

La perequazione

***Massimo Bordignon,
Università Cattolica di Milano e Cifrel***

**“Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati”
Varenna, Settembre 2011**

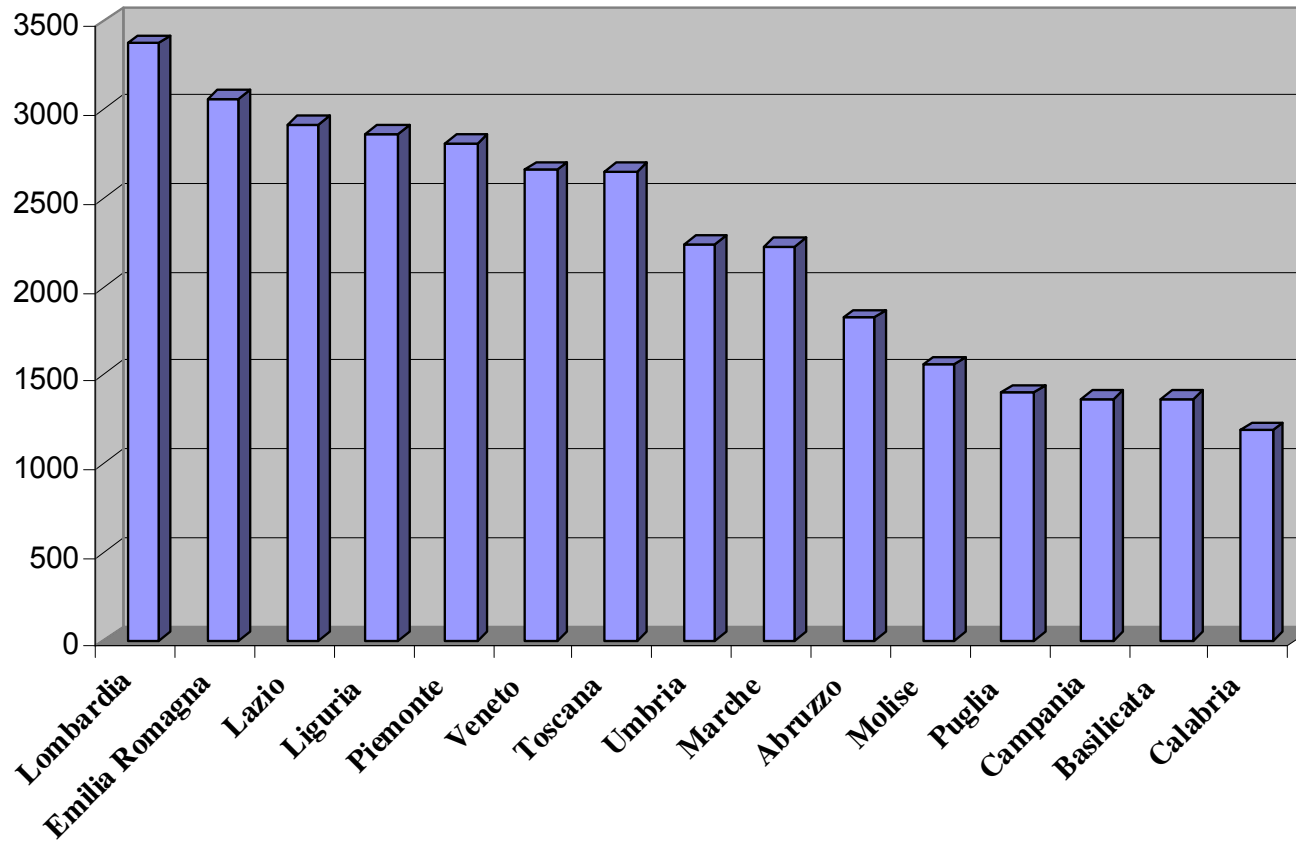
L'indice

- 1. Il problema: squilibri territoriali e differenza nella qualità dei servizi;**
- 2. Un po' di teoria; modelli di perequazione a confronto;**
- 3. La perequazione nel Titolo V e nella legge delega;**
- 4. La perequazione nei decreti delegati;**
- 5. La crisi finanziaria;**
- 6. Qualche conclusione e qualche suggerimento.**

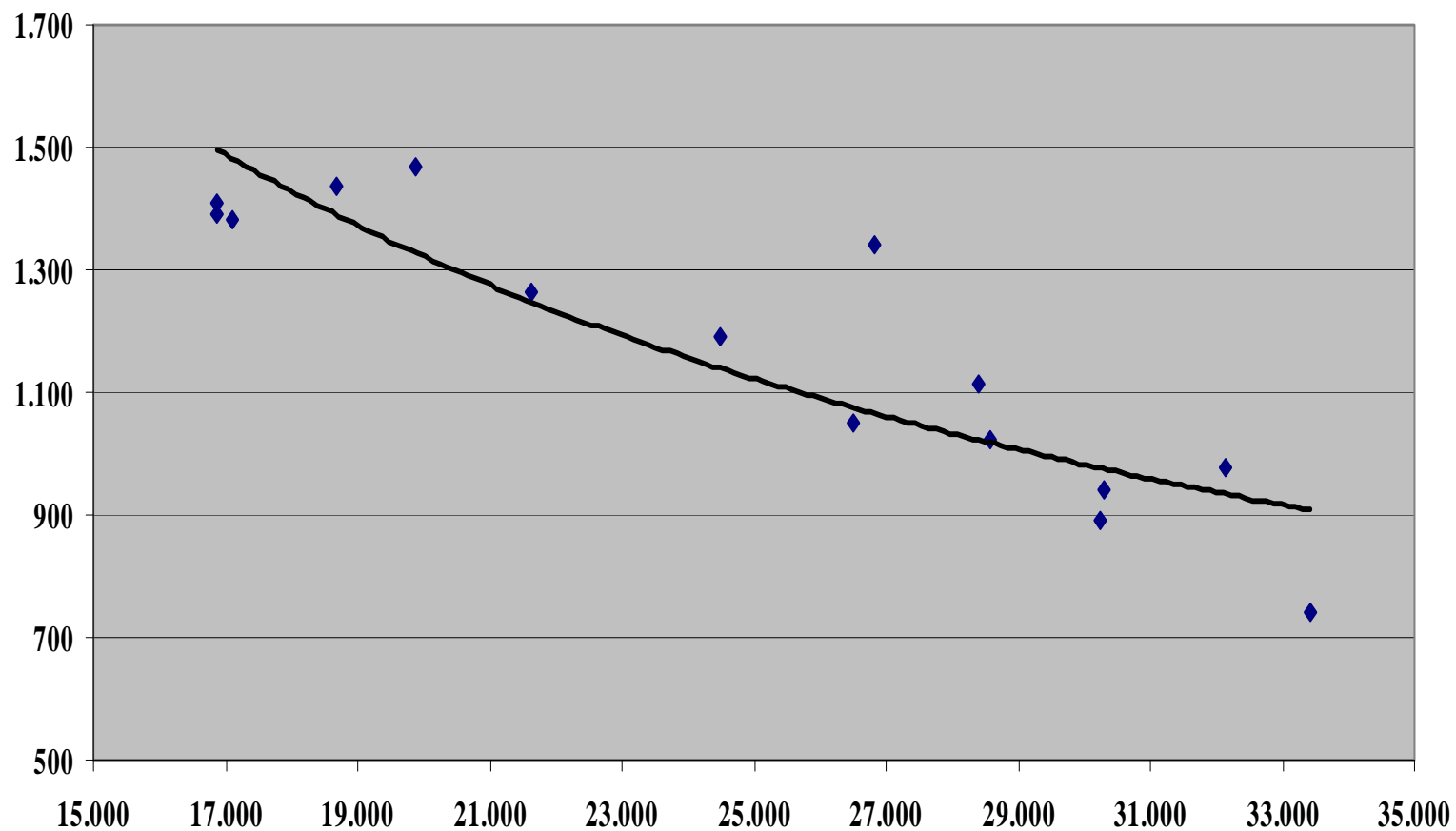
1. Il problema: i differenziali regionali (ISTAT, 2007)

