra una assegnazione straordinaria da parte dello Stato di circa 3,4 miliardi di euro relativa al fondo sanitario nazionale di parte corrente.

Nel confronto tra Regioni a Statuto Ordinario si sottolinea, in relazione alla pressione tributaria per abitante (cfr. tabella 4.4) – data, come già ricordato, dal rapporto tra tributi propri e popolazione residente –, la differenza tra i 1.398,2 euro pro-capite del Lazio (al primo posto come pressione fiscale delle RSO) e, all'estremo opposto, i 526,5 euro della Basilicata (all'ultimo posto).

La tabella 4.4 mostra l'incidenza delle grandezze appena descritte. È possibile notare come Lombardia, Lazio, Emilia Romagna e Veneto, che sono dotate di una maggiore autonomia impositiva, abbiano una pressione tributaria per abitante superiore alle media di riferimento relativa all'insieme delle RSO. Stesse caratteristiche mostrano l'IRAP con le altre imposte classificate tra gli "altri tributi propri", mentre per l'addizionale regionale IRPEF spicca il dato pro-capite del Molise.

Per le RSS, invece, l'autonomia impositiva si attesta a circa il 33%, laddove risalta il risultato della Sicilia con un valore dell'indicatore pari al 54,7% a cui corrisponde il più elevato livello di pressione fiscale delle Regioni italiane (più del 10%). È chiaro tuttavia che gli indicatori delle RSS risentono della loro caratteristica di situazioni di una autonomia rafforzata, con competenze e modalità di finanziamento anche molto differenziate.

Tabella 4.4 – Indici per abitante (valori in euro pro-capite – Anno 2007)

REGIONE/AREA	Pressione tributaria per abitante	Entrate correnti per abitante	Imposte reddito e patrimonio per abitante	Irapp e altre per abitante	Spesa personale per abitante	Spesa corrente per abitante	Spesa c/capitale per abitante
ITALIA	1.021,14	2.520,32	223,81	781,53	89,75	2.448,26	404,67
RSO	964,64	2.243,91	131,52	819,58	42,31	2.280,16	310,17
PIEMONTE	1.004,66	2.204,50	183,79	797,81	41,62	2.256,78	329,18
LOMBARDIA	1.198,85	2.021,16	189,24	993,92	21,99	2.393,53	198,49
VENETO	985,23	2.016,35	128,89	838,05	28,00	1.937,78	252,89
LIGURIA	852,86	2.625,76	162,89	665,18	28,61	2.590,42	303,49
EMILIA-ROMAGNA	1.167,00	2.362,94	172,21	994,78	31,98	2.177,55	156,83
TOSCANA	929,07	2.243,54	106,19	808,51	37,52	2.193,00	198,59
UMBRIA	794,68	2.271,38	103,43	686,19	89,11	2.195,61	264,05
MARCHE	801,56	2.231,33	11,68	748,37	64,43	2.314,90	246,39
LAZIO	1.398,23	2.813,77	117,30	1.269,40	40,37	2.562,03	441,26
ABRUZZO	818,12	2.473,74	121,23	685,07	56,10	2.282,51	427,88
MOLISE	831,55	3.013,83	212,84	595,61	168,60	2.938,35	1.119,09
CAMPANIA	618,35	2.251,73	89,73	519,15	69,18	2.537,90	457,50
PUGLIA	549,31	1.868,08	57,49	484,74	43,72	1.837,34	194,94
BASILICATA	526,50	2.478,92	64,21	452,68	96,70	2.175,85	1.244,27
CALABRIA	540,61	2.209,67	112,08	425,60	58,53	2.047,50	505,14
RSS	1.335,51	4.058,28	737,30	569,86	353,72	3.383,59	930,49
VALLE D'AOSTA	1.605,09	11.898,36	125,15	1.465,57	1.825,99	7.924,05	4.144,03
TRENTINO-ALTO-ADIGE	0,00	380,38	0,00	0,00	18,03	283,18	94,74
BOLZANO	1.247,76	8.496,74	231,14	932,89	1.886,60	6.259,47	2.697,48
TRENTO	1.090,95	7.495,81	114,40	806,05	1.254,73	4.934,48	2.865,32
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	871,56	3.686,53	151,19	720,38	146,18	3.075,30	902,98
SICILIA	1.733,86	3.171,63	1.225,72	482,98	194,77	2.971,35	589,60
SARDEGNA	550,46	3.838,08	74,14	476,32	138,59	3.024,89	572,23

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Sul versante delle entrate, dunque, è evidente la forte differenziazione tra il Nord e il Sud del Paese. Ciò si sostanzia sia in diversi livelli di tributi pro-capite sia nella diversa possibilità di ottenere entrate aggiuntive attraverso l'aumento delle aliquote e/o l'ampliamento della base imponibile, grazie all'attività di contrasto all'evasione fiscale. Con riferimento ai principali tributi propri delle regioni, è stato stimato⁶⁸ che, sfruttando al massimo i margini disponibili di autonomia impositiva per IRAP e addizionale all'IRPEF, si otterrebbe un aumento delle entrate quasi doppio per le amministrazioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Sud. In

⁶⁸ Cfr. De Matteis e Messina (2009).

particolare, lo stesso incremento delle aliquote o delle basi imponibili garantirebbe alla Lombardia entrate aggiuntive più che triple rispetto a quelle ottenibili in Calabria. Inoltre, gli spazi a disposizione per incrementi di aliquote sono solitamente minori per le regioni del Mezzogiorno e in particolare per gli enti in *deficit* sanitario strutturale. Solo la Puglia – nel Sud – dispone di margini di variazione delle aliquote ancora molto elevati.

Allo stesso tempo, l'emersione di basi imponibili consentirebbe di ridurre il *gap* tra le due aree. Del resto, la stessa legge 42/2009 sull'attuazione del federalismo fiscale prevede meccanismi premiali per il coinvolgimento dei vari livelli di governo nell'attività di lotta all'evasione. Alcune stime sulla evasione dell'IRAP⁶⁹ ne indicano l'entità regionale definita come valore della base teoricamente recuperabile tramite l'attività di contrasto e controllo. Secondo tali valutazioni, la Lombardia e la Campania sono responsabili di poco più del 20% dell'evasione nazionale (per il 10,6% la prima e per il 10% la seconda), seguite da Sicilia, Piemonte e Lazio, con valori compresi ciascuna tra il 9 e l'8%, e da un gruppo di quattro regioni – Toscana, Puglia, Veneto ed Emilia Romagna – con valori ciascuna intorno al 7%. Tutte le altre regioni presentano quote di evasione rispetto a quella nazionale comprese tra poco più del 4% della Calabria e il minimo dello 0,2% della Valle d'Aosta. Poiché, tuttavia, l'entità dell'evasione risente dell'ampiezza del sistema economico di riferimento, un indicatore standardizzato dell'evasione è dato dalla intensità, definita come valore della base imponibile non dichiarata in percentuale di quella dichiarata. In tal modo, come si osserva nello studio, la graduatoria cambia radicalmente posizionando nei primi sei posti tutte regioni del Mezzogiorno, con in testa la Calabria (con intensità pari al 93,9%), seguita dalla Sicilia (che con il 65,9% rimane ancora in posizioni elevate, quindi non solo per entità), da un gruppo di sette regioni con intensità compresa tra il 60 e il 40% circa (Puglia, Campania, Sardegna, Molise, Liguria, Basilicata e Umbria), poi da un altro gruppo di dieci regioni con intensità di evasione sino al 20% circa (Marche, Toscana, Abruzzo, Piemonte, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Veneto ed Emilia Romagna), per finire – all'estremo opposto rispetto alla graduatoria per entità di evasione – con la Lombardia con una intensità del 13 per cento.

Anche altre stime⁷⁰, in questo caso riferite all'addizionale all'IRPEF e basate sui dati relativi al lavoro irregolare, indicano un maggior tasso di

⁶⁹ Cfr. Pisani e Polito (2006).

⁷⁰ Cfr. De Matteis e Messina (2009).

irregolarità nel Mezzogiorno (con il 19,6% dell'occupazione totale) rispetto al Centro-Nord (9,3%).

E dunque in entrambi i casi, sia per l'IRAP che per l'addizionale, in termini relativi il recupero di gettito evaso potrebbe risultare maggiore nelle regioni del Sud.

Nel campo dell'autonomia extratributaria (cfr. tabella 4.5) – che implica tuttavia risorse assai modeste e derivanti dalla percentuale delle entrate correnti ottenuta tramite proventi di servizi offerti dalle Regioni, le rendite patrimoniali e i proventi del demanio e gli utili di enti ed aziende – il Lazio, insieme a Molise, Marche e Piemonte si trova ai primi posti della graduatoria delle RSO. Nell'ambito di queste risorse è stata relativamente elevata la voce riferita alle rendite patrimoniali e ai proventi del demanio.

Un altro indicatore, che mostra in larga parte una sostanziale omogeneità tra le diverse Regioni, è il grado di autonomia finanziaria (cfr. tabella 4.5), che misura l'incidenza delle entrate tributarie (sia tributi propri che devoluti) e di quelle extra-tributarie sulle entrate correnti. La ridotta variabilità tra le osservazioni per questo indice (valutato a più dell'82% per le RSO) rispetto a quanto riscontrato per l'autonomia impositiva denota il ruolo importante assunto dai tributi devoluti, all'interno dei quali vengono contabilizzate le compartecipazione all'IVA e all'accisa sulla benzina. Nonostante le indicate caratteristiche, è da rilevare come Abruzzo, Campania e Molise abbiano valori dell'indice piuttosto contenuti rispetto alla media nazionale (rispettivamente 62%, 59% e 45%). Due di queste Regioni, Campania e Molise, sono quelle con un più pronunciato intervento da parte dell'erario, dato dal rapporto fra contributi e assegnazioni correnti statali e totale entrate correnti, quale meccanismo compensativo di una minore autonomia finanziaria (in Campania l'indice assume un valore superiore al 40%, in Molise supera il 53%). L'intervento erariale – a prescindere dall'effetto delle compartecipazioni al gettito statale – non assume dimensioni particolarmente pronunciate, attestandosi per le RSO su valori medi di poco superiori al 16 per cento.

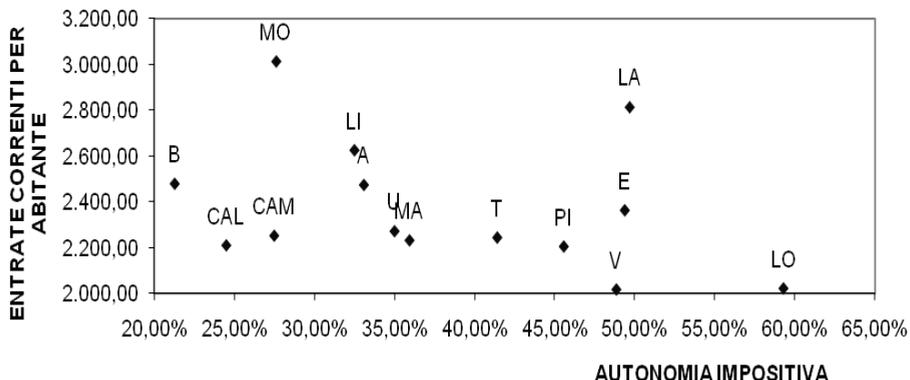
Tabella 4.5 – Indici di autonomia (valori percentuali – Anno 2007)

	Autonomia impositiva	Autonomia extratributaria	Autonomia finanziaria	Intervento erariale	Pressione fiscale
ITALIA	40,52	0,67	82,30	15,10	3,93
RSO	42,99	0,50	81,53	16,82	3,60
PIEMONTE	45,57	0,78	89,79	8,90	3,52
LOMBARDIA	59,31	0,56	90,70	8,43	3,58
VENETO	48,86	0,53	90,08	9,06	3,26
LIGURIA	32,48	0,12	77,89	19,62	3,20
EMILIA-ROMAGNA	49,39	0,15	87,39	11,25	3,65
TOSCANA	41,41	0,48	87,44	10,78	3,28
UMBRIA	34,99	0,16	83,44	15,29	3,23
MARCHE	35,92	0,94	87,82	11,16	3,05
LAZIO	49,69	0,75	73,37	25,30	4,61
ABRUZZO	33,07	0,29	61,94	18,99	3,84
MOLISE	27,59	0,95	45,34	53,10	4,24
CAMPANIA	27,46	0,66	59,11	40,30	3,70
PUGLIA	29,41	0,17	86,92	12,79	3,18
BASILICATA	21,24	0,29	85,32	10,78	2,84
CALABRIA	24,47	0,02	85,04	14,06	3,21
RSS	32,91	1,20	84,66	9,81	6,31
VALLE D'AOSTA	13,49	0,85	95,73	1,87	4,72
TRENTINO-ALTO-ADIGE	0,00	2,21	97,63	0,11	0,00
BOLZANO	14,69	0,92	96,43	1,23	3,67
TRENTO	14,55	1,26	93,65	5,27	3,55
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	23,64	0,34	94,39	3,54	2,99
SICILIA	54,67	1,88	73,16	18,47	10,17
SARDEGNA	14,34	0,26	90,21	3,32	2,73

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

La figura 4.7 evidenzia come compartecipazioni ed intervento erariale permettano alle regioni di contenuta autonomia impositiva di poter disporre di livelli complessivi di entrate correnti pro-capite non dissimili da quelli delle regioni del Nord, escludendo Lombardia e Veneto, che associano una elevata autonomia e meno consistenti entrate correnti per abitante.

Figura 4.7 – Entrate pro-capite e autonomia RSO – Anno 2007



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Nelle RSS le entrate correnti (cfr. tabella 4.4) hanno un'incidenza superiore a più di 4.000 euro (con la Valle d'Aosta che sfiora i 12.000 euro) mentre nelle RSO tale valore supera di poco i 2.200 euro (con la massima punta rappresentata dal Molise in cui l'onere del complesso degli introiti correnti per abitante si attesta su valori di poco superiori ai 3.000 euro).

La Regione Puglia si caratterizza per il valore più contenuto del complesso delle entrate correnti per abitante, che non raggiunge i 1.900 euro. In particolare, la Puglia, tra le regioni del Sud: mostra la seconda posizione, dopo l'Abruzzo, in quanto ad autonomia impositiva ma anche per la minor pressione fiscale, dopo la Basilicata; riceve la minor devoluzione di compartecipazione all'IVA per abitante e registra una incidenza dell'intervento erariale superiore solo a quella della Basilicata.

Sul versante delle entrate, infine, le RSS mostrano una forte capacità di realizzazione delle entrate (cfr. tabella 4.6). L'indice calcolato come incidenza delle riscossioni in conto competenza delle entrate tributarie (titolo I) sui relativi accertamenti indica, infatti, un valore pari all'84,8% per le RSS contro il 61,6% riscontrato nelle RSO. Tra queste ultime, le Regioni con maggiori abilità nella realizzazione degli incassi sono la Calabria, la Toscana e la Campania; al contrario valori minori di tale capacità si riscontrano in Lombardia, Abruzzo e Puglia. Si deve sottolineare tuttavia che il coefficiente di realizzo delle entrate tributarie sconta anche gli introiti effettivi delle compartecipazioni.

Tabella 4.6 – Indici di realizzazione (valori percentuali – Anno 2007)

REGIONE/AREA	Riscossioni entrate tributarie in conto competenza su accertamenti	Pagamenti correnti in conto competenza su impegni
ITALIA	67,40	87,27
RSO	61,57	87,14
PIEMONTE	89,28	83,30
LOMBARDIA	21,99	81,18
VENETO	52,41	91,07
LIGURIA	65,64	90,94
EMILIA-ROMAGNA	49,73	95,84
TOSCANA	93,39	93,42
UMBRIA	64,43	92,16
MARCHE	91,31	89,88
LAZIO	89,49	81,61
ABRUZZO	15,00	87,25
MOLISE	89,20	78,49
CAMPANIA	92,92	85,18
PUGLIA	13,45	94,91
BASILICATA	84,08	92,74
CALABRIA	93,41	92,38
RSS	84,81	87,74
VALLE D'AOSTA	72,33	85,62
TRENTINO-ALTO-ADIGE	71,75	83,22
BOLZANO	72,85	81,31
TRENTO	83,61	81,40
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	71,01	94,39
SICILIA	100,00	90,35
SARDEGNA	77,77	82,81

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Con i dati della tabella 4.7 si è inteso testare la possibilità di copertura delle uscite delle Regioni, mediante il calcolo di indicatori atti a valutare il grado di finanziamento della spesa corrente per mezzo delle entrate tributarie, dei tributi propri e tramite i contributi e le assegnazioni correnti da parte dello Stato. Gli indici mostrano come per le RSO le entrate tributarie siano in grado di coprire più dell'80% della spesa corrente, mentre per le RSS tale indice di copertura supera il 100%, con Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Trento che hanno valori superiori al 140%. Il livello di copertura della spesa corrente grazie a tributi propri è intorno al 40% sia per le RSS che per le RSO. Nell'ambito di queste ultime, i gradi più elevati si riscontrano nel Lazio, in Emilia Romagna, Veneto e Lombardia; quelli

meno elevati in Basilicata e Campania. I contributi e le assegnazioni correnti provenienti dallo Stato hanno un'incidenza più modesta sulla spesa corrente: essi sono in grado di coprire il 16% di questa spesa per le RSO, mentre tale valore scende a poco meno del 12% per le RSS. Tra i dati riportati nella tabella 4.7 spicca in particolare quello riferito al Molise, in cui la copertura tramite contributi e assegnazioni correnti da parte dello Stato si avvicina al 55%, a causa sostanzialmente dei rilevanti trasferimenti del fondo sanitario e delle assegnazioni statali connesse ai programmi regionali di sviluppo, ex articolo 9 sempre della legge 281 del 1970, e annualmente determinate dal CIPE.

Tabella 4.7 – Indici di copertura (valori percentuali – Anno 2007)

REGIONE/AREA	Copertura spesa corrente con tributi propri	Copertura spesa corrente con entrate tributarie	Copertura spesa corrente con entrate extratributarie	Copertura spesa corrente con contr. e asseg. corr. da Stato
ITALIA	41,71	84,03	0,69	15,54
RSO	42,31	79,74	0,48	16,55
PIEMONTE	44,52	86,95	0,76	8,70
LOMBARDIA	50,01	76,12	0,47	7,11
VENETO	50,84	93,18	0,55	9,43
LIGURIA	32,92	78,83	0,12	19,89
EMILIA-ROMAGNA	53,59	94,66	0,17	12,21
TOSCANA	42,37	88,96	0,49	11,03
UMBRIA	36,19	86,15	0,16	15,82
MARCHE	34,63	83,74	0,91	10,75
LAZIO	54,57	79,75	0,83	27,78
ABRUZZO	35,84	66,81	0,31	20,58
MOLISE	28,30	45,54	0,97	54,47
CAMPANIA	24,36	51,86	0,59	35,76
PUGLIA	29,90	88,20	0,17	13,01
BASILICATA	24,20	96,87	0,33	12,29
CALABRIA	26,40	91,76	0,02	15,17
RSS	39,47	100,11	1,44	11,77
VALLE D'AOSTA	20,26	142,47	1,27	2,81
TRENTINO-ALTO-ADIGE	0,00	128,17	2,97	0,15
BOLZANO	19,93	129,65	1,24	1,66
TRENTO	22,11	140,35	1,91	8,00
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	28,34	112,74	0,41	4,25
SICILIA	58,35	76,08	2,01	19,72
SARDEGNA	18,20	114,14	0,33	4,21

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Passando al complesso delle spese correnti per abitante (cfr. tabella 4.4), le maggiori uscite pro-capite delle RSO si riscontrano per Molise, Liguria, Lazio e Campania; tutte regioni con elementi di criticità nella gestione del bilancio relativamente al settore sanitario.

Passando più in dettaglio ad alcune voci di spesa componenti le uscite correnti è possibile notare come per le RSO l'onere delle uscite per il personale sia molto modesto rispetto alle RSS; nelle prime il peso medio della spesa per le competenze degli addetti sul totale delle spese correnti (cfr. tabella 4.8) si attesta intorno al 2%, con il valore massimo raggiunto dal Molise (5,74%). Nelle RSS, invece, le uscite per il personale pesano per oltre il 10% sul totale delle uscite correnti, con la Provincia Autonoma di Bolzano in cui si registra un onere superiore al 30%. Tali risultati sono sintetizzati nella tabella 4.8 relativa alla quantificazione degli indici di struttura. Riguardo alla spesa per il personale per abitante (cfr. tabella 4.4), le regioni del Nord oltre a Toscana e Lazio risultano con uscite più contenute. Le regioni con le spese più elevate, oltre al Molise – come appena ricordato – sono la Basilicata e l'Umbria. Si può ritenere che su queste tre regioni influiscano fenomeni di diseconomie di scala connessi alla loro limitata dimensione.

Tabella 4.8 – Indici di struttura (valori percentuali – Anno 2007)

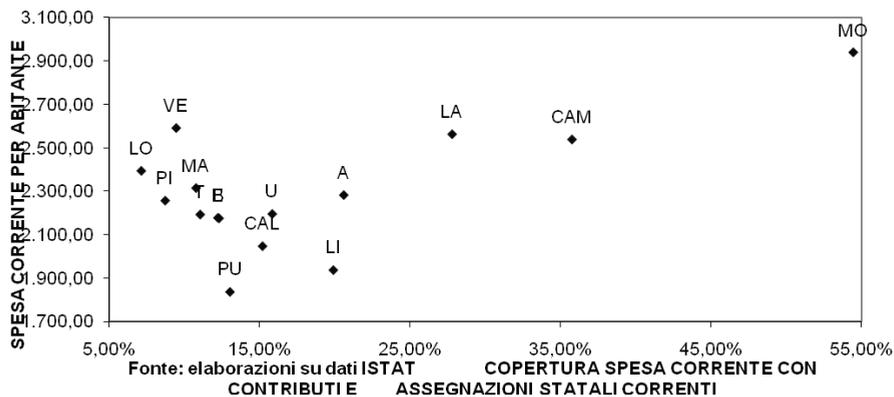
REGIONE/AREA	Spesa personale su entrate correnti	Spesa personale su spese correnti	Spese correnti su totale spese	Spese c/capitale su totale spese	Spese rimborso prestiti su totale spese	Spese c/capitale su spese correnti
ITALIA	3,56	3,67	84,15	13,91	1,94	16,53
RSO	1,89	1,86	86,38	11,75	1,87	13,60
PIEMONTE	1,89	1,84	85,59	12,48	1,92	14,59
LOMBARDIA	1,09	0,92	91,66	7,60	0,74	8,29
VENETO	1,39	1,44	87,89	11,47	0,64	13,05
LIGURIA	1,09	1,10	87,78	10,28	1,94	11,72
EMILIA-ROMAGNA	1,35	1,47	91,59	6,60	1,81	7,20
TOSCANA	1,67	1,71	90,63	8,21	1,16	9,06
UMBRIA	3,92	4,06	82,54	9,93	7,54	12,03
MARCHE	2,89	2,78	88,54	9,42	2,04	10,64
LAZIO	1,43	1,58	84,75	14,60	0,65	17,22
ABRUZZO	2,27	2,46	80,24	15,04	4,71	18,75
MOLISE	5,59	5,74	71,85	27,37	0,78	38,09
CAMPANIA	3,07	2,73	81,53	14,70	3,78	18,03
PUGLIA	2,34	2,38	88,45	9,38	2,17	10,61
BASILICATA	3,90	4,44	62,70	35,86	1,44	57,19

CALABRIA	2,65	2,86	77,46	19,11	3,43	24,67
RSS	8,72	10,45	76,73	21,10	2,17	27,50
VALLE D'AOSTA	15,35	23,04	63,80	33,37	2,83	52,30
TRENTINO-ALTO-ADIGE	4,74	6,37	74,93	25,07	0,00	33,45
BOLZANO	22,20	30,14	69,85	30,10	0,05	43,09
TRENTO	16,74	25,43	63,20	36,70	0,11	58,07
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	3,97	4,75	74,12	21,76	4,12	29,36
SICILIA	6,14	6,55	81,90	16,25	1,85	19,84
SARDEGNA	3,61	4,58	80,46	15,22	4,32	18,92

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

La figura 4.8, da un alto, mette in luce come le regioni del Nord sostengano un certo livello di spesa corrente pro-capite in presenza di un intervento statale molto contenuto e, dall'altro, mostra le differenti posizioni delle regioni del Sud. In particolare, mentre in Puglia bassi livelli di intervento erariale si associano ad una altrettanto contenuta spesa pro-capite, in Molise – all'estremo opposto – si verificano i maggiori valori per entrambe le variabili. La posizione del Lazio risente del intervento straordinario di 3,4 miliardi menzionato in precedenza.

Figura 4.8 – Spesa pro-capite e copertura statale RSO Anno 2007



Con riferimento alle spese del personale, è rilevante ovviamente la distribuzione dell'occupazione sul territorio. Informazioni in tal senso possono essere tratte da alcune elaborazioni⁷¹ sui dati del personale regionale riportati nel Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato.

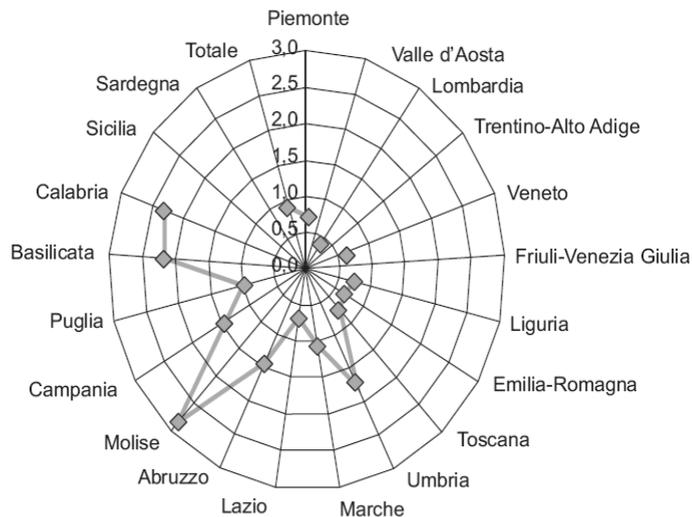
⁷¹ Cfr. Ceriani e Petrin (2008).

Tabella 4.9 – Personale, graduatoria del rapporto per 1000 abitanti – Anno 2006

(valori percentuali - anno 2006)	
MOLISE	2,9
CALABRIA	2,3
BASILICATA	2,2
UMBRIA	1,7
CAMPANIA	1,4
ABRUZZO	1,4
MARCHE	1,0
PUGLIA	1,0
PIEMONTE	0,7
TOSCANA	0,7
LIGURIA	0,7
LAZIO	0,6
EMILIA-ROMAGNA	0,6
VENETO	0,6
LOMBARDIA	0,4

La tabella 4.9 riporta la graduatoria del rapporto tra personale in servizio e popolazione residente per l'anno 2006. Come mostrato chiaramente anche dalla figura 4.9, tra le prime quattro regioni con incidenza più elevata si trovano le tre appena citate. Mentre la Lombardia si posiziona in fondo alla graduatoria con il valore più basso. La Puglia come spesso accade nei confronti regionali si trova in posizione intermedia.

Figura 4.9 – Personale delle Regioni ogni 1000 abitanti (valori percentuali – Anno 2006)



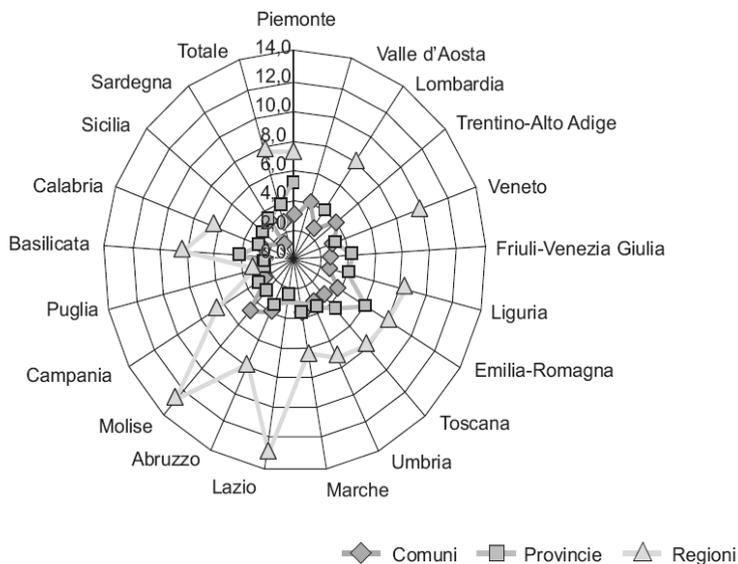
Inoltre, informazioni sulla verticalizzazione delle strutture organizzative si possono trarre dal tabella 4.10 in cui è riportata la graduatoria relativa all'incidenza del numero dei dirigenti sull'altro personale in servizio.

