

TAB 20 segue

La revisione del 56/2000 - gli effetti redistributivi per gli anni 2002-2003-2004-2005

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Totale trasferimenti soppressi (al netto Irpef e accisa)	IVA spesa storica	IVA riparto 5%	Totale Iva	Guadagno (+) o perdita(-) rispetto alle somme trasferite originariamente	Totale trasferimenti soppressi (al netto Irpef e accisa)	IVA spesa storica	IVA riparto 6,5%	Totale Iva	Guadagno (+) o perdita(-) rispetto alle somme trasferite originariamente
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(1)-(4)	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(1)-(4)
	2004					2005				
PIEMONTE	2.867	2.638	225	2.863	-4,6	3.474	3.144	320	3.464	-10,4
LOMBARDIA	3.770	3.469	325	3.794	23,2	4.920	4.452	471	4.923	3,7
VENETO	2.439	2.244	207	2.452	12,3	3.159	2.859	298	3.156	-2,6
LIGURIA	1.498	1.378	121	1.499	1,1	1.670	1.512	157	1.669	-1,6
EMILIA ROMAGNA	2.480	2.282	203	2.485	4,7	3.124	2.827	293	3.120	-3,8
TOSCANA	2.648	2.436	209	2.645	-3,2	3.234	2.926	295	3.221	-12,5
UMBRIA	786	723	62	785	-0,7	908	822	85	907	-0,9
MARCHE	1.087	1.000	88	1.088	1,3	1.278	1.156	123	1.280	2,1
LAZIO	3.348	3.080	263	3.343	-4,9	3.234	2.927	330	3.257	23,2
ABRUZZO	1.188	1.093	95	1.188	-0,5	1.371	1.240	129	1.369	-1,5
MOLISE	385	354	30	385	-0,4	423	383	40	423	-0,1
CAMPANIA	5.601	5.153	444	5.597	-3,9	5.838	5.284	550	5.834	-4,5
PUGLIA	4.324	3.978	326	4.304	-20,1	4.123	3.731	407	4.139	15,6
BASILICATA	657	604	52	656	-0,4	718	650	67	717	-1,2
CALABRIA	2.283	2.101	179	2.279	-3,7	2.401	2.173	223	2.396	-5,6
TOTALE RSO	35.362	32.533	2.829	35.362	0,0	39.874	36.086	3.788	39.874	0,0
Effetto redistributivo totale					42,6					44,6

Con la conferma degli obiettivi posti con l'istituzione del fondo perequativo ex legge 549/95 e il mantenimento dell'impostazione originaria per il correttivo dimensionale, l'operare del meccanismo di finanziamento si rileva di impatto limitato e graduale. Si è pertanto realizzato un risultato coerente con quanto la Conferenza dei Presidenti puntava ad ottenere, senza che si sia dovuto ricorrere ai limiti disposti per gli effetti redistributivi.

Nella tabella 22 è, poi, possibile leggere la dimensione quantitativa delle modifiche introdotte con la revisione del decreto legislativo 56/2000. Per il triennio 2002 - 2004, è stato posto a confronto l'operare del meccanismo perequativo prima e dopo la modifica introdotta con la finanziaria (per la ripartizione prima delle modifiche si è fatto riferimento a quella che si sarebbe ottenuta adottando la metodologia che aveva portato alla definizione del DPCM 14 maggio 2004, relativo all'esercizio 2002). Per rendere confrontabili i risultati, la quota ripartita secondo il nuovo sistema di finanziamento è stata, naturalmente, posta uguale nelle due versioni anche per il 2003 e il 2004: il 6,5% del gettito Iva nel 2003, l'8% nel 2004 (per tali anni in

TAB 21

Effetti redistributivi a confronto - I nuovi criteri di funzionamento del sistema perequativo e il vecchio schema a parità di somme distribuite in base al sistema perequativo del decreto legislativo 56/2000

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Totale trasferimenti soppressi (al netto Irpef e accisa)	Iva spesa storica	Totale Iva secondo la nuova metodologia	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme trasferite originariamente	Totale Iva metodologia applicata nel DPCM 14 maggio 2004	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme trasferite originariamente
	(1)	(2)	(3)	(2)+(3)-(1)	(4)	(4)+(2)-(1)
2002						
PIEMONTE	2.427	2.306	122	0,3	125	3,2
LOMBARDIA	2.687	2.553	156	21,6	182	47,8
VENETO	2.247	2.134	112	-0,1	127	14,2
LIGURIA	1.380	1.311	70	0,5	73	4,0
EMILIA ROMAGNA	2.140	2.033	108	1,1	123	15,6
TOSCANA	2.346	2.229	116	-1,5	128	10,8
UMBRIA	696	662	34	-0,7	34	-0,6
MARCHE	986	936	49	-0,6	52	2,7
LAZIO	2.630	2.499	128	-3,2	122	-9,5
ABRUZZO	1.111	1.055	55	-1,0	50	-5,5
MOLISE	349	332	17	-0,3	14	-3,3
CAMPANIA	5.215	4.954	254	-6,8	236	-24,9
PUGLIA	3.837	3.645	186	-5,6	162	-30,1
BASILICATA	619	588	30	-0,5	25	-6,0
CALABRIA	2.120	2.014	103	-2,9	87	-18,5
TOTALE RSO	30.790	29.251	1.540	0,0	1.540	
Effetto redistributivo totale				23,5		98,5

Fonte Elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

precedenza si prevedevano quote crescenti rispettivamente pari al 10% e al 19%). Le modifiche introdotte hanno dimezzato l'impatto redistributivo. Ancora più netta la riduzione per il 2004: dai 117 milioni di euro si scende a 42,6 milioni.