Regioni a S.O.	Popolazione	Popolazione per età (%)		Area (km ²)	PIL (euro pro capite)	Incidenza di povertà relativa (%)	Tasso di occupazione
		0-14	>65				
Piemonte	4.377	12,4	22,5	25339	28.563	6,6	65,8
Lombardia	9.594	13,7	19,6	23861	33.419	4,8	66,8
Veneto	4.803	13,9	19,3	10391	30.244	3,3	65,8
Liguria	1.609	11,2	26,7	5421	26.821	9,5	63,8
Emilia Romagna	4.250	12,6	22,6	22124	32.130	6,2	70,3
Toscana	3.658	12,2	23,2	22997	28.415	4	64,8
Umbria	879	12,5	23,2	8456	24.486	7,3	64,6
Marche	1.545	13,1	22,5	9694	26.499	6,3	64,8
Lazio	5.527	13,8	19,3	17207	30.302	7,9	59,7
Abruzzo	1.317	13,2	21,3	10798	21.629	13,3	57,8
Molise	321	13,1	22,0	4438	19.868	13,6	53,6
Campania	5.801	17,2	15,5	13595	16.866	21,3	43,7
Puglia	4.073	15,5	17,6	19362	17.091	20,2	46,7
Basilicata	591	14,2	20,0	9992	18.677	26,3	49,6
Calabria	2.003	15,0	18,4	15080	16.880	22,9	44,9
Italia	59.375	14,0	19,9		26.020	11,1	58,65

IRPEF per Regione (euro pro capite, 2007)



PIL pro capite e trasferimenti statali alle RSO, 2007



a) Decentramento dei poteri di spesa

b) Decentramento dei mezzi di finanziamento

	AA. PP	Centro	Periferia
Entrate complessive	697,6	449,5	98,1
Contr. pensionistici (c)	150,0		
Entrate proprie (a)	547,6	449,5 ↓	98,1 ↓
Spese complessive	-726,8	(82,1%) ↓	(17,9%) ↓
Spesa pensioni (d)	-216,4		
Spesa interessi	-79,7	(53,3%) ↑	(46,7%) ↓
Spese proprie (b)	-430,7	-229,0 ↑	-201,7 ↓
Saldo I: a + b (e)	116,9	220,5 ↓	-103,6 ↑
Saldo pensioni: c + d (f)	-66,4	-66,4	0,0
Effetto interessi (g)	-79,7	-75,2	-4,5
Saldo II: e + f + g (h)	-29,2	-78,9	-108,1
Trasferimenti a periferia (i)	0,0	-114,2	114,2
Saldo finale: h + i	-29,2	-35,3 ↓	6,1

anno 2007 (dati ISTAT 2008), mld di €

NB: entrate e spese al netto degli ammortamenti; riallocazione delle spese delle Università statali;
riallocazione comp. RSS

Entrate proprie/spese proprie = 47,6%



	Regioni (con sanità)	Province	Comuni	Altri	TOTALE periferia
Entrate proprie	66,2	5,0	28,6	0,2	98,1
Spese proprie	-131,2	-10,2	-52,1	-8,2	-201,7
Spesa interessi	-1,7	-0,3	-2,0	-0,5	-4,5
Spesa totale	-132,9	-10,5	-54,1	-8,7	-206,2
Saldo	-66,7	-5,5	-25,5	-8,5	-108,1
Entrate proprie/Spese	49,8%	47,6%	52,9%	2,3%	47,6%

Distribuzione pro capite della Spesa Pubblica

Regions	National public goods	Health and education	Social protection	Other functions*	Total expenditure
Puglia	1160	2199	3474	1201	8033
Campania	1160	2447	3062	1415	8084
Calabria	1160	2298	3386	1503	8347
Basilicata	1160	2342	3436	1551	8489
Sicilia	1160	2434	3354	1694	8641
Veneto	1160	2256	4209	1167	8791
Abruzzo	1160	2511	4100	1375	9146
Molise	1160	2683	3729	1664	9235
Lombardia	1160	2229	4819	1236	9444
ITALIA	1160	2400	4432	1496	9488
Marche	1160	2316	4595	1432	9502
Sardegna	1160	2399	3944	2123	9626
Piemonte	1160	2303	5239	1524	10226
Emilia Romagna	1160	2407	5307	1382	10256
Toscana	1160	2447	5143	1526	10276
Umbria	1160	2488	5164	1791	10602
Lazio	1160	2797	5113	1727	10796
Friuli Venezia Giulia	1160	2457	5518	1930	11065
Liguria	1160	2490	6239	1703	11592
Trentino Alto Adige	1160	2991	4775	2877	11803
Valle d'Aosta	1160	2888	5449	4587	14083
Mean	1160	2362	4331	1722	9502
Standard deviation	0	216	904	754	1495
Coefficient of variation	0	0,09	0,21	0,44	0,16

* It include local pure public goods, economic affairs, environmental protection, housing and community amenities, recreation, culture and religion