Tabella 4.10 – Personale, graduatoria del rapporto dirigenti/altro personale – Anno 2006

	(valori percentuali - anno 2006)
LAZIO	13,1
MOLISE	12,8
VENETO	9,3
LIGURIA	8,3
BASILICATA	8,2
EMILIA-ROMAGNA	8,1
LOMBARDIA	8,1
TOSCANA	7,6
ABRUZZO	7,5
UMBRIA	7,4
PIEMONTE	7,0
CAMPANIA	6,8
CALABRIA	6,3
MARCHE	6,3
PUGLIA	2,9

Una elevata quota di dirigenti è rappresentativa di strutture orientate all'alta amministrazione, al governo di rapporti interistituzionali, alla funzione legislativa e quindi, nell'ambito degli enti territoriali, è propria delle amministrazioni regionali, come si evince dalla figura 4.10 che riporta le quote di dirigenti relative anche a Comuni e Province. In questo caso si ha una distribuzione sostanzialmente bimodale con i valori più elevati del Lazio e ancora del Molise, seguito poche posizioni oltre dalla Basilicata, mentre la Puglia si colloca in fondo con il valore più basso.

Figura 4.10 – Personale del comparto Regioni e Autonomie Locali.
Rapporto dirigenti/altro personale (valori percentuali – Anno 2006)



Tornando agli indicatori, risulta altresì contenuta anche la spesa per interessi in rapporto alle spese correnti sia per le RSO che per le RSS: in entrambi i gruppi di Regioni il dato in questione è intorno all'1,5% (cfr. tabella 4.11). A tale riguardo rileva ricordare che ai sensi dell'articolo 119 del titolo V della Costituzione, le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solamente per finanziare spese di investimento: pertanto il contenuto apporto delle spese in conto capitale sul totale delle spese giustifica il ridotto ricorso all'indebitamento e di conseguenza il basso peso degli interessi passivi sulle uscite correnti.

Ciò che mostra, invece, una pronunciata variabilità tra le Regioni è l'indice di rigidità strutturale, dato dal rapporto tra la somma delle spese per il personale e quelle per il rimborso di mutui e prestiti e il totale delle entrate correnti (cfr. tabella 4.11). Per le RSO tale indicatore si attesta al 4% circa e per le RSS il valore supera l'11%; tuttavia, il campo di variazione all'interno del quale si muovono i dati va per le RSO dal 2,1% circa della Lombardia al 12,8% dell'Umbria (che contabilizza nel 2007 una ingente cifra per mutui) e, per le RSS, dal 5,7% della Sardegna al 22,3% della Provincia Autonoma di Bolzano. È evidente che la variabilità dell'indicatore di rigidità strutturale è da ricercarsi – oltre che nei diversi impatti della spesa per il personale – nei differenti valori inter-regionali delle spese per il rimborso di prestiti. Un'analisi attenta di tale voce di spesa richiederebbe una valutazione distribuita su più anni che,

oltre ha riflettere gli investimenti attuati nel tempo, tenesse altresì conto del numero di finanziamenti accesi e della loro durata.

Tabella 4.11 – Indici di indebitamento (valori percentuali – Anno 2007)

REGIONE/AREA	Interessi passivi su entrate correnti	Interessi passivi su spese correnti	Rigidità strutturale
ITALIA	1,33	1,37	5,80
RSO	1,34	1,32	4,09
PIEMONTE	2,50	2,44	4,19
LOMBARDIA	0,84	0,71	2,05
VENETO	0,79	0,82	2,08
LIGURIA	2,14	2,17	3,27
EMILIA-ROMAGNA	0,98	1,06	3,18
TOSCANA	1,40	1,43	2,93
UMBRIA	1,47	1,52	12,75
MARCHE	2,24	2,16	5,27
LAZIO	1,16	1,27	2,13
ABRUZZO	1,87	2,03	7,69
MOLISE	1,43	1,47	6,65
CAMPANIA	1,41	1,25	8,29
PUGLIA	1,78	1,81	4,75
BASILICATA	1,34	1,53	5,92
CALABRIA	0,70	0,76	6,75
RSS	1,29	1,55	11,08
VALLE D'AOSTA	1,95	2,92	18,30
TRENTINO-ALTO-ADIGE	0,00	0,00	4,74
BOLZANO	0,19	0,26	22,26
TRENTO	0,06	0,09	16,85
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	2,48	2,98	8,61
SICILIA	1,26	1,35	8,26
SARDEGNA	1,91	2,42	7,84

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Infine, risulta molto accentuata tanto da parte delle RSO che delle RSS l'attitudine a tradurre in spese concrete gli impegni precedentemente assunti. Tale indicazione è riflessa nell'indice di realizzazione della spesa calcolato nella tabella 4.6, dato dal rapporto tra i pagamenti in conto competenza e gli impegni di spesa. Sulla base della rilevazione, l'indicatore in questione si attesta in media per tutte le Regioni su un valore di poco sopra l'87%, mostrando i dati una sostanziale omogeneità. Le Regioni delle RSO con indici più elevati sono l'Emilia Romagna, la Puglia e la Toscana; la minore capacità di realizzazione della spesa si riscontra viceversa in Piemonte, Lazio e ancor più in Molise.

La Regione Puglia si caratterizza per il più contenuto ammontare di spesa corrente per abitante, che supera di poco i 1.880 euro. In particolare, la Puglia, tra le regioni del Sud: registra la minore spesa di personale, sia per abitante sia in percentuale della spesa corrente; mostra il minor indice di rigidità strutturale e la più elevata capacità di realizzazione della spesa corrente.

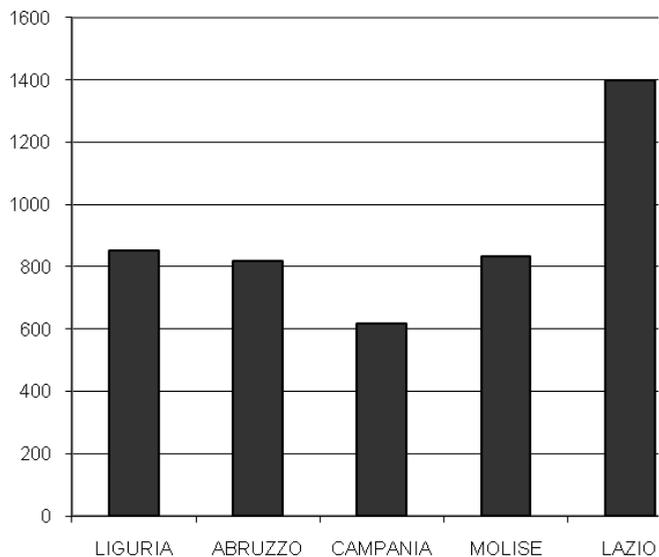
Data la rilevanza del settore sanitario nell'ambito delle competenze regionali, sembra utile poter evidenziare talune caratteristiche desunte dagli indici di bilancio costruiti, effettuando un confronto – nell'ambito delle RSO – tra gli indicatori riferiti alle regioni in maggiore difficoltà finanziarie connesse alla spesa sanitaria e quelli relativi a regioni ritenute più “virtuose”. Nel primo gruppo di amministrazioni vengono considerate le cinque regioni, tra quelle a statuto ordinario, che hanno approvato i piani di rientro dal *deficit* sanitario nel marzo del 2007, ossia – come in precedenza evidenziato – Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria e Molise. Nel secondo gruppo rientrano le regioni individuate dalla Corte dei Conti come le quattro regioni che hanno finora garantito livelli di assistenza di qualità e risultati economici equilibrati, pur presentando scelte di organizzazione molto diverse tra loro⁷², ossia Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto. Nelle figure 4.11-4.22 sono rappresentati solo alcuni indicatori di quelli calcolati, avendone scelto uno per ognuno dei sei *set* di indici costruiti; l'ordine di presentazione delle regioni, inoltre, segue una graduatoria basata sui risultati di esercizio del 2007 delle regioni in questione: dal minore al maggiore disavanzo per le cinque regioni con piani di rientro e dal maggiore al minore avanzo per le quattro regioni “virtuose”⁷³.

Guardando alle figure riportate, in primo luogo si riscontra che le regioni in *deficit* strutturale, ad eccezione del Lazio, dispongono di minori tributi propri per abitante rispetto alle “virtuose” (cfr. Figg. 4.11 e 4.12). Escludendo il Lazio, infatti, le regioni in difficoltà finanziaria possono contare su imposte proprie per valori compresi sostanzialmente nell'intervallo 600-850 euro per contribuente, mentre le “virtuose” raccolgono introiti compresi tra i 900 e i 1.200 euro per abitante. Ciò, tuttavia, si verifica in un quadro in cui la pressione fiscale – intesa come rapporto tra tributi propri e PIL regionale – risulta nel 2007 più elevata in tutte le amministrazioni deficitarie, ad eccezione della Liguria (cfr. tabella 4.5).

⁷² Cfr. Audizione Corte dei Conti (2009), p. 7.

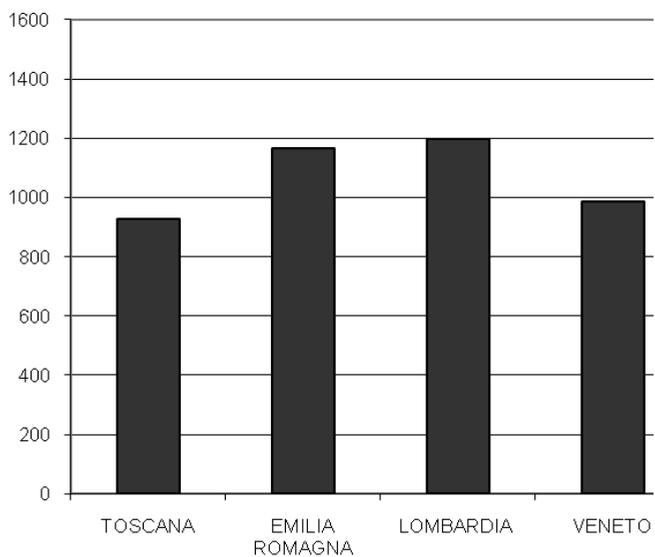
⁷³ In particolare, nel 2007, la Liguria ha registrato un *deficit* pari a 89,6 euro per abitante, l'Abruzzo a 100, la Campania a 112,9, il Molise a 193,7 e il Lazio a 292,5 euro; mentre i risultati positivi di esercizio, per abitante, sono stati pari a 25 euro per la Toscana, a 3,1 per l'Emilia Romagna, a 0,9 per la Lombardia e a 0,4 euro per il Veneto.

Figura 4.11 – PRESSIONE TRIBUTARIA PER ABITANTE – Anno 2007. Dati in euro



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

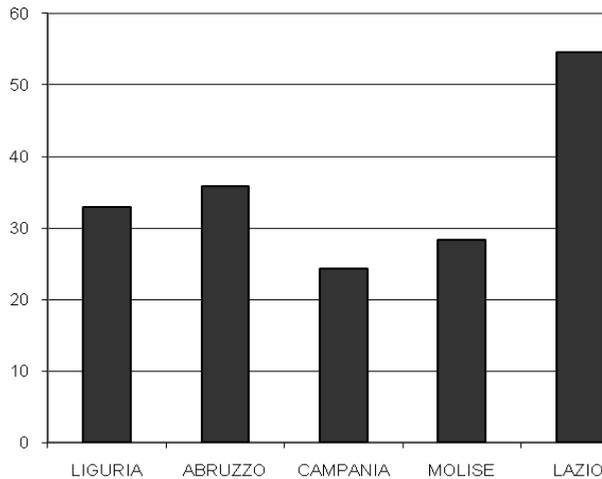
Figura 4.12 – PRESSIONE TRIBUTARIA PER ABITANTE – Anno 2007. Dati in euro



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

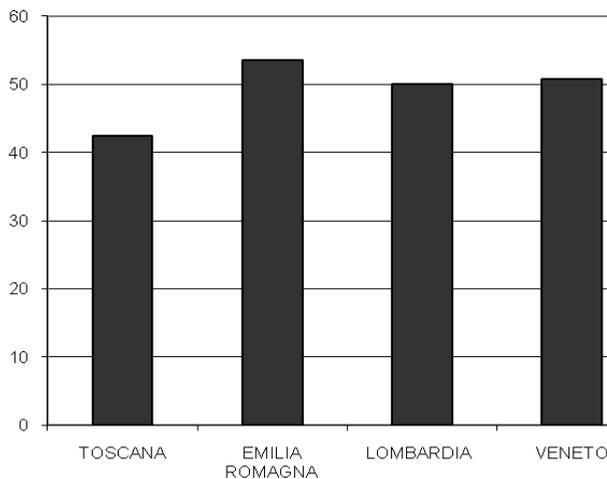
Il basso livello di tributi propri consente una limitata copertura della spesa corrente (cfr. Figg. 4.13 e 4.14); tale indicatore varia tra circa il 25% (Campania) ed oltre il 35% (Abruzzo). Il Lazio, nonostante l'appartenenza al raggruppamento meno virtuoso, mostra il valore più elevato (54,6%) tra le nove regioni prese in considerazione, superando di un punto l'Emilia Romagna, la quale presenta il livello più alto dell'indice in questione tra le regioni "virtuose".

Figura 4.13 – COPERTURA DELLA SPESA CORRENTE CON TRIBUTI PROPRI. Anno 2007- Dati in percentuale



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

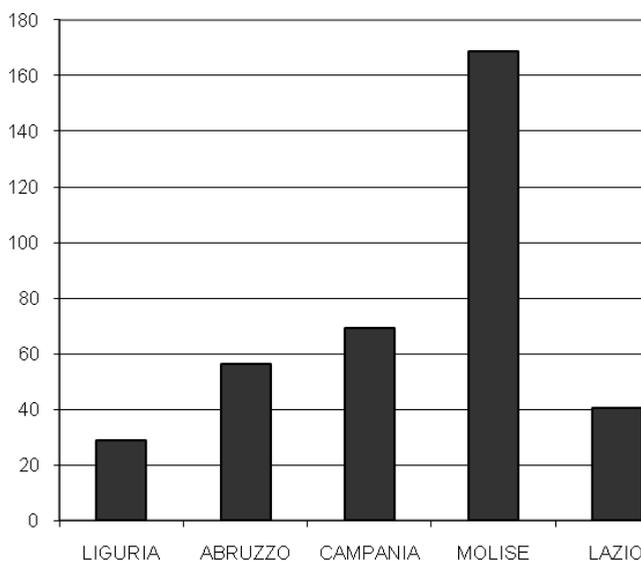
Figura 4.14 – COPERTURA DELLA SPESA CORRENTE CON TRIBUTI PROPRI. Anno 2007- Dati in percentuale



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

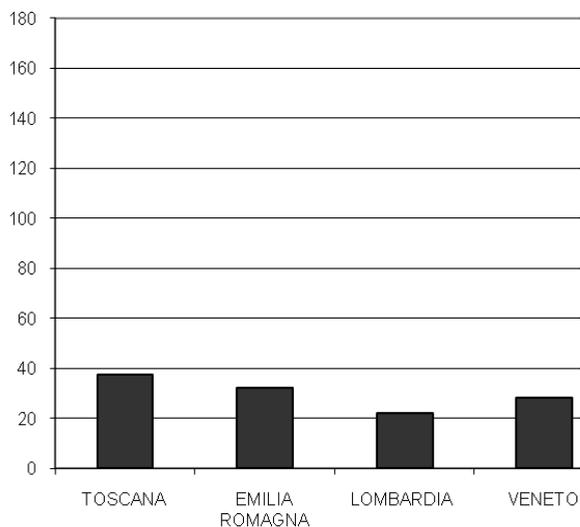
La coppia di figure 4.15 e 4.16 espone la spesa di personale per abitante. È possibile notare i due casi polari del Molise (circa 170 euro) e della Lombardia (circa 22 euro), in cui è evidente il ruolo giocato dalla popolazione, rispettivamente la meno e la più consistente d'Italia, ma anche – come si è visto in precedenza – quello dell'elevato numero di occupati (anche di grado elevato) alle dipendenze della Regione Molise. Tale risultanze sono altresì confermate dal corrispondente indice di struttura riferito alla spesa corrente (cfr. Figg. 4.17 e 4.18). Le competenze del personale delle regioni appartenenti al primo gruppo – escluso il Molise – hanno un campo di variazione compreso tra i 40 e i 70 euro circa per abitante, fatta eccezione per la Liguria, che mostra un valore dell'indicatore comparabile a quelli delle regioni del secondo gruppo, che oscillano – escludendo la Lombardia – tra 28 e 38 euro.

*Figura 4.15 – SPESA DI PERSONALE PER ABITANTE.
Anno 2007. Dati in euro*



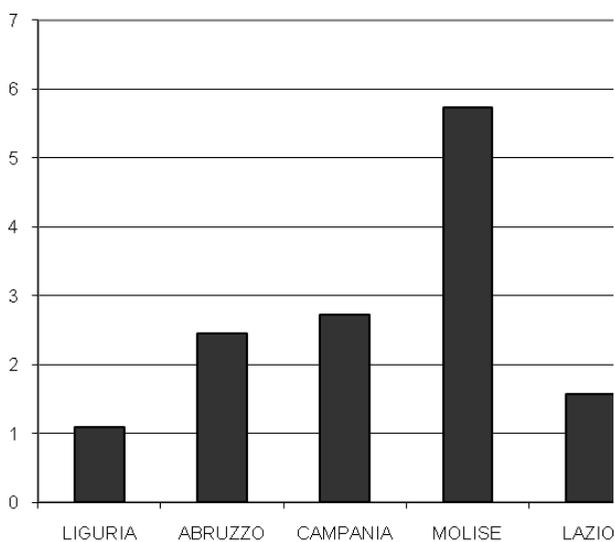
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

*Figura 4.16 – SPESA DI PERSONALE PER ABITANTE.
Anno 2007. Dati in euro*



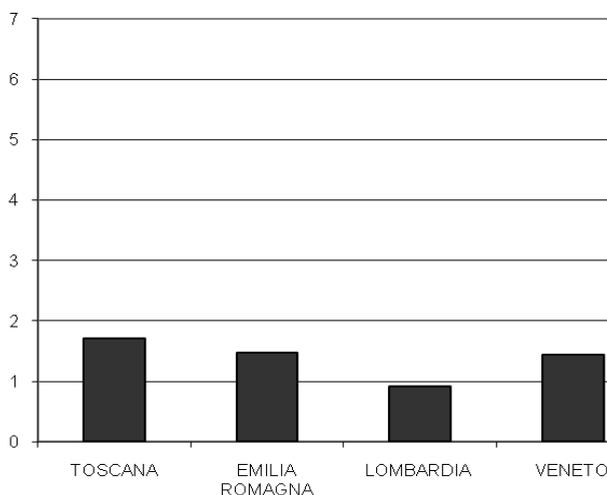
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

*Figura 4.17 – SPESA PER IL PERSONALE SU SPESE CORRENTI.
Anno 2007. Dati in percentuale*



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

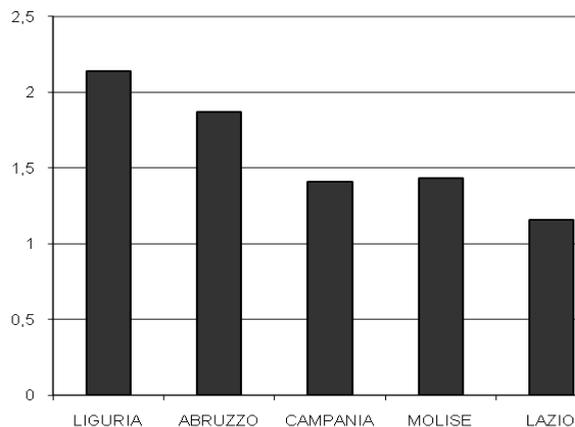
Figura 4.18 – SPESA PER IL PERSONALE SU SPESE CORRENTI.
Anno 2007. Dati in percentuale



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

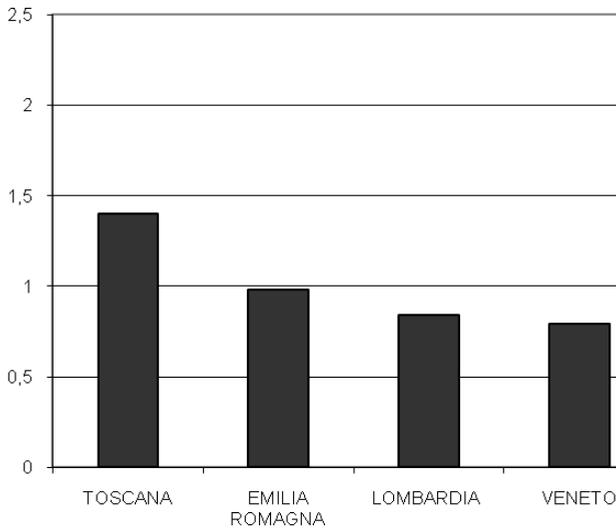
Le figure 4.19 e 4.20 mostrano l'indice di indebitamento relativo all'incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti: ad eccezione della Toscana, tutte le regioni "virtuose" sperimentano valori inferiori all'1%, mentre le regioni in *deficit* strutturale superano tale soglia. L'indicatore della Liguria mostra il valore più elevato, attestandosi al di sopra del 2%.

Figura 4.19 – SPESA PER INTERESSI PASSIVI SU ENTRATE CORRENTI.
Anno 2007. Dati in percentuale



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

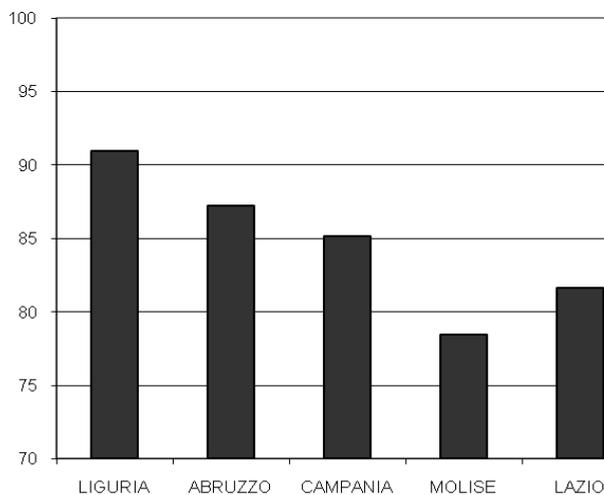
Figura 4.20 – SPESA PER INTERESSI PASSIVI SU ENTRATE CORRENTI.
Anno 2007. Dati in percentuale



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

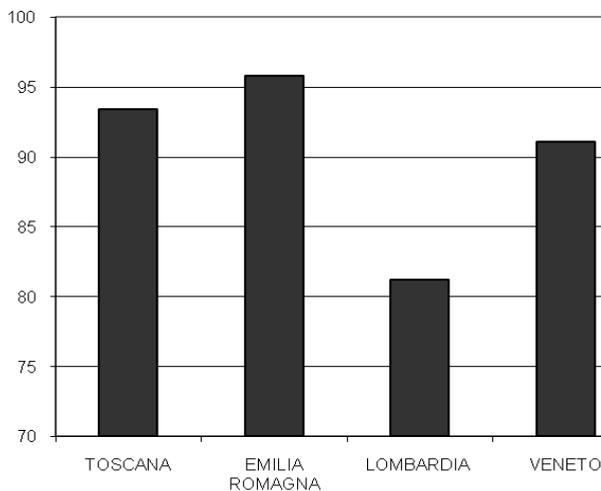
Infine, le figure 4.21 e 4.22 indicano la velocità con cui gli impegni di spesa si trasformano in pagamenti effettivi (coefficiente di realizzazione delle spese correnti). Le regioni in squilibrio finanziario mostrano un *range* di questo indicatore compreso tra oltre il 78% del Molise e il 91% circa della Liguria. Le amministrazioni “virtuose”, invece, hanno valori compresi tra il 91% del Veneto e circa il 96% dell’Emilia Romagna, che risulta essere la regione italiana con il più alto grado di realizzo delle spese correnti.

*Figura 4.21 – COEFFICIENTE DI REALIZZAZIONE SPESE CORRENTI
(pagamenti in c/competenza su impegni). Anno 2007-
Dati in percentuale*



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

*Figura 4.22 – COEFFICIENTE DI REALIZZAZIONE SPESE CORRENTI
(pagamenti in c/competenza su impegni). Anno 2007-
Dati in percentuale*



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Conclusioni

Nel capitolo è stata analizzata la struttura dei bilanci regionali pubblicati dall'ISTAT e riferiti all'anno 2007. Si è trattato di un esame delle caratteristiche dei bilanci antecedenti alla attuazione della riforma federale della Costituzione, che sono tuttavia il risultato del processo di decentramento di funzioni (e conseguente attribuzione di maggiore autonomia) che si è progressivamente realizzato nel nostro Paese.

Si è cercato di fornire un quadro – basato sulla costruzione di alcuni rapporti caratteristici della dimensione finanziaria dell'entrata e della spesa nelle Regioni – che possa essere un punto di riferimento e di possibile confronto con quanto emergerà dagli schemi di classificazione richiesti nel periodo transitorio e con quanto deriverà dall'attuazione vera e propria – a regime – della riforma del federalismo fiscale.

Sono stati calcolati indici di autonomia finanziaria, di incidenza per abitante, di modalità di copertura delle spese, di indebitamento, di realizzazione di entrate e spese, di struttura.

Nell'ambito delle RSO e con riferimento agli indici di autonomia spiccano la Lombardia, il Lazio, l'Emilia Romagna e il Veneto che associano elevata autonomia impositiva (data dall'incidenza dei tributi propri sul totale delle entrate correnti), elevata pressione tributaria in termini pro-capite e, per il Lazio, riferita anche all'attività economica regionale (intesa come rapporto tra tributi propri e PIL). Tuttavia, partecipazioni ed intervento erariale permettono alle regioni con contenuta autonomia impositiva di poter disporre di livelli complessivi di entrate correnti pro-capite non dissimili da quelli delle regioni del Nord, escludendo Lombardia e Veneto, che associano una elevata autonomia e meno consistenti entrate correnti per abitante.

La Regione Puglia si caratterizza per il valore più contenuto del complesso delle entrate correnti per abitante e, in particolare, tra le regioni del Sud: mostra la seconda posizione, dopo l'Abruzzo, in quanto ad autonomia impositiva ma anche per la minor pressione fiscale, dopo la Basilicata; riceve la minor devoluzione di compartecipazione all'IVA per abitante e registra una incidenza dell'intervento erariale superiore solo a quella della Basilicata.

Passando al versante delle uscite, e con riferimento al complesso delle spese correnti per abitante, le maggiori uscite pro-capite delle RSO si riscontrano per Molise, Liguria, Lazio e Campania; tutte regioni con elementi di criticità nella gestione del bilancio relativamente al settore sanitario.

Tra le uscite correnti, le maggiori spese di funzionamento (sostanzialmente competenze per il personale e acquisto di beni e servizi) si registrano in Molise (che mostra le più elevate spese di personale per abitante e un valore molto elevato del rapporto dirigenti/altro personale) e Basilicata; seguono ancora una regione del Sud (la Calabria) e due del Centro di medie (Toscana) e piccole dimensioni (Umbria). Procedendo verso Nord tali spese si riducono, sperimentando importi ben minori per il Veneto, sino a toccare il minimo in Lombardia. Due eccezioni sono costituite dal Piemonte al Nord, con spese piuttosto elevate, e dalla Puglia che mostra le spese di funzionamento per abitante più contenute nel Mezzogiorno.