Come era da attendersi, sono proprio le Regioni più interessate dall'operare dell'ex fondo perequativo a veder ridotto l'impatto della modifica del sistema di finanziamento. La Regione Calabria, che nel 2003 accusava una riduzione di risorse rispetto ai trasferimenti soppressi pari a 26,1 milioni, vede contrarsi lo svantaggio a meno di un quinto della somma (5,2 milioni); lo stesso accade per la Campania (da 29,3 a 11,8 milioni), la Basilicata (da 8,6 a 1,6 milioni) e il Molise (da 4,1 a 0,7 milioni). Si annullano, di contro, i saldi positivi di alcune Regioni del Centro-Nord.

TAB 21 segue

Effetti redistributivi a confronto - I nuovi criteri di funzionamento del sistema perequativo e il vecchio schema a parità di somme distribuite in base al sistema perequativo del decreto legislativo 56/2000

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Totale trasferimenti soppressi (al netto Irpef e accisa)	Iva spesa storica	Totale Iva secondo la nuova metodologia	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme trasferite originariamente	Totale Iva metodologia applicata nel DPCM 14 maggio 2004	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme trasferite originariamente
	(1)	(2)	(3)	(2)+(3)-(1)	(4)	(4)+(2)-(1)
2003						
PIEMONTE	2.535	2.371	167	2,0	174	9,4
LOMBARDIA	2.872	2.685	224	36,9	251	64,0
VENETO	2.416	2.259	152	-5,3	165	8,4
LIGURIA	1.439	1.345	93	-0,6	92	-1,8
EMILIA ROMAGNA	2.258	2.112	147	0,5	158	11,4
TOSCANA	2.474	2.313	156	-4,7	163	2,5
UMBRIA	734	686	46	-1,8	45	-2,6
MARCHE	1.045	977	66	-1,5	68	0,0
LAZIO	2.888	2.701	193	5,3	191	3,1
ABRUZZO	1.163	1.087	72	-3,3	69	-6,3
MOLISE	363	339	23	-0,7	19	-4,1
CAMPANIA	5.446	5.092	342	-11,8	325	-29,3
PUGLIA	4.008	3.747	252	-8,2	240	-20,0
BASILICATA	641	600	40	-1,6	33	-8,6
CALABRIA	2.239	2.093	140	-5,2	119	-26,1
TOTALE RSO	32.522	30.408	2.114	0,0	2.114	0,0
Effetto redistributivo totale				44,7		87,9
2004						
PIEMONTE	2.867	2.638	225	-4,6	234	4,4
LOMBARDIA	3.770	3.469	325	23,2	358	56,6
VENETO	2.439	2.244	207	12,3	224	29,2
LIGURIA	1.498	1.378	121	1,1	120	-0,3
EMILIA ROMAGNA	2.480	2.282	203	4,7	217	18,2
TOSCANA	2.648	2.436	209	-3,2	217	5,6
UMBRIA	786	723	62	-0,7	61	-1,8
MARCHE	1.087	1.000	88	1,3	90	3,2
LAZIO	3.348	3.080	263	-4,9	260	-7,8
ABRUZZO	1.188	1.093	95	-0,5	91	-4,2
MOLISE	385	354	30	-0,4	26	-4,6
CAMPANIA	5.601	5.153	444	-3,9	423	-25,4
PUGLIA	4.324	3.978	326	-20,1	311	-34,7
BASILICATA	657	604	52	-0,4	43	-9,1
CALABRIA	2.283	2.101	179	-3,7	153	-29,5
TOTALE RSO	35.362	32.533	2.829	0,0	2.829	0,0
Effetto redistributivo totale				42,6		117,2

Fonte Elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia

La stessa tabella 20 consente, tuttavia, di rilevare anche un ulteriore elemento: il beneficio e/o la penalizzazione del passaggio al nuovo sistema variano, nella stessa Regione in misura consistente anno per anno. Non sono sempre le stesse Regioni ad essere avvantaggiate dal passaggio da un sistema basato sulla spesa storica ad uno centrato su un modello perequativo attento alle capacità fiscali e ai fabbisogni sanitari. Ciò, nonostante la sostanziale invarianza delle posizioni relative sia in termini di fabbisogni sanitari che di capacità fiscale. La bozza di decreto relativa al 2005, non ancora approvato, evidenzia poi una più radicale modifica della direzione del processo redistributivo: sono Lazio e Puglia ad ottenere i vantaggi più significativi, mentre si annulla o si riduce sensibilmente il “vantaggio” per le Regioni del Nord.

Come si è detto in precedenza, il riparto relativo al 2005 non è stato ancora approvato ed è soggetto a modifiche ulteriori. L’osservazione degli andamenti previsti nella bozza del provvedimento consente, tuttavia, di porre in rilievo alcuni aspetti problematici e, in certa misura, la limitata significatività del calcolo del beneficio in base alla differenza tra trasferimenti soppressi e nuova ripartizione. Il risultato che si ottiene è, infatti, da ricondurre alla modalità di funzionamento dell’intero meccanismo e alla metodologia utilizzata per il calcolo dei fabbisogni.

Nella tabella 22 si sono riportati in dettaglio alcuni dati alla base dei calcoli operati con il decreto di riparto. Essi aiutano a comprendere quanto della complessità ed apparente contraddittorietà del processo derivi dal sovrapporsi di meccanismi distinti e diversi che governano le fasi di individuazione delle risorse da trasferire. La tabella espone gli importi di fabbisogno sanitario (comprensivo degli importi previsti per la mobilità e il riequilibrio), gli importi di gettito Irap e Irpef stimati per calcolare l’ammontare dei trasferimenti da attribuire alle Regioni, l’importo complessivo dei trasferimenti soppressi. Di essi sono indicati i valori assoluti, la distribuzione percentuale tra Regioni, le variazioni percentuali e assolute. I tassi di variazione dei trasferimenti soppressi, al netto delle entrate attribuite per Irpef e accisa, risultano crescenti: nel complesso delle Regioni a statuto ordinario la crescita è stata pari al 5,6% tra il 2002 e il 2003, per salire all’8,7% nel 2004 e quasi al 13% nel 2005. Guardando tra le Regioni, tuttavia, si osservano andamenti molto diversi: notevolmente superiori alla media tra il 2003 e il 2005 i trasferimenti soppressi di Piemonte (13,1% nel 2004 e 21,2% nel 2005), Lombardia (+31,3% nel 2004 e 30,5% nel 2005) e del Lazio per il solo 2004 (+15,9%). Superiori infine in Veneto (+29,5%), Emilia (25,9%), Toscana (22,1%) nel 2005.

