

I “numeri” del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni

Brunetta Baldi

Abstract

L'articolo presenta dati che evidenziano le profonde differenze esistenti fra le Regioni italiane sotto il profilo della spesa pubblica, delle risorse finanziarie e della contribuzione fiscale. Differenze che in parte ricalcano la distinzione fra le Regioni a statuto speciale (Rss) e quelle a statuto ordinario (Rso), e in parte confermano il divario fra il Nord e il Sud del paese. Alla luce di tale quadro, l'articolo delinea le principali coordinate della riforma in corso e lo stato del federalismo fiscale in Italia.

Premessa

Dall'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione ad oggi, e soprattutto dalle elezioni politiche del 2008, che hanno visto il ritorno della Lega Nord al governo nazionale, il federalismo fiscale è stato al centro dell'agenda di riforma e del dibattito politico. Molte sono le aspettative, alcune probabilmente destinate a rimanere deluse, che aleggiano intorno a questo intervento di riforma che vuole dare attuazione al nuovo art. 119 della Costituzione: migliorare l'efficienza della spesa pubblica, ridurre gli sprechi, rendere più autonomi e responsabili i governi regionali e locali, bilanciare la redistribuzione di denaro pubblico fra il Nord e il Sud del paese, costruire un sistema fiscale più equo.

Un significativo passo in avanti nella direzione del federalismo fiscale è stato fatto con l'approvazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 sulla base della quale il governo ha varato i primi decreti legislativi

(1) Dei dodici decreti originariamente previsti (da approvarsi entro due anni, quindi entro il maggio 2011) ne sono stati al momento approvati solo tre: quello sul federali-

vi¹. Tuttavia, come sottolineato dalla Relazione del Ministro dell'economia Giulio Tremonti trasmessa al Parlamento il 30 giugno scorso, il percorso attuativo del federalismo fiscale è ancora lungo e molti sono i nodi critici da sciogliere a suo riguardo, a partire da un'attenta ricognizione e analisi della situazione di partenza².

Questo articolo si propone di fare chiarezza intorno ai "numeri" che stanno alla base dell'intervento di riforma, con particolare riferimento al livello di governo regionale. Più precisamente, le risorse finanziarie delle Regioni (primo paragrafo), la spesa regionale (secondo paragrafo), lo squilibrio nei residui fiscali delle Regioni (terzo paragrafo). L'obiettivo principale è mettere in luce le differenze più marcate che esistono fra le Regioni italiane sotto il profilo della spesa, delle risorse finanziarie e della contribuzione fiscale. Differenze che, da un lato, ricalcano la distinzione fra le Regioni a statuto speciale (Rss) e quelle a statuto ordinario (Rso), dall'altro tagliano trasversalmente questi due gruppi di Regioni. A partire da simile "fotografia" del quadro vigente, l'articolo procederà a delineare le principali coordinate della riforma e lo stato del processo del federalismo fiscale in Italia (quarto paragrafo).

1. Le risorse finanziarie delle Regioni

Come noto, ancora alla metà degli anni '90, la finanza regionale risultava essere di natura derivata, basata cioè su trasferimenti statali vincolati, provenienti da fondi nazionali, quale il Fondo sanitario, il Fondo trasporti e quello per l'agricoltura. Tale sistema, fortemente centralizzato, rendeva le Regioni dipendenti dal governo centrale per

smo demaniale (d.lgs. 85/2010), quello su Roma Capitale (d.lgs. 156/2010) e quello sui fabbisogni standard di Comuni e Province (d.lgs. 216/2010). Un quarto decreto, quello sul federalismo municipale, sta terminando il suo *iter* ed è al vaglio della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo. Sono state poi elaborate altre quattro bozze di decreto che sono però ancora in discussione: *a*) sul fisco regionale e costi standard; *b*) sulle politiche di coesione; *c*) sull'armonizzazione dei bilanci pubblici; *d*) su premi e sanzioni per gli amministratori.

(2) Sull'incertezza dei dati relativi soprattutto ai bilanci dei governi regionali e locali, si vedano le stesse dichiarazioni del Ministro Giulio Tremonti, cfr. M. GUERRA, *Il federalismo secondo Tremonti*, in www.lavoce.info, 5 maggio 2009. In risposta a tale problema è in discussione la bozza di decreto sull'armonizzazione dei bilanci pubblici.

il finanziamento delle loro attività, con stanziamenti definiti sulla base di criteri uniformi di spesa *pro capite* che contemplavano come unico fattore di variazione fra le Regioni la dimensione demografica. Inoltre, ne limitava l'autonomia di spesa, vincolando le risorse trasferite al finanziamento di predeterminate funzioni, riconoscendo alle Regioni pochi margini discrezionali. Diverso il caso delle Rss, le quali, fin dalla nascita, hanno potuto finanziare le loro attività attraverso un sistema di compartecipazione ai tributi erariali (principalmente IRPEF, Irpeg, IVA) che le ha rese più autonome sia sotto il profilo delle entrate che sotto quello della spesa. La compartecipazione ai tributi erariali si traduce infatti nella cessione di ampie quote del gettito fiscale che operano come trasferimenti generali di cui le Regioni possono disporre liberamente.

Il processo di riforma della finanza regionale si avvia, già prima della revisione del Titolo V della Costituzione, con l'istituzione dell'Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), disciplinata dal d.lgs. 446/1997, che offre alle Regioni un importante tributo "proprio", sebbene definito da legge statale, legato alla struttura produttiva del territorio, in sostituzione di vecchi trasferimenti statali, *in primis* quelli del Fondo sanitario. A ciò si aggiunge, quale altro tributo "proprio", una prima addizionale regionale sull'IRPEF, sebbene di ammontare molto contenuto, pari allo 0,5%. Una riforma più incisiva si ha con il d.lgs. 56/2000 che prevede l'abolizione della quasi totalità dei trasferimenti statali vincolati, sostituendoli con la compartecipazione ad importanti tributi erariali, essenzialmente l'Iva ma anche l'imposta statale sulla benzina, e un aumento dell'addizionale IRPEF fino ad un massimo dell'1,4%.