La Regione Puglia si caratterizza per il più contenuto ammontare di spesa corrente per abitante. In particolare, la Puglia, tra le regioni del Sud: registra la minore spesa di personale, sia per abitante sia in percentuale della spesa corrente; mostra il minor indice di rigidità strutturale e la più elevata capacità di realizzazione della spesa corrente.

GLOSSARIO

Indici di autonomia

1. *Autonomia impositiva: data dal rapporto tra i tributi propri e il totale delle entrate correnti.*
2. *Autonomia extratributaria: data dal rapporto della somma dei proventi di servizi, delle rendite patrimoniali, dei proventi del demanio e degli utili di enti ed aziende sul totale delle entrate correnti.*
3. *Autonomia finanziaria: data dal rapporto della somma delle entrate tributarie (titolo I), dei proventi di servizi, di rendite patrimoniali e proventi del demanio e degli utili di enti ed aziende sul totale delle entrate correnti.*
4. *Intervento erariale: dato dal rapporto tra contributi e assegnazioni correnti statali e totale delle entrate correnti.*
5. *Pressione fiscale: data dal rapporto tra tributi propri e prodotto interno lordo.*

Indici di incidenza per abitante

6. *Pressione tributaria per abitante: data dal rapporto tra tributi propri e popolazione residente.*
7. *Incidenza delle entrate correnti per abitante.*
8. *Incidenza delle imposte sul reddito e sul patrimonio (addizionale regionale IRPEF e altre) per abitante.*

9. *Incidenza degli “altri tributi propri” (IRAP e altri) per abitante.*
10. *Incidenza della spesa di personale per abitante.*
11. *Incidenza della spesa corrente per abitante.*
12. *Incidenza degli investimenti per abitante.*

Indici di copertura

13. *Grado di copertura della spesa corrente mediante tributi propri.*
14. *Grado di copertura della spesa corrente mediante entrate tributarie (titolo I).*
15. *Grado di copertura della spesa corrente mediante entrate extratributarie.*
16. *Grado di copertura della spesa corrente mediante contributi e assegnazioni correnti da parte dello Stato.*

Indici di indebitamento

17. *Incidenza spesa per interessi passivi sul totale delle entrate correnti.*
18. *Incidenza spesa per interessi passivi sul totale delle spese correnti.*
19. *Rigidità strutturale: data dal rapporto tra la somma della spesa per il personale e per il rimborso di prestiti e le entrate correnti.*

Indici di realizzazione

20. *Riscossioni delle entrate tributarie (titolo I) in conto competenza in rapporto ai relativi accertamenti.*
21. *Pagamenti relativi alle uscite correnti in conto competenza in rapporto ai relativi impegni.*

Indici di struttura

22. *Incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti.*
23. *Incidenza della spesa per il personale sulle spese correnti.*
24. *Incidenza delle spese correnti sul totale delle spese.*
25. *Incidenza delle spese in conto capitale sul totale delle spese.*
26. *Incidenza delle spese per rimborso prestiti sul totale delle spese.*
27. *Incidenza delle spese in conto capitale sulle spese correnti.*

4.4 Un esercizio di riclassificazione funzionale delle spese secondo la codifica COFOG

Premessa

Come è noto, per le Regioni italiane – al contrario di quanto avviene per gli Enti Locali – non esistono, ad oggi, modelli contabili standardizzati, potendo addirittura ciascun Ente utilizzare, per la redazione del

rendiconto annuale, criteri propri per classificare entrate e spese, sia in relazione alla natura economica che a quella funzionale⁷⁴.

Nel recepire le disposizioni del D.Lgs. 76/2000, infatti, le Regioni hanno disciplinato, con leggi e regolamenti propri, i loro ordinamenti contabili, adottando criteri metodologici diversi, e focalizzandosi, in virtù di questi, sulle funzioni-obiettivo (bilancio più attento alle politiche regionali) o sui centri di responsabilità (bilancio di tipo amministrativo, gestionale).

Tra l'altro, le leggi regionali, nel rispetto dei principi determinati dal decreto, stabiliscono anche il sistema di classificazione delle spese di bilancio, in correlazione alle previsioni del bilancio pluriennale⁷⁵.

Per queste ragioni, la *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, ha approvato uno schema unitario di comunicazione contabile per le Regioni ed ha sollecitato il Governo a intervenire per adottarlo, in modo da poter ricevere dalle stesse Regioni, in tempi brevi, dati certi e condivisi⁷⁶.

⁷⁴ L'art. 25 del D.Lgs. 76/2000 recante 'Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208', stabilisce che 'i risultati della gestione sono presentati nel rendiconto generale annuale della Regione che comprende il conto del bilancio ed il conto generale del patrimonio'. Nel conto del bilancio sono espresse le risultanze della gestione delle entrate e delle spese secondo la stessa struttura del bilancio di previsione. Il conto generale del patrimonio, invece, riporta: le attività e le passività finanziarie; i beni mobili e immobili; ogni altra attività e passività, nonché le poste rettificative.

⁷⁵ Nel bilancio della Regione, comunque, le spese sono ripartite in (art. 10 D.Lgs. 76/2000):

- funzioni obiettivo, individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche regionali. La classificazione per funzioni obiettivo è definita sulla base dei criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione;
- unità previsionali di base. Ai fini dell'approvazione del consiglio regionale le unità previsionali di base sono suddivise in unità relative alla spesa corrente, unità relative alla spesa in conto capitale e unità per il rimborso prestiti;
- capitoli, nell'apposito allegato in bilancio, secondo l'oggetto, il contenuto economico e funzionale della spesa, il carattere giuridicamente obbligatorio. I capitoli costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione.

⁷⁶ Su tale schema, il Governo ha raggiunto un'intesa in sede di Conferenza Unificata (in data 29.10.2009) e nello stesso tempo, in sede di conversione del DL 135/2009, ha inserito un articolo 19 bis che ha previsto l'obbligo per le Regioni di trasmettere alla Commissione Tecnica per il federalismo fiscale i dati sulla base dello schema di codifica unitaria entro 30 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione. Tale schema prevede l'invio di dati di spesa articolati secondo una codifica economica (SIOPE) ed una codifica funzionale di II grado in settori di intervento. L'articolazione dei settori di intervento, parzialmente riconducibile alla riclassificazione funzionale di secondo livello introdotta dalla COFOG, è la seguente: Ordinamento degli uffici - Amministrazione generale ed organi istituzionali; Lavoro; Polizia amministrativa e servizi antincendi; istruzione e diritto allo studio; orientamento e formazione professionale; organizzazione della cultura e relative strutture; assistenza sociale e relative strutture; sport e tempo libero; agricoltura e zootecnia; foreste;

Da questo punto di vista, se con riferimento alla classificazione economica l'armonizzazione degli schemi contabili può dirsi già avviata (attraverso il ricorso alla codifica SIOPE), in tema di classificazione funzionale l'esigenza di garantire il raccordo con gli schemi di bilancio adottati in ambito europeo renderà nel prossimo periodo imprescindibile l'adozione, da parte di tutte le Pubbliche Amministrazioni, degli schemi di classificazione riconducibili alla codifica funzionale internazionale COFOG, introdotta dal Regolamento CE n. 2223 del Consiglio dell'Unione Europea del 25.06.1996 (SEC95), come modificato dal Regolamento CE n. 113 della Commissione Europea del 23.01.2002 (Grisolia, 2009).

In un simile contesto, ed alla vigilia dei primi decreti attuativi della riforma sul federalismo fiscale, il presente lavoro di ricerca si pone l'obiettivo di condurre un'analisi dei rendiconti delle Regioni italiane relativi all'anno 2007 (ultimo anno disponibile per la gran parte delle nostre Amministrazioni regionali), volta a sperimentare una riclassificazione funzionale della spesa secondo la codifica internazionale della COFOG.

In proposito, è necessario precisare che la COFOG, come riportato nella tabella che segue, prevede la classificazione della spesa in 10 raggruppamenti di primo livello (divisioni), ciascuno a sua volta articolato in funzioni di secondo livello (gruppi) e terzo livello (classi). Le divisioni costituiscono gli obiettivi primari perseguiti dalle Amministrazioni, i gruppi individuano le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche e le classi identificano gli obiettivi specifici delle singole aree.

sviluppo dell'economia montana; acque minerali, termali, cave, torbiere ed altre; caccia e pesca; opere pubbliche non considerate negli altri settori; acquedotti forgnature ed altre opere iguene; viabilità; trasporto su strada; trasporto ferroviario; trasporto marittimo e navigazione interna; trasporto aereo; altri trasporti; artigianato; turismo e industria alberghiera; fiere, mercati, commercio interno; edilizia abitativa; urbanistica; industria e fonti di energia; protezione della natura, beni ambientali, parchi e riserve; ricerca scientifica; oneri finanziari; spese non attribuite; interventi non ripartibili a favore della finanza locale; previdenza sociale.

Tabella 4.12 – La classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione (COFOG)

CLASSIFICAZIONE INTERNAZIONALE DELLA SPESA PUBBLICA PER FUNZIONE (COFOG)			
DIVISIONI (I LIVELLO)	GRUPPI (II LIVELLO)	CLASSI (III LIVELLO)	
SERVIZI GENERALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali e affari esteri	Organi esecutivi e legislativi	
		Affari finanziari e fiscali	
		Affari esteri	
	Aiuti economici internazionali	Aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo ed in transizione	
		Aiuti economici erogati attraverso organismi internazionali	
	Servizi generali	Servizi generali del personale	
		Servizi di programmazione	
		Servizi statistici	
		Altri servizi	
		Ricerca di base	Ricerca di base
		R&S per i servizi pubblici generali	R&S per i servizi pubblici generali
		Servizi pubblici generali n.a.c.	Servizi pubblici generali n.a.c.
		Transazioni relative al debito pubblico	Transazioni relative al debito pubblico
	Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione	Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione	
DIFESA	Difesa militare	Difesa militare	
	Difesa civile	Difesa civile	
	Aiuti militari all'estero	Aiuti militari all'estero	
	R&S per la difesa	R&S per la difesa	
	Difesa n.a.c.	Difesa n.a.c.	
ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	Servizi di polizia	Servizi di polizia	
	Servizi antincendio	Servizi antincendio	
	Tribunali	Tribunali	
	Carceri	Carceri	
	R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza	R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza	
	Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.	Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.	
AFFARI ECONOMICI	Affari generali economici, commerciali e del lavoro	Affari generali economici e commerciali	
		Affari generali del lavoro	
	Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	Agricoltura	
		Silvicoltura	
		Pesca e caccia	
	Combustibili ed energia	Carbone ed altri combustibili solidi minerali	
		Petrolio e gas naturali	
Combustibili nucleari			
Altri combustibili			
	Energia elettrica		
	Energia non elettrica		

	Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie	Attività estrattive di minerali diversi dai combustibili Attività manifatturiere Attività edilizia
	Trasporti	Trasporti su strada Trasporti per vie d'acqua Trasporti su rotaia Trasporti aerei Condotte ed altri sistemi di trasporto
	Comunicazioni	Comunicazioni
	Altri settori	Distribuzione commerciale, conservazione e magazzinaggio Alberghi e pubblici esercizi Turismo Progetti di sviluppo plurifunzionali
	R&S per gli affari economici	R&S per gli affari generali economici, commerciali e del lavoro R&S per agricoltura, silvicoltura, caccia e pesca R&S per combustibili ed energia R&S per attività estrattive, manifatturiere ed edilizie R&S per trasporti R&S per comunicazioni R&S per altri settori
	Affari economici n.a.c.	Affari economici n.a.c.
PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	Trattamento dei rifiuti	Trattamento dei rifiuti
	Trattamento delle acque reflue	Trattamento delle acque reflue
	Riduzione dell'inquinamento	Riduzione dell'inquinamento
	Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici	Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici
	R&S per la protezione dell'ambiente	R&S per la protezione dell'ambiente
	Protezione dell'ambiente n.a.c.	Protezione dell'ambiente n.a.c.
ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE	Sviluppo delle abitazioni	Sviluppo delle abitazioni
	Assetto territoriale	Assetto territoriale
	Approvvigionamento idrico	Approvvigionamento idrico
	Illuminazione stradale	Illuminazione stradale
	R&S per abitazioni e assetto territoriale	R&S per abitazioni e assetto territoriale
	Abitazioni e assetto territoriale n.a.c.	Abitazioni e assetto territoriale n.a.c.
SANITA'	Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari	Prodotti farmaceutici Altri prodotti sanitari Apparecchi e attrezzature terapeutiche
	Servizi non ospedalieri	Servizi medici generici Servizi medici specialistici Servizi odontoiatrici Servizi paramedici

	Servizi ospedalieri generici
	Servizi ospedalieri specialistici
Servizi ospedalieri	Centri di servizi per la maternità e medici
	Case di cura e riabilitazione
Servizi di sanità pubblica	Servizi di sanità pubblica
R&S per la sanità	R&S per la sanità
Sanità n.a.c.	Sanità n.a.c.
ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO	
Attività ricreative	Attività ricreative
Attività culturali	Attività culturali
Servizi radiotelevisivi e di editoria	Servizi radiotelevisivi e di editoria
Servizi di culto e altri servizi per le comunità	Servizi di culto e altri servizi per le comunità
R&S per le attività ricreative, culturali e di culto	R&S per le attività ricreative, culturali e di culto
Attività ricreative, culturali e di culto n.a.c.	Attività ricreative, culturali e di culto n.a.c.
ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE	
Istruzione prescolastica e primaria	Istruzione prescolastica
	Istruzione primaria
Istruzione secondaria	Istruzione secondaria inferiore
	Istruzione secondaria superiore
Istruzione post-secondaria non superiore	Istruzione post-secondaria non superiore
Istruzione superiore	Primo grado di istruzione superiore
	Secondo grado di istruzione superiore
Istruzione di diverso tipo	Istruzione di diverso tipo
Servizi ausiliari dell'istruzione	Servizi ausiliari dell'istruzione
R&S per l'istruzione	R&S per l'istruzione
Istruzione n.a.c.	Istruzione n.a.c.
PROTEZIONE SOCIALE	
Malattia e invalidità	Malattia
	Invalidità
Vecchiaia	Vecchiaia
Superstiti	Superstiti
Famiglia	Famiglia
Dsoccupazione	Dsoccupazione
Abitazioni	Abitazioni
Esclusione sociale n.a.c.	Esclusione sociale n.a.c.
R&S per la protezione sociale	R&S per la protezione sociale
Protezione sociale n.a.c.	Protezione sociale n.a.c.

Le fonti dei dati

Come è noto, una delle principali criticità relative alle analisi in materia di finanza regionale si lega al fatto che i rendiconti regionali non risultano catalogati in alcun data-base ufficiale.

In effetti, come si evince dalla tabella che segue, le fonti informative ufficiali in tema di finanza regionale sono molteplici, ma in nessuno dei data-base disponibili sono riportati, con organicità e sistematicità, i rendiconti delle Regioni Italiane che, peraltro, risultano spesso pubblicati nei rispettivi bollettini ufficiali con molto ritardo (e comunque senza un riferimento temporale certo e prevedibile).

Tabella 4.13 – Le fonti informative ufficiali in tema di finanza regionale

TIPOLOGIA	AMMINISTRAZIONE PRODUTTRICE	MESE DI PUBBLICAZIONE	PERIODO DI RIFERIMENTO	NOTE
Bilanci delle singole regioni	20 Regioni e 2 Province autonome	Le scadenze non sono sempre rispettate; spesso sono pubblicati con molto ritardo	Il riferimento dovrebbe essere al tempo T-1	22 rendiconti diversi: classificazione delle voci di entrata e di spesa non omogenea (anche se dovrebbe essere usata la classificazione economica dello Stato, non sempre questa è pubblicata nei documenti di bilancio); in alcuni casi difficoltà di reperibilità.
Rapporti annuali dell'Osservatorio finanziario regionale	ISSIRFA-CNR	Non prevedibile	Riferimento al tempo t-1	Dati di previsione dei bilanci regionali (indicativi delle politiche programmate dalle regioni, ma meno significativi per un'analisi degli andamenti effettivi della finanza territoriale). Non c'è inoltre possibilità di raffronto con le informazioni di altre banche dati.
Bilanci consuntivi delle Regioni	Istat	Maggio	Riferimento al tempo t-2	Dati espressi in termini di competenza giuridica e cassa, distinti per singola regione, classificazione per titolo, categoria, voce economica e gestione. Dati non comparabili con quelli espressi in termini di competenza economica.
Relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni	Corte dei conti – Sezione delle autonomie	Luglio	Riferimento al tempo t-1	Dati riferiti alle Regioni a statuto ordinario. Analisi dei bilanci consuntivi (o preconsuntivi): analisi delle Entrate, dettaglio delle principali entrate tributarie, capacità di spesa, indebitamento. Intera sezione dedicata alla sanità.
Relazioni della Corte dei conti sul rendiconto di singole regioni	Corte dei conti – Sezioni regionali	Non prevedibile	Disponibilità non prevedibile, comunque riferita al tempo t-1.	Alcune sezioni regionali, secondo il programma stabilito all'inizio dell'anno, redigono una relazione sul rendiconto della regione. Tali relazioni non sono disponibili per tutte le regioni.
Relazioni della Corte dei conti su ciascuna regione a statuto speciale e su ciascuna provincia autonoma (Trento e Bolzano)	Corte dei conti – Sezioni regionali	Luglio	Riferimento al tempo t-1	7 Relazioni (5 regioni a statuto speciale e due province autonome di Trento e di Bolzano), con impostazioni e contenuti diversi (non utilizzabili per analisi aggregate).
SIOPE	Banca d'Italia (in collaborazione con Ministero dell'economia – RGS)	Disponibilità in tempo reale	Disponibilità in tempo reale	Dati di cassa. La possibilità di formulare delle interrogazioni è limitata al singolo ente o all'intero comparto di enti, mentre non è possibile effettuare interrogazioni per diverse aggregazioni territoriali.

Banca dati "Sintesi"	Ministero dell'economia – Dipartimento delle finanze	Non prevedibile	I dati sono riferiti alle dichiarazioni presentate nell'anno t-2 (anno d'imposta t-3)	Dati riferiti alle entrate tributarie soggette a dichiarazione. Sono disponibili i dati per singole regioni. La banca dati fornisce informazioni utili, ma limitate alle sole imposte soggette a dichiarazione, pertanto non permette la costruzione di un quadro esaustivo delle entrate regionali.
Supplementi al Bollettino Statistico – Debito delle Amministrazioni locali	Banca d'Italia	Ottobre	Riferimento al tempo t-1 e al primo semestre dell'anno t	Dati riferiti al debito delle singole regioni.
Flussi finanziari Italia – Unione Europea	Ministero dell'economia e delle finanze – RGS – IGRUE	Luglio	Dati dell'esercizio precedente	Somme accreditate dall'UE all'Italia. Distribuzione per fonte di finanziamento e zona geografica (Regioni ed aree geografiche); tabelle analitiche per Fondo (FERS, FEOGA, FSE, ...).
Dati relativi alla spesa regionalizzata	Ministero dell'economia – RGS – Servizio Studi Dipartimentale	Non prevedibile	Lo studio analizza i dati di due esercizi precedenti	Analisi delle risorse erogate dal Bilancio dello Stato, da Amministrazioni ed altri organismi; da Fondi alimentati con risorse nazionali e comunitarie. Tabelle dei pagamenti del bilancio dello Stato (divisi per regione) per aggregati economici e per funzioni obiettivo. Dati di cassa. Non è disponibile la classificazione dei dati per competenza economica.
Conti pubblici territoriali	Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per le politiche di sviluppo	Non prevedibile	I dati sono riferiti al tempo t-2	Dati di consuntivo riferiti al settore pubblico regionale allargato. Classificazione per categoria economica e settore di intervento, in coerenza con il sistema di classificazione COFOG.

Fonte: Ns. Rielaborazione su dati ISTAT

Il lavoro di ricerca è stato condotto, quindi, con una metodologia empirica attraverso la quale i bilanci consuntivi delle Regioni italiane sono stati acquisiti, laddove disponibili, direttamente dai siti internet istituzionali delle Amministrazioni, per poi essere analizzati e riclassificati.

Nello specifico, come si riporta nella tabella che segue, è stato possibile procedere ad una riclassificazione funzionale delle spese inserite nel rendiconto dell'anno 2007 per quattordici Regioni, due a statuto speciale e dodici a statuto ordinario.

In effetti, solo queste Regioni hanno pubblicato nel proprio bollettino ufficiale, unitamente alle leggi regionali di approvazione del rendiconto 2007, i conti consuntivi analitici (per settori o per funzioni obiettivo, unità previsionali di base e capitoli) o comunque alcune relazioni tecniche di dettaglio, la cui disamina ha consentito di procedere alla riclassificazione funzionale delle spese.

Tabella 4.14 – Le Regioni per le quali è stato possibile procedere ad una riclassificazione funzionale delle spese

TIPOLOGIA	REGIONE	RIFERIMENTO
Regioni a statuto ordinario	Basilicata	L.R. 6 agosto 2008, n. 19 – B. U. n. 34 del 6 agosto 2008
	Calabria	L.R. n. 13/2009 – B.U. n. 8 del 09/05/2009
	Campania	L.R. n. 12 del 17 Agosto 2009 – B.U. n. 56 speciale del 18 settembre 2009
	Lazio	L.R. 23 dicembre 2008, n. 22. 27/12/2008 – Supplemento ordinario n. 165 al B.U. n. 48
	Liguria	L.R. 07 Ottobre 2008 n. 32 – B.U. 08/10/2008 n. 13 Parte Prima
	Lombardia	L.R. del 24 giugno 2008 – n. 18 B.U. n. 26 del 27 giugno 2008 1° supplemento ordinario
	Marche	Supplemento n. 6 al B.U. del 01.08.08
	Piemonte	L.R. 7 luglio 2008, n. 22. – B.U. 10 luglio 2008, n. 28
	Puglia	L.R. 2 luglio 2008, n. 17 – B.U.R.P. n. 107 supplemento del 7/7/2008
	Toscana	L.R. 14 luglio 2008, n. 39 – Supplemento al B.U. n. 24 del 23.7.2008
Regioni a statuto speciale	Umbria	L.R. 2 marzo 2009, n. 2 – B.U. n. 9 del 4.03.09 supplemento ordinario
	Veneto	L.R. n. 11 del 14 agosto 2008 – allegati nel supplemento al B.U. n. 77
	Sardegna	Conto del bilancio, conto del patrimonio: http://www.regione.sardegna.it/j/v/25?s=133240&v=2&c=1220&t=1
	Sicilia	L.R. 25 settembre 2008, n. 7

Al contrario, non è stato possibile procedere ad alcuna analisi funzionale delle spese per le restanti sei Regioni – tre a statuto speciale e tre a statuto ordinario – per le motivazioni riportate nella tabella che segue.

In particolare, se per la Regione Abruzzo l'impossibilità di condurre l'analisi si deve al fatto che l'ultimo rendiconto pubblicato sul bollettino ufficiale è risultato essere quello relativo all'anno 2006, per tutte le altre Regioni (Emilia Romagna, Molise, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta), l'impossibilità di condurre l'analisi si lega al fatto che le leggi regionali di approvazione del rendiconto pubblicate sui rispettivi bollettini ufficiali non sono accompagnate da alcun allegato tecnico in grado di consentire una qualsiasi analisi funzionale delle spese.

Tabella 4.15 – Le Regioni per le quali non è stato possibile procedere ad alcuna analisi funzionale delle spese

TIPOLOGIA	REGIONE	MOTIVAZIONE
Regioni a statuto ordinario	Abruzzo	L'ultimo rendiconto approvato risulta quello dell'anno 2006 (L.R. 31.12.2007, n. 46)*
	Emilia Romagna	Disponibile solo la legge regionale di approvazione del rendiconto, senza allegati (L.R. 19 novembre 2008, n. 20 – B.U. 19 novembre 2008 N. 195)
	Molise	Disponibile solo la legge regionale di approvazione del rendiconto, senza allegati (L.R. 11 dicembre 2008, n. 35 – B.U. 16.12.2008 N. 28)
Regioni a statuto speciale	Friuli Venezia Giulia	Disponibile solo la legge regionale di approvazione del rendiconto, senza allegati (Legge 5 dicembre 2008, n. 15 – B.U. n. 50 del 10.12.08)
	Trentino Alto Adige	Disponibile solo la legge regionale di approvazione del rendiconto, senza allegati (L.R. 29 settembre 2008, n. 10 – B.U. n. 42/I-II del 14.10.2008)
	Valle d'Aosta	Disponibile solo la legge regionale di approvazione del rendiconto, senza allegati (L.R. 15 aprile 2008, n. 8 – B.U. n. 18 29/04/2008)

* In effetti, al momento della chiusura del presente testo, il progetto di legge n. 0119/10 proposto dalla Giunta Regionale abruzzese con DGR n. 75/C del 15.03.2010 e relativo al rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2007, risulta in discussione presso le competenti commissioni consiliari.

La metodologia

Il lavoro di ricerca è stato condotto con una metodologia empirica che si è sostanziata nell'acquisizione, nell'analisi e nella riclassificazione dei bilanci consuntivi delle Regioni italiane.

Naturalmente, considerato tutto quanto fin qui premesso, nel corso del lavoro di ricerca si sono riscontrate numerose criticità relative sia alla fase di acquisizione dei rendiconti – che non sempre risultano reperibili on-line – sia all'analisi degli stessi.

In particolare, lo studio di tutti i conti consuntivi regionali acquisiti è risultato particolarmente impegnativo, anche alla luce del fatto che ciascuna Regione, come si avrà modo di osservare più avanti, utilizza propri e differenti schemi contabili.

Per questo, l'operazione di riclassificazione dei singoli rendiconti regionali si è dimostrata, di volta in volta, caratterizzata da un differente grado di complessità, soprattutto in virtù dello specifico livello di trasparenza, analiticità ed intelligibilità dei diversi prospetti contabili.

In proposito, uno dei profili di maggiore criticità del processo di riclassificazione si è rivelato quello connesso alla 'divisione' residuale denominata 'Attività intersettoriali e non ripartibili', nella quale hanno trovato collocazione non solo le poste così originariamente denominate dalle stesse amministrazioni regionali, ma anche tutte le spese rispetto alle quali i documenti acquisiti non hanno consentito un'imputazione puntuale a funzioni definite (quali, ad esempio, gli interventi intersettoriali finanziati da fondi strutturali).

Alla luce di quanto sopra, ed in estrema sintesi, è possibile schematizzare le fasi di realizzazione della ricerca come segue:

- acquisizione diretta dai siti internet istituzionali delle Amministrazioni regionali italiane dei rendiconti relativi all'anno 2007;
- analisi della struttura e dei contenuti di ciascun rendiconto;
- costruzione, per ciascuna Regione, di un prospetto contenente sia il riepilogo della struttura e dei contenuti del rendiconto sia il raccordo con la classificazione Cofog⁷⁷;
- ribaltamento di tutti i prospetti relativi alle singole Regioni in un'unica tabella volta a definire, per ciascuna Regione, l'importo complessivo e l'incidenza percentuale delle spese relative alle dieci divisioni (funzioni di primo livello) previste dalla codifica COFOG;

⁷⁷ La redazione di tali prospetti è stata resa possibile dall'analisi delle informazioni riportate nel glossario della codifica COFOG, pubblicato sul sito internet: <http://www.istat.it/strumenti/definizioni/cofog.pdf>.

- costruzione della tabella di analisi della spesa pro-capite sostenuta da ogni Regione con riferimento alle dieci divisioni (funzioni di primo livello) previste dalla COFOG.

I risultati dell'analisi

Dall'analisi dei rendiconti relativi all'anno 2007 acquisiti dai siti internet istituzionali, è emerso che solamente due Regioni, la Basilicata e la Sicilia, redigono il bilancio rispettando la codifica della COFOG.

Per entrambe queste Regioni, i cui rendiconti si riportano rispettivamente nelle tabelle n. 4.16 e n. 4.17, l'operazione di riclassificazione è stata quindi più semplice, risultando le dieci funzioni di primo livello della COFOG sostanzialmente coincidenti con le 'divisioni' del rendiconto siciliano e con le 'macro-funzioni obiettivo' di quello lucano.