Tale andamento è da ricondurre esclusivamente alla interazione tra le variazioni intervenute nel fabbisogno sanitario, nella versione comprensiva di quanto dovuto per il riequilibrio e la mobilità interregionale, e gli andamenti previsti per i gettiti Irap ed Irpef.

Tabella 22 - La revisione del 56/2000 - Le grandezze principali

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Fabbisogno indistinto - delibere Cipe			importi gettito irap - stime utilizzate in sede di riparto sanità - delibera CIPE			importi addizionali irpef - stime utilizzate in sede di riparto sanità - delibera CIPE			trasferimenti ex FSN			fabbisogno complessivo di riequilibrio e mobilità utilizzato per perequazione sanitaria - delibere CIPE 1-7+8+9			trasferimenti soppressi netti irpef accisa - importi tratti da dpcm		
	(1)			(2)			(3)			(4)=(1)-(2)-(3)-entrate proprie standard			(5)			(6)		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
	importi assoluti in milioni di euro																	
PIEMONTE	5.856	6.085	6.623	2.736	2.523	2.569	411	494	473	2.543	2.900	3.413	5.654	5.857	6.436	2.535	2.867	3.474
LOMBARDIA	11.918	12.384	13.636	8.210	7.659	7.788	976	1.175	1.113	2.387	3.206	4.390	12.001	12.546	13.697	2.872	3.770	4.920
VENETO	5.931	6.163	6.808	3.056	3.159	3.176	414	504	482	2.273	2.312	2.962	5.867	6.083	6.732	2.416	2.439	3.159
LIGURIA	2.340	2.432	2.614	752	731	740	149	177	175	1.376	1.461	1.637	2.332	2.398	2.542	1.439	1.498	1.670
EMILIA ROMAGNA	5.577	5.795	6.356	2.929	2.864	2.906	418	497	474	2.059	2.262	2.804	5.578	5.814	6.433	2.258	2.480	3.124
TOSCANA	4.934	5.126	5.595	2.073	2.009	2.017	318	381	360	2.405	2.598	3.079	4.846	5.018	5.541	2.474	2.648	3.234
UMBRIA	1.170	1.216	1.328	346	340	356	65	79	76	725	762	862	1.144	1.204	1.326	734	786	908
MARCHE	2.015	2.094	2.304	755	756	806	119	142	138	1.083	1.139	1.303	1.915	1.981	2.209	1.045	1.087	1.278
LAZIO	6.887	7.156	7.765	3.466	3.195	3.752	468	549	569	2.790	3.250	3.282	6.798	7.067	7.548	2.888	3.348	3.234
ABRUZZO	1.723	1.790	1.949	433	447	450	83	99	107	1.166	1.202	1.350	1.673	1.729	1.919	1.163	1.188	1.371
MOLISE	443	460	495	37	35	39	18	21	24	376	391	419	417	441	484	363	385	423
CAMPANIA	7.032	7.307	7.962	1.267	1.295	1.406	284	338	326	5.317	5.511	6.067	6.986	7.222	7.522	5.446	5.601	5.838
PUGLIA	5.094	5.293	5.754	836	650	1.198	207	230	229	3.938	4.301	4.214	5.043	5.196	5.507	4.008	4.324	4.123
BASILICATA	786	817	884	51	56	64	31	37	38	688	707	764	720	747	809	641	657	718
CALABRIA	2.600	2.701	2.918	134	129	173	91	109	127	2.327	2.416	2.571	2.453	2.511	2.673	2.239	2.283	2.401
Totale	64.307	66.819	72.988	27.080	25.847	27.438	4.053	4.833	4.711	33.175	34.418	39.117	63.428	65.814	71.377	32.522	35.362	39.874