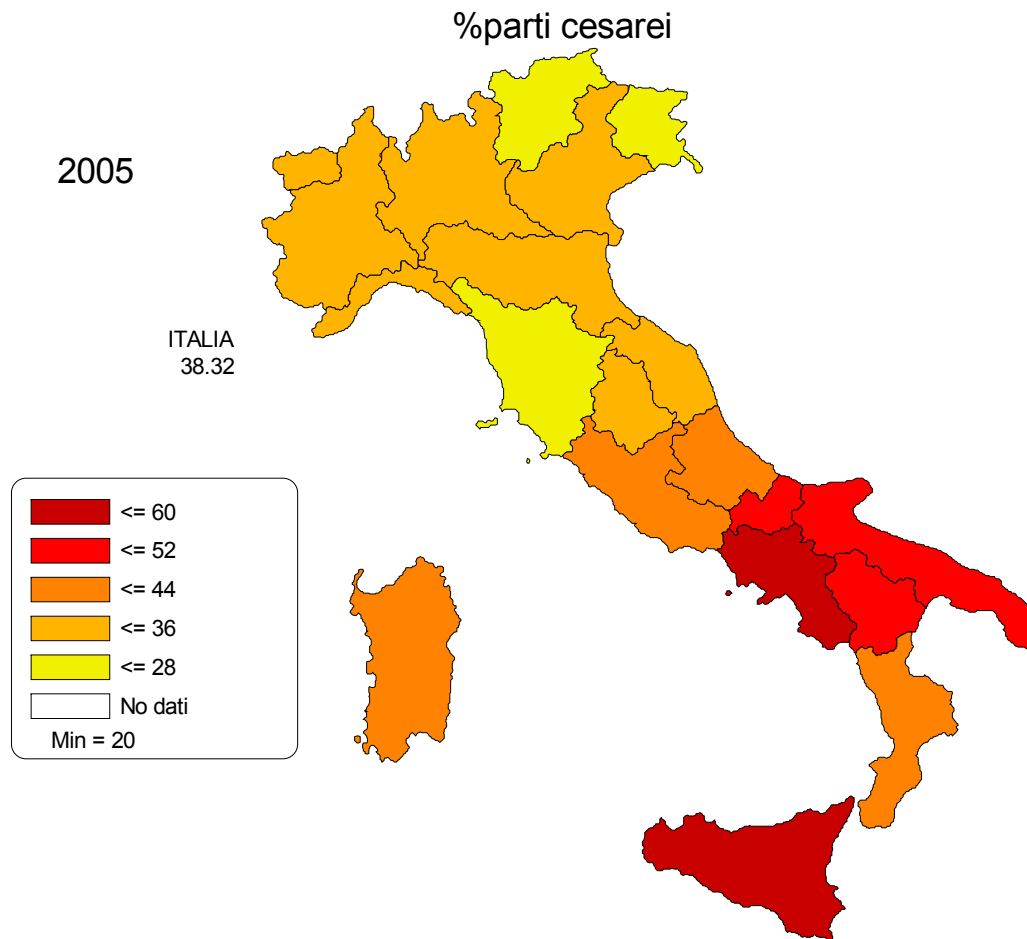
- Attraverso il bilancio dello Stato, le regioni del centro nord trasferiscono circa il 5% del proprio Pil alle regioni del Mezzogiorno;**
- La spesa statale e/o per i grandi “beni di merito” (Istruzione, Sanità), anche se gestiti a livello locale, è più o meno uniforme in termini procapite.**
- Permangono comunque grandi differenze in termini di qualità;**
- La spesa locale, quella più direttamente finanziata con entrate prelevate in loco e non “protetta” da vincoli normativi statali, è invece molto più diseguale;**
- Esempio: la spesa comunale;**
- Permangono anche differenze nella dotazione di infrastrutture tra territori, difficili però da quantificare (Tagliacarne).**

Esempio: Sanità...

Le differenze regionali

- La spesa procapite per la sanità è più alta al Nord che al Sud
- Ma correggendo per l'età, per la mobilità, e per la complessità dei servizi offerti, il rapporto si inverte
- Secondo Banca d'Italia, fatta 100 la spesa procapite nazionale, diventa 104 nel Mezzogiorno, 101,9 al Centro e circa 96 al Nord dopo la standardizzazione
- Al Sud quindi si spende relativamente di più e la qualità è peggiore

Le differenze regionali: inappropriatezza



Le differenze regionali

- **Perché si spende di più al sud? Sempre secondo Banca d'Italia**
- - si spende di più per l'assistenza ospedaliera e farmaceutica (+6% rispetto al resto del Paese) e meno per quella territoriale, meno costosa;
 - network ospedaliero organizzato peggio: troppi ospedali (25 per milione di abitanti, 19 al centro nord), troppo piccoli e poco specializzati; numero eccessivo di ricoveri (152 ogni 1000 abitanti, contro il 128 del centro-nord), case-mix casi trattati inferiore all'unità, ricoveri inappropriati
 - La spesa farmaceutica è più elevata, 48 euro per abitante, sia per un eccesso di prescrizioni (9,6 ricette per abitanti contro 8 al centro-nord), sia per inappropriatezza, sia perché - a parità di principio attivo - i farmaci prescritti sono più costosi

Le differenze regionali: efficienza

- **Giustizia**

La durata dei procedimenti nel confronto internazionale

Paese	Durata (1)
Francia	250
Germania	157
Italia	480
Spagna	244
Italia (2)	474
<i>Nord Ovest</i>	306
<i>Nord Est</i>	361
<i>Centro</i>	433
<i>Sud e Isole</i>	590