In proposito, deve osservarsi come per entrambi i rendiconti in esame sia stata riscontrata la criticità relativa alle spese per la protezione civile, che nella nostra riclassificazione abbiamo fatto rientrare, in linea con quanto previsto dal glossario COFOG e contrariamente all'imputazione originaria, nella divisione 'ordine pubblico'.

Inoltre, per entrambe le Regioni, è risultato opportuno imputare alla divisione COFOG 'servizi generali', due voci di costo originariamente considerate 'attività non ripartibili'. Nello specifico, il riferimento è, per la Basilicata, alla voce 'Gestione del debito regionale' e, per la Sicilia, agli 'Interventi a favore della finanza locale'.

Con riferimento alla Regione Basilicata, i dati riportati nella tabella sono stati estrapolati direttamente dal conto del bilancio articolato per unità previsionali di base⁷⁸.

⁷⁸ In proposito, si sottolinea che la Regione Basilicata pubblica nel bollettino ufficiale, unitamente al Rendiconto Generale per l'Esercizio Finanziario 2007 per Unità Previsionali di Base (Conto del Bilancio; Conto Economico; Conto del Patrimonio) i seguenti allegati: Rendiconto Generale Esercizio Finanziario 2007 – Quadro Dimostrativo del Risultato di Cassa; Rendiconto Generale Esercizio Finanziario 2007 – Quadro Dimostrativo del Risultato di Amministrazione – Metodo 1; Rendiconto Generale Esercizio Finanziario 2007 – Quadro Dimostrativo del Risultato di Amministrazione – Metodo 2; Riepilogo Generale delle Spese Correnti e in Conto Capitale secondo la Classificazione Economica e Funzionale (Impegni); Riepilogo Generale delle Spese Correnti e in Conto Capitale secondo la Classificazione Economica e Funzionale (Pagamenti); Riepilogo Generale delle Spese Correnti e in Conto Capitale per Settori di Intervento; Riepilogo delle Entrate per Fonte di Provenienza; Riepilogo delle Uscite per Fonte di Finanziamento; Elenco delle Variazioni per UPB allo Stato di Previsione dell'Entrata e dell'Uscita; Trasferimenti di Fondi Vincolati non Impegnati dal Conto Consuntivo 2007 al Bilancio 2008; Trasferimenti dal Bilancio 2007 al Bilancio 2008 degli Stanziamenti Vincolati di Entrata e di Uscita; Quote di Stanziamenti e di Impegni Finanziate da Mutuo; Mutui Passivi e Prestiti Obbligazionari; Consistenza Titoli Azionari; Risultanze delle Perenzioni in Sede di Chiusura dell'Esercizio 2007.

Tabella 4.16 – Il rendiconto 2007 della Regione Basilicata

REGIONE BASILICATA				
STRUTTURA DEL RENDICONTO				
TITOLI	MACRO-FUNZIONI OBIETTIVO	FUNZIONI OBIETTIVO	IMPORTI	CLASSIFICAZIONE COFOG
SPESE PER GLI ORGANI ISTITUZIONALI ED ONERI GENERALI	SERVIZI GENERALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	ORGANI ESECUTIVI E LEGISLATIVI		
		POLITICHE DEL PERSONALE E SERVIZI GENERALI DEL PERSONALE		SERVIZI GENERALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
		SERVIZI DI PROGRAMMAZIONE	100.460.660,69	
		SERVIZI GENERALI DELL'AMMINISTRAZIONE		
		ALTRI SERVIZI GENERALI		
	DIFESA	PROTEZIONE CIVILE	82.158.078,22	ORDINE PUBBLICO
SPESE PER INTERVENTI SOCIO-ECONOMICI	AFFARI ECONOMICI	POLITICHE DEL LAVORO		
		POLITICA AGRICOLA REGIONALE		
		POLITICHE DI DIFESA DEL PATRIMONIO BOSCHIVO		
		POLITICHE ENERGETICHE		
		POLITICHE PER L'INNALZAMENTO DEL CONTESTO PRODUTTIVO E LO SVILUPPO DELL'IMPREDITORIA		
		POLITICHE DI GESTIONE DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE DI INTERESSE E COMPETENZA REGIONALE	397.309.698,77	AFFARI ECONOMICI
		POLITICHE DI RIQUALIFICAZIONE E POTENZIAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO		
		POLITICHE PER LO SVILUPPO DELLA SOCIETA' DELL'INFORMAZIONE E DEI SISTEMI INFORMATIVI REGIONALI		
		POLITICHE DI INNOVAZIONE E SVILUPPO DEL SISTEMA TURISTICO REGIONALE		
				RICERCA, INNOVAZIONE E TRASFERIMENTO TECNOLOGICO
PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	POLITICHE DI PROTEZIONE DELL'AMBIENTE DALL'INQUINAMENTO		
		POLITICHE DI PROTEZIONE DELLE BIODIVERSITA' E DEI BENI PAESAGGISTICI	44.706.042,83	PROTEZIONE DELL'AMBIENTE
ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE	ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE	POLITICHE DI QUALIFICAZIONE URBANA E SVILUPPO DELLE ABITAZIONI		
		POLITICHE DI VALORIZZAZIONE E DIFESA DEL TERRITORIO	134.206.227,40	ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE
		POLITICHE DI TUTELA E GESTIONE INTEGRATA DELLE RISORSE IDRICHE		
	SANITA'	POLITICHE DI SANITA' REGIONALE	1.082.620.267,26	SANITA'

ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO	POLITICHE DI PROMOZIONE E SVILUPPO DELLE ATTIVITA' CULTURALI, SPORTIVE E RICREATIVE	2.287.706,42	ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO
ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE	POLITICHE PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE DELLE RISORSE UMANE POLITICHE PER L'ISTRUZIONE	53.292.004,76	ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE
PROTEZIONE SOCIALE	SERVIZI DI PROTEZIONE SOCIALE PER PATOLOGIE	31.873.858,50	PROTEZIONE SOCIALE
	SERVIZI DI PROTEZIONE SOCIALE PER INVALIDITA'		
	SERVIZI DI PROTEZIONE IN FAVORE DEGLI ANZIANI E DELLA FAMIGLIA		
	SERVIZI DI PROTEZIONE DELLA FAMIGLIA		
	POLITICHE A FAVORE DI SOGGETTI A RISCHIO DI ESCLUSIONE SOCIALE ALTRE INIZIATIVE DI SOSTEGNO SOCIALE		
ATTIVITA' INTERSETTORIALI	POLITICHE INTERSETTORIALI	41.388.559,98	ATTIVITA' NON RIPARTIBILI
ATTIVITA' NON RIPARTIBILI	FUNZIONI NON RIPARTIBILI	9.954.419,68	ATTIVITA' NON RIPARTIBILI
	GESTIONE DEL DEBITO REGIONALE	71.832.587,88	SERVIZI GENERALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
SPESE PER CONTABILITA' SPECIALI	ATTIVITA' PER CONTO DI TERZI (PARTITE DI GIRO) SERVIZI PER CONTO DI TERZI - PARTITE DI GIRO	1.339.898.824,00	PARTITE DI GIRO
TOTALE		3.391.988.936,39	

Passando alla Sicilia, le informazioni riportate nella tabella che segue sono tratte dal 'Riassunto per funzioni obiettivo del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2007'⁷⁹.

Tabella 4.17 - Il rendiconto 2007 della Regione Sicilia

REGIONE SICILIA			
STRUTTURA DEL RENDICONTO			CLASSIFICAZIONE COFOG
DIVISIONI	MACRO-FUNZIONI OBIETTIVO	IMPORTI	
SERVIZI GENERALI PA	ORGANI ESECUTIVI E LEGISLATIVI, ATTIVITA' FINANZIARIE E FISCALI	3.945.226.740,12	SERVIZI GENERALI PA
	SERVIZI GENERALI		
	RICERCA DI BASE		
	SERVIZI PUBBLICI GENERALI NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILI		
	TRANSAZIONI RELATIVE AL DEBITO PUBBLICO		

PROTEZIONE CIVILE	PROTEZIONE CIVILE		
	SERVIZI DI POLIZIA	308.426.372,60	ORDINE PUBBLICO
ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	SERVIZI ANTINCENDIO		
	RICERCA E SVILUPPO CONNESSI ALL'ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA		
	AFFARI GENERALI ECONOMICI, COMMERCIALI E DEL LAVORO		
	AGRICOLTURA, SILVICOLTURA, PESCA E CACCIA		
	COMBUSTIBILI ED ENERGIA		
	ATTIVITA' ESTRATTIVE, MANUFATTURIERE, EDILIZIE E ARTIGIANATO		
AFFARI ECONOMICI	TRASPORTI	2.392.705.198,40	AFFARI ECONOMICI
	COMUNICAZIONI		
	ALTRI SETTORI		
	RICERCA E SVILUPPO PER GLI AFFARI ECONOMICI		
	ALTRI INTERVENTI DI TIPO INFRASTRUTTURALE IN CAMPO ECONOMICO NON ALTRIMENTI CLASSIFICABIL		
	TRATTAMENTO DEI RIFIUTI		
	TRATTAMENTO DELLE ACQUE REFLUE		
	RIDUZIONE DELL'INQUINAMENTO		
PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	PROTEZIONE DELLE BIODIVERSITA' E DEI BENI PAESAGGISTICI, PARCHI E RISERVE	351.246.946,94	PROTEZIONE DELL'AMBIENTE
	RICERCA E SVILUPPO PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE		
	PROTEZIONE DELL'AMBIENTE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE		
ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE	EDILIZIA ABITATIVA E RESIDENZIALE		ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE
	ASSETTO TERRITORIALE	299.201.653,21	
	APPROVVIGIONAMENTO IDRICO		
	PRODOTTI, ATTREZZATURE ED APPARECCHI SANITARI		
	SERVIZI NON OSPEDALIERI		
SANITA'	SERVIZI OSPEDALIERI	8.746.752.745,94	SANITA'
	SERVIZI DI SANITA' PUBBLICA		
	RICERCA E SVILUPPO PER LA SANITA'		
	SANITA' NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE		

	ATTIVITA' RICREATIVE		
	ATTIVITA' CULTURALI E BENI LIBRARI, ARCHITETTONICI, MONUMENTALI, ARTISTICI ED ARCHEOLOGICI		
ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO	SERVIZI RADIOTELEVISIVI E DI EDITORIA	348.340.307,04	ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO
	SERVIZI DI CULTO E ALTRI SERVIZI PER LE COMUNITA'		
	RICERCA E SVILUPPO PER ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO		
	ISTRUZIONE PRESCOLASTICA E PRIMARIA		
	ISTRUZIONE SECONDARIA		
ISTRUZIONE	ISTRUZIONE SUPERIORE	304.403.912,81	ISTRUZIONE
	RICERCA E SVILUPPO PER L'ISTRUZIONE		
	ISTRUZIONE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE		
	MALATTIE ED INVALIDITA'		
	VECCHIAIA		
	SUPERSTITI E INTERVENTI A FAVORE DELLE VITTIME DELLA CRIMINALITA'		
	FAMIGLIA		
PROTEZIONE SOCIALE	SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE	517.787.968,36	PROTEZIONE SOCIALE
	ESCLUSIONE SOCIALE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE		
	PROTEZIONE SOCIALE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE		
	RICERCA E SVILUPPO PER LA PROTEZIONE SOCIALE		
INTERVENTI A FAVORE DELLA FINANZA LOCALE	INTERVENTI A FAVORE DELLA FINANZA LOCALE	987.387.245,28	SERVIZI GENERALI PA
TOTALE		18.201.479.090,70	

La struttura del rendiconto della Regione Calabria, come si evince dalla tabella che segue, si articola in aree di intervento, programmi e funzioni obiettivo.

In particolare, le aree di intervento rappresentano delle articolazioni di bilancio piuttosto coerenti con le divisioni previste dalla COFOG, tranne per quel che riguarda l'area denominata 'servizi alla persona' che in realtà comprende due funzioni di primo livello della COFOG, ovvero quelle relative alla sanità ed alla protezione sociale.

Anche in questo caso, i dati riportati in tabella derivano direttamente dalla sezione spesa del conto consuntivo regionale⁸⁰.

⁸⁰ La Regione Calabria pubblica nel bollettino ufficiale in forma estesa il conto del bilancio, il conto del patrimonio e le relative relazioni descrittive di accompagnamento.

Tabella 4.18 – Il rendiconto 2007 della Regione Calabria

REGIONE CALABRIA						
STRUTTURA DEL RENDICONTO				CLASSIFICAZIONE COFOG		
AREE DI INTERVENTO	PROGRAMMI	FUNZIONI OBIETTIVO	IMPORTI			
SERVIZI GENERALI	Organi istituzionali	Organi legislativi, esecutivi e di controllo	80.251.182,94	SERVIZI GENERALI		
	Risorse operative di amministrazione generale	Servizi generali del personale		158.889.717,54	SERVIZI GENERALI	
		Servizi di programmazione		1.070.224,67	SERVIZI GENERALI	
		Servizi informativi e statistici		4.130.438,85	SERVIZI GENERALI	
		Altri servizi generali		177.714.821,55	SERVIZI GENERALI	
	Attività per l'attuazione di programmi operativi comunitari e degli Accordi di Programma Quadro	Attività di accompagnamento del POR della Calabria 2000-2006 e di assistenza tecnica agli APQ		7.628.060,14	SERVIZI GENERALI	
	Attività per l'attuazione del decentramento amministrativo	Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali		909.194,14	SERVIZI GENERALI	
	Attività per l'attuazione del decentramento amministrativo in materia di personale e di altri servizi generali	Conferimento agli enti locali delle risorse finanziarie inerenti all'esercizio delle funzioni trasferite ai sensi del Titolo I della legge regionale n. 34/2002		61.035.832,56	SERVIZI GENERALI	
	Sviluppo Economico	Programma operativo regionale POR 2000/2006	Sistemi locali di sviluppo	164.994.972,31	AFFARI ECONOMICI	
			Reti e nodi di servizio	24.049.998,95	AFFARI ECONOMICI	
Ulteriori programmi regionali a favore dei sistemi locali di sviluppo		Interventi nel Settore del Turismo		10.389.915,37	AFFARI ECONOMICI	
		Interventi nel settore dell'industria, delle PMI e dell'Artigianato		37.571.378,79	AFFARI ECONOMICI	
		Interventi nel settore del Commercio		1.252.048,54	AFFARI ECONOMICI	
		Interventi nel settore agricoltura e zootecnia		100.959.090,01	AFFARI ECONOMICI	
		Altri interventi a favore della caccia e pesca		183.005,75	AFFARI ECONOMICI	
		Politiche per lo sviluppo del sistema dei trasporti regionali	Sviluppo dei trasporti su strada e della viabilità		147.503.833,42	AFFARI ECONOMICI
			Sviluppo dei trasporti su rotaia		107.745.271,84	AFFARI ECONOMICI
Sviluppo dei trasporti aerei			2.530.000,00	AFFARI ECONOMICI		

	Programmazione negoziata – Intesa istituzionale di programma per le politiche di sviluppo	Sistemi locali di sviluppo	15.410.717,24	AFFARI ECONOMICI
	Quadro comunitario di sostegno 1994-1999 – Obiettivo 1	Sviluppo e valorizzazione del turismo: Programma Operativo Multiregionale (POM)	248.415,42	AFFARI ECONOMICI
	Programmi di iniziativa comunitaria	Programmi di iniziativa comunitaria in agricoltura	4.245.831,27	AFFARI ECONOMICI
		Programmi di iniziativa comunitaria in materia di sistemi locali di sviluppo	283.753,37	AFFARI ECONOMICI
		Programmi di iniziativa comunitaria in materia di turismo	187.960,35	AFFARI ECONOMICI
		Programmi di iniziativa comunitaria in materia di trasporti	38.000,00	AFFARI ECONOMICI
	Attività per l'attuazione del decentramento amministrativo in materia di sviluppo economico ed attività produttive	Conferimento agli Enti locali delle risorse finanziarie inerenti all'esercizio delle funzioni trasferite ai sensi del Titolo II della legge regionale n. 34/2002.	3.750.000,00	AFFARI ECONOMICI
Uso e Salvaguardia del Territorio	Programma Operativo Regionale (POR) 2000-2006	Risorse naturali	60.349.986,22	AMBIENTE
		Città	15.194.909,00	ASSETTO TERRITORIALE
	Ulteriori programmi regionali per l'uso e la salvaguardia del territorio	Altri interventi per la protezione ambientale	43.332.466,61	AMBIENTE
		Urbanistica e politiche per la casa	53.765.448,65	ASSETTO TERRITORIALE
		Interventi per la realizzazione di opere di interesse pubblico	35.887.525,48	ASSETTO TERRITORIALE
		Difesa idrogeologica, salvaguardia e manutenzione del territorio	337.702.790,23	ORDINE PUBBLICO
		Gestione delle risorse idriche	21.249.466,99	ASSETTO TERRITORIALE
	Programmazione negoziata – Intesa istituzionale di programma per la salvaguardia del territorio	Manutenzione del territorio e Forestazione	1.286.697,89	ASSETTO TERRITORIALE
		Interventi infrastrutturali nelle aree depresse	12.717.045,37	ASSETTO TERRITORIALE
		Schemi idrici	25.296.919,81	ASSETTO TERRITORIALE
		Difesa ambientale	22.676.250,00	AMBIENTE
	Programmi di iniziativa comunitaria	Programmi di iniziativa comunitaria in materia ambientale	48.594,09	AMBIENTE
Programmi di iniziativa comunitaria per lo sviluppo e la tutela del territorio		316.697,89	ASSETTO TERRITORIALE	

	Attività per l'attuazione del decentramento amministrativo in materia di territorio, ambiente ed infrastrutture	Conferimento agli Enti locali delle risorse finanziarie inerenti all'esercizio delle funzioni trasferite ai sensi del Titolo II della legge regionale n. 34/2002.	2.800.000,00	ASSETTO TERRITORIALE
	Programma Operativo Regionale (POR) 2000 - 2006	Risorse umane	106.598.634,62	ISTRUZIONE
	Altri interventi in favore dell'istruzione	Edilizia scolastica	3.854.262,33	ISTRUZIONE
		Politiche per lo sviluppo dell'educazione scolastica ed universitaria	28.164.352,04	ISTRUZIONE
	Altri interventi in favore della Formazione professionale e per l'occupazione	Riqualificazione del sistema della Formazione Professionale	3.235.882,23	ISTRUZIONE
		Politiche attive per il lavoro	71.991.214,03	AFFARI ECONOMICI
		Pari opportunità	921.588,06	ISTRUZIONE
Istruzione- Formazione professionale e Lavoro	Programmi di iniziativa comunitaria	Programmi di iniziativa comunitaria per la lotta contro le discriminazioni e le disuguaglianze nel mercato del lavoro	1.276,00	ISTRUZIONE
	Attività per l'attuazione del decentramento amministrativo in materia di istruzione e formazione professionale	Conferimento agli enti locali delle risorse finanziarie inerenti all'esercizio delle funzioni trasferite ai sensi del Titolo IV (capo IV) della legge regionale n. 34/2002	9.600.000,00	ISTRUZIONE
	Programmazione negoziata - Intesa istituzionale di programma per la ricerca scientifica.	Ricerca scientifica	216.000,00	ISTRUZIONE
	Programma Operativo Regionale (POR) 2000-2006	Risorse culturali	13.260.044,26	ATTIVITA' CULTURALI
Attività culturali, sportive, ricreative e del culto	Altri interventi in favore dei beni e delle attività culturali	Attività culturali	9.918.274,64	ATTIVITA' CULTURALI
		Attività ricreative e sportive	1.582.368,99	ATTIVITA' CULTURALI
		Attività di culto	2.392.382,79	ATTIVITA' CULTURALI
	Programmazione negoziata - Intese istituzionali di programma per i beni e le attività culturali	Beni ed attività culturali	17.074.928,01	ATTIVITA' CULTURALI

	Attività per l'attuazione del decentramento amministrativo in materia di beni, attività culturali, sport e spettacolo	Conferimento agli enti locali delle risorse finanziarie inerenti all'esercizio delle funzioni trasferite ai sensi del Titolo IV (capi V, VI e VII) della legge regionale n. 34/2002	898.000,00	ATTIVITA' CULTURALI
	Programmi di iniziativa comunitaria	Programmi di iniziativa comunitaria per la diffusione della cultura.	137.084,87	ATTIVITA' CULTURALI
Servizi alla persona	Tutela della salute	Mantenimento dei livelli uniformi di assistenza sanitaria	3.103.287.377,16	SANITA'
		Contrastare le principali patologie	1.200.000,00	SANITA'
		Rafforzare la tutela dei soggetti deboli	1.199.297,59	SANITA'
		Promozione della salute, miglioramento del contesto ambientale e degli stili di vita	410.892,43	SANITA'
		Creazione di un nuovo modello organizzativo del servizio sanitario	1.043.100,96	SANITA'
		Miglioramento delle strutture sanitarie	8.240.199,57	SANITA'
		Svolgimento dei compiti e delle funzioni trasferite ai sensi della legge n.59/97 in materia sanitaria	6.832.577,84	SANITA'
	Servizi socio assistenziali e di solidarietà sociale	Interventi di solidarietà sociale	80.910.764,46	PROTEZIONE SOCIALE
		Programmi di iniziativa comunitaria in materia di servizi socio assistenziali e solidarietà sociale	77.500,00	PROTEZIONE SOCIALE
		Attività per l'attuazione del decentramento amministrativo in materia di servizi alla persona	Conferimento agli enti locali delle risorse finanziarie inerenti all'esercizio delle funzioni trasferite ai sensi del Titolo IV (capi II e III) della legge regionale n. 34/2002	75.000,00
Difesa civile e sicurezza	Protezione Civile	Protezione civile e interventi di emergenza	5.789.574,41	ORDINE PUBBLICO
		Sicurezza dei cittadini	1.090.000,00	ORDINE PUBBLICO
	Sicurezza	Tutela degli interessi individuali e collettivi dei cittadini	344.935,80	ORDINE PUBBLICO
		Programmazione negoziata – Intese Istituzionali di programma per la legalità e sicurezza	3.165.900,00	ORDINE PUBBLICO
	Oneri non ripartibili	Oneri non ripartibili	52.323.599,18	ATTIVITA' NON RIPARTIBILI
Contabilità speciali	Contabilità speciali	3.313.025.333,50	PARTITE DI GIRO	
TOTALE			8.594.460.809,02	

Il rendiconto della Regione Campania è articolato in 'ambiti' e 'funzioni obiettivo'. In questo caso, la corrispondenza tra gli ambiti e le divisioni COFOG pare minore rispetto a quanto verificato per le Regioni precedenti.

In particolare, le maggiori criticità riguardano gli ambiti:

- 'infrastrutturazione, tutela e valorizzazione del territorio', in cui sono ricomprese funzioni obiettivo relative alle divisioni COFOG: ambiente, assetto territoriale ed affari economici;
- 'formazione, ricerca e sviluppo della cultura e delle risorse umane', in cui sono inserite le divisioni COFOG relative all'istruzione, alle attività culturali, ed ai servizi generali.

I dati riportati nella tabella sono stati tratti dal riepilogo per funzioni obiettivo della sezione spesa del conto consuntivo⁸¹.

Tabella 4.19 – Il rendiconto 2007 della Regione Campania

REGIONE CAMPANIA			
STRUTTURA DEL RENDICONTO			CLASSIFICAZIONE COFOG
AMBITI	FUNZIONI OBIETTIVO	IMPORTI	
	VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE AMBIENTALI	324.101.179,88	AMBIENTE
	EDILIZIA ABITATIVA	281.781.651,79	ASSETTO TERRITORIALE
	INTERVENTI STRAORDINARI	214.174.916,56	ASSETTO TERRITORIALE
INFRASTRUTTURAZIONE, TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO	PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE, POTENZIAMENTO E SVILUPPO DEL SISTEMA DEI TRASPORTI REGIONALI	202.248.392,42	AFFARI ECONOMICI
	GESTIONE DELLE INFRASTRUTTURE DEI SERVIZI DI TRASPORTO	706.993.923,99	AFFARI ECONOMICI
	ATTIVITA' A FINIRE	29.039.700,03	ASSETTO TERRITORIALE
	INTERVENTI SUL TERRITORIO AGRICOLO BONIFICHE ED IRRIGAZIONI	23.508.763,00	ASSETTO TERRITORIALE
	FORESTAZIONE CACCIA E PESCA	182.926.348,63	AFFARI ECONOMICI

⁸¹ La Regione Campania pubblica nel proprio bollettino ufficiale – in forma estesa – il conto del bilancio ed il conto del patrimonio. Nello specifico, con riferimento al conto consuntivo sono pubblicate le seguenti sezioni: Gestione analitica dei residui attivi; Determinazione degli stanziamenti definitivi dei capitoli dell'entrata; Classificazione regionale dei capitoli dell'entrata; Conto Consuntivo dell'Entrata; Riepiloghi entrate; Riepilogo per U.P.B. – Entrate; Riepilogo per Titoli – Entrate; Gestione analitica dei residui passivi; Determinazione degli stanziamenti definitivi dei capitoli della spesa; Classificazione regionale dei capitoli della spesa; Conto Consuntivo della Spesa; Riepiloghi spese; Riepilogo per U.P.B. – Spese; Riepilogo per Funzioni Obiettivo – Spese; Riepilogo per Ambiti – Spese; Riepiloghi spese per titoli; Riepilogo per Titoli e U.P.B. – Spese; Riepilogo per Titoli e Funzioni Obiettivo – Spese; Riepilogo per Titoli e Ambiti – Spese; Riepilogo Generale della Gestione del Bilancio; Quadro Riassuntivo della Gestione Finanziaria; Quadro di riclassificazione della spesa secondo il bilancio statale; Elenco dei residui passivi perenti allegati al rendiconto.

	PIANO FORESTALE REGIONALE	185.500,00	AMBIENTE
	POLITICHE DI SOSTEGNO PER GLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI E SOGGETTI ECONOMICI DELLA REGIONE CAMPANIA	209.045.170,00	ASSETTO TERRITORIALE
SVILUPPO ECONOMICO	INTERVENTI PER LO SVILUPPO ZONE MONTANE	89.657,65	AFFARI ECONOMICI
	AGRICOLTURA	6.255.611,98	AFFARI ECONOMICI
	TURISMO E INDUSTRIA ALBERGHIERA	36.537.796,83	AFFARI ECONOMICI
	INDUSTRIA E FONTI ENERGETICHE	61.709.773,01	AFFARI ECONOMICI
	ARTIGIANATO	13.942.682,80	AFFARI ECONOMICI
	RISORSE DEL SOTTOSUOLO	660.568,00	AFFARI ECONOMICI
	COMMERCIO	12.286.298,13	AFFARI ECONOMICI
	SPERIMENTAZIONE INFORMAZIONE RICERCA E CONSULENZA IN AGRICOLTURA	13.990.736,28	AFFARI ECONOMICI
	PRODUZIONE AGRICOLA, AGROALIMENTARE, MERCATI AGRICOLI, CONSULENZA MERCANTILE	10.982.273,53	AFFARI ECONOMICI
	CREDITO AGRARIO	19.202.428,98	AFFARI ECONOMICI
	INTERVENTI PER IL RAFFORZAMENTO DEL SISTEMA PRODUTTIVO REGIONALE	29.163.466,27	AFFARI ECONOMICI
FORMAZIONE, RICERCA E SVILUPPO DELLA CULTURA E DELLE RISORSE UMANE	SCUOLA	146.307.679,01	ISTRUZIONE
	ATTIVITA' CULTURALI	33.235.532,23	ATTIVITA' CULTURALI
	FORMAZIONE PROFESSIONALE	59.467.816,05	ISTRUZIONE
	PREAVVIAMENTO AL LAVORO	36.501.554,40	ISTRUZIONE
	TEMPO LIBERO	9.098.875,32	ATTIVITA' CULTURALI
	INTERVENTI ED ATTIVITA' DI COOPERAZIONE CON I PAESI MEDITERRANEI	1.265.000,00	SERVIZI GENERALI
SERVIZI SOCIALI E SOSTEGNO AL REDDITO	PROMOZIONE E TUTELA DELLA SALUTE	12.009.555.905,55	SANITA'
	ASSISTENZA E SERVIZI SOCIALI	123.452.697,58	PROTEZIONE SOCIALE
SERVIZI GENERALI E SPESE PER BENI ED INVESTIMENTI PER IL FUNZIONAMENTO DELLA REGIONE	FUNZIONAMENTO	1.533.557.969,55	SERVIZI GENERALI
	OPERAZIONI CREDITIZIE	2.100.896,77	SERVIZI GENERALI
	SPESE PER BENI ED INVESTIMENTI PER IL FUNZIONAMENTO DELLA REGIONE	30.361.703,83	SERVIZI GENERALI
ONERI NON RIPARTIBILI	ALTRI ONERI NON RIPARTIBILI	811.095.923,97	SERVIZI GENERALI

CONTABILITA' SPECIALI	CONTABILITA' SPECIALI	2.006.929.106,02	PARTITE DI GIRO
	PROGETTI COMUNITARI		
	Interreg	1.474.071,13	ATTIVITA' NON RIPARTIBILI
	Attuazione Leader Plus Campania Fondi Feoga	1.600.003,58	AFFARI ECONOMICI
	POR CAMPANIA 2000-2006		
FONDI PER LO SVILUPPO	Asse I - Risorse Naturali	234.621.908,89	AMBIENTE
	Asse II - Risorse Culturali	14.953.849,60	ATTIVITA' CULTURALI
	Asse III - Risorse Umane	101.757.391,13	ISTRUZIONE
	Asse IV - Sistemi locali di sviluppo	157.113.070,17	AFFARI ECONOMICI
	Asse V - Città	123.515.959,17	ASSETTO TERRITORIALE
	Asse VI - Reti e nodi di servizio	103.003.948,98	AFFARI ECONOMICI
	Asse VII - Assistenza tecnica	8.237.288,68	SERVIZI GENERALI
	ATTUAZIONE DEL DOCUMENTO STRATEGICO REGIONALE PER LE POLITICHE DI COESIONE E PER LO SVILUPPO RURALE 2007/2013	103.645.834,96	ATTIVITA' NON RIPARTIBILI
TOTALE		20.031.680.826,33	

Anche il rendiconto della Regione Lazio è strutturato in 'ambiti' e 'funzioni obiettivo'.