Tabella 22 - La revisione del 56/2000 - Le grandezze principali

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Fabbisogno indistinto - delibere Cipe			importi gettito irap - stime utilizzate in sede di riparto sanità - delibera CIPE			importi addizionali irpef - stime utilizzate in sede di riparto sanità - delibera CIPE			trasferimenti ex FSN			fabbisogno complessivo di riequilibrio e mobilità utilizzato per perequazione sanitaria - delibere CIPE 1-7+8+9			trasferimenti soppressi netti irpef accisa - importi tratti da dpcm		
	(1)			(2)			(3)			(4)=(1)-(2)-(3)-entrate proprie standard			(5)			(6)		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
	variazioni percentuali su anno precedente																	
PIEMONTE	3,9	8,8		-7,8	1,8		20,3	-4,3		14,1	17,7		3,6	9,9		13,1	21,2	
LOMBARDIA	3,9	10,1		-6,7	1,7		20,3	-5,3		34,3	37,0		4,5	9,2		31,3	30,5	
VENETO	3,9	10,5		3,4	0,5		21,7	-4,5		1,7	28,1		3,7	10,7		1,0	29,5	
LIGURIA	3,9	7,5		-2,7	1,2		18,7	-1,1		6,1	12,1		2,8	6,0		4,1	11,5	
EMILIA ROMAGNA	3,9	9,7		-2,2	1,4		18,8	-4,6		9,9	24,0		4,2	10,6		9,8	25,9	
TOSCANA	3,9	9,1		-3,1	0,4		19,8	-5,5		8,1	18,5		3,5	10,4		7,0	22,1	
UMBRIA	3,9	9,2		-1,6	4,6		21,0	-3,9		5,1	13,1		5,2	10,2		7,0	15,6	
MARCHE	3,9	10,0		0,1	6,6		19,1	-3,0		5,1	14,4		3,4	11,6		4,1	17,5	
LAZIO	3,9	8,5		-7,8	17,4		17,3	3,6		16,5	1,0		4,0	6,8		15,9	-3,4	
ABRUZZO	3,9	8,9		3,2	0,7		20,1	8,4		3,2	12,2		3,4	11,0		2,2	15,3	
MOLISE	3,9	7,5		-4,5	10,4		19,1	12,6		4,1	7,2		5,8	9,7		6,2	9,7	
CAMPANIA	3,9	9,0		2,2	8,5		18,9	-3,4		3,6	10,1		3,4	4,1		2,8	4,2	
PUGLIA	3,9	8,7		-22,3	84,4		11,1	-0,3		9,2	-2,0		3,0	6,0		7,9	-4,6	
BASILICATA	3,9	8,2		9,9	13,7		21,2	2,9		2,7	8,2		3,7	8,2		2,4	9,3	
CALABRIA	3,9	8,0		-3,7	34,2		19,9	16,2		3,8	6,4		2,3	6,4		2,0	5,2	
Totale	3,9	9,2		-4,6	6,2		19,2	-2,5		3,7	13,7		3,8	8,5		8,7	12,8	

Tabella 22 - La revisione del 56/2000 - Le grandezze principali

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Fabbisogno indistinto - delibere Cipe			importi gettito irap - stime utilizzate in sede di riparto sanità - delibera CIPE			importi addizionali irpef - stime utilizzate in sede di riparto sanità - delibera CIPE			trasferimenti ex FSN			fabbisogno complessivo di riequilibrio e mobilità utilizzato per perequazione sanitaria - delibere CIPE 1-7+8+9			trasferimenti soppressi netti irpef accisa - importi tratti da dpcm		
	(1)			(2)			(3)			(4)=(1)-(2)-(3)-entrate proprie standard			(5)			(6)		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
	variazioni assolute in milioni di euro su anno precedente																	
PIEMONTE	229	538		-212	46		83	-21		357	513		203	579		332	607	
LOMBARDIA	466	1.252		-551	129		199	-62		818	1.185		545	1.151		898	1.149	
VENETO	232	645		102	17		90	-22		40	650		216	649		23	719	
LIGURIA	92	183		-21	9		28	-2		84	176		66	144		59	173	
EMILIA ROMAGNA	218	561		-64	41		79	-23		203	542		236	619		222	643	
TOSCANA	193	468		-64	8		63	-21		194	481		172	523		174	585	
UMBRIA	46	112		-5	16		14	-3		37	100		60	122		52	122	
MARCHE	79	210		1	50		23	-4		55	164		66	229		42	191	
LAZIO	269	608		-271	557		81	20		460	31		269	481		459	-114	
ABRUZZO	67	159		14	3		17	8		37	147		56	190		26	182	
MOLISE	17	35		-2	4		3	3		15	28		24	43		22	38	
CAMPANIA	275	655		28	111		54	-11		194	556		236	299		155	237	
PUGLIA	199	460		-186	548		23	-1		363	-87		153	311		316	-201	
BASILICATA	30	67		5	8		7	1		19	58		27	61		15	61	
CALABRIA	101	217		-5	44		18	18		88	155		58	162		44	118	
Totale	2.512	6.168		-1.233	1.591		780	-121		1.244	4.699		2.385	5.563		2.840	4.512	

Come si può desumere dalla osservazione delle variazioni assolute relative agli ultimi tre anni, il ruolo dei trasferimenti nella copertura del maggiore fabbisogno muta significativamente da Regione a Regione al variare della dinamica attesa dal gettito dei due tributi destinati alla copertura della spesa sanitaria, così come previsto nell'ambito del tavolo di definizione dei fabbisogni sanitari. Così, ad esempio, nel 2004 alla crescita, rispetto all'anno precedente, di 269 milioni di euro del fabbisogno del Lazio, corrisponde una variazione dei trasferimenti soppressi di 459 milioni, proprio per la revisione al ribasso di 271 milioni nella previsione di gettito Irap solo in parte compensata dalla crescita Irpef. Lo stesso vantaggio relativo di Lazio e Puglia nel 2005, nel nuovo sistema rispetto al meccanismo preesistente dei trasferimenti, risulta legato ad una dinamica più bassa dei trasferimenti dovuta ad una crescita prevista del gettito Irap e Irpef: nel 2005 particolarmente sostenuta. Alla crescita del fabbisogno sanitario corrisponde, pertanto, in entrambe le Regioni, una flessione dei trasferimenti sanitari e quindi di quelli da sopprimere. Un andamento in parte corretto, proprio per l'operare del nuovo sistema di finanziamento. Nonostante i coefficienti relativi a capacità fiscale e alla sanità si confermino, in entrambi i casi, tali da correggere al ribasso la quota attribuita alle Regioni, rispetto al peso in termini *pro-capite*, il valore complessivo del riparto risulta per queste Regioni superiore alla quota spettante dei trasferimenti soppressi. Di qui, il relativo vantaggio nel passaggio dalla spesa storica alla nuova perequazione. All'opposto, nelle Regioni tradizionalmente a maggior capacità fiscale, per effetto di una stasi del contributo previsto in sede di riparto Cipe dai gettiti Irap e Irpef e di un aumento del fabbisogno, la forte accelerazione dei trasferimenti fa attribuire alla Regione una quota superiore a quella prevista in sede di riparto.