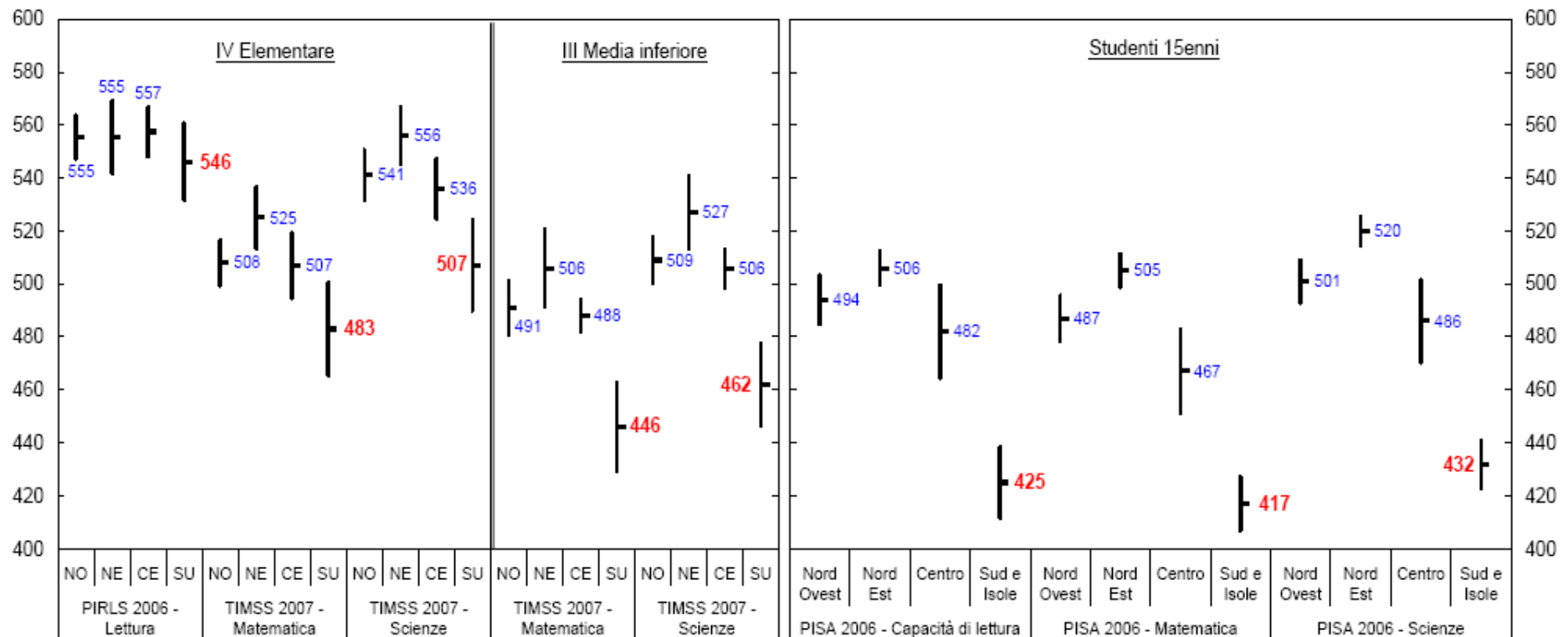
Fonte: Banca d'Italia (2011); durata media in giorni

Le differenze regionali: efficienza

- Istruzione**

I divari territoriali nei punteggi delle indagini internazionali (1)

(punteggi medi e intervalli di confidenza al 95 per cento; media internazionale=500)

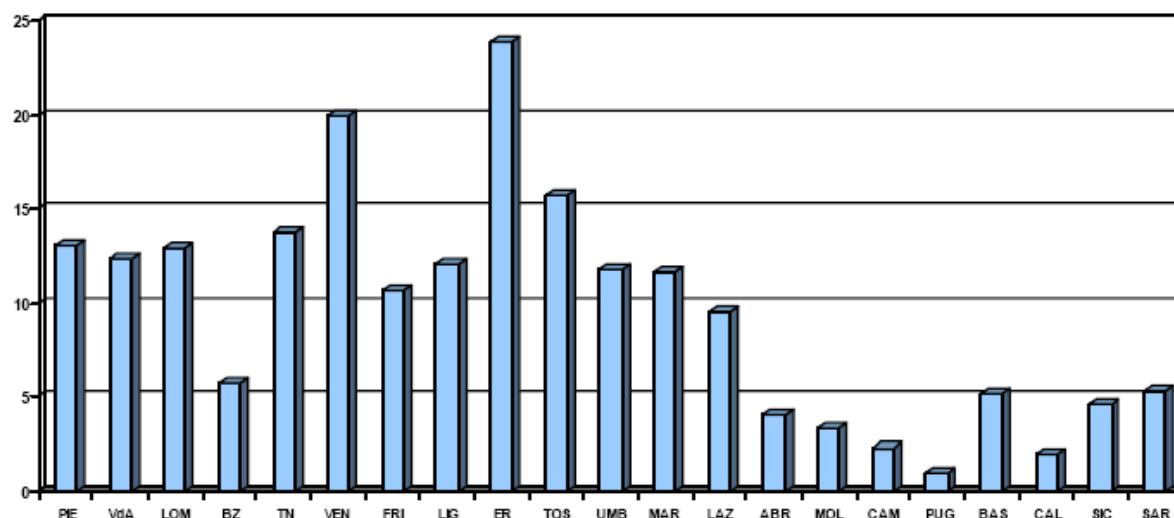


Fonte: Banca d'Italia (2011).

Le differenze regionali: efficienza

- **Servizi locali: Asili nido**

Ricettività degli asili nido pubblici e privati (1)



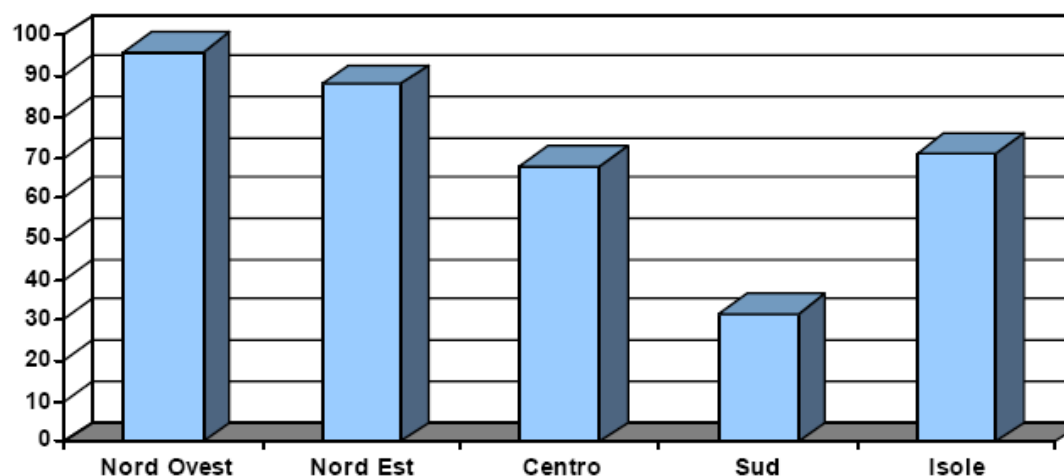
(1) Rapporto tra numero di posti disponibili e bacino potenziale di utenza (numero di bambini in età inferiore a 3 anni). Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane* nel 2006 utilizzati in Zollino (2008).

Fonte: Banca d'Italia (2011).

Le differenze regionali: efficienza

- **Servizi locali: Asili nido**

Soddisfazione degli utenti degli asili nido
pubblici e privati (1)



(1) Percentuale di intervistati che dichiara un grado di soddisfazione alto e molto alto. Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nel 2006* utilizzati in Zollino (2008).