In questo caso, gli ambiti risultano individuati, in linea generale, con una maggiore analiticità rispetto alle divisioni COFOG, considerata la presenza di più ambiti rispettivamente relativi alle divisioni COFOG 'affari economici' e 'servizi generali'.

Anche in questo caso, inoltre, vi è nel rendiconto un unico ambito riferibile alle due distinte funzioni COFOG 'sanità' e 'protezione sociale'.

Le informazioni riportate in tabella derivano direttamente dalla sezione spesa del conto del bilancio, strutturato in unità previsionali di base⁸².

⁸² La Regione Lazio pubblica, nell'ambito del proprio rendiconto generale: una nota illustrativa, il conto del bilancio in forma estesa, il conto del patrimonio e la relazione del comitato regionale di controllo contabile.

Tabella 4.20 – Il rendiconto 2007 della Regione Lazio

REGIONE LAZIO			
STRUTTURA DEL RENDICONTO			CLASSIFICAZIONE COFOG
AMBITI	FUNZIONI OBIETTIVO	IMPORTI	
PROGRAMMI COMUNITARI	PROGRAMMI COMUNITARI PER L'AGRICOLTURA	32.097.636,55	AFFARI ECONOMICI
	POLITICHE COMUNITARIE DI FONDO SOCIALE	291.123.763,80	ATTIVITA' NON RIPARTIBILI
	POLITICHE COMUNITARIE PER LO SVILUPPO	324.729.097,21	ATTIVITA' NON RIPARTIBILI
ATTIVITA' PRODUTTIVE, COMMERCIALI E TURISTICHE	AGRICOLTURA	56.509.407,58	AFFARI ECONOMICI
	PMI E ARTIGIANATO	73.503.216,60	AFFARI ECONOMICI
	COMMERCIO	6.708.751,98	AFFARI ECONOMICI
	TURISMO	25.487.894,80	AFFARI ECONOMICI
PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA	PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA, PROGRAMMI INTEGRATI	412.448.902,64	AFFARI ECONOMICI
	RETE DELLE SOCIETA' PER LO SVILUPPO	73.513.160,48	AFFARI ECONOMICI
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	RETE VIARIA	196.013.944,74	AFFARI ECONOMICI
	OPERE MARITTIME E PORTUALI	10.441.218,55	ASSETTO TERRITORIALE
	RETE IDRICA	54.055.226,92	ASSETTO TERRITORIALE
	TRASPORTO E INTERMODALITA'	1.037.056.539,28	AFFARI ECONOMICI
AMBIENTE, ENERGIA E TERRITORIO	ENERGIA	21.074.887,69	AFFARI ECONOMICI
	PARCHI, AREE PROTETTE E FORESTE	61.519.831,44	AMBIENTE
	TUTELA AMBIENTALE	79.543.025,19	AMBIENTE
	DIFESA DEL SUOLO E DELLE COSTE, CALAMITA' E PROTEZIONE CIVILE	136.743.512,40	ORDINE PUBBLICO
	TUTELA, RECUPERO, UTILIZZO PATRIMONIO PUBBLICO, EDIFICI DI CULTO, BARRIERE ARCHITETTONICHE	15.493.286,02	ASSETTO TERRITORIALE
	EDILIZIA ABITATIVA	112.585.121,08	ASSETTO TERRITORIALE
	URBANISTICA E ASSETTO DEL TERRITORIO	8.899.460,72	ASSETTO TERRITORIALE
ISTRUZIONE, FORMAZIONE E LAVORO	ISTRUZIONE	173.076.275,76	ISTRUZIONE
	FORMAZIONE	52.436.700,32	ISTRUZIONE
	LAVORO	29.932.362,89	AFFARI ECONOMICI

CULTURA, SPORT E TEMPO LIBERO	ATTIVITA' E ISTITUZIONI CULTURALI E DELLO SPETTACOLO	21.063.533,11	ATTIVITA' CULTURALI
	BENI E PATRIMONIO CULTURALE	9.291.027,51	ATTIVITA' CULTURALI
	SPORT E TEMPO LIBERO	16.896.478,28	ATTIVITA' CULTURALI
SANITA' E SERVIZI SOCIALI	TUTELA DELLA SALUTE	7.010.916.731,21	SANITA'
	STRUTTURE SANITARIE	162.200.810,11	SANITA'
	COPERTURA DISAVANZI SANITA'	2.797.091.437,02	SANITA'
	FAMIGLIA E SERVIZI SOCIALI	227.287.439,20	PROTEZIONE SOCIALE
ORGANI E FUN- ZIONI ISTITUZIONALI	ORGANI ISTITUZIONALI	63.665.755,57	SERVIZI GENERALI
	SUPPORTO AGLI ORGANI ISTITUZIONALI	4.236.271,01	SERVIZI GENERALI
	COMUNICAZIONE, INFORMAZIONE, PROMOZIONE, RELAZIONI INTERNAZIONALI	33.995.702,53	SERVIZI GENERALI
	FEDERALISMO, DECENTRAMENTO	21.180.185,46	SERVIZI GENERALI
RISORSE UMANE, STRUMENTALI E FINANZIARIE	RISORSE UMANE	259.594.560,94	SERVIZI GENERALI
	RISORSE STRUMENTALI	148.718.396,13	SERVIZI GENERALI
RISORSE FINANZIARIE E POSTE TECNICHE	RISORSE FINANZIARIE	2.220.550.391,14	SERVIZI GENERALI
	PARTITE DI GIRO	902.538.646,85	PARTITE DI GIRO
	PERENZIONE	324.038.210,07	SERVIZI GENERALI
TOTALE		17.508.258.800,78	

Il rendiconto della Liguria è strutturato in diciannove 'aree di intervento' che, attraverso l'analisi dei relativi contenuti, sono state ricondotte alle dieci divisioni COFOG.

In questo caso, la divisione che risulta articolata in un numero maggiore di aree di intervento è quella degli 'affari economici', cui corrispondono otto aree distinte, rispettivamente denominate: *infrastrutture, mobilità e trasporti, edilizia, agricoltura ed economia montana, industria e PMI, commercio fiere e mercati, artigianato e turismo*.

La tabella che segue è stata costruita attraverso i dati di sintesi sulla spesa riportati nella legge regionale di approvazione del rendiconto⁸³.

⁸³ La Regione Liguria, nell'ambito della legge regionale di approvazione del rendiconto, pubblica esclusivamente una sintesi delle spese sostenute per aree di intervento.

Tabella 4.21 – Il rendiconto 2007 della Regione Liguria

REGIONE LIGURIA			
N.	STRUTTURA DEL RENDICONTO		CLASSIFICAZIONE COFOG
	AREE DI INTERVENTO	IMPORTI	
I	Istituzionale	37.317.809,43	SERVIZI GENERALI
II	Programmazione comunitaria, statale, regionale	201.834.150,40	ATTIVITA' NON RIPARTIBILI
III	Territorio	11.487.877,23	ASSETTO TERRITORIALE
IV	Ambiente	32.595.051,38	AMBIENTE
V	Infrastrutture	9.275.000,12	AFFARI ECONOMICI
VI	Mobilità e trasporti	244.425.759,67	AFFARI ECONOMICI
VII	Edilizia	38.386.372,50	AFFARI ECONOMICI
VIII	Sicurezza ed emergenza	111.921.960,82	ORDINE PUBBLICO
IX	Sanità	3.521.329.286,78	SANITA'
X	Persona, famiglia, associazioni	70.387.437,54	PROTEZIONE SOCIALE
XI	Istruzione, formazione, lavoro	64.181.561,21	ISTRUZIONE
XII	Cultura, sport, tempo libero	14.630.913,56	ATTIVITA' CULTURALI
XIII	Agricoltura, economia montana	12.129.794,42	AFFARI ECONOMICI
XIV	Industria e piccola e media impresa	15.278.380,70	AFFARI ECONOMICI
XV	Commercio, fiere, mercati	2.338.581,21	AFFARI ECONOMICI
XVI	Artigianato	6.328.298,28	AFFARI ECONOMICI
XVII	Turismo	14.139.107,81	AFFARI ECONOMICI
XVIII	Gestionale	337.065.256,83	SERVIZI GENERALI
	Partite di giro	3.002.981.365,17	PARTITE DI GIRO
TOTALE		7.748.033.965,06	

Il rendiconto della Lombardia si presenta articolato in Aree e Funzioni obiettivo.

Anche in questo caso, è stato necessario imputare gli importi presenti in una stessa area a più divisioni COFOG. Nello specifico, il riferimento è alle aree denominate:

- 'persona, capitale umano e patrimonio culturale', in cui sono riportati elementi relativi alle divisioni: istruzione, attività culturali e affari economici;
- 'sanità, famiglia e casa', in cui sono presenti le divisioni sanità e protezione sociale;
- 'ambiente, territorio e infrastrutture', in cui risiedono le divisioni: affari economici, ambiente ed assetto territoriale.

Le informazioni riportate in tabella derivano direttamente dal conto del bilancio, articolato in funzioni obiettivo, allegato alla legge regionale di approvazione del rendiconto⁸⁴.

Una funzione obiettivo particolarmente significativa risulta essere quella denominata 'Devoluzione e federalismo fiscale' – area 'Regione e contesto istituzionale' – che, contenendo il fondo di solidarietà relativo alla compartecipazione IVA, ammonta ad € 7.395.761.285,71. Tale importo, nel processo di riclassificazione funzionale, è stato ricondotto alle 'Attività non ripartibili', coerentemente alla metodologia d'imputazione adottata per le altre Regioni e soprattutto alla riclassificazione economico-funzionale riportata nel bollettino ufficiale lombardo come allegato tecnico della legge regionale di approvazione del rendiconto⁸⁵.

Tabella 4.22 – Il rendiconto 2007 della Regione Lombardia

REGIONE LOMBARDIA			
AREE	STRUTTURA DEL RENDICONTO		CLASSIFICAZIONE COFOG
	FUNZIONI OBIETTIVO	IMPORTI	
Regione e contesto istituzionale	Nuova Europa e scenario internazionale	6.594.442,33	SERVIZI GENERALI
	Devoluzione e federalismo fiscale	7.395.761.285,71	ATTIVITA' NON RIPARTIBILI
	Regione ente di governo	200.213.717,57	SERVIZI GENERALI
Persona, capitale umano e patrimonio culturale	Sistema educativo di istruzione e formazione professionale	320.622.661,98	ISTRUZIONE
	Promozione e tutela del lavoro	70.490.416,98	AFFARI ECONOMICI
	Culture, identità e autonomie	36.111.919,21	ATTIVITA' CULTURALI
	Sport	6.268.556,84	ATTIVITA' CULTURALI
	Pari opportunità	4.022.091,19	ATTIVITA' CULTURALI
	Giovani	4.633,68	ATTIVITA' CULTURALI
	Competitività	Competitività delle imprese	6.983.110,57
Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico		42.845.719,60	AFFARI ECONOMICI
Industria e PMI		125.915.069,49	AFFARI ECONOMICI
Turismo e marketing territoriale		39.719.957,03	AFFARI ECONOMICI
Artigianato e servizi		80.477.253,61	AFFARI ECONOMICI
Sistema agroalimentare e sistema forestale		219.304.650,04	AFFARI ECONOMICI
Reti distributive, sistema fieristico e tutela dei consumatori		34.904.773,27	AFFARI ECONOMICI

⁸⁴ La Regione Lombardia non riporta, tra i documenti pubblicati nel bollettino ufficiale, il conto del bilancio per UPB, ma presenta, oltre al conto del patrimonio, i conti consuntivi dell'entrata e della spesa e le relative classificazioni secondo l'analisi economico-funzionale.

⁸⁵ Il riferimento è all'allegato tecnico riportato alle pagg. 341-342 del B.U. della Regione Lombardia n. 26 del 27.06.2008.

Sicurezza	Sistema integrato di sicurezza	20.335.511,14	ORDINE PUBBLICO
	Sicurezza urbana e polizia locale	11.393.960,74	ORDINE PUBBLICO
	protezione civile	10.535.944,68	ORDINE PUBBLICO
Sanità, famiglia e casa	Sanità e salute	15.055.310.691,41	SANITA'
	welfare della sussidiarietà	1.771.282.342,54	PROTEZIONE SOCIALE
	Nuove politiche per la casa	206.581.912,98	PROTEZIONE SOCIALE
Ambiente, territorio e infrastrutture	Infrastrutture prioritarie	266.411.932,14	AFFARI ECONOMICI
	trasporto pubblico regionale	1.107.746.586,91	AFFARI ECONOMICI
	servizi di pubblica utilità	58.037.398,20	AFFARI ECONOMICI
	tutela dell'ambiente	117.377.552,78	AMBIENTE
	valorizzazione del territorio	153.361.576,91	ASSETTO TERRITORIALE
Area fondi	Organi istituzionali	74.519.200,68	SERVIZI GENERALI
	risorse operative	353.435.790,98	SERVIZI GENERALI
	fondi	640.295.558,27	SERVIZI GENERALI
Partite di giro	Partite di giro	10.780.769.065,33	PARTITE DI GIRO
TOTALE		39.217.635.284,79	

L'articolazione del rendiconto delle Regione Marche prevede 32 distinte funzioni obiettivo, che, nell'analisi presentata nella tabella che segue, sono state ricondotte alle dieci divisioni della COFOG.

Anche in questo caso, la divisione COFOG nella quale confluisce il maggior numero di funzioni obiettivo è quella degli affari economici, cui fanno riferimento dieci distinte funzioni obiettivo del rendiconto.

I dati riportati di seguito, sono tratti dalla sezione spesa del consuntivo regionale, articolata per funzioni obiettivo⁸⁶.

Tabella 4.23 – Il rendiconto 2007 della Regione Marche

REGIONE MARCHE			
STRUTTURA DEL RENDICONTO			CLASSIFICAZIONE COFOG
N.	FUNZIONI OBIETTIVO	IMPORTI	
1	Consiglio Regionale	17.957.110,36	SERVIZI GENERALI
2	Giunta Regionale	3.213.623,80	SERVIZI GENERALI
3	Funzionamento e sviluppo	26.419.692,97	SERVIZI GENERALI
4	Protezione civile e riduzione del rischio sismico	15.832.536,95	ORDINE PUBBLICO
5	Informazione e comunicazione	2.164.768,35	SERVIZI GENERALI
6	Riforma istituzionale, trasferimenti EELL, deleghe di funzioni	51.969.875,15	SERVIZI GENERALI
7	Organizzazione e personale	135.298.164,01	SERVIZI GENERALI

⁸⁶ La Regione Marche riporta nel proprio bollettino ufficiale le articolazioni della sezione spesa del conto consuntivo per capitoli, unità previsionali di base, funzioni obiettivo, settori, ed aree di intervento. Inoltre, tra gli allegati alla legge regionale di approvazione del rendiconto, viene pubblicata anche una articolata relazione descrittiva.

8	Gestione tributaria e finanziaria	479.516.014,16	SERVIZI GENERALI
9	Interventi di filiera agricola e sviluppo rurale	44.346.755,95	AFFARI ECONOMICI
10	Salvaguardia, agriturismo, forestazione	7.977.969,53	AFFARI ECONOMICI
11	Zootecnia, agroindustria e ciclo alimentare	4.438.320,92	AFFARI ECONOMICI
12	Energia, attività estrattive e risorse energetiche	1.652.301,98	AFFARI ECONOMICI
13	Sviluppo dell'artigianato	3.306.464,78	AFFARI ECONOMICI
14	Politica industriale e creditizia	89.909.939,02	AFFARI ECONOMICI
15	Cooperazione	3.356.897,38	SERVIZI GENERALI
16	Promozione dell'immagine Marche	6.349.105,35	SERVIZI GENERALI
17	Sviluppo del sistema distributivo	3.339.388,13	AFFARI ECONOMICI
18	Funzione turismo regionale	3.808.156,30	AFFARI ECONOMICI
19	Politiche del lavoro	5.736.578,34	AFFARI ECONOMICI
20	Formazione	40.601.327,15	ISTRUZIONE
21	Pianificazione territoriale e ambientale	16.840.641,77	ASSETTO TERRITORIALE
22	Tutela dell'aria, acqua, solo e ciclo dei rifiuti	19.740.691,41	AMBIENTE
23	Difesa del suolo	60.000,00	ORDINE PUBBLICO
24	Tutela del patrimonio naturale e sistema aree protette	4.428.744,50	AMBIENTE
25	Opere pubbliche e insediamenti abitativi	34.630.241,23	ASSETTO TERRITORIALE
26	Mobilità e trasporti	165.943.704,90	AFFARI ECONOMICI
27	Sviluppo e consolidamento del sistema sanitario	2.734.721.462,81	SANITA'
28	Servizi sociali, assistenziali e diritto allo studio	23.264.602,33	PROTEZIONE SOCIALE
29	Servizi integrati socio-sanitari	58.066.426,20	PROTEZIONE SOCIALE
30	Sviluppo e promozione dei sistemi culturali integrati	8.895.186,55	ATTIVITA' CULTURALI
31	Attività sportive, caccia e pesca sportiva	2.414.824,28	ATTIVITA' CULTURALI
32	Partite di giro	6.880.150.851,00	PARTITE DI GIRO
TOTALE		10.896.352.367,56	

I rendiconti delle Regioni Piemonte e Puglia, che si presentano rispettivamente nelle tabelle n. 4.24 e 4.25, risultano entrambi strutturati in settori di intervento.

Anche con riferimento a queste Regioni, quindi, è stato necessario procedere ad imputare ogni singolo settore ad una delle dieci divisioni della COFOG.

In particolare, si può osservare come tale operazione sia stata in qualche modo semplificata, per la Regione Puglia, dalla presenza di codici identificativi dei rispettivi macro-settori.

Con riferimento al Piemonte, invece, deve sottolinearsi che la riclassificazione della spesa in settori, desunta dalla relazione di accompagnamento al rendiconto, non consente di individuare in maniera puntuale le spese per partite di giro (riportate al titolo IV della sezione spesa del conto consuntivo). Per questo motivo, si è stabilito, anche per salvaguardare la coerenza della presente analisi con la corrispondente riclassificazione dell'Istat (riportata più avanti alla tabella n. 4.31) di imputare alle partite di giro le spese relative agli ultimi due settori ('spese non attribuite' e 'interventi non ripartibili a favore della finanza locale'), le cui denominazioni e consistenze presentano il maggior livello di corrispondenza con le partite di giro riportate nel conto consuntivo regionale⁸⁷.

Tabella 4.24 – Il rendiconto 2007 della Regione Piemonte

REGIONE PIEMONTE			
N.	STRUTTURA DEL RENDICONTO		CLASSIFICAZIONE COFOG
	SETTORI DI INTERVENTO	IMPORTI	
1	ord.uffici amm.generale ed organi istituzionali	484.641.657,46	SERVIZI GENERALI
2	lavoro	37.946.895,08	AFFARI ECONOMICI
3	polizia amm.va e servizi antincendi	3.139.114,11	ORDINE PUBBLICO
4	istruzione e diritto allo studio	106.201.760,52	ISTRUZIONE
5	orientamento e formazione professionale	125.877.719,78	ISTRUZIONE
6	org. della cultura e strutture	114.826.409,02	ATTIVITA' CULTURALI
7	Assistenza sociale e relative strutture	206.220.065,79	PROTEZIONE SOCIALE
8	difesa della salute e strutture	8.204.048.942,53	SANITA'
9	sport e tempo libero	18.232.092,00	ATTIVITA' CULTURALI
10	agricoltura e zootecnica	80.155.299,18	AFFARI ECONOMICI
11	foreste	20.768.847,60	AFFARI ECONOMICI
12	sviluppo dell'economia montana	46.501.867,80	AFFARI ECONOMICI
13	acque min.termali ed att. estrattive	12.942,70	AFFARI ECONOMICI
14	caccia e pesca	9.174.849,64	AFFARI ECONOMICI
15	oo.pp.non cons. negli altri settori	186.118.071,95	AFFARI ECONOMICI

⁸⁷ La Regione Piemonte rende noti, oltre ad un'articolata relazione di accompagnamento, le sezioni di entrata e di spesa del conto consuntivo, articolate per capitoli.

16	acq. fogn. altre opere igieniche	39.132.326,03	ASSETTO TERRITORIALE
17	viabilità	163.946.185,86	AFFARI ECONOMICI
18	trasporto su strada	47.293.939,54	AFFARI ECONOMICI
19	trasporto ferroviario	543.881.090,18	AFFARI ECONOMICI
20	trasporto maritt.e navig.interna	6.358.019,37	AFFARI ECONOMICI
21	artigianato	19.276.646,06	AFFARI ECONOMICI
22	turismo e industria alberghiera	90.122.373,61	AFFARI ECONOMICI
23	fiere,mercati e commercio interno	14.311.922,22	AFFARI ECONOMICI
24	edilizia abitativa	83.507.988,11	ASSETTO TERRITORIALE
25	Urbanistica	13.645.524,23	ASSETTO TERRITORIALE
26	industria e fonti di energia	168.302.338,64	AFFARI ECONOMICI
27	prot.natura beni amb.parchi	140.084.161,41	AMBIENTE
28	spesa scientifica	45.689.814,40	SERVIZI GENERALI
29	oneri finanziari	460.568.809,85	SERVIZI GENERALI
30	spese non attribuite	440.470.865,43	PARTITE DI GIRO
31	int.non ripartibili a favore finanz.locale	67.519.874,00	PARTITE DI GIRO
TOTALE		11.987.978.414,10	

I dati di bilancio relativi alla Puglia, riportati nella tabella che segue, sono tratti direttamente dalla sezione spesa del conto consuntivo regionale⁸⁸.

⁸⁸ La Regione Puglia pubblica, nel proprio bollettino regionale, il conto consuntivo articolato per settori, unità previsionali di base e capitoli.

Tabella 4.25 – Il rendiconto 2007 della Regione Puglia

REGIONE PUGLIA			
STRUTTURA DEL RENDICONTO			CLASSIFICAZIONE COFOG
N.	SETTORI DI INTERVENTO	IMPORTI	
0.01	consiglio regionale	35.500.000,00	SERVIZI GENERALI
1.01	gabinetto	3.168.953,88	SERVIZI GENERALI
1.02	protezione civile	30.826.170,42	ORDINE PUBBLICO
1.03	avvocatura regionale	8.167.602,10	SERVIZI GENERALI
1.04	comunicazione istituzionale	1.431.428,19	SERVIZI GENERALI
2.01	artigianato	42.580.713,58	AFFARI ECONOMICI
2.02	commercio	3.230.744,21	AFFARI ECONOMICI
2.03	industria ed energia	14.505.983,50	AFFARI ECONOMICI
3.01	edilizia residenziale pubblica	26.931.078,56	ASSETTO TERRITORIALE
3.02	urbanistica	1.309.116,34	ASSETTO TERRITORIALE
3.03	assetto del territorio	885.664,80	ASSETTO TERRITORIALE
4.01	enti locali	576.964,06	SERVIZI GENERALI
4.02	personale e organizzazione	173.103.770,85	SERVIZI GENERALI
4.04	demanio e patrimonio	18.936.604,56	SERVIZI GENERALI
4.05	affari generali	7.800.811,45	SERVIZI GENERALI
4.06	politiche giovanili e sport	6.660.399,52	ATTIVITA' CULTURALI
4.07	cittadinanza attiva	474.382,96	SERVIZI GENERALI
5.01	lavoro e cooperazione	21.612.751,98	AFFARI ECONOMICI
5.02	formazione professionale	63.371.910,19	ISTRUZIONE
6.01	lavori pubblici	141.797.728,02	AFFARI ECONOMICI
6.03	risorse naturali	27.411.238,09	AMBIENTE
6.04	tutela delle acque	384.127,13	AMBIENTE
7.01	sistema integrato servizi sociali	27.272.367,45	PROTEZIONE SOCIALE
7.02	politiche per le migrazioni	2.078.585,63	PROTEZIONE SOCIALE
7.03	programmazione e integrazione	65.129.402,09	PROTEZIONE SOCIALE
8.01	agricoltura	70.259.401,72	AFFARI ECONOMICI
8.02	caccia e pesca	2.489.642,39	AFFARI ECONOMICI
8.03	foreste	30.343.977,71	AFFARI ECONOMICI
8.04	riforma fondiaria ex ERSAP	3.246.802,44	AFFARI ECONOMICI
8.05	alimentazione	2.780.313,51	AFFARI ECONOMICI
9.01	attività culturali	10.092.500,00	ATTIVITA' CULTURALI
9.02	mediterraneo	31.338.981,00	SERVIZI GENERALI

10.02	finanze	11.363.375,05	SERVIZI GENERALI
10.03	programmazione e politiche comunitarie		
	U.P.B. 10.3.2 REDAZIONE PIANO REGIONALE DI SVILUPPO E D.A.P.		
	SPESE PER LA PARTECIPAZIONE REGIONALE ALL'OSSERVATORIO BANCHE IMPRESA.. L.R. 34/80.	8.000,00	SERVIZI GENERALI
	TRASFERIMENTO ALL'AGENZIA REGIONALE PER LA TECNOLOGIA E L'INNOVAZIONE (ARTI) A COPERTURA DEL DISAVANZO PATRIMONIALE AL 31/12/2006.	159.989,00	SERVIZI GENERALI
	SPESE PER IL FUNZIONAMENTO DELL'AGENZIA REGIONALE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA	1.000.000,00	SERVIZI GENERALI
	U.P.B. 10.3.3 INTERVENTI DI SOSTEGNO PER LO SVILUPPO SOCIOECONOMICO NELLE AREE DEPRESSE		
	CONTRIBUTO STRAORDINARIO ALL'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI TARANTO PER LE ATTIVITÀ DELLO SPORTELLO EUROPEO	250.000,00	AFFARI ECONOMICI
	U.P.B. 10.3.5 INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA		
	INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA STATO - REGIONE PUGLIA. ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO E-GOVERNMENT E SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE - II ATTO INTEGRATIVO - SPESE FINANZIATE DALLA DELIBERA CIPE N. 20/04.SETTORE ARTIGIANATO E PMI.	2.952.000,00	AFFARI ECONOMICI
	INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA STATO - REGIONE PUGLIA. ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO POLITICHE GIOVANILI	4.000.000,00	ATTIVITA' CULTURALI
	INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA STATO - REGIONE PUGLIA. ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO SVILUPPO LOCALE. SPESE FINANZIATE DALLA DEL. CIPE N. 84/2000 - SETTORE PESCA	442.000,00	AFFARI ECONOMICI
	INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA STATO - REGIONE PUGLIA. ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO SVILUPPO LOCALE. SPESE FINANZIATE DALLA DEL. CIPE N. 84/2000 - SETTORE TURISMO.	516.456,90	AFFARI ECONOMICI

INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA STATO - REGIONE PUGLIA. ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO SVILUPPO LOCALE. SPESE FINANZIATE DALLA DEL. CIPE N. 20/2004 - SETTORE INDUSTRIA E PMI.	10.000.000,00	AFFARI ECONOMICI
SPESE PER L'ATTUAZIONE DELL'APQ IN MATERIA DI EGOVERNMENT E SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE NELLA REGIONE PUGLIA 1° ATTO INTEGRATIVO- PROGETTI FINANZIATI CON DELIBERA CIPE N. 20/2004 (QUOTA E.4 REGIONE DEL MEZZOGIORNO. SETTORE SERVIZI SOCIALI.	100.345,12	PROTEZIONE SOCIALE
INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA STATO-REGIONE PUGLIA ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO BENI CULTURALI - ATTO INTEGRATIVO	153.732,91	ATTIVITA' CULTURALI
INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA STATO-REGIONE PUGLIA. ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO -TUTELA DELLE ACQUE E GESTIONE INTEGRATA DELLE RISORSE IDRICHE. 1^ ATTO INTEGRATIVO. SPESE FINANZIATE DALLA DEL. CIPE N. 35/05. SETTOTE LAVORI PIBBLICI.	6.835.000,00	AMBIENTE
INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA STATO-REGIONE PUGLIA - ATTUAZIONE DELL'ATTO INTEGRATIVO DELL'ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO DIFESA DEL SUOLO.	24.000.000,00	ORDINE PUBBLICO
INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA STATO-REGIONE PUGLIA - ATTUAZIONE DELL'ATTO INTEGRATIVO ALL'ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO DIFESA DEL SUOLO.	4.600.000,00	ORDINE PUBBLICO
ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO ACCELERAZIONE DELLA SPESA IN AREE URBANE.	955.146,32	ASSETTO TERRITORIALE
INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA STATO - REGIONE PUGLIA. ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO IN MATERIA DI ACCELERAZIONE DELLA SPESA IN AREE URBANE. SPESE FINANZIATE DALLA DELIBERA CIPE N. 35/2005. SETTORE PROGRAMMAZIONE E POLITICHE COMUNITARIE. PROGETTI IN AREE URBANE.	23.948.000,00	ASSETTO TERRITORIALE

	INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA STATO - REGIONE PUGLIA. ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO IN MATERIA DI ACCELERAZIONE DELLA SPESA IN AREE URBANE. SPESE FINANZIATE DALLA DELIBERA CIPE N. 35/2005. SETTORE PROGRAMMAZIONE E POLITICHE COMUNITARIE.PIANI STRATEGICI.	3.772.000,00	ASSETTO TERRITORIALE
	INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA STATO - REGIONE PUGLIA. ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO IN MATERIA DI ACCELERAZIONE DELLA SPESA IN AREE URBANE. SPESE FINANZIATE DALLA DELIBERA CIPE N. 35/2005. SETTORE POLITICHE GIOVANILI E SPORT.	9.823.081,06	ATTIVITA' CULTURALI
	U.P.B. 10.3.7 PROGRAMMI COMUNITARI		
	SPESE PER L'ATTUAZIONE DEL SOTTOPROGRAMMA N.1 - COMUNICAZIONI. P.O.P. 1994-1999. PRIMO TRIENNIO 1994- 1996. - FESR.	1.032.913,80	AFFARI ECONOMICI
	SPESE PER STUDI, INDAGINI, RICERCHE, ELABORAZIONI E DIFFUSIONE DELL'INFORMAZIONE STATISTICA REGIONALE	96.080,00	SERVIZI GENERALI
	ATTIVITA' NON RIPARTIBILI	844.158,84	ATTIVITA' NON RIPARTIBILI
	U.P.B. 10.3.8 POR 2000-2006		
	COFINANZIAMENTO COMUNITARIO E STATALE PER L'ATTUAZIONE DELLASSE 7 ASSISTENZA TECNICA DEL P.O.R. 2000-2006. OBIETTIVO 1 - FESR.	720.900,16	SERVIZI GENERALI
	QUOTA REGIONALE PER L'ATTUAZIONE DELLASSE 7 ASSISTENZA TECNICA DEL P.O.R. 2000-2006. OBIETTIVO 1 - FESR.	106.704,98	SERVIZI GENERALI
10.04	ragioneria	365.940.003,01	SERVIZI GENERALI
10.05	provveditorato economato	26.262.033,42	SERVIZI GENERALI
11.01	diritto allo studio	60.315.844,89	ISTRUZIONE
11.02	università e ricerca	35.490.372,75	ISTRUZIONE
11.03	beni culturali	55.262.795,82	ATTIVITA' CULTURALI
12.01	programmazione e gestione sanitaria	6.236.252.485,30	SANITA'
12.02	assistenza ospedaliera e specialistica	123.667.741,85	SANITA'
12.03	assistenza territoriale prevenzione	45.071.523,33	SANITA'
13.01	sistema integrato dei trasporti	468.385.428,33	AFFARI ECONOMICI
13.02	programmazione vie di comunicazione	2.088.853,30	AFFARI ECONOMICI
14.01	ecologia	30.043.805,90	AMBIENTE

14.02	gestione rifiuti e bonifica	6.769.926,17	AMBIENTE
14.03	attività estrattive	380.000,00	AFFARI ECONOMICI
15.01	turismo	14.931.085,50	AFFARI ECONOMICI
99.99	partite di giro	7.883.690.285,54	PARTITE DI GIRO
TOTALE		16.337.932.187,58	

La tabella che segue riporta la struttura del rendiconto della Toscana, articolato in strategie e funzioni obiettivo, e tratto direttamente dal conto del bilancio regionale⁸⁹.

In questo caso, può osservarsi una sostanziale coerenza tra le strategie e le divisioni previste dalla COFOG, ad eccezione di quel che riguarda la strategia sociale (che comprende le divisioni relative alla sanità ed alla protezione sociale) e di quella culturale e formativa (in cui sono ricomprese le divisioni relative all'istruzione ed alle attività culturali).

Tabella 4.26 – Il rendiconto 2007 della Regione Toscana

REGIONE TOSCANA			
STRUTTURA DEL RENDICONTO			CLASSIFICAZIONE COFOG
STRATEGIE	FUNZIONI OBIETTIVO	IMPORTI	
STRATEGIA ISTITUZIONALE	SVILUPPO SISTEMA AUTONOMIE LOCALI E DIFESA DEL CITTADINO	112.134.174,82	SERVIZI GENERALI
	ATTIVITA' INTERNAZIONALE	7.694.048,28	SERVIZI GENERALI
	ATTIVITA' ISTITUZIONALE	42.512.078,08	SERVIZI GENERALI
	SVILUPPO ORGANIZZAZIONE REGIONALE	22.225.271,80	SERVIZI GENERALI
STRATEGIA SOCIALE	AZIONI RIVOLTE A GARANTIRE L'ACCESSIBILITA' AI SERVIZI DEL CITTADINO	30.191.843,85	SERVIZI GENERALI
	SISTEMA E STRUTTURE SOCIALI	11.167.707,85	PROTEZIONE SOCIALE
	SERVIZI SOCIALI	63.837.957,34	PROTEZIONE SOCIALE
	STRUTTURE E ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA SANITARIO	176.899.262,62	SANITA'
	MANTENIMENTO DEI LIVELLI DI ASSISTENZA	5.775.896.597,38	SANITA'
	PROGRAMMI DI SVILUPPO DEI SERVIZI	416.235.663,16	SANITA'

⁸⁹ La Regione Toscana rende noti, oltre ad una relazione di accompagnamento, le sezioni di entrata e di spesa del conto consuntivo, articolate rispettivamente in titoli, categorie ed unità previsionali di base e strategie, funzioni obiettivo ed unità previsionali di base.

STRATEGIA TERRITORIALE	MODERNIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE	152.846.993,12	AFFARI ECONOMICI
	EFFICIENZA DEL SISTEMA REGIONALE DEI TRASPORTI	466.604.932,02	AFFARI ECONOMICI
	SISTEMA ABITATIVO E RIQUALIFICAZIONE URBANA	56.082.084,71	ASSETTO TERRITORIALE
	ATTIVITA' GENERALI PER IL TERRITORIO	4.629.531,67	ASSETTO TERRITORIALE
STRATEGIA AMBIENTALE	RECUPERO E VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE NATURALI AMBIENTALI	20.147.632,57	AMBIENTE
	TUTELA DELL'AMBIENTE E RIDUZIONE DEGLI INQUINAMENTI	55.159.700,06	AMBIENTE
	ATTIVITA' GENERALI PER L'AMBIENTE	13.570.905,26	AMBIENTE
STRATEGIA ECONOMICA	POLITICHE INTERSETTORIALI DI SVILUPPO DELL'ECONOMIA	171.537.938,90	AFFARI ECONOMICI
	POLITICHE PER L'INNOVAZIONE IMPRENDITORIALE E PER LO SVILUPPO COMPATIBILE DEL TERRITORIO RURALE, AGRICOLO E FORESTALE	95.934.907,55	AFFARI ECONOMICI
	POLITICHE PER LA VALORIZZAZIONE E QUALIFICAZIONE DELLE ATTIVITA' TURISTICHE COMMERCIALI E TERMALI	13.941.679,02	AFFARI ECONOMICI
	POLITICHE PER LO SVILUPPO COMPATIBILE, QUALIFICAZIONE E INNOVAZIONE DELL'INDUSTRIA E DELL'ARTIGIANATO	6.700.943,46	AFFARI ECONOMICI
	POLITICHE PER LA TUTELA DELLA FAUNA SELVATICA TERRESTRE, DELLA FAUNA ITTICA, E PER LO SVILUPPO DELLA ITTICOLTURA - DISCIPLINA DELLA CACCIA E DELLA PESCA	11.075.502,65	AFFARI ECONOMICI
STRATEGIA CULTURALE E FORMATIVA	PROMOZIONE DEL SISTEMA INTEGRATO ISTRUZIONE-FORMAZIONE-LAVORO	148.567.209,93	ISTRUZIONE
	QUALITA' DEI SERVIZI SPORTIVI E DI TEMPO LIBERO	2.726.931,65	ATTIVITA' CULTURALI
	TUTELA E VALORIZZAZIONE DELLA CULTURA	71.473.683,47	ATTIVITA' CULTURALI
AMMINISTRAZIONE REGIONALE	ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI REGIONALI	182.556.708,56	SERVIZI GENERALI
	FUNZIONAMENTO ENTI ED AGENZIE REGIONALI	21.422.409,68	SERVIZI GENERALI
	GESTIONE FINANZIARIA E PATRIMONIALE	448.441.297,42	SERVIZI GENERALI
	SOMME NON ATTRIBUIBILI	201.421.687,04	ATTIVITA' NON RIPARTIBILI
CONTABILITA' SPECIALI	CONTABILITA' SPECIALI	5.983.517.365,88	PARTITE DI GIRO
TOTALE		14.787.154.649,80	

Nella tabella che segue, si riporta l'analisi del rendiconto delle Regioni Umbria, articolato in funzioni obiettivo.

In questo caso, l'analisi delle voci ricomprese all'interno delle funzioni obiettivo ha mostrato la necessità di scomporre due di esse nelle rispettive unità previsionali di base.

In particolare, come si evince dalla tabella, il riferimento è alle funzioni obiettivo n. 5 'Difesa del suolo, protezione civile e tutela ambientale' e n. 10 'Istruzione, cultura ed attività ricreative', la cui scomposizione ha reso possibile una più puntuale individuazione delle divisioni COFOG corrispondenti.

I dati riportati in tabella sono tratti direttamente dal conto del bilancio regionale⁹⁰.

Tabella 4.27 – Il rendiconto 2007 della Regione Umbria

REGIONE UMBRIA			
STRUTTURA DEL RENDICONTO			CLASSIFICAZIONE
N.	FUNZIONI OBIETTIVO	IMPORTI	COFOG
1	Organi Istituzionali	21.455.055,82	SERVIZI GENERALI
2	Amministrazione generale	112.254.657,03	SERVIZI GENERALI
3	Politiche abitative e interventi nel settore edilizio	26.058.785,68	ASSETTO TERRITORIALE
4	Opere pubbliche	5.794.681,05	AFFARI ECONOMICI
5	Difesa del suolo, protezione civile e tutela ambientale (tot. € 44.924.225,32)		
	05.1.002 – Prevenzione e riduzione del rischio idrogeologico	81.530,20	ORDINE PUBBLICO
	Individuazione, realizzazione e gestione del sistema delle aree naturali protette regionali	10.329,00	AMBIENTE
	Progetti e ricerche in campo ambientale	66.327,74	AMBIENTE
	Realizzazione e informatizzazione di cartografia ecologica e geotematica	100.394,56	ASSETTO TERRITORIALE
	Progetti e ricerche in materia di programmazione territoriale e valutazione impatto ambientale	945.776,31	ASSETTO TERRITORIALE
	Progetti e ricerche in materia di difesa, tutela ambientale e Protezione civile	8.087.016,37	ORDINE PUBBLICO
	Realizzazione di banche dati territoriali e applicazioni di rete per la programmazione dei servizi a livello regionale e locale	312.246,29	ASSETTO TERRITORIALE
	Attività di informazione ed educazione ambientale	43.277,00	AMBIENTE
	Attività ed interventi in materia di smaltimento dei rifiuti	718.267,16	AMBIENTE
	Attività ed interventi per la tutela ed il risanamento dell'aria	914.428,00	AMBIENTE
	Cave miniere e acque minerali	494.328,00	AFFARI ECONOMICI

⁹⁰ La Regione Umbria pubblica nel proprio bollettino il conto consuntivo dell'entrata e della spesa articolato a livello di capitoli.

Protezione civile e prevenzione dai rischi	3.987.842,90	ORDINE PUBBLICO
Interventi in materia di urbanistica e di edilizia	77.186,21	ASSETTO TERRITORIALE
Attività e programmi finalizzati alla salvaguardia del territorio	174.219,27	ASSETTO TERRITORIALE
Funzioni conferite alle Province in materia di risorse idriche e gestione del bacino del Lago Trasimeno	615.408,00	ASSETTO TERRITORIALE
Gestione, manutenzione e ampliamento della rete idrometeorologica	336.884,53	ASSETTO TERRITORIALE
Programmi e progetti di iniziativa comunitaria	118.475,98	ASSETTO TERRITORIALE
Interventi di prevenzione sismica nel patrimonio edilizio	451.704,86	ASSETTO TERRITORIALE
Consolidamento e trasferimento abitati colpiti o minacciati da movimenti franosi o dissesti idrogeologici	19.673,67	ASSETTO TERRITORIALE
Attività ed interventi per la tutela ed il risanamento delle acque	523.774,80	AMBIENTE
Interventi nelle aree naturali protette e per la valorizzazione dei beni ambientali	487.124,05	AMBIENTE
Interventi per il ripristino e il miglioramento delle condizioni civili e ambientali	1.899.877,53	ASSETTO TERRITORIALE
05.2.012 – Prevenzione e riduzione del rischio idrogeologico	6.729.344,32	ORDINE PUBBLICO
Docup ob.2 2000-2006-Misura 1.1 – Riqualificazione dell'offerta insediativa per le attività produttive (sistemi inf.,monitoraggio ambient.,progettaz.)	7.500,00	ASSETTO TERRITORIALE
Docup ob.2 2000/2006-Misura 3.2a)- Valorizzazione delle risorse naturali e culturali (Interventi su beni ambientali).	2.330.068,99	AMBIENTE
Docup Ob.2 2000/2006 – Misura 3.3 – Infrastrutture ambientali	957.248,61	AMBIENTE
Intesa istituzionale di programma-Interventi in materia di difesa del suolo	7.967.236,67	ORDINE PUBBLICO
Intesa istituzionale di programma.Interventi nel settore idrico.	2.020.839,73	ASSETTO TERRITORIALE
Intesa istituzionale di programma. Interventi in materia di Società dell'informazione	658.204,84	ASSETTO TERRITORIALE
Intesa Istituzionale di programma – Interventi in materia di tutela e prevenzione	800.000,00	ORDINE PUBBLICO
Intesa Istituzionale di Programma. Interventi in materia di beni ambientali.	595.400,00	AMBIENTE
Intesa Istituzionale di Programma-Interventi sistema informativo ricostruzione	146.626,94	ASSETTO TERRITORIALE
Interventi in materia di tutela difesa ambientale e protezione civile	2.245.662,79	ORDINE PUBBLICO
6 Servizi e infrastrutture per la mobilità e il trasporto merci	130.337.285,54	AFFARI ECONOMICI
7 Agricoltura, foreste ed economia montana	47.102.818,26	AFFARI ECONOMICI
8 Industria, artigianato e commercio	50.780.207,76	AFFARI ECONOMICI
9 Turismo	5.074.566,23	AFFARI ECONOMICI
10 Istruzione, cultura ed attività ricreative (tot. € 49.623.570,22)		
Interventi per il diritto allo studio nell'ambito dell'istruzione prescolastica, primaria e secondaria	4.452.619,02	ISTRUZIONE

Interventi per il diritto allo studio nell'ambito dell'istruzione universitaria	18.886.232,69	ISTRUZIONE
Attività ricreative, sport e tempo libero	655.528,00	ATTIVITA' CULTURALI
Interventi a sostegno delle attività culturali	286.583,00	ATTIVITA' CULTURALI
Interventi a sostegno dello spettacolo	3.630.391,00	ATTIVITA' CULTURALI
Interventi in materia di biblioteche	514.265,35	ATTIVITA' CULTURALI
Interventi a favore del sistema museale regionale	931.369,00	ATTIVITA' CULTURALI
Servizi socio educativi prima infanzia	2.755.953,00	PROTEZIONE SOCIALE
Interventi e contributi per la costruzione ed il recupero dell'edilizia scolastica	1.047.889,30	ISTRUZIONE
Edilizia sportiva	703.100,00	ATTIVITA' CULTURALI
Investimenti per edilizia bibliotecaria, archivistica e per raccolta di beni storici e culturali	285.616,22	ATTIVITA' CULTURALI
Investimenti per il sistema museale regionale	502.711,21	ATTIVITA' CULTURALI
Intesa Istituzionale di Programma. Interventi in materia di beni e attività culturali	11.873.147,51	ATTIVITA' CULTURALI
Docup ob.2 2000/2006-Misura 3.2b)-Valorizzazione delle risorse naturali e culturali (Interventi su beni culturali)	3.098.164,92	ATTIVITA' CULTURALI
11 Formazione professionale e politiche del lavoro	24.278.935,73	ISTRUZIONE
12 Promozione e tutela della salute	1.576.467.402,29	SANITA'
13 Protezione sociale	22.807.866,39	PROTEZIONE SOCIALE
14 Programmazione strategica e socio economica	1.768.476,26	SERVIZI GENERALI
15 Gestione del debito	203.532.938,76	SERVIZI GENERALI
16 Fondi di bilancio	21.174,01	SERVIZI GENERALI
18 Partite di giro	1.616.438.097,31	PARTITE DI GIRO
TOTALE	3.938.720.743,66	

Anche il rendiconto della Regione Veneto è articolato in funzioni obiettivo.

In questo caso, tuttavia, al contrario di quanto riscontrato per la Regione Umbria, non è stato necessario scomporre nessuna delle ventinove funzioni nelle rispettive unità previsionali di base.

In effetti, come si evince dalla tabella che segue – tratta direttamente dal conto consuntivo della spesa – è stato possibile ricondurre ciascuna delle funzioni obiettivo del rendiconto alla divisione COFOG corrispondente⁹¹.

⁹¹ La Regione Veneto pubblica, con riferimento al conto finanziario: il quadro generale riassuntivo, il conto consuntivo dell'Entrata e della Spesa in forma estesa ed il quadro riassuntivo della gestione finanziaria, secondo la classificazione per UPB, oltre ad una serie di allegati tecnici descrittivi.

Tabella 4.28 – Il rendiconto 2007 della Regione Veneto

REGIONE VENETO			
STRUTTURA DEL RENDICONTO			CLASSIFICAZIONE COFOG
N.	FUNZIONI OBIETTIVO	IMPORTI	
1	organi istituzionali	56.629.514,68	SERVIZI GENERALI
2	relazioni istituzionali	40.611.552,94	SERVIZI GENERALI
3	solidarietà internazionale	5.314.610,82	SERVIZI GENERALI
4	sicurezza ed ordine pubblico	5.384.575,58	ORDINE PUBBLICO
5	risorse umane e strumentali	246.995.806,84	SERVIZI GENERALI
6	agricoltura e sviluppo rurale	127.794.125,16	AFFARI ECONOMICI
7	sviluppo del sistema produttivo e delle PMI	90.546.690,61	AFFARI ECONOMICI
8	lavoro	33.896.827,76	AFFARI ECONOMICI
9	energia	2.485.790,88	AFFARI ECONOMICI
10	commercio	6.143.217,23	AFFARI ECONOMICI
11	commercio estero, promozione economica e fieristica	6.467.716,65	AFFARI ECONOMICI
12	turismo	55.546.388,11	AFFARI ECONOMICI
13	interventi per le abitazioni	50.120.582,62	ASSETTO TERRITORIALE
14	tutela del territorio	148.611.504,63	ASSETTO TERRITORIALE
15	politiche per l'ecologia	98.960.853,90	AMBIENTE
16	salvaguardia di Venezia e della sua laguna	164.500.769,22	AMBIENTE
17	ciclo integrato delle acque	30.675.615,37	AMBIENTE
18	protezione civile	25.597.702,21	ORDINE PUBBLICO
19	mobilità regionale	640.495.476,01	AFFARI ECONOMICI
20	edilizia speciale pubblica	43.037.557,25	ASSETTO TERRITORIALE
21	tutela della salute	7.461.011.175,46	SANITA'
22	interventi sociali	731.995.063,10	PROTEZIONE SOCIALE
23	cultura	40.826.894,88	ATTIVITA' CULTURALI
24	istruzione e formazione	238.683.921,11	ISTRUZIONE
25	sport e tempo libero	28.306.152,82	ATTIVITA' CULTURALI
26	fondi indistinti	58.866.145,22	SERVIZI GENERALI
27	rimborsi e partite compensative dell'entrata	2.463.510,28	SERVIZI GENERALI
28	oneri finanziari	82.291.895,86	SERVIZI GENERALI
29	partite di giro	7.653.172.942,57	PARTITE DI GIRO
TOTALE		18.177.434.579,77	

Infine, il rendiconto della Regione Sardegna, tratto dai prospetti ufficiali pubblicati sul sito internet istituzionale dell'amministrazione regionale, è articolato in strategie e funzioni obiettivo.

Anche in questo caso, non si registra una perfetta corrispondenza tra strategie e divisioni COFOG, in particolare con riferimento alle strategie:

- 'ambiente e governo del territorio' in cui coesistono le divisioni relative all'ambiente, all'assetto territoriale, agli affari economici ed all'ordine pubblico;
- 'sanità e politiche sociali', in cui sono ricomprese le divisioni sanità e protezione sociale.

In proposito, deve inoltre osservarsi che, ai fini della riclassificazione, si è stabilito di prendere in considerazione i valori, riportati nel conto del bilancio regionale, relativi agli 'impegni formali', e non quelli riconducibili agli 'impegni complessivi', che come è noto, ricomprendono anche gli 'impegni di stanziamento'.

Tale scelta è stata dettata anche dalla volontà di salvaguardare la corrispondenza, riscontrata anche per tutte le altre Regioni, dei valori considerati nell'analisi con quelli resi noti dalle tavole pubblicate dall'Istat.

Tabella 4.29 – Il rendiconto 2007 della Regione Sardegna

REGIONE SARDEGNA			
STRATEGIE	STRUTTURA DEL RENDICONTO		CLASSIFICAZIONE COFOG
	FUNZIONI OBIETTIVO	IMPORTI	
ISTITUZIONALE	Attività istituzionali	30.071.505,52	SERVIZI GENERALI
	Sistema delle autonomie locali	578.571.846,68	SERVIZI GENERALI
	Altre funzioni obiettivo dell'area istituzionale	402.736.925,84	SERVIZI GENERALI
CONOSCENZA	Politiche a favore dell'istruzione	146.422.500,68	ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE
	Politiche della formazione	33.079.292,80	ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE
	Politiche attive del lavoro	30.722.014,42	AFFARI ECONOMICI
	Ricerca scientifica e innovazione tecnl.	57.541.441,98	ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE
BENI CULTURALI	Patrimonio culturale	44.412.963,42	ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO
	Interventi a favore della cultura	10.054.169,40	ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO

AMBIENTE E GOVERNO DEL TERRITORIO	Energie rinnovabili e risparmio energetico	15.000.000,00	AFFARI ECONOMICI
	Difesa del suolo e prevenzione di rischi	57.271.277,17	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA
	Patrimonio ambientale e forestale	196.636.586,19	PROTEZIONE DELL'AMBIENTE
	Città e sistemi urbani	73.638.751,30	ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE
	Altre funzioni obiettivo dell'area governo del territorio	103.820.111,12	ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE
SANITA' E POLITICHE SOCIALI	Tutela e difesa della salute umana	2.806.600.941,47	SANITA'
	Funzioni obiettivo dell'area sociale	370.383.994,96	PROTEZIONE SOCIALE
SISTEMI PRODUTTIVI E OCCUPAZIONE	Industria, artigianato, commercio, servizi	222.888.750,58	AFFARI ECONOMICI
	Filiere agro-alimentari	304.821.525,52	AFFARI ECONOMICI
	Altre funzioni obiettivo dell'area sistemi produttivi	55.547.895,52	AFFARI ECONOMICI
RETI INFRA-STRUTTURALI E MOBILITA'	Rete stradale	37.464.632,06	AFFARI ECONOMICI
	Rete ferroviaria e sistemi intermodali	28.702.567,44	AFFARI ECONOMICI
	Trasporto pubblico	123.072.132,36	AFFARI ECONOMICI
	Reti idriche	65.604.284,50	ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE
	Opere diverse	37.777.421,20	AFFARI ECONOMICI
	Altre funzioni obiettivo dell'area mobilità	7.580.814,21	AFFARI ECONOMICI
SOMME NON ATTRIBUIBILI	Attività generali e di gestione finanz.	397.206.150,82	ATTIVITA' INTERSETTORIALI E NON RIPARTIBILI
	Partite di giro	23.166.868,37	PARTITE DI GIRO
	Altre somme non attribuibili	937.160,13	SERVIZI GENERALI
TOTALE		6.261.734.525,66	

Dopo aver 'raccordato' i singoli rendiconti regionali con la classificazione COFOG, si è proceduto a ribaltare tutti i dati in un'unica tabella volta a definire, per ciascuna Regione, l'importo complessivo e l'incidenza percentuale delle spese relative alle dieci divisioni previste dalla codifica COFOG.