Si pongono, pertanto, due questioni:

- innanzitutto, un problema di leggibilità dei risultati. L'interazione tra diversi meccanismi non consente una reale valutazione del risultato che si ottiene con il passaggio dal vecchio al nuovo sistema. Come nel caso della bozza di riparto 2005, l'effetto redistributivo è strettamente legato alla particolare dinamica dei trasferimenti. Il risultato definitivo dipenderà dall'operare della clausola di salvaguardia, volta a compensare eventuali andamenti di gettito diversi da quelli inizialmente previsti;
- ma vi è anche un problema di rapporto tra il sistema perequativo e le modalità di regolazione delle somme attribuite per la sanità. La perequazione delle capacità fiscali opera sulla base di andamenti di gettito relativi a due esercizi precedenti e, nel caso dell'Irap, sulla base di importi medi triennali che tendono a "conservare" nel tempo andamenti storici. Tale soluzione se, da un lato, consente di contenere l'impatto di una eccessiva variabilità dei risultati di gettito, dall'altro, in presenza di tendenze divergenti negli andamenti tra Regioni

nei due sistemi (finanziamento sanitario e perequazione fiscale), pone un problema di rapporto tra correzione prevista con il meccanismo perequativo e correzione ex post dovuta alla clausola di salvaguardia, regolata su base bilaterale. Alla prima, definita con la approvazione del decreto di attuazione, segue col tempo la seconda che si muove in base agli andamenti effettivi. Pur ipotizzando una sostanziale invarianza complessiva delle somme, l'effetto redistributivo complessivo è frutto di un processo duplice in cui i gettiti di rilievo mutano, almeno per quello che riguarda la copertura dei fabbisogni sanitari.

Tab. 23a Il meccanismo perequativo - I coefficienti di riparto

Regioni	coefficienti di riparto per il 2003				% riparto
	% popolazione	% capacità fiscale	% dim geografica	% fabbisogni sanitari	
PIEMONTE	8,7%	-1,2%	0,0%	0,3%	7,9%
LOMBARDIA	18,8%	-8,3%	-0,2%	0,2%	10,6%
VENETO	9,4%	-1,9%	0,0%	-0,4%	7,2%
LIGURIA	3,2%	0,3%	0,0%	0,8%	4,4%
EMILIA ROMAGNA	8,3%	-2,3%	0,0%	0,9%	7,0%
TOSCANA	7,3%	-0,6%	0,0%	0,7%	7,4%
UMBRIA	1,7%	0,3%	0,0%	0,2%	2,2%
MARCHE	3,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	3,1%
LAZIO	10,6%	-1,6%	0,0%	0,2%	9,1%
ABRUZZO	2,6%	0,7%	0,0%	0,0%	3,4%
MOLISE	0,7%	0,4%	0,0%	0,0%	1,1%
CAMPANIA	11,8%	6,0%	-0,1%	-1,6%	16,2%
PUGLIA	8,3%	4,3%	0,0%	-0,7%	11,9%
BASILICATA	1,2%	0,8%	0,0%	-0,2%	1,9%
CALABRIA	4,1%	3,0%	0,0%	-0,5%	6,6%
TOTALE	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%

Regioni	coefficienti di riparto per il 2004				% riparto
	% popolazione	% capacità fiscale	% dim geografica	% fabbisogni sanitari	
PIEMONTE	8,72%	-1,11%	0,00%	0,33%	7,94%
LOMBARDIA	18,89%	-7,52%	-0,22%	0,33%	11,48%
VENETO	9,48%	-1,69%	-0,01%	-0,45%	7,33%
LIGURIA	3,22%	0,22%	0,05%	0,79%	4,27%
EMILIA ROMAGNA	8,33%	-2,09%	0,01%	0,93%	7,18%
TOSCANA	7,28%	-0,56%	0,02%	0,63%	7,38%
UMBRIA	1,73%	0,24%	0,04%	0,18%	2,20%
MARCHE	3,07%	0,12%	0,05%	-0,12%	3,12%
LAZIO	10,63%	-1,50%	-0,03%	0,20%	9,29%
ABRUZZO	2,63%	0,67%	0,05%	0,00%	3,34%
MOLISE	0,66%	0,37%	0,03%	0,02%	1,07%
CAMPANIA	11,77%	5,46%	-0,05%	-1,47%	15,70%
PUGLIA	8,25%	3,93%	0,00%	-0,67%	11,52%
BASILICATA	1,22%	0,74%	0,04%	-0,16%	1,84%
CALABRIA	4,11%	2,72%	0,04%	-0,54%	6,33%
TOTALE	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%

Tab. 23a Il meccanismo perequativo - I coefficienti di riparto

Regioni	coefficienti di riparto per il 2005				% riparto
	% popolazione	% capacità fiscale	% dim geografica	% fabbisogni sanitari	
PIEMONTE	8,75%	-0,80%	0,00%	0,49%	8,44%
LOMBARDIA	18,98%	-6,71%	-0,23%	0,40%	12,43%
VENETO	9,50%	-1,53%	-0,01%	-0,10%	7,85%
LIGURIA	3,22%	0,26%	0,05%	0,62%	4,15%
EMILIA ROMAGNA	8,39%	-1,79%	0,01%	1,13%	7,73%
TOSCANA	7,27%	-0,40%	0,02%	0,89%	7,78%
UMBRIA	1,74%	0,25%	0,04%	0,22%	2,25%
MARCHE	3,07%	0,09%	0,05%	0,05%	3,26%
LAZIO	10,65%	-1,65%	-0,03%	-0,24%	8,72%
ABRUZZO	2,62%	0,61%	0,05%	0,12%	3,40%
MOLISE	0,65%	0,33%	0,03%	0,05%	1,06%
CAMPANIA	11,70%	4,94%	-0,06%	-2,06%	14,52%
PUGLIA	8,22%	3,42%	0,01%	-0,89%	10,75%
BASILICATA	1,21%	0,65%	0,04%	-0,13%	1,77%
CALABRIA	4,06%	2,33%	0,05%	-0,56%	5,87%
TOTALE	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%