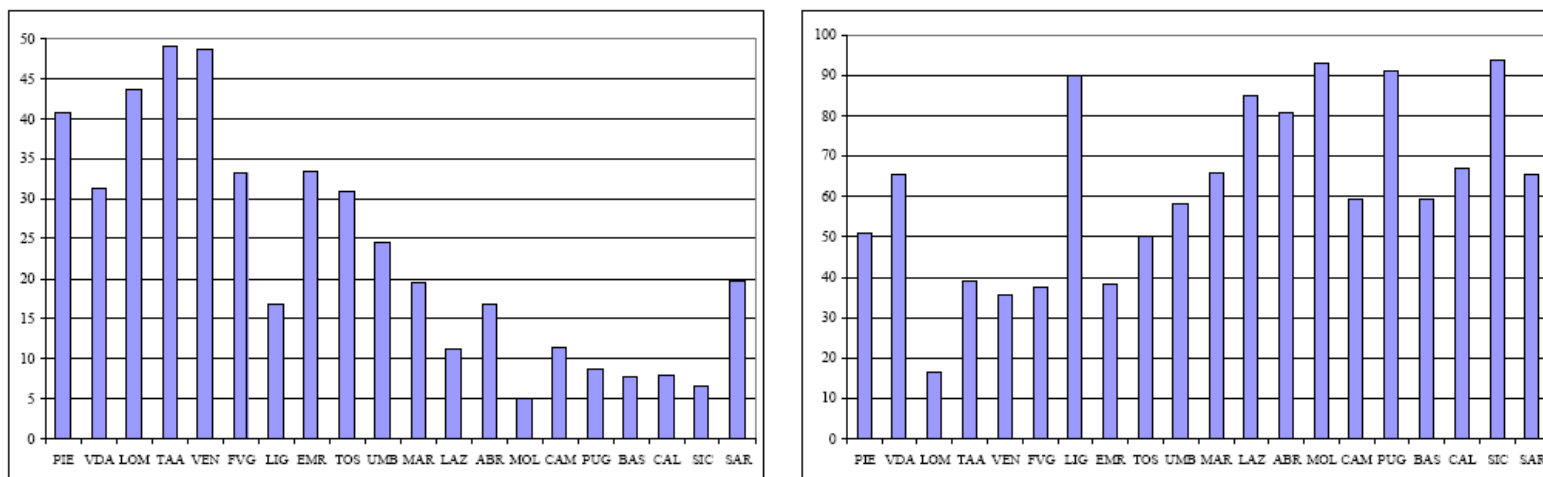
Fonte: Banca d'Italia (2011).

Le differenze regionali: efficienza

- **Servizi locali: Raccolta rifiuti**

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani (1)

(quote percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati APAT (2006) utilizzati in Chiades e Torrini (2008). (1) Nel grafico di sinistra è riportata la percentuale di raccolta differenziata sul totale, in quello di destra la percentuale di rifiuti smaltiti in discarica.

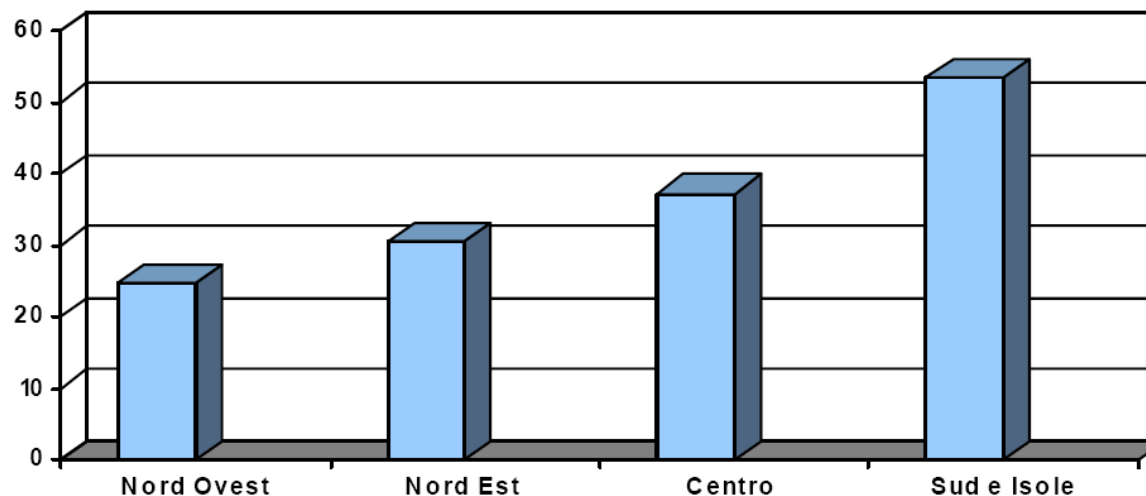
Fonte: Banca d'Italia (2011).

Le differenze regionali: efficienza

- **Servizi locali: Servizio idrico**

Dispersione idrica (1)

(quote percentuali)



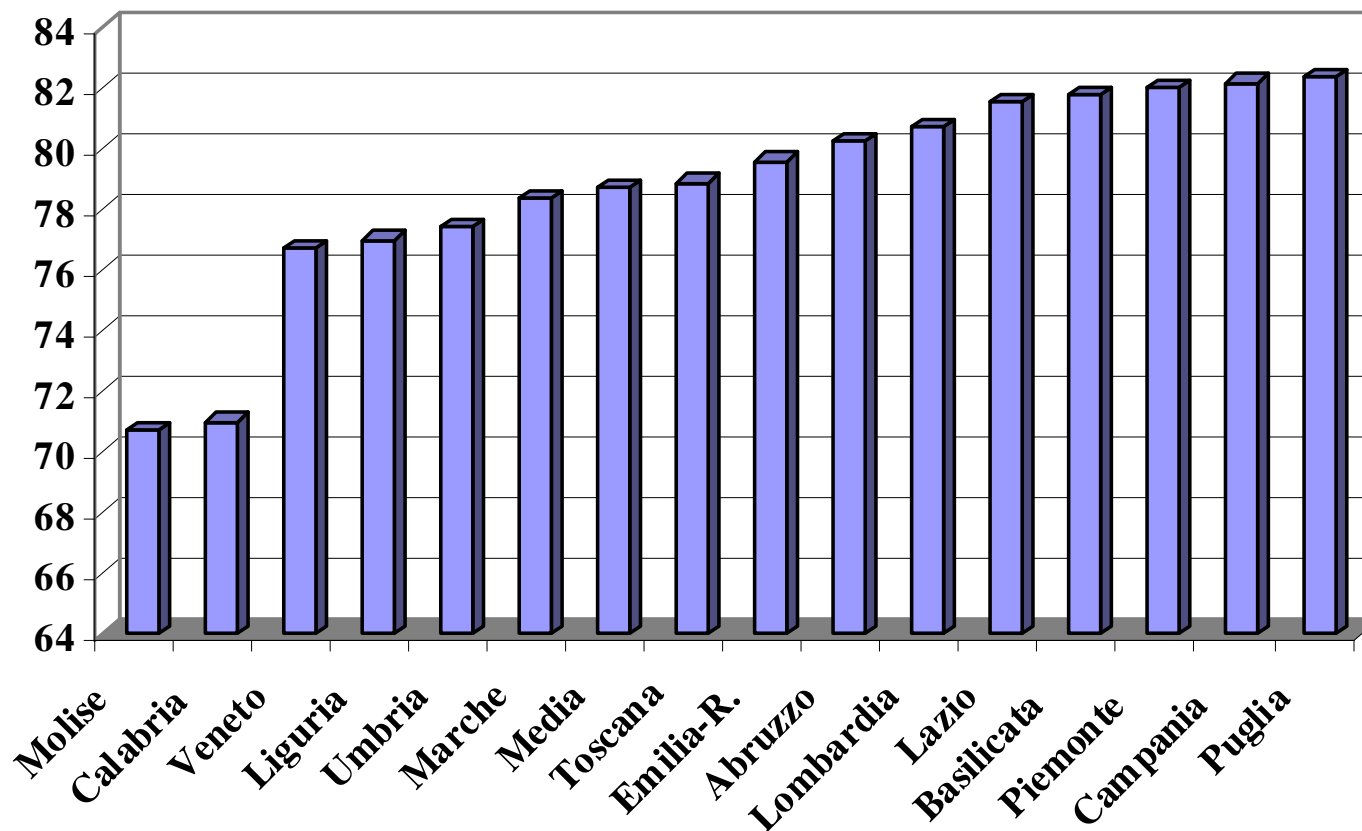
Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (2007) usati in Benvenuti e Gennari (2008). (1) Il grafico riporta la percentuale di acqua dispersa (calcolata come differenza tra l'acqua immessa e quella fatturata) sul totale di quella immessa nella rete.