La tabella n. 4.30 e la figura n. 4.23 mostrano i risultati finali dell'analisi condotta, dalla quale possono trarsi in prima battuta le seguenti conclusioni:

- La spesa sanitaria rappresenta, mediamente, il 63,23% della spesa complessiva delle regioni italiane. A fronte di tale dato medio, le Regioni con una maggiore percentuale di incidenza della spesa sanitaria rispetto a quella totale sono: Puglia 75,76%, Liguria 74,21%, Toscana 72,35%, Piemonte 71,46%, Veneto 70,89%, Marche 68,09%, Umbria 67,88%, Campania 66,63. Le Regioni con una minore percentuale di incidenza della spesa sanitaria rispetto al totale sono: Lazio 60,04 %, Calabria 59,12%, Lombardia 52,94%, Basilicata 52,76% e le due Regioni a statuto speciale, Sicilia 48,06% e Sardegna 44,99%.
- La seconda divisione per incidenza percentuale media è quella relativa ai servizi generali (12,08%). Con riferimento a questa divisione, particolarmente rilevanti appaiono gli scostamenti delle percentuali di incidenza relative alle singole Regioni.
Il dato relativo a Sicilia (27,10%) e Sardegna (16,23%) può ragionevolmente ricondursi, almeno in parte, alla loro natura di Regioni a statuto speciale.
Sempre con riferimento ai servizi generali, percentuali sopra la media fanno registrare anche il Lazio (18,52%), le Marche (18,08%), l'Umbria (14,60%) e la Campania (13,24).
Al contrario, le minori percentuali di incidenza dei servizi generali rispetto al totale sono quelle di Lombardia (4,48%) e Veneto (4,69%).
- La terza divisione per incidenza percentuale media è quella relativa agli affari economici (11,06%).
In questo caso, le Regioni con una percentuale più elevata rispetto alla media sono quelle a statuto speciale: Sardegna (13,84%) e Sicilia (13,15%), ma anche Basilicata (19,36%), Calabria (13,13%), Piemonte (12,49%) e Lazio (11,83%).
Al contrario, la minore percentuale di incidenza si registra nella Regione Liguria (7,21%).
- Per tutte le altre divisioni (tranne quella relativa alla difesa che, non riferendosi a competenze regionali, non fa registrare alcuna movimentazione), si osservano percentuali medie di incidenza decisamente più basse, che vanno dallo 0,70% delle attività ricreative, culturali e di culto al 2,59% della divisione relativa alla protezione sociale. In proposito, gli scostamenti maggiori sono i seguenti:
 - con riferimento alle spese per attività ricreative, culturali e di culto, la percentuale maggiore si registra in Sicilia (1,91%) e quella minore in Basilicata (0,11%);
 - per la divisione 'ordine pubblico e sicurezza', la percentuale media di incidenza è pari all'1,37%, la più elevata è quella della Regione Calabria (6,59%), mentre la Campania e la Toscana non fanno registrare alcuna spesa in materia;

- in tema di protezione dell'ambiente, l'incidenza della spesa sul totale si attesta mediamente sull'1,53%. Gli scostamenti maggiori sono relativi all'Umbria (0,29%) ed alla Sardegna (3,15%);
 - passando all'istruzione ed alla formazione professionale, il dato medio di spesa è pari all'1,98%, con scostamenti più elevati per Marche (1,01%) e Sardegna (3,80%);
 - per la divisione 'abitazioni ed assetto territoriale', l'incidenza media della spesa è pari al 2,13%. In questo caso la percentuale più bassa è quella della Liguria (0,24%), mentre quella più elevata si registra in Basilicata (6,54%);
 - con riferimento alla 'protezione sociale', il dato medio è pari al 2,59%, quello più basso si registra in Campania (0,68%) e quello più elevato in Veneto e Lombardia (6,96%).
- Infine, di particolare rilievo pare l'eterogeneità del dato relativo all'incidenza percentuale delle attività intersettoriali e non ripartibili che, mediamente pari al 3,34%, risulta nulla in Marche, Piemonte, Umbria, Veneto e Sicilia, decisamente trascurabile in Puglia (0,01%), mentre raggiunge il livello massimo in Lombardia (26,01%) – per effetto dell'inserimento in tale divisione della funzione obiettivo denominata 'Devoluzione e federalismo fiscale', complessivamente pari ad € 7.395.761.285,71 e contenente il fondo di solidarietà relativo alla compartecipazione IVA.

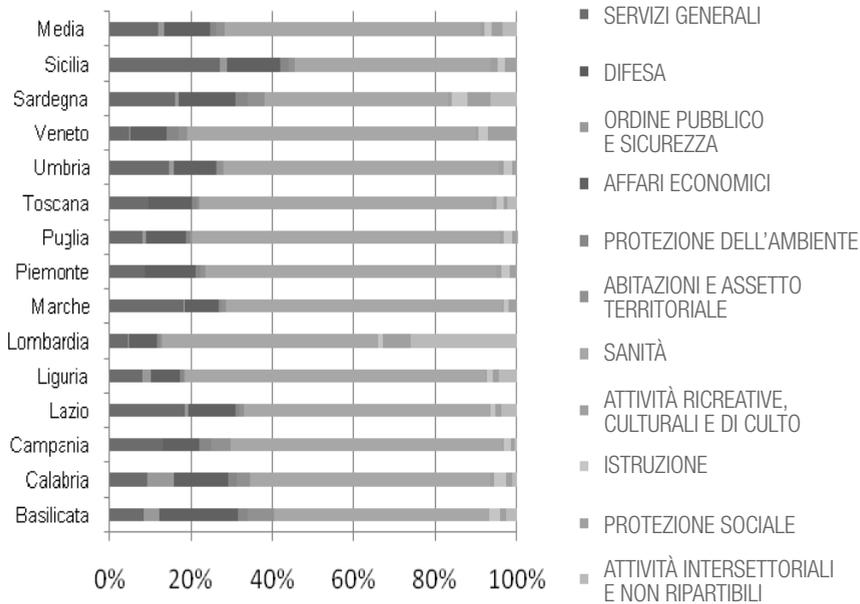
Tabella 4.30 (parte I) – La riclassificazione funzionale dei rendiconti regionali 2007 secondo la codifica COFOG

DIVISIONI COFOG	Basilicata		Calabria		Campania		Lazio		Liguria		Lombardia		Marche	
	IMPEGNI	%	IMPEGNI	%	IMPEGNI	%	IMPEGNI	%	IMPEGNI	%	IMPEGNI	%	IMPEGNI	%
1 SERVIZI GENERALI	172.293.248,57	8,40	491.629.472,39	9,31	2.386.618.782,80	13,24	3.075.979.472,85	18,52	374.383.066,26	7,89	1.275.058.709,83	4,48	726.245.251,53	18,08
2 DIFESA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	82.158.078,22	4,00	348.093.200,44	6,59	0,00	0,00	136.743.512,40	0,82	111.921.960,82	2,36	42.265.416,56	0,15	15.892.536,95	0,40
4 AFARI ECONOMICI	397.309.698,77	19,36	693.335.406,66	13,13	1.558.706.981,23	8,65	1.964.346.705,23	11,83	342.301.294,71	7,21	2.052.836.867,84	7,22	330.459.579,85	8,23
5 PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	44.706.042,83	2,18	126.407.296,92	2,39	558.908.588,77	3,10	141.062.856,63	0,85	32.595.051,38	0,69	117.377.552,78	0,41	24.169.435,91	0,60
6 ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE	134.206.227,40	6,54	168.514.711,08	3,19	881.066.160,55	4,89	201.474.132,29	1,21	11.487.877,23	0,24	153.361.576,91	0,54	51.470.883,00	1,28
7 SANITÀ	1.082.620.267,26	52,76	3.122.213.445,55	59,12	12.009.555.905,55	66,63	9.970.208.978,34	60,04	3.521.329.286,78	74,21	15.055.310.691,41	52,94	2.734.721.462,81	68,09
8 ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO	2.287.706,42	0,11	45.263.083,56	0,86	57.288.257,15	0,32	47.251.038,90	0,28	14.630.913,56	0,31	46.407.200,92	0,16	11.310.010,83	0,28
9 ISTRUZIONE	53.292.004,76	2,60	152.591.995,28	2,89	344.034.440,59	1,91	225.512.976,08	1,36	64.181.561,21	1,35	320.622.661,98	1,13	40.601.327,15	1,01
10 PROTEZIONE SOCIALE	31.873.858,50	1,55	81.063.264,46	1,53	123.452.697,58	0,68	227.287.439,20	1,37	70.387.437,54	1,48	1.977.864.255,52	6,96	81.331.028,53	2,03
11 ATTIVITÀ INTERSETTORIALI E NON RIPARTIBILI	51.342.979,66	2,50	52.323.599,18	0,99	105.119.906,09	0,58	615.852.861,01	3,71	201.834.150,40	4,25	7.395.761.285,71	26,01	0,00	0,00
TOTALE AL NETTO DELLE PARTE DI GIRO	2.052.090.112,39	100,00	5.281.435.475,52	100,00	18.024.751.720,31	100,00	16.605.720.153,93	100,00	4.745.052.599,89	100,00	28.436.866.219,46	100,00	4.016.201.516,56	100,00
PARTE DI GIRO (CONTABILITÀ SPECIALE)	1.339.898.824,00		3.313.025.333,50		2.006.929.106,02		902.538.646,85		3.002.981.365,17		10.780.769.065,33		6.880.150.851,00	
TOTALE COMPLESSIVO	3.391.988.936,39		8.594.460.809,02		20.031.680.826,33		17.508.258.800,78		7.748.033.965,06		39.217.635.284,79		10.896.352.367,56	

Tabella 4.30 (parte II) – La riclassificazione funzionale dei rendiconti regionali 2007 secondo la codifica COFOG

DIVISIONI COFOG	Piemonte		Puglia		Toscana		Umbria		Veneto		Sardegna		Sicilia		Media	
	IMPEGNI	%	IMPEGNI	%	IMPEGNI	%	IMPEGNI	%	IMPEGNI	%	IMPEGNI	%	IMPEGNI	%	IMPEGNI	%
1 SERVIZI GENERALI	990.900.281,71	8,63	686.156.584,67	8,12	867.177.832,49	9,85	339.032.301,88	14,60	493.175.036,64	4,69	1.012.317.438,17	16,23	4.932.613.985,40	27,10	12,08	
2 DIFESA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
ORDINE																
3 PUBBLICO E SICUREZZA	3.139.114,11	0,03	59.426.170,42	0,70	0,00	0,00	29.898.633,25	1,29	30.982.277,79	0,29	57.271.277,17	0,92	308.426.372,60	1,69	1,37	
4 AFFARI ECONOMICI	1.434.171.289,43	12,49	833.826.796,89	9,86	918.642.896,72	10,43	239.583.886,84	10,32	963.376.232,41	9,15	863.577.753,31	13,84	2.392.705.198,40	13,15	11,06	
5 PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	140.084.161,41	1,22	71.444.097,29	0,85	88.878.237,89	1,01	6.646.245,35	0,29	294.137.238,49	2,79	196.636.586,19	3,15	351.246.946,94	1,93	1,53	
6 ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE	136.285.838,37	1,19	57.801.006,02	0,68	60.711.616,38	0,69	33.943.804,40	1,46	241.769.644,50	2,30	243.063.146,92	3,90	299.201.653,21	1,64	2,13	
7 SANITÀ	8.204.048.942,53	71,46	6.404.991.750,48	75,76	6.369.031.523,16	72,35	1.576.467.402,29	67,88	7.461.011.175,46	70,89	2.806.600.941,47	44,99	8.746.752.745,94	48,06	63,23	
8 ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO	133.058.501,02	1,16	85.992.509,31	1,02	74.200.615,12	0,84	22.480.876,21	0,97	69.133.047,70	0,66	54.467.132,82	0,87	348.340.307,04	1,91	0,70	
9 ISTRUZIONE	232.079.480,30	2,02	159.178.127,83	1,88	148.567.209,93	1,69	48.665.676,74	2,10	238.683.921,11	2,27	237.043.235,46	3,80	304.403.912,81	1,67	1,98	
10 PROTEZIONE SOCIALE	206.220.065,79	1,80	94.580.700,29	1,12	75.005.665,19	0,85	255.638.19,39	1,10	731.995.063,10	6,96	370.383.994,96	5,94	517.787.968,36	2,84	2,59	
ATTIVITÀ INTERSETTORIALI E NON RIPARTIBILI	0,00	0,00	844.158,84	0,01	201.421.687,04	2,29	-	0,00	0,00	0,00	397.206.150,82	6,37	-	0,00	3,34	
TOTALE AL NETTO DELLE PARTITE DI GIRO	11.479.987.674,67	100,00	8.454.241.902,04	100,00	8.803.637.283,92	100,00	2.322.282.646,35	100,00	10.524.261.637,20	100,00	6.238.567.657,29	100,00	18.201.479.090,70	100,00	100,00	
PARTITE DI GIRO (CONTABILITÀ SPECIALI)	507.990.739,43		7.883.690.285,54		5.983.517.365,88		1.616.438.097,31		7.653.172.942,57		23.166.868,37		0,00			
TOTALE COMPLESSIVO	11.987.978.414,10		16.337.932.187,58		14.787.154.649,80		3.938.720.743,66		18.177.434.579,77		6.261.734.525,66		18.201.479.090,70			

Figura 4.23 – La spesa per funzioni delle regioni italiane (anno 2007)



Con riferimento alle spese per partite di giro, si riporta nella tabella che segue il dettaglio degli importi regionali, secondo la classificazione pubblicata dall'Istat.

Tabella 4.31 – Le spese regionali per partite di giro (anno 2007)

SPESE PER PARTITE DI GIRO	Basilicata	Calabria	Campania	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Piemonte	Puglia	Toscana	Umbria	Veneto	Sardegna
Ritenute previdenziali ed assistenziali a carico del personale	19.338.061	15.200.408	104.207.428	64.655.456	0	13.384.220	6.986.193	3.304.173	13.081.285	40.053.506	19.127.227	15.870.764	21.603.209
Versamenti nei c/c di tesoreria dello Stato	1.191.816.577	2.840.529.638	0	249.000.000	154.606.525	0	3.905.602.019	420.634.655	6.696.708.600	1.635.437	1.495.361.448	7.440.859.219	0
Altre partite di giro	128.744.186	457.295.288	1.902.721.678	588.883.190	2.848.374.840	10.767.384.847	2.967.562.639	86.852.516	1.173.900.402	5.941.828.423	101.949.424	196.442.961	1.563.659
TOTALE	1.339.898.824	3.313.025.334	2.006.929.106	902.538.646	3.002.981.365	10.780.769.067	6.880.150.851	510.791.344	7.883.690.287	5.983.517.366	1.616.438.099	7.653.172.944	23.166.868

Fonte: Istat, Bilanci consuntivi regioni e province autonome (anno 2007)

Anche con riferimento alle spese per partite di giro, l'analisi dei rendiconti regionali acquisiti dai rispettivi bollettini ufficiali mostra notevoli difformità sia nell'articolazione formale, sia nella terminologia utilizzata dalle singole amministrazioni.

In particolare, escludendo la Regione Sicilia che, come riportato in precedenza, non presenta alcuna spesa per partite di giro, l'analisi dei rendiconti acquisiti non consente alcuna considerazione di dettaglio rispetto alle poste in esame per le Regioni: Liguria, Lombardia, Toscana e Sardegna.

Per tutte le altre Regioni, invece, l'analisi dei rendiconti ha consentito di evidenziare quanto segue:

- la Regione Basilicata nel proprio rendiconto articola le spese per partite di giro in: ritenute (€ 16.138.013,79); altre partite di giro (€ 128.008.630,76); sistemazioni contabili (€ 1.191.816.576,80) ed 'anticipazione retribuzione personale comandata da enti pubblici' (€ 3.935.603,42);
- per la Calabria, le spese per partite di giro più significative sono rappresentate dal: 'rimborso allo Stato delle somme anticipate per il finanziamento della sanità' (€ 2.840.529638,00) e dal 'versamento di contributi statali e comunitari nel conto speciale di tesoreria centrale dello Stato n. 22905/904 inerenti al fondo di rotazione per l'attuazione dei progetti comunitari (art. 5, L. 183/87)', pari ad € 417.233.495,09;
- nel rendiconto della Regione Campania, le partite di giro più significative sono associate rispettivamente a: 'somme provenienti dal conto di contabilità speciale acceso presso la tesoreria provinciale dello Stato di Napoli, in attesa di imputazione' (€ 1.268.662.883,34); 'somme provenienti dal conto risorse CEE-cofinanz, n. 22914 acceso presso la tesoreria dello Stato in attesa di imputazione' (€ 389.970.369,10) e 'somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione' (€ 177.021.724,14);
- per la Regione Lazio, le principali spese per partite di giro sono rappresentate da: 'partite varie e giri contabili' (€ 416.574.839,55); 'depositi finanziari presso la tesoreria dello Stato di cui al c/c infruttifero n. 22903 denominato Regione Lazio - risorse CEE - cofinanziamento nazionale' (€ 249.000.000) e 'spese connesse al pagamento delle retribuzioni al personale dipendente' (€ 151.639.222,45);
- nel rendiconto delle Marche, i capitoli di spesa per partite di giro più consistenti sono quelli denominati: 'rimborso al ministero del Tesoro delle anticipazioni mensili sull'importo delle quote del FSN di parte corrente' (€ 2.336.331.687); 'deposito di somme affluite presso la tesoreria centrale dello Stato relative a versamenti di imposta denomi-

- nata IRAP' (€ 2.267.836.631,60 presso un c/c ed € 827.320.609,15 presso un ulteriore conto);
- per il Piemonte, le spese per partite di giro più rilevanti sono riconducibili alle voci 'deposito di somme presso la tesoreria centrale' (€ 420.634.655,16) e 'versamenti alle banche per conto delle ASR per i debiti verso fornitori' (€ 83.377.195,26);
 - nel conto del bilancio della Regione Puglia, le principali partite di giro sono relative a: 'prelevamenti effettuati dalla tesoreria centrale dello Stato per il recupero delle anticipazioni mensili del Servizio Sanitario Regionale' (€ 5.867.618.658,00); 'sistemazione contabile di somme riscosse in conto sospeso in attesa di definitiva imputazione' (€ 1.064.928.713,17) e 'versamenti nei c/c vincolati accessi presso la tesoreria centrale dello Stato di somme relative a contributi ed assegnazioni della CEE (PMS)' (€ 829.089.941,86);
 - la Regione Umbria nel proprio rendiconto articola le spese per partite di giro in: ritenute su compensi (€ 30.766.204,99); depositi cauzionali (€ 254.756,61); c/c tesoreria centrale e provinciale (€ 123.246.307,96); ed altre partite di giro (€ 1.462.170.827,75);
 - per la Regione Veneto le partite di giro più significative sono quelle relative a: 'restituzione delle anticipazioni mensili da parte dello Stato per il finanziamento del Servizio Sanitario Regionale' (€ 7.230.161.334); 'versamenti nel c/c acceso presso la tesoreria centrale dello Stato - Risorse Comunità Europea' (€ 210.697.884,60) ed 'anticipazioni di cassa a favore dell'agenzia Avepa (LR n. 3/2007) (€ 136.000.000).

Infine, utilizzando i dati sulla popolazione riportati nella tabella che segue, si è proceduto a calcolare la spesa pro-capite sostenuta da ogni Regione con riferimento alle dieci divisioni previste dalla COFOG (tab. n. 4.33).

Tabella 4.32 - La popolazione delle Regioni italiane

REGIONE	POPOLAZIONE	REGIONE	POPOLAZIONE
Basilicata	591338	Piemonte	4352828
Calabria	1998052	Puglia	4069869
Campania	5790187	Sardegna	1659443
Lazio	5493308	Sicilia	5016861
Liguria	1607878	Toscana	3638211
Lombardia	9545441	Umbria	872967
Marche	1536098	Veneto	4773554

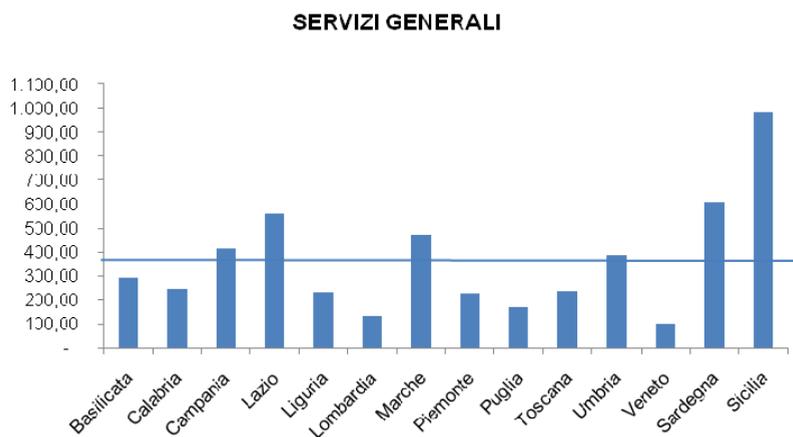
Fonte: Istat (2007)

Tabella 4.33 – La spesa pro capite per funzioni delle regioni italiane (anno 2007)

DIVISIONI COFOG	Basilicata	Calabria	Campania	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Piemonte	Puglia	Toscana	Umbria	Veneto	Sardegna	Sicilia	Media
1 SERVIZI GENERALI	291,36	246,05	412,18	559,95	232,84	133,58	472,79	227,65	168,59	238,35	388,37	103,31	610,03	983,21	362,02
2 DIFESA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
3 ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	138,94	174,22	0,00	24,89	69,61	4,43	10,35	0,72	14,60	0,00	34,25	6,49	34,51	61,48	41,03
4 AFFARI ECONOMICI	671,88	347,01	269,20	357,59	212,89	215,06	215,13	329,48	204,88	252,50	274,45	201,82	520,40	476,93	324,94
5 PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	75,60	63,27	96,53	25,68	20,27	12,30	15,73	32,18	17,55	24,43	7,61	61,62	118,50	70,01	45,81
6 ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE	226,95	84,34	152,17	36,68	71,4	16,07	33,51	31,31	14,20	16,69	38,88	50,65	146,47	59,64	65,34
7 SANITÀ	1.830,80	1.562,63	2.074,12	1.814,97	2.190,05	1.577,23	1.780,30	1.884,76	1.573,76	1.750,59	1.805,87	1.562,99	1.691,29	1.743,47	1.774,49
8 ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO	3,87	22,65	9,89	8,60	9,10	4,86	7,36	30,57	21,13	20,39	25,75	14,48	32,82	69,43	20,07
9 ISTRUZIONE	90,12	76,37	59,42	41,05	39,92	33,59	26,43	53,32	39,11	40,84	55,75	50,00	142,85	60,68	57,82
10 PROTEZIONE SOCIALE	53,90	40,57	21,32	41,38	43,78	207,21	52,95	47,38	23,24	20,62	29,28	153,34	223,20	103,21	75,81
11 ATTIVITÀ INTERSETTORIALI E NON RIPARTIBILI	86,83	26,19	18,15	112,11	125,53	774,80	0,00	0,00	0,21	55,36	-	0,00	239,36	-	102,75
PARTITE DI GIRO (CONTABILITÀ SPECIALI)	2.265,88	1.658,13	346,61	164,30	1.867,67	1.129,42	4.478,98	116,70	1.937,09	1.644,63	1.851,66	1.603,24	13,96	0,00	1.362,73

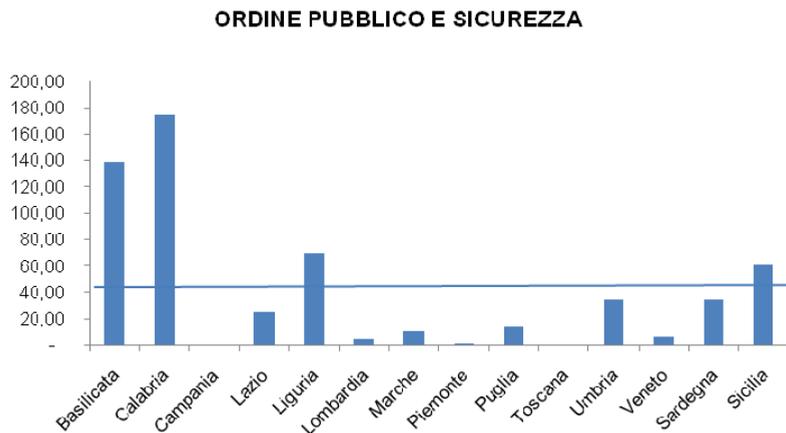
L'analisi, i cui risultati sono meglio dettagliati nei grafici che seguono, ci consente di osservare in primo luogo come, con riferimento ai servizi generali, a fronte di una spesa media pro-capite pari ad € 362,02, la Regione che fa registrare l'importo più elevato è la Sicilia (€ 983,21), mentre quella che fa registrare l'importo minore è il Veneto (€ 103,31).

Figura 4.24 – La spesa pro-capite per i servizi generali



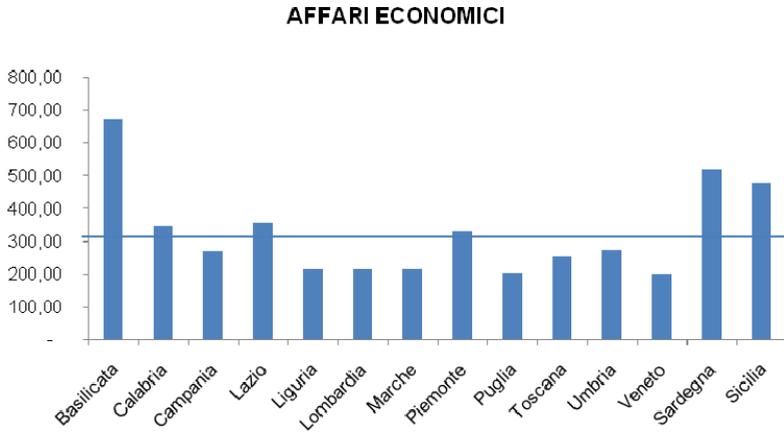
Per la divisione 'ordine pubblico e sicurezza', la spesa media pro-capite è pari ad € 41,03. La Campania e la Toscana non fanno registrare alcuna spesa in materia, mentre la Regione che spende di più è la Calabria (€ 174,22).

Figura 4.25 – La spesa pro-capite per l'ordine pubblico e la sicurezza



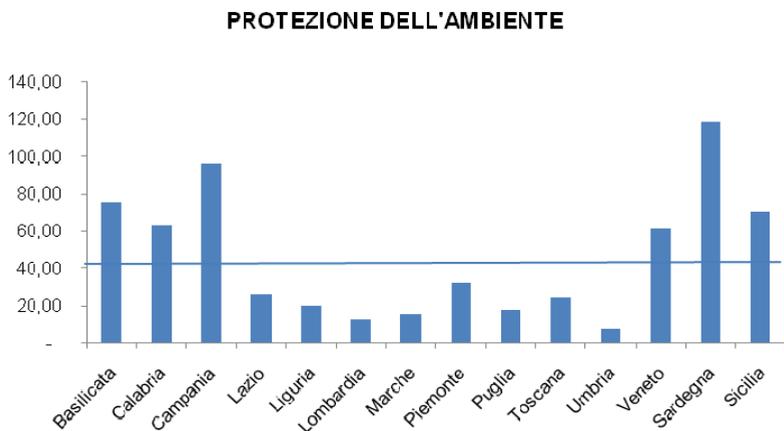
Per gli affari economici, la Regione che spende di più è la Basilicata (€ 671,88), mentre quella che spende meno è il Veneto (€ 201,82), a fronte di una spesa media pari ad € 324,94.

Figura 4.26 – La spesa pro-capite per gli affari economici



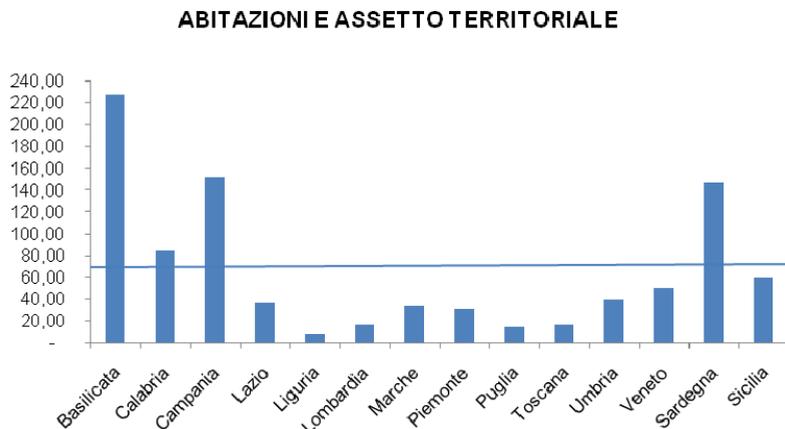
In relazione alla protezione ambientale, la spesa media pro-capite si attesta su € 45,81. La Regione che spende meno in assoluto è l'Umbria (€ 7,61), mentre quella con la spesa maggiore è la Sardegna (€ 118,50) e, tra le Regioni a statuto ordinario, la Campania (€ 96,53).