Tab. 23b - Il meccanismo perequativo - I gettiti tributari utilizzati per il calcolo delle capacità fiscali

	2003 - 2004					2005				
	Add. Reg. Irpef (2002)	Tasse autom. (2002)	Irap netto f.do perequativ. (media 00- 02)	Accisa benzine (2002)	TOTALE GETTITI	Add. Reg. Irpef (2003)	Tasse autom. (2003)	Irap netto f.do perequativ. (media 01- 03)	Accisa benzine (2003)	TOTALE GETTITI
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)+(3)+(4)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)+(3)+(4)
PIEMONTE	446	373	2.398	209	3.426	453	377	2.476	202	3.509
LOMBARDIA	1.059	853	7.096	423	9.431	1.065	848	7.496	407	9.815
VENETO	454	429	2.801	233	3.917	461	435	2.982	221	4.099
LIGURIA	160	112	672	74	1.018	168	103	702	73	1.046
EMILIA ROMAGNA	448	394	2.622	215	3.679	454	399	2.758	206	3.816
TOSCANA	343	316	1.849	210	2.719	344	323	1.932	200	2.798
UMBRIA	71	75	309	44	499	73	76	329	37	514
MARCHE	128	129	679	72	1.008	132	131	735	70	1.067
LAZIO	495	462	3.000	279	4.236	545	468	3.292	264	4.569
ABRUZZO	89	99	392	59	639	103	99	419	57	678
MOLISE	19	23	27	11	80	23	23	32	9	87
CAMPANIA	305	276	1.110	198	1.889	312	279	1.243	191	2.026
PUGLIA	207	244	691	145	1.287	219	248	837	145	1.449
BASILICATA	34	39	40	14	127	37	39	50	19	144
CALABRIA	98	100	83	60	341	121	115	124	72	433
TOTALE	4.357	3.923	23.769	2.246	34.296	4.508	3.964	25.405	2.173	36.050

2.4 Le proposte avanzate dall'Alta Commissione

Nel 2005 non è stata ancora sottoscritta l'intesa tra Stato, Regioni, Province e Comuni e altri Enti locali prevista dalla legge finanziaria per il 2003 (articolo 3, comma 1, lettera a' della legge 289/2002), che doveva risultare propedeutica ai lavori dell'Alta Commissione. La Commissione ha tuttavia diffuso i risultati dei lavori svolti, raccolti in quattro documenti: la relazione della Commissione, due rapporti predisposti rispettivamente dal Comitato istituzionale e da quello tecnico scientifico, e una relazione in materia di riforma del decreto legislativo 56/2000. Un atto conclusivo a cui è affidato il compito di mettere a disposizione del Parlamento e del mondo politico-istituzionale gli esiti degli esami svolti, vista l'impossibilità di portare a termine entro la scadenza prevista il compito assegnato, anche se l'art. 4-ter del d.l. n. 273/2005, convertito in legge n. 51/2006, ha ulteriormente prorogato i lavori dell'organismo fino al prossimo 31 ottobre.

La proposta avanzata dalla Commissione prevede una complessa revisione di punti significativi del meccanismo di federalismo fiscale esistente, fino ad arrivare a prevedere un ridisegno del Patto di stabilità interno, nonché delle relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo. Una revisione complessiva che si propone di ottenere una migliore perequazione e una maggiore responsabilizzazione degli Enti; un sistema in cui vi sia maggiore corrispondenza tra "cosa tassata" e "cosa amministrata"; una semplificazione del sistema che permetta una maggiore trasparenza ed un miglioramento della funzione amministrativa.

Nel complesso delle proposte avanzate sono di particolare rilievo, per il ridisegno del sistema di finanziamento regionale, quelle che riguardano:

- a) il ridisegno dei tributi di base del sistema finanziario territoriale;
- b) il potenziamento della flessibilità fiscale;
- c) l'aggancio nella definizione delle risorse da garantire a livello di singolo Ente ad una quota delle spese storiche, con la previsione di adeguamenti progressivi coerenti con la variazione nella dinamica della spesa;
- d) la previsione di una copertura integrale della spesa tendenziale (non coperta con il gettito di base dei prelievi assegnati) mediante compartecipazioni fiscali.

Ampia la revisione del sistema di finanziamento regionale. Si propone un cambiamento sostanziale del contributo dell'Irap al federalismo fiscale, in coerenza con le trasformazioni dell'imposta disposte con la legge finanziaria per il 2005 e nel provvedimento sulla competitività

collegato alla manovra finanziaria³⁰. I mutamenti tendono a far diventare l'Irap un'imposta con forti valenze centrali. Si riduce a questo fine il contributo al federalismo fiscale della componente privata dell'imposta e viene operata una rimodulazione della componente pubblica con l'obiettivo di renderla più omogenea all'Irap privata che residua come fonte di finanziamento per le Regioni³¹. Si indicano, in sostituzione, tributi (sui tabacchi, giochi, bolli) ritenuti più coerenti della stessa Irap con il tipo di spese da finanziare e che comportano, nelle stime della Commissione, un'entrata quantitativamente maggiore della parte di Irap privata che viene meno³². Per quanto riguarda l'Irpef regionale, basata sull'addizionale di tipo proporzionale sulla base imponibile erariale, vengono proposti significativi cambiamenti. Da un lato se ne prevede la totale flessibilizzazione delle variazioni al di sopra della base erariale (l'addizionale potrebbe variare da zero all'1,4 per cento, con eliminazione dunque del minimo obbligatorio, pari allo 0,9%,) dall'altro si prevede un meccanismo di perequazione che riporti alla media il risultato dell'esercizio della flessibilità, quando questo produca un risultato inferiore alla media stessa³³.