Fonte: Banca d'Italia (2011).

Spesa per le funzioni fondamentali dei comuni: quota media per Regione, 2007

Regione	Rapporto	
	Impegni	Pagamenti
Piemonte	82,0	81,6
Lombardia	80,7	80,0
Veneto	76,7	76,1
Emilia-Romagna	79,6	79,3
Liguria	77,0	75,7
Toscana	78,9	79,0
Umbria	77,4	77,0
Marche	78,4	78,6
Lazio	81,6	81,7
Abruzzo	80,3	80,0
Molise	70,7	72,7
Campania	82,2	81,8
Puglia	82,4	82,6
Basilicata	81,8	82,6
Calabria	71,0	70,9
Media Regioni	78,7	78,6

Spesa per le funzioni fondamentali dei comuni, per Regione (impegni, 2007)



Conclusioni parte 1

Due problemi

- 1) Ampi divari nella distribuzione territoriale delle risorse. Già attualmente compensate dal bilancio pubblico per le funzioni statali o para-statali; meno per alcune funzioni locali.
- 2) Diseguaglianza nella qualità di offerta dei servizi (nazionali, regionali e locali) nelle aree più povere, anche a parità di risorse.

Due strumenti

- 1) Perequazione;
- 2) Convergenza nella qualità dei servizi;

2. Un po' di teoria

Come fare la perequazione tra gli enti territoriali?

1. **Fabbisogno**; qualcuno (il centro? Una conferenza intergovernativa? Un organismo tecnico?) definisce le esigenze di finanziamento dei diversi livelli di governo per l'offerta di determinati servizi (quali? Tutti o solo alcuni?), sottrae le risorse locali (solo tributi o anche tariffe?) da questo fabbisogno e **perequa**, offrendo ai livelli locali deficitari le risorse mancanti (chi perequa? Lo stato o governi locali ricchi dello stesso livello?).

Generalmente, spese e entrate sono *standardizzate* per evitare ovvi problemi di azzardo morale.

Seri problemi tecnici e informativi per il calcolo dei costi standard, problemi di asimmetria informativa, divergenze nelle funzioni di produzione a livello locale per la scelta di diverse modalità organizzative per l'offerta di servizi;

Rischi di irrigidimento della spesa locale a danno della innovazione istituzionale.

2.Un po' di teoria

2. **Capacità fiscale;** il centro (lo stato, i governi locali ricchi dello stesso livello) si limita ad avvicinare (eguagliare in tutto o in parte) la capacità di spesa potenziale dei diversi livelli di governo, avvicinando le risorse disponibili procapite dei diversi livelli di governo a aliquote standard, *disinteressandosi* del modo con cui questi soldi sono spesi.

Principio più rispettoso dell'autonomia locale e molto meno complesso da attuare (più facile standardizzare i tributi che la spesa);

Possibili violazioni del principio di equità orizzontale in presenza di perequazione incompleta e/o di rilevanti differenze nei costi/bisogni locali;

Nell'applicazione pratica del principio, tramite formule, tipicamente si offrono incentivi perversi al comportamento degli enti locali (e.g. evidenza Canadese);

2. Un po' di teoria

- 3. Potenziale fiscale;** anche una perequazione completa della capacità fiscale (ad aliquote standard) lascerebbe inalterato il problema che a parità di sforzo fiscale , le risorse sollevabili dagli enti locali ricchi sono maggiori di quelle degli enti locali poveri. Il potenziale fiscale avvicina (eguaglia) le risorse sollevabili a parità di sforzo fiscale (e.g. aliquota).

Problema assai rilevante nel contesto italiano (vedi prossimo grafico), ma di difficilissima soluzione (richiederebbe sistema aperto dove qualcuno (lo stato?) finanzia gli enti locali in modo diverso a seconda delle aliquote che queste impongono).

- 4. Perequazione infrastrutturale;** i principi precedenti si limitano ad avvicinare le dotazioni di risorse per la spesa corrente; non tengono conto della potenziale divergenza nella dotazione iniziale di infrastrutture, che possono generare divergenze di costo tra enti locali.

Problema probabilmente rilevante, ma di cui mancano informazioni dettagliate.

Nota bene: sistemi affrontano il problema della perequazione, non convergenza

Stime del gettito dell'addizionale all'IRPEF (euro pro capite, 2007)

Regioni	Addizionale regionale all'IRPEF pro capite		
	0,5%	1,1%	2,1%
Piemonte	72,0	158,4	302,3
Lombardia	79,3	174,5	333,2
Liguria	72,4	159,3	304,1
Veneto	69,4	152,6	291,4
Emilia Romagna	77,3	170,1	324,8
Toscana	69,1	152,0	290,2
Umbria	62,5	137,7	262,9
Marche	63,1	138,9	265,2
Lazio	69,1	152,1	290,3
Abruzzo	54,4	119,7	228,5
Molise	48,7	107,5	205,0
Campania	41,1	90,4	172,7
Puglia	44,1	97,1	185,4
Basilicata	45,0	98,9	188,9
Calabria	40,1	88,2	168,4
Totale RSO	64,6	142,2	271,4

3. La perequazione nel titolo v

Principi contraddittori:

Art 119:

Terzo comma:

“La legge dello Stato stabilisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con **minore capacità fiscale** per abitante”

Quarto comma:

“Le risorse derivanti dai commi precedenti (e.g. risorse autonome e partecipazioni a tributi erariali) consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare **integralmente** le funzioni proprie loro attribuite”

Fabbisogno (comma 4) o capacità fiscale (incompleta) (comma 3)?