Figura 4.27 – La spesa pro-capite per la protezione dell'ambiente



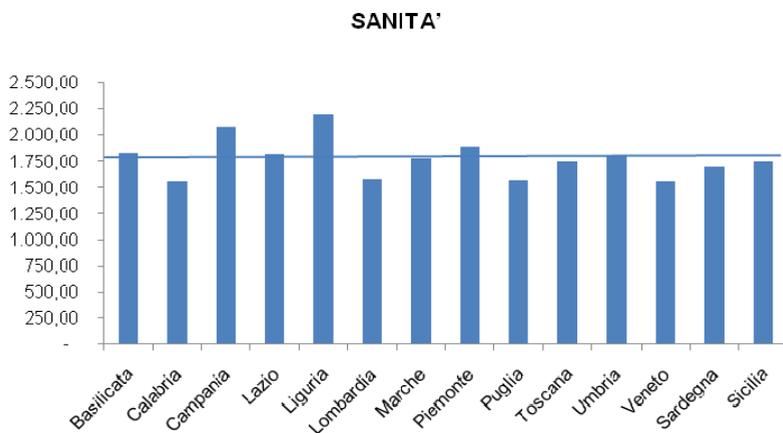
Con riferimento alla divisione 'abitazioni e assetto territoriale' la Regione che spende di più è la Basilicata (€ 226,95), quella che spende meno è la Liguria (€ 7,14), mentre il dato medio si attesta su € 65,34.

Figura 4.28- La spesa pro-capite per le abitazioni e l'assetto territoriale



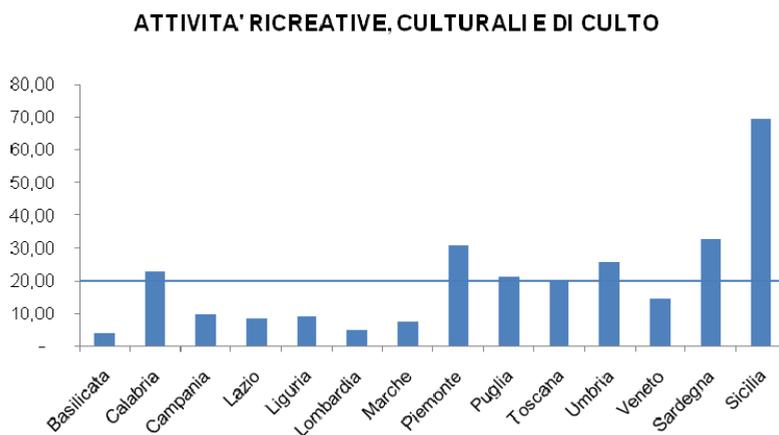
Per quanto riguarda la spesa sanitaria, il valore medio pro-capite è pari ad € 1.774,49, la spesa più elevata si registra in Liguria (€ 2.190,05) e quella più bassa in Calabria (€ 1.562,63).

Figura 4.29- La spesa pro-capite per la sanità



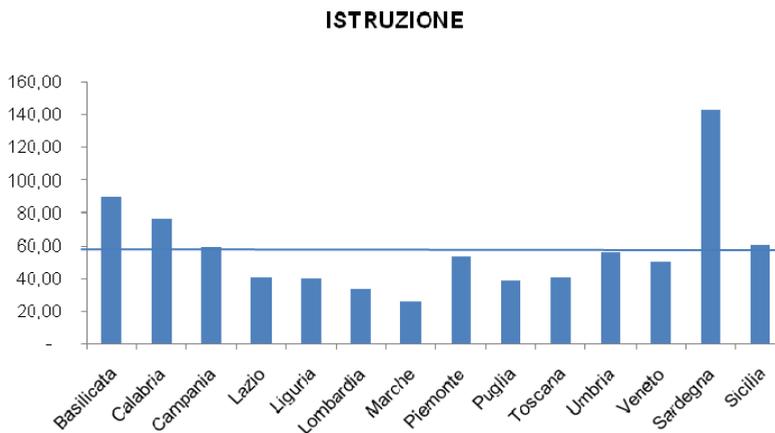
In tema di attività ricreative, culturali e di culto, la Regione con la spesa pro-capite minore è la Basilicata (€ 3,87), mentre, a fronte di un dato medio pari ad € 20,07, quelle con la spesa maggiore sono la Sicilia (€ 69,43), la Sardegna (€ 32,82) e, tra le Regioni a statuto ordinario, il Piemonte (€ 30,57).

Figura 4.30 – La spesa pro-capite per le attività ricreative, culturali e di culto



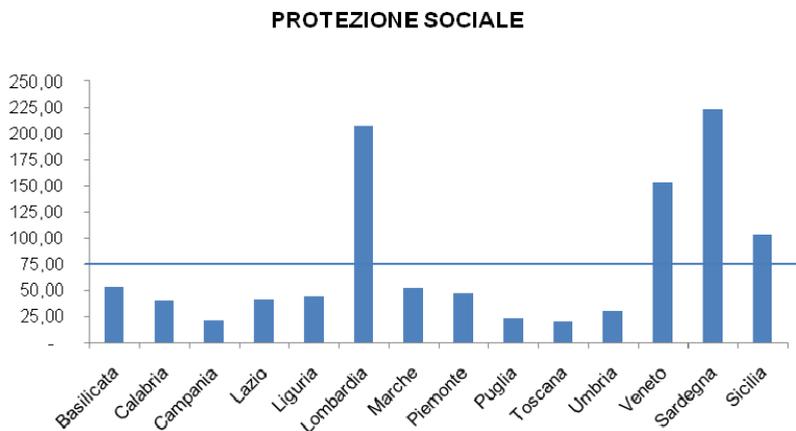
In materia di istruzione e formazione professionale, la spesa media pro-capite è pari ad € 57,82; quella più bassa è nelle Marche (€ 26,43) e quella maggiore in Sardegna (€ 142,85) e, tra le Regioni a statuto ordinario, in Basilicata (€ 90,12).

Figura 4.31 – La spesa pro-capite per l'istruzione



Per la protezione sociale, la spesa pro-capite maggiore si registra in Sardegna (€ 223,20) ed in Lombardia (€ 207,21) e quella minore in Toscana (€ 20,62), a fronte di un dato medio pari ad € 75,81.

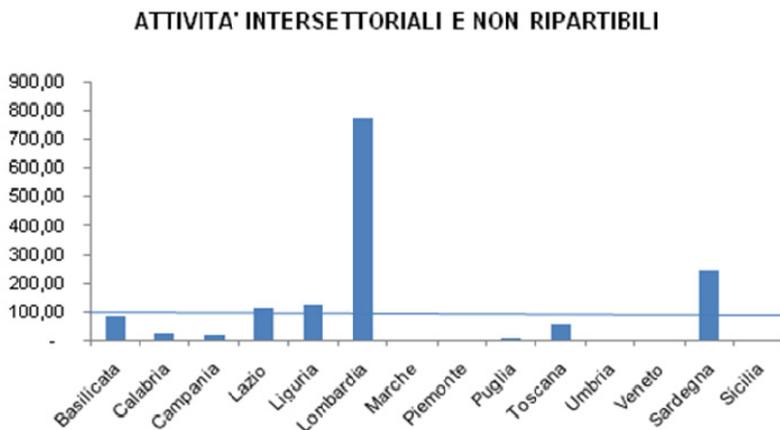
Figura 4.32 – La spesa pro-capite per la protezione sociale



Con riferimento alle attività intersettoriali e non ripartibili, a fronte di un dato medio pari ad € 102,75, vi sono Regioni che presentano importi nulli (Marche, Piemonte, Umbria, Veneto e Sicilia) o comunque molto bassi (Puglia, € 0,21 pro-capite); e Regioni in cui, al contrario, gli importi pro-capite risultano particolarmente elevati.

Nello specifico, il riferimento è alla Lombardia, il cui dato (€ 774,80 procapite), come si è detto, è condizionato dall'inserimento, tra le attività non ripartibili, della funzione obiettivo 'Devoluzione e federalismo fiscale' – complessivamente pari ad € 7.395.761.285,71 – contenente il fondo di solidarietà relativo alla compartecipazione IVA.

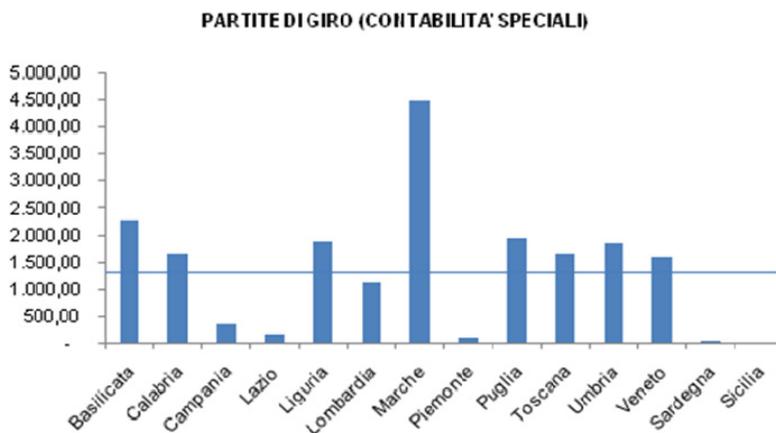
Figura 4.33 – La spesa pro-capite per le attività intersettoriali e non ripartibili



Infine, anche con riferimento alla spesa pro-capite per partite di giro si registrano dati molto eterogenei tra le Regioni prese in considerazione.

Nello specifico, a fronte di un dato medio pari ad € 1.362,73, le Regioni con gli importi più bassi sono la Sicilia (€ 0), la Sardegna (€ 13,96) ed il Piemonte (€ 116,70); mentre quelle con i valori più elevati sono le Marche (€ 4.478,98) e la Basilicata (€ 2.265,88).

Figura 4.34 – La spesa pro-capite per le partite di giro



Riflessioni conclusive

Il presente lavoro di ricerca, alla vigilia dei primi decreti attuativi della riforma sul federalismo fiscale, si proponeva l'obiettivo di sperimentare concretamente l'applicazione del sistema di riclassificazione funzionale della spesa secondo la codifica internazionale della COFOG ai rendiconti delle Regioni italiane⁹².

In proposito, dopo aver descritto i principali risultati conseguiti dallo studio sotto il profilo sostanziale, si riportano di seguito alcune considerazioni di sintesi sugli aspetti di criticità che l'analisi ha messo in luce.

⁹² In proposito, si sottolinea come proceda con estrema difficoltà anche l'acquisizione dei bilanci regionali armonizzati da parte della Commissione paritetica per il federalismo fiscale. In effetti, al 19 febbraio 2010, solo sei Regioni su 20 avevano risposto alla richiesta della Commissione di invio dei propri dati contabili codificati (Piemonte, Veneto, Trentino Alto Adige, Toscana, Basilicata e Sicilia). Ciò a conferma delle notevoli difficoltà che la gran parte delle Regioni italiane stanno riscontrando nel processo di riclassificazione delle proprie spese. Cfr. G. Trovati, 'All'appuntamento con i conti mancano ancora 14 Regioni su 20', *Il Sole 24Ore*, n. 49, 19.02.2010, p. 35.

In primo luogo, lo studio ha fatto emergere molto chiaramente le numerose criticità che hanno caratterizzato, fino ad oggi, l'intero sistema della nostra finanza regionale. In particolare, seguendo un ordine 'cronologico' delle difficoltà riscontrate nella nostra analisi, le stesse possono ricondursi (tab. 4.34):

1. all'assenza di un data-base ufficiale contenente i rendiconti approvati dalle Regioni italiane, che ci ha costretto ad una complessa ricerca dei vari bollettini ufficiali all'interno dei rispettivi siti internet istituzionali;
2. al ritardo ed all'assenza di un riferimento temporale certo per la pubblicazione sui rispettivi bollettini ufficiali dei rendiconti delle Regioni italiane, a causa dei quali la nostra analisi si è dovuta concentrare sui dati relativi all'anno 2007;
3. alla circostanza per cui non tutte le Regioni rendono accessibili online i propri conti consuntivi analitici (o comunque delle relazioni tecniche di dettaglio la cui disamina possa consentire di procedere alla riclassificazione funzionale delle spese). Per tali motivazioni, è stato possibile pervenire ad una riclassificazione funzionale delle spese di 14 Regioni italiane, a fronte delle 20 totali. In particolare, le Regioni per cui la riclassificazione non è stata possibile sono: l'Abruzzo, l'Emilia Romagna, il Molise, il Friuli Venezia Giulia, il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta;
4. al fatto che ogni Regione, grazie a leggi e regolamenti propri, adotta differenti criteri e schemi contabili per la redazione del proprio rendiconto. Naturalmente tale circostanza ha complicato l'operazione di riclassificazione costringendoci, di volta in volta, ad una lettura dei singoli rendiconti regionali caratterizzata da un differente grado di complessità, soprattutto in virtù dello specifico livello di trasparenza, analiticità ed intelligibilità dei diversi prospetti contabili. In particolare, si è già osservato che:
 - solamente due Regioni, la Basilicata e la Sicilia, redigono il bilancio rispettando la codifica della COFOG;
 - solo il Piemonte e la Puglia adottano una classificazione delle spese per settori. In particolare, il rendiconto della Regione Puglia pare caratterizzato da un elevato livello di chiarezza ed analiticità, sia perché il consuntivo è pubblicato in forma estesa (per settori, unità previsionali di base e capitoli), sia per la presenza di codici identificativi dei rispettivi macro-settori. Con riferimento al Piemonte, invece, si è sottolineata l'impossibilità di raccordare la ri-

- classificazione della spesa in settori, desunta dalla relazione di accompagnamento al rendiconto, con i valori della sezione spesa del conto consuntivo, articolata per capitoli;
- la Regione Liguria struttura il proprio rendiconto in 'aree di intervento'. In questo caso, il livello di analiticità delle informazioni non risulta sufficiente, considerato che la sintesi delle spese per aree di intervento risulta l'unica informazione pubblicata nell'ambito della legge regionale di approvazione del rendiconto;
 - tutte le altre Regioni esaminate (Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Toscana, Umbria, Veneto e Sardegna), pur adottando denominazioni differenti per le rispettive macro-classi, articolano i propri rendiconti in funzioni-obiettivo. In particolare, il conto del bilancio della Regione Calabria (pubblicato nel bollettino ufficiale in forma estesa) si caratterizza per un elevato profilo di chiarezza ed analiticità. Abbastanza chiari, anche se con rappresentazioni più sintetiche, risultano i rendiconti delle Regioni Marche (che riporta nel proprio bollettino ufficiale le articolazioni della sezione spesa del conto consuntivo per capitoli, unità previsionali di base, funzioni obiettivo, settori, ed aree di intervento); Toscana (che articola le spese in strategie, funzioni obiettivo ed unità previsionali di base); Veneto, Campania e Lazio (che pubblicano anch'essi i propri conti consuntivi in forma estesa). Un inferiore livello di chiarezza pare, invece, attribuibile ai rendiconti delle Regioni: Lombardia (il cui rendiconto è pubblicato con un'articolazione minima a livello di funzioni obiettivo e non di unità previsionali di base); Umbria (che, pur pubblicando il conto del bilancio a livello di capitoli, in due occasioni risulta accorpare in un'unica funzione obiettivo unità previsionali di base relative a differenti divisioni COFOG); e Sardegna, i cui prospetti di dettaglio della spesa pubblicati prendono in considerazione esclusivamente gli impegni complessivi non consentendo di indagare gli andamenti degli impegni formali.
5. all'impossibilità di ricondurre alle dieci divisioni COFOG la totalità delle spese presenti nei rendiconti regionali considerati, ed alla conseguente necessità di individuare una 'divisione' residuale denominata 'Attività intersettoriali e non ripartibili', nella quale hanno trovato collocazione non solo le poste così originariamente denominate dalle stesse amministrazioni regionali, ma anche tutte le spese rispetto alle quali i documenti acquisiti non hanno consentito un'imputazione puntuale a funzioni definite (quali, ad esempio, gli interventi intersettoriali finanziati da fondi strutturali). In particolare, come si è

già avuto modo di sottolineare, l'incidenza percentuale di tale divisione residuale è stata molto elevata per la Regione Lombardia; più bassa per le Regioni: Sardegna, Liguria, Lazio, Basilicata, Toscana; quasi nulla per Calabria, Campania e Puglia; e nulla per: Marche, Piemonte, Umbria, Veneto e Sicilia;

6. all'impossibilità di fornire informazioni di dettaglio relative alle spese per partite di giro con riferimento alle Regioni: Liguria, Lombardia, Toscana e Sardegna.

In chiusura, si ritiene comunque possibile affermare che i risultati dello studio, pur dovendo leggersi con una certa cautela, per tutte le motivazioni sin qui riportate, offrono tuttavia delle indicazioni importanti ed inedite sulla classificazione funzionale delle spese regionali consuntive di competenza; indicazioni che potranno senz'altro consentire, nella delicata e decisiva fase di emanazione dei decreti attuativi della legge delega sul federalismo fiscale, riflessioni sul tema più mirate e consapevoli.

Tab. 4.34 – Un quadro sinottico dei profili di analiticità, chiarezza ed esaustività dei rendiconti regionali

	coerenza con la COFOG		analiticità	chiarezza	esaustività	partite di giro
	Adozione della classificazione COFOG	Articolazione delle spese nel conto del bilancio	numero di funzioni obiettivo/aree di intervento/settori	Disponibilità del conto del bilancio in forma estesa (possibilità di raccordo tra funzioni obiettivo/aree d'intervento/settori e UPB)	Percentuale di incidenza delle 'Attività intersettoriali e non ripartibili' rispetto alle spese totali maggiore dell'1%	Disponibilità di dati di dettaglio relativi alle spese per partite di giro
Basilicata	si	funzioni obiettivo	34	si	si	si
Calabria	no	funzioni obiettivo	71	si	no	si
Campania	no	funzioni obiettivo	37	si	no	si
Lazio	no	funzioni obiettivo	39	si	si	si
Liguria	no	aree di intervento	19	no	si	no
Lombardia	no	funzioni obiettivo	31	no	si	no
Marche	no	funzioni obiettivo	32	si	no	si
Piemonte	no	settori	31	no	no	si
Puglia	no	settori	49	si	no	si
Toscana	no	funzioni obiettivo	30	si	si	no
Umbria	no	funzioni obiettivo	18	si	no	si
Veneto	no	funzioni obiettivo	29	si	no	si
Sardegna	no	funzioni obiettivo	28	no	si	no
Sicilia	si	funzioni obiettivo	51	si	no	si

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nell'ultimo biennio, sulla base di specifici indirizzi programmatici espressi dall'Assemblea dei Soci, l'IPRES ha riservato rinnovata attenzione a studi, analisi ed approfondimenti incentrati sul tema dello sviluppo del Mezzogiorno: tema antico, ma che molti, ormai, avvertono l'esigenza di interpretare con visioni nuove, anche in virtù della globalizzazione dell'economia e della società.

Pur ritenendo utile il costante richiamo alle cifre dell'atavico "divario" tra Nord e Sud, a nostro parere, oggi, per raggiungere risultati concreti, occorre evitare che i dati e le rappresentazioni riferiti al Mezzogiorno esauriscano i propri effetti nella ricerca di nuovi paradigmi interpretativi, pur necessari; appare, invece, essenziale sostenere processi aggregativi delle risorse – non solo finanziarie – presenti nel Mezzogiorno e nel Paese per cogliere le opportunità che offre il nuovo scenario nazionale ed internazionale.

In tale contesto una delle sfide essenziali dei prossimi anni, anche per il Mezzogiorno d'Italia, sarà certamente rappresentata dal "federalismo fiscale" alla cui analisi, per queste ragioni, il programma delle ricerche dell'Istituto per il triennio 2010–2012 riserva grande attenzione.

L'approvazione della legge n. 42/2009 pone, in effetti, nuove sfide agli amministratori locali del Mezzogiorno che sono chiamati ad operare in condizioni di maggiore autonomia e, al tempo stesso, ad assumere più consapevoli responsabilità in merito all'impiego delle risorse finanziarie disponibili.

Da questo punto di vista, nel nuovo assetto federale, la presenza di una classe politica locale non all'altezza di gestire opportunamente tale autonomia, potrà determinare, per le comunità territoriali amministrata, servizi pubblici minori o qualitativamente peggiori oppure, in alternativa, una maggiore pressione tributaria.

La riforma sul federalismo fiscale potrà incidere, poi, anche sul profilo gestionale delle amministrazioni locali, imprimendo una decisa accelerazione al cosiddetto processo di aziendalizzazione degli enti pubblici, avviatosi in Italia con le riforme dei primi anni '90 ma, ad oggi, ancora poco produttivo sotto il profilo del miglioramento delle performance. A tal proposito la transizione dal vecchio sistema di finanza pubblica "derivata" al nuovo modello di tipo federale, comporterà in-

dubbiamente la necessità, per la classe politica e soprattutto per il management pubblico, di analizzare e monitorare, con maggiore sistematicità ed adeguatezza, la dinamica e gli equilibri finanziari della gestione dell'ente.

Per queste ragioni siamo certi che il federalismo fiscale potrà tradursi anche in un'occasione di riscatto per il Mezzogiorno d'Italia, laddove la sua attuazione si dimostri in grado di consentire politiche di bilancio che, senza compromettere i livelli delle prestazioni sociali e l'attenzione alle fasce più deboli, siano attente al rigore nella spesa ed alla valutazione degli effetti delle politiche di intervento.

Al di là di queste considerazioni, è tuttavia necessario sottolineare come il percorso di attuazione della riforma – che come è noto si svilupperà nel medio periodo, attraverso l'approvazione dei decreti legislativi prima e mediante una fase transitoria dopo – paia in realtà lungo e complesso, dovendosi ancora sciogliere alcuni nodi fondamentali per l'implementazione stessa del nuovo sistema federale.

In tal senso, il riferimento è, tra gli altri, al necessario raccordo che la riforma dovrebbe avere con il nuovo Codice delle Autonomie – attualmente in discussione in Parlamento – a cui spetterà sciogliere alcuni aspetti essenziali per un'effettiva attuazione del federalismo fiscale, quale, ad esempio, quello relativo alle Regioni a Statuto Speciale.

Ulteriori aspetti critici della riforma sono, inoltre, quelli connessi alla definizione della metodologia e dei criteri specifici da adottare per la determinazione dei costi standard – rispetto ai quali la legge delega rimanda ai decreti delegati – e per il monitoraggio, nel tempo, dei sistemi di finanziamento e perequazione. Nella legge delega, infatti, non è stata prevista alcuna modalità di revisione dei parametri fondamentali dei sistemi di finanziamento e perequazione una volta che la transizione dalla spesa storica ai livelli standard sarà conclusa.

L'introduzione di un sistema di finanza pubblica di tipo federale può rappresentare l'opportunità per coniugare, con equilibrio, le esigenze di responsabilizzazione degli amministratori e quelle di solidarietà tra i cittadini, ricercando un modello di perequazione in grado di assicurare ai territori un'offerta omogenea di servizi pubblici.

Perché ciò possa avvenire, tuttavia, è necessario che i rappresentanti delle amministrazioni locali della nostra regione inizino, sin da subito, un percorso di approfondimento della riforma, volto a studiarne, in maniera organica e sistematica, gli effetti istituzionali ed economici. Solo in questo modo essi potranno partecipare, in maniera attiva e consapevole, ai decisivi processi decisionali in corso.

Nicola Di Cagno
Presidente dell'IPRES

BIBLIOGRAFIA

- Amaduzzi A. (1966), *Sull'economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli, Torino.
- Anselmi L. (1995), *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino.
- Argentiero A., M. Felici, M.C. Mercuri, D. Monacelli (2009) 'Individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e stima della spesa standard', *Rapporto ISAE, Finanza pubblica e Istituzioni*, giugno.
- Barbero M. (2004), 'Processo al D.Lgs. 56/2000', in *Federalismi*, n. 19/2004.
- Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Bradbury K., Ladd H., Perrault M., Reschousky A., Yinger J. (1984), 'State aid to offset fiscal disparities across communities', in *National Tax Journal*, Vol. 37 n° 2, pp.151 – 170.
- Cassandro P.E. (1979), *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Utet, Torino.
- Catapano C., T. Cesaroni, A. Fontana e D. Monacelli (2008), *L'individuazione di un benchmark per il fabbisogno di spesa dei comuni italiani: un'analisi per gruppi omogenei*, presentato alla XX riunione scientifica SIEP.
- Ceriani A. e Petrin M. G. (2008), 'Il personale dei Comuni, delle Province e delle Regioni: dinamica e struttura', in ISAE, IRES, IRPET, SRM, IReR (a cura di), *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2008*, Franco Angeli, Milano.
- Corte dei Conti (2009), *Documento per l'audizione presso la Camera dei Deputati del 12 febbraio 2009*.
- De Matteis P. e G. Messina (2009), 'Le capacità fiscali delle regioni italiane', in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali*, novembre.
- Galmarini U. e Rizzo L. (2006), 'Spesa Standard e Perequazione della Capacità Fiscale dei Comuni Trentini', in *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2006*, a cura di ISAE, SRM, IRES Piemonte, IRPET, Milano, Franco Angeli, pp. 135-148.
- Galmarini U. e Rizzo L. (2008), 'Determinazione dei fabbisogni attraverso i costi standard', in *La Finanza Locale in Italia. Rapporto 2008*,

- a cura di ISAE, SMR, IRES Piemonte, IRPET, Milano, Franco Angeli, pp.133-147.
- Giannessi E. (1961), *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, Colombo Corsi Editore, Pisa.
- Giarda P. (2002), 'Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione', in *Società Italiana di Economia Pubblica, Working Papers No. 115/2001*, Gennaio.
- Giarda, P. (1968), 'Spese ed imposte degli enti locali: verifica empirica di un modello di comportamento', in *Rivista di Diritto e Scienza delle Finanze*, Anno XXVII, n. 4.
- Giarda P. e Ferrario L. (1991), *Modalità di riparto del fondo perequativo*, Mimeo, Provincia Autonoma di Trento, Trento.
- Grisolia E. (2009), 'L'armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali', in ISAE, IRES, IRPET, SRM, IREr (a cura di), *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2009*, Franco Angeli, Milano.
- IFEL (2010), *Economia e Finanza Locale*, Roma.
- ISAE (2009a), *Audizione sul disegno di legge C. 2105 – Federalismo fiscale* – presso le Commissioni Bilancio e Finanze, Camera dei Deputati, febbraio.
- ISAE (2009b), 'Principali elementi della legge delega sul federalismo fiscale', in *Rapporto Finanza pubblica e Istituzioni*, giugno.
- ISAE, IRES, IRPET, SRM, IREr (2010), *La finanza locale in Italia – Rapporto 2009*, FrancoAngeli, Milano.
- ISSIRFA (2009), *Osservatorio Finanziario Regionale vol. 30*, www.issirfa.cnr.it
- ISTAT (2009), *I bilanci consuntivi delle regioni e province autonome*, www.istat.it
- Liberati P. (2008), 'Il progetto di riforma del finanziamento regionale', in *Tributi e Toscana*, n. 3, 2008.
- Liberati P. e Sacchi A. (2010), 'I tributi delle regioni a Statuto Ordinario: storia recente e assetto attuale', in Degni M. e Pedone A. (a cura di), *La finanza locale: struttura, finanziamento e regole. Rapporto sulla finanza locale del Lazio 2009*. Franco Angeli, Milano.
- Morrone A. (2008), 'Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di federalismo fiscale', in *Quaderni Costituzionali*, 30 novembre 2008.
- Osculati F. (2008), *La bozza Calderoli e il Mezzogiorno*, 11 settembre 2008.
- Pisani S. e Polito C. (2006), *Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP. Anni 1998-2002*, Documenti di lavoro Ufficio Studi, Agenzia delle Entrate, Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- SVIMEZ (2009), *Documento per l'audizione presso le Commissioni V. Bilancio e VI. Finanze della Camera dei Deputati*, 11 febbraio 2009.

- Trovati G. (2010), 'All'appuntamento con i conti mancano ancora 14 Regioni su 20', *Il Sole 24Ore*, n. 49, 19.02.2010, p. 35.
- UPI (2009), *Documento per l'audizione presso le Commissioni Bilancio e Finanze della Camera dei Deputati*, 12 febbraio 2009.
- Zanardi A. (2006), 'Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà', in: *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino.
- Zanardi A. (2008), *Audizione presso le Commissioni del Senato* del 17 novembre 2008.