Con il potenziamento della flessibilità fiscale si mira ad ottenere la possibilità per le Regioni di ricorrere ad entrate aggiuntive tali da consentire di coprire, in termini di spesa media, una percentuale che va dal 10% ad oltre il 13% (una quota superiore all'attuale 7%) e con forte riduzione della variabilità infraregionale. Le modifiche disposte, secondo quanto viene stimato dalla Commissione, potrebbero ridurre il rapporto tra le due Regioni con la massima e la minima flessibilità da 3,5 a circa 1,5).

Radicale la modifica prevista per il fondo perequativo, rispetto al funzionamento del decreto legislativo 56/2000. Nella nuova impostazione si punta ad assicurare a tutte le Regioni un finanziamento complessivo, pari a una percentuale elevata, ma non integrale, delle spese

³⁰ Ci si riferisce alle trasformazioni dell'imposta, in particolare a quelle operate con la finanziaria 2005 e con il successivo decreto sulla competitività, che hanno introdotto la deducibilità del costo della nuova occupazione dalla base imponibile dell'Irap privata, esattamente per le aree dell'obiettivo 1. Si tratta di cambiamenti di rilievo, in quanto favoriscono l'utilizzo della componente privata dell'imposta per politiche di sviluppo con specifico indirizzo da parte del Governo centrale.

³¹ Nell'ipotesi di base dell'Alta Commissione l'Irap privata viene calcolata come la metà del gettito spettante attualmente alle RSO. L'Irap pubblica è assegnata alle RSO con un ammontare di base pari a quella attuale (derivante dall'applicazione di un'aliquota 8,5 %). Inoltre, le RSO possono maggioreggiare detta aliquota (o diminuirla) fino a un valore massimo del 10 %, cosicché la medesima potrebbe oscillare dal 7,65 per cento al 9,35 per cento, con campo di applicazione sul personale regionale e statale impiegato in ciascuna Regione. Ovviamente, perché non si tratti di una mera partita di giro, occorre prevedere anche la possibilità di accreditamento o di rivalsa da parte delle Amministrazioni interessate nei confronti dei redditi dei dipendenti. Questo significa, in definitiva, che la struttura delle retribuzioni del settore pubblico, definita dalla contrattazione nazionale, può subire un'oscillazione contenuta (da +0,85%, pari al 10% dell'aliquota dell'Irap pubblica, che si parametrizza come 8,5% della retribuzione lorda, a - 0,85%)

³² Nella proposta dell'Alta Commissione questi tributi vengono assegnati alle RSO con la possibilità, inoltre, per le stesse di aumentare l'aliquota fino ad un massimo del 10 % per Tabacchi e Bollo di concessione, e del 10% sul 33% della base imponibile per i Giochi.

³³ Per l'Irpef è previsto un meccanismo perequativo in base al quale tutte le Regioni, il cui gettito derivante dalla applicazione dell'aliquota massima risultasse inferiore alla media delle RSO, percepirebbero un'integrazione, in modo da ricevere il gettito medio. Naturalmente, nel caso in cui l'aliquota applicata da ciascuna Regione fosse inferiore a quella massima, l'integrazione farebbe riferimento alla media calcolata in modo proporzionale.

tendenziali effettive. Tale percentuale è posta orientativamente al 95%, come media tra una percentuale vicina al 100%, per le spese relative ai livelli essenziali (ad esempio la sanità), a fronte di una percentuale più bassa per le altre spese. La copertura del *gap* tra il livello garantito delle spese e il gettito di base dei prelievi assegnati è prevista mediante compartecipazioni fiscali distribuite sul territorio, e caratterizzate da un potenziale positivo di intervento delle Regioni riguardo alla gestione dei tributi da cui esse provengono. Si tratta specificamente della compartecipazione sulla benzina e della compartecipazione Iva. Quest'ultima è intesa come compartecipazione di equilibrio, ovvero come cespite la cui aliquota di attribuzione regionale non è fissata *a priori*, ma viene rideterminata periodicamente in maniera tale da garantire che una Regione (o alcune Regioni) riescano a finanziare l'ipotizzato 95% delle spese tendenziali senza far ricorso al fondo perequativo³⁴.

Sono i divari tra esigenze di finanziamento e capacità fiscale a determinare, anche nel tempo sia la dimensione complessiva, sia le modalità di ripartizione del fondo perequativo. Rispetto a quanto previsto dal decreto legislativo 56/2000 vi è una netta differenza. Nella impostazione originaria del decreto, la crescita della spesa è mantenuta entro la dinamica del gettito di una fonte di entrata (l'IVA). Una scelta, quella del progetto della Commissione resa possibile dall'ipotesi di poter disporre di una valutazione dei costi standard delle spese degli Enti decentrati. La responsabilizzazione (o meglio il vincolo) è recuperato con la previsione di una revisione, con periodicità prestabilita, della capacità e dei fabbisogni.

È con l'aumento della flessibilità fiscali, articolata su più tributi e territorialmente equilibrata, che si mira a ristabilire quasi per intero il finanziamento della spesa tendenziale. Va considerato che la flessibilizzazione del gettito corrispondente all'addizionale Irpef dello 0,9% corrisponde a circa il 5 per cento delle spese.