3. La perequazione nel titolo v

Art 117: Secondo comma:

“Lo stato ha legislazione esclusiva sulle seguenti materie:

...

m) Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

...

p) Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;”

Ma se lo stato determina i livelli essenziali di (alcune) prestazioni e le funzioni fondamentali degli enti locali, come può esimersi da garantirne il finanziamento?

NOTA: La pregnanza di questi principi costituzionali per finalità perequative dipende da quanto **estensiva** è la nozione di “livelli essenziali” (minimi o massimi?), da quanto **estesa** è la categoria delle “prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, quanto **ampie** sono le “funzioni fondamentali”.

3. La perequazione nella legge delega

Il compromesso tra esigenze di autonomia e di perequazione:

1. Interpretazione (**assai estensiva** della lettera m) e p), identificando un complesso di materie e spese costituzionalmente protette pari a circa l'80% del complesso delle spese attuali degli enti territoriali;
2. Queste materie vengono finanziate con il **principio del fabbisogno (costi standard)**;
3. I costi standard dovrebbero tener conto **sia** della perequazione **che** della spinta alla convergenza
4. Convergenza rafforzata anche da **sanzioni più forti..**
5. Le residue materie (al netto degli **interventi speciali** e della perequazione infrastrutturale) sono finanziate sulla base del **principio della capacità fiscale** (circa il 10% della spesa).
6. Qualche marginale maggiore autonomia sui tributi (senza vere novità sull'esistente..)
7. Schema: **Bottom up**: funzioni fondamentali → costi standard → fabbisogni → perequazione

3. La perequazione nella legge delega

Per le Regioni,

- **funzioni fondamentali** sono (almeno): sanità, assistenza, e, per l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite dalle leggi statali;
- La perequazione della capacità fiscale si esercita **solo sulla addizionale regionale sull'Irpef (?)**, (potenziata per la sostituzione dei trasferimenti aboliti per le funzioni non fondamentali);
- Situazione “mista” per la spesa per i trasporti in conto capitale (fabbisogno).
- Principio della **regione più ricca** per il computo delle aliquote di equilibrio

3.La perequazione nella legge delega

Per i comuni (lo stesso per province):

Si attribuisce alle **funzioni fondamentali lo stesso grado di tutela costituzionale delle funzioni sub m);**

Le funzioni fondamentali (provvisoriamente) sono:

- *a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura del 70% delle spese certificate dall'ultimo bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della Delega;*
- *b) polizia locale;*
- *c) istruzione pubblica, compresi i servizi di asili nido, assistenza e refezione scolastica e l'edilizia scolastica;*
- *d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;*
- *e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, esclusi l'edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia e il servizio idrico integrato;*
- *f) funzioni del settore sociale*

..mancano per esempio tutte le funzioni nel campo culturale (conflitto con Codice delle autonomie..)

3.La perequazione nella legge delega

Per i comuni:

- 1) La legge delega anche definisce i criteri da seguire per il riparto dei fondi per il finanziamento funzioni fondamentali (due indicatori, di fabbisogno finanziario e di fabbisogno infrastrutturale);
- 2) E' anche previsto che i fondi perequativi per gli enti locali passino per il bilancio regionale che può suggerire criteri diversi di riparto dei fondi tra i propri comuni (con quale modalità e con quale accordo da parte degli stessi?)

3.La perequazione nella legge delega

La legge delega prevede anche:

1. Una **perequazione infrastrutturale** (art 22), una ricognizione dello stato dell'arte nella distribuzione territoriale delle infrastrutture con la previsione di interventi speciali nella transizione per colmare i divari;
2. Un **patto di convergenza** (art.18), che mira al raggiungimento di una armonizzazione nei costi tra diversi enti.

..ma questi elementi sono **molto vaghi** e non sviluppati nell'ambito della legge delega... il bulk della perequazione è rappresentato da fabbisogni / costi standard.

4.I decreti attuativi

- L. 42/2009: Delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (legge Calderoli)
- D. Lgs. 85/2010: Federalismo demaniale
- D. Lgs. 156/2010: Roma capitale
- D. Lgs. 216/2010: Fabbisogni standard
- D. Lgs. 26/10/2010 (non ancora pubblicato in GU): Perequazione infrastrutturale
- D. Lgs. 23/2011: Fiscalità municipale
- D. Lgs. 68/2011: Fiscalità regionale e provinciale e Costi standard per la sanità
- D. Lgs. 09/06/2011: Armonizzazione degli schemi di bilancio
- D.lgs.149/2011: Sanzioni e premi

4. I decreti attuativi

- **D. Lgs. 216/2010: Fabbisogni standard enti locali**

Definisce le modalità di calcolo per i fabbisogni standard per le funzioni fondamentali di comuni e province; coinvolge la Sose e l'Ifel; specifica che 1/3 dei fabbisogni devono essere determinati a partire dal 2011, per essere applicati l'anno successivo, fino a compimento nel 2014, sostituendo attuale riparto su spesa storica.

Ruolo cruciale degli stessi enti locali (ANCI) nella determinazione del riparto dei trasferimenti.

Comunque, l'incipit recita: “il complesso delle maggiori entrate e dei fondi perequativi **non può eccedere l'entità dei trasferimenti soppressi**”.

Conflitto tra “bottom up” e “top down”, aggravato da crisi finanziaria (vedi dopo..).

Questionari mandati per prime tre funzioni, elaborazioni in corso, enorme complessità, anche concettuale, nella determinazione dei costi standard (manca l'output);

Nel frattempo, fondo sperimentale di riequilibrio (D. Lgs. 23/2011) con criteri ancora diversi...

Che fine ha fatto la perequazione per capacità fiscale dei comuni?