³⁴ La parte del 95%, rispetto all'aggregato di riferimento non coperta dal gettito di tributi assegnati in prevalenza e dalla compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, viene coperta in particolare dalla nuova compartecipazione IVA e dalla perequazione. La compartecipazione IVA viene determinata partendo dalla regionalizzazione (sulla base della media geometrica dei consumi delle famiglie italiane dell'ISTAT) del gettito IVA al netto di quanto dovuto alle Regioni a Statuto Speciale e all'Unione Europea. L'aliquota di compartecipazione all'IVA è determinata dal rapporto tra la differenza tra la totale copertura al 95% dell'aggregato di riferimento (come sopra specificato), al netto del gettito dei tributi assegnati in prevalenza e della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, e il gettito IVA come sopra determinato. La minore aliquota tra le RSO determina la compartecipazione di equilibrio, che deve essere tale da coprire interamente la differenza di cui sopra della Regione a cui corrisponde. L'aliquota così determinata rappresenta l'aliquota di compartecipazione al gettito IVA di equilibrio per tutte le RSO (che si applica al suddetto gettito IVA regionalizzato). I territori con minore capacità fiscale per abitante usufruiscono di un fondo perequativo senza vincolo di destinazione risultato di due parti. Una riguarda i territori con capacità fiscale inferiore alla Regione avente la capacità fiscale massima, ed ha la funzione di porre tutte le Regioni ad una distanza percentuale dalle spese tendenziali con varianza assai ridotta, dipendente interamente dalla differente composizione tra spesa sanitaria e altre spese da finanziare (essendo la prima, che costituisce prestazione essenziale, assai più "coperta" delle seconde, in coerenza con il dettato dell'art. 117, comma m). Una seconda derivazione, di ammontare assai inferiore alla prima, riguarda i territori con capacità fiscale inferiore alla media, e ha la funzione di ridurre la varianza territoriale degli effetti di gettito dell'esercizio della flessibilità.

Due aspetti vengono, poi, in particolare sottolineati. Innanzitutto, il ruolo dell'Iva che, nella proposta di modifica del sistema di finanziamento, assume un ruolo centrale. Con il passaggio dalla attribuzione della compartecipazione Iva secondo le rilevazioni statistiche dei consumi regionali cui si fa riferimento oggi (e a cui la stessa proposta della commissione fa riferimento in prima applicazione), alla compartecipazione secondo criteri di effettività del riscosso fiscale in conto consumi su base territoriale, si considera possibile, in un intervallo limitato (due anni), far partecipare le Regioni alla elaborazione delle strategie contro l'evasione in un comparto cruciale quale è quello delle vendite al consumo. I maggior gettiti ottenuti nel contrasto all'evasione potrebbero rimanere alle Regioni accrescendone le capacità di autofinanziamento.

Con il passaggio da una valutazione dei fabbisogni in base alle spese effettive tendenziali ad una fondata sulle spese standard, si punta a disporre di un ulteriore strumento di politica economica: per le spese standard si potrebbero prevedere variazioni verso l'alto in connessione a "frenate" delle dinamiche tendenziali di spesa, o dovute all'effetto responsabilizzante dei nuovi meccanismi, oppure in connessione a risultati positivi registrati dalle Regioni nel rientro dell'evasione dei tributi che concorrono al loro finanziamento. La variazione potrebbe essere, invece, verso il basso ove la dinamica delle spese acceleri anziché decelerare; quando il gettito dei tributi e delle compartecipazioni segua dinamiche elevate senza che ciò sia attribuibile al merito dell'azione accertatrice delle Regioni; oppure, quando i tributi assegnati alle Regioni descrecano per l'estendersi dei fenomeni di evasione.

2.5 Alcune osservazioni conclusive

La ricostruzione dei principali eventi che hanno interessato il sistema di finanziamento regionale nell'ultimo anno e l'esame delle soluzioni adottate (è il caso dei DPCM) o di quelle proposte (la relazione dell'Alta Commissione), consentono di avanzare alcune osservazioni di sintesi:

- con le modifiche apportate, il decreto legislativo 56/2000 ha recuperato le sue caratteristiche originarie. La conferma della scelta operata con la definizione del fondo perequativo previsto con la legge 549/95 e la sua conseguente esclusione dalle somme oggetto della perequazione fiscale ha consentito, insieme ad una corretta applicazione del correttivo dimensionale, di superare gli effetti indesiderati di un processo redistributivo che appariva fortemente distorsivo. La elevata solidarietà fiscale ha fatto sì che gli effetti siano risultati di ammontare limitato;
- la riforma transitoria del decreto non consente, tuttavia, di allungare indefinitamente i tempi per il completamento del ridisegno richiesto con il nuovo testo costituzionale. È infatti necessario prevedere un rapido completamento del percorso di definizione dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali ed in particolare delle realtà regionali. La gradualità oggi prevista (incrementi annuali dell'1,5%) non è compatibile con un effettivo esercizio della responsabilità fiscale regionale. Con la delegificazione disposta dalla finanziaria 2006 è possibile prevedere correzioni ulteriori, che dovrebbero evitare il ripetersi di situazioni di stallo come quelle registrate negli ultimi anni. Ciò comporta, tuttavia, ridurre l'efficacia del processo di responsabilizzazione degli Enti e mantenere una situazione di incertezza nella gestione finanziaria;
- il decreto legislativo 56/2000 rappresenta oggi un utile base da cui muovere. Un completo ridisegno del sistema sconterebbe un ulteriore allungamento dei tempi di attuazione.

Le difficoltà incontrate nella prima fase di applicazione del disegno di riforma hanno reso evidente il rilievo di alcuni elementi di cui si dovrà tener conto per l'operatività delle Amministrazioni e la governabilità del processo di transizione.

È necessaria, innanzitutto, una attenta valutazione delle ragioni sottostanti le scelte operate nel passato. Un nuovo sistema non può partire negando le ragioni storiche o economiche di una particolare distribuzione delle risorse. Il problema che si è posto riguardo al fondo perequativo *ex lege* 549/95 si potrebbe riproporre nel caso dei trasferimenti soppressi *ex lege* Bassanini.