4. I decreti attuativi

- **D. Lgs. 68/2011: Regioni**

Funzioni fondamentali:

Per istruzione, assistenza, trasporto locale (spese in conto capitale) si rimanda alla Sose e al Cinsedo, come già fatto per i comuni;

Per Sanità:

1. Il fondo sanitario nazionale (ri-denominato standard) è determinato “in coerenza con le esigenze di finanza pubblica.., cioè **ex ante**”; **top down**
2. Per il riparto, meccanismo complesso (Stato propone 5, regioni scelgono 3) che prevede la individuazione di tre regioni “rappresentative” (Nord, Centro, Sud, di cui una “piccola”) per il calcolo del costo standard, media della spesa procapite pesata nelle tre regioni per le tre aree in cui è divisa la spesa sanitaria, assistenza collettiva (5%), distrettuale (51%), ospedaliera (44%). Questo costo standard viene moltiplicato per la popolazione di ciascuna regione per determinare il fabbisogno standard regionale, che diviso per il fondo sanitario nazionale determina la quota che va alla regione.
3. **Tuttavia, poiché i costi standard appaiono siano nel numeratore che nel denominatore, si cancellano e la distribuzione delle risorse tra regioni dipende solo dalla popolazione pesata, più o meno come già accade adesso.**
4. Periodo di transizione di 5 anni

4. I decreti attuativi

- **D. Lgs. 68/2011: Regioni**

Per le restanti funzioni:

Si prevede una perequazione basata sulla addizionale Irpef regionale, con la previsione che le regioni con gettito superiore alla media alimentino un fondo perequativo che riduce la differenza di quelli sotto la media rispetto alla media di almeno il 75%.

Attenzione: il legislatore non distingue il gettito Irpef che dovrebbe finanziare le funzioni fondamentali dal restante gettito. Per cui, alla lettera, se applicato il decreto implicherebbe una **doppia perequazione** a vantaggio delle regioni più povere.

Anche: le regioni devono fiscalizzare i propri **trasferimenti a comuni e province** in fondi di riequilibrio i cui criteri di riparto non sono noti

4. I decreti attuativi

- **Perequazione infrastrutturale**

Esiste una bozza di decreto, non ancora approvato, che prevede la attribuzione ai ministeri competenti di una ricognizione della distribuzioni del capitale pubblico (scuole, ospedali, rete viaria, ferroviaria ect) sul territorio. Ricognizione teso a identificare un fabbisogno infrastrutturale come differenza tra l'attuale dotazione e "quella necessaria per ottenere in un'ottica di medio periodo livelli di sviluppo economico e di benessere sociale omogenei tra le aree del Paese ed in linea con quelli prevalenti nell'Unione Europea" (?).

5. La crisi della finanza pubblica: il nuovo Patto di Stabilità (luglio 2011)

L. 111/2011	2013	Dal 2014
RSO	800	1600
RSS e PPAA	1000	2000
Province	400	800
Comuni > 5000	1000	2000
TOTALE	3200	6400

Per memoria:

DL 78/2010	2013	Dal 2014
RSO	4500	4500
RSS e PPAA	1000	1000
Province	500	500
Comuni > 5000	2500	2500
TOTALE	8500	8500

5. La crisi della finanza pubblica

Manovra di settembre 2011;

-Anticipo al 2012 delle riduzioni previste dal decreto di luglio per il 2013 (che si cumulano a quelli previsti nel 2010), con qualche contentino (Robin tax); comunque, oltre 12 mld di tagli solo nel 2012;

-Anticipo al 2012 dell'autonomia tributaria sull'Irpef per le regioni previsto originariamente per il 2013;

-Sblocco addizionale irpef per i comuni dal 2012.

-Paradossalmente, non tagli ai trasferimenti ma maggiori surplus richiesti a livello locale;

6. Qualche conclusione

-La legge delega interpreta il Titolo V scambiando + autonomia per gli enti locali ricchi (poca), con un forte afflato solidaristico: l'80% della spesa delle autonomie locali è **finanziata sulla base del principio del fabbisogno**, grazie anche ad una interpretazione discutibile della nozione di funzioni fondamentali per gli enti locali;

-In termini distributivi gli effetti sono probabilmente **scarsi** (era già nei fatti così) per la sanità e altre funzioni parastatali; possibilmente più ampi per assistenza, istruzione e un complesso di servizi comunali (e.g. asili nido) prima non coperti da tutela statale;

-La **convergenza** è sostanzialmente attribuita ai costi standard e alla previsione di maggiori sanzioni per i governi inadempienti;

-qualche (?) maggior ruolo delle regioni, anche nella perequazione, sui propri enti locali

6. Qualche conclusione

-I **decreti attuativi** rovesciano lo schema: il meccanismo è nei fatti TOP DOWN, le risorse per la perequazione sono definite ex ante, sulla base delle disponibilità di finanza pubblica;

-la crisi finanziaria ha ulteriormente peggiorato la situazione, riducendo gli spazi a disposizione per la perequazione; e lo scambio della manovra – anticipo autonomia tributaria - meno risorse per i trasferimenti - rischia di peggiorare la situazione per gli enti più poveri. Per i comuni, si è persa traccia della perequazione per capacità fiscale.

- Per i fabbisogni standard, l'esperienza finora raccolta dimostra quanto è complesso calcolarli; nel caso della Sanità, vi si è nei fatti e senza dirlo, rinunciato.

- La fiscalizzazione dei trasferimenti regionali ai propri enti locali ha complicato la situazione: al momento **DUE fondi** per gli enti locali (nazionale e regionale) con criteri potenzialmente contraddittori;

6. Qualche suggerimento

- Se lo schema vero è TOP DOWN, e non potrà che essere così per un tempo lungo, i costi standard possono essere solo **criteri di riparto** per un fondo già dato: meglio riconoscerlo esplicitamente;
- I fabbisogni/costi standard nella legge delega vogliono svolgere due funzioni allo stesso tempo: perequazione e convergenza;
- Meglio distinguere: la perequazione deve essere basata su criteri semplici (come nel caso delle Regioni, procapite pesato, per i comuni, indicatori sintetici di fabbisogno), la convergenza richiede analisi accurate e politiche di sostegno.
- Per le politiche di convergenza, le sanzioni vanno bene ma non sono sufficienti; si richiedono politiche appropriate; ne esistono (e.g. Piani di rientro per i deficit sanitari) ma troppo orientate al solo lato finanziario.

6. Qualche suggerimento

- **Chi fa la perequazione?**
- Nella legge delega, oscillazione tra Stato e Regioni (per i trasferimenti a comuni/province), con complicazioni ulteriori nei decreti;
- Possibile soluzione: unificare i fondi regionali e statali enti locali e attribuire alle Regioni il compito di svolgere la perequazione per gli enti locali del proprio territorio (oltre che il PSI, come già possibile); e.g. Stato finanzia Regioni sulla base di criteri semplici per il complesso degli enti locali sul territorio, Regioni ridistribuiscono applicando anche costi standard e criteri per la convergenza. Se necessario, federalismo differenziato.
- Alternativa: ruolo crescente delle organizzazioni degli enti locali nel calcolo dei costi standard; nei fatti redistribuzione affidata agli stessi enti locali. Stato definisce risorse per comparto; organizzazione enti locali decidono come spartirsi le risorse.