Sebbene siano state riforme ispirate più al "decentramento" fiscale che non al "federalismo" – il potere legislativo in materia fiscale è rimasto saldamente nelle mani del governo centrale e i tributi "propri" delle Regioni restano disciplinati da legge statale – esse hanno permesso di superare il precedente sistema di finanza derivata, riducendo significativamente la dipendenza delle Regioni dai trasferimenti centrali e ampliandone contestualmente l'autonomia di spesa ovvero la discrezionalità nell'impiego delle risorse. Nell'assetto vigente, in attesa del federalismo fiscale, le Regioni hanno già conseguito una

significativa “autonomia tributaria”³, arrivando a finanziare con risorse proprie il 28,2% del loro fabbisogno (tab. 1). Tali risorse, che per il 2009 ammontano a 51.437 milioni di euro, provengono per il 70,5% dall’IRAP, il 15,0% dall’addizionale regionale IRPEF e il 9,5% dalle tasse automobilistiche di competenza regionale⁴.

Passando dal dato aggregato a quello delle singole Regioni si osservano interessanti differenze (tab. 1). Innanzitutto, la differenza fra le Rso e le Rss dove le prime possiedono una autonomia tributaria tripla rispetto alle seconde: i tributi propri coprono infatti il 33,8% del fabbisogno delle Rso mentre solo l’11,2% di quello delle Rss e senza particolari differenze al loro interno (fra le Rss si distingue il Friuli-Venezia-Giulia con il 17,3% di tributi propri, ma le altre sono in posizione sostanzialmente paritaria intorno al 10-11%). In secondo luogo, le differenze all’interno delle Rso, fra le Regioni del Nord che arrivano a coprire il 40% del proprio fabbisogno con tributi propri, quelle del Centro che presentano un dato in linea con la media nazionale (34,2%) e quelle del Sud che possiedono una autonomia tributaria pari al 22,3%, dimezzata rispetto alle Regioni del Nord ma comunque doppia rispetto alle Rss.

Le Regioni restano mediamente dipendenti da trasferimenti statali per il 56,6% delle loro attività, ma il 76,9% di tali trasferimenti riguarda la compartecipazione a tributi erariali, prevalentemente la cessione del gettito dell’Iva che rappresenta oramai la voce principale dei bilanci regionali. Sebbene il divario storico fra le Rso e le Rss si sia al riguardo ampiamente ridotto restano differenze importanti: l’incidenza della compartecipazione ai tributi erariali sul totale delle entrate regionali risulta nettamente più elevata nelle Rss, dove copre il 56,5% del fabbisogno, rispetto alle Rso, per le quali si assesta al 39,2%⁵. I trasferi-

(3) Il concetto coglie l’incidenza dei tributi propri sul totale delle entrate delle Regioni. Cfr. ISSIRFA, *L’VIII legislatura regionale: una “visione d’insieme”*, Rapporto di ricerca dell’Istituto di Studi sui Sistemi regionali, Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini”, Roma, 2010.

(4) ISSIRFA, *Osservatorio Finanziario regionale*, vol. 32, Istituto di Studi sui Sistemi regionali, Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini”, Roma, 2010.

(5) *Ibidem*.

Tab. 1. *Le entrate finanziarie delle Regioni, anno 2009, in % sul totale*

Regioni	Trasferimenti					Totale	
	Tributi propri	Cessione tributi erariali	Altri liberi	Vincolati correnti	Vincolati invest.	Mutui	Entrate patrim. % Milioni di euro
Valle d'Aosta	11,9	60,4	20,2	1,3	1,3	3,1	1,7 100,0 1.515
Bolzano	10,2	77,5	0,1	1,8	8,3	0,0	2,1 100,0 4.588
Trento	11,4	81,2	0,9	0,3	4,0	0,0	2,1 100,0 3.955
Friuli-Venezia Giulia	17,3	71,6	1,9	2,2	1,9	2,0	3,1 100,0 5.720
Sicilia	9,9	44,0	0,0	14,5	18,8	0,0	12,9 100,0 20.560
Sardegna	10,7	53,1	0,7	1,9	9,0	21,4	3,3 100,0 8.954
Piemonte	36,5	40,0	0,0	8,4	3,5	8,2	3,3 100,0 12.208
Lombardia	48,9	31,0	0,0	1,9	2,2	14,4	1,7 100,0 22.861
Veneto	34,7	36,5	0,0	5,0	3,0	19,2	1,6 100,0 12.740
Liguria	27,7	41,5	0,0	7,2	15,6	3,0	5,0 100,0 4.955
Emilia-Romagna	36,9	36,3	0,0	5,8	1,2	19,0	0,8 100,0 12.103
Toscana	34,0	47,3	0,1	5,0	4,3	7,6	1,7 100,0 9.581
Umbria	26,6	48,4	0,0	5,4	6,8	9,5	3,2 100,0 2.402
Marche	34,1	45,2	0,0	1,4	4,3	12,8	2,2 100,0 3.906
Lazio	35,3	22,1	2,5	3,5	0,9	29,0	6,8 100,0 20.349
Abruzzo	35,1	60,9	0,0	2,1	0,2	0,0	1,6 100,0 2.805
Molise	19,3	45,2	0,0	9,4	23,0	0,0	3,0 100,0 1.078
Campania	21,6	49,0	0,0	13,7	4,0	9,1	2,6 100,0 15.106
Puglia	26,7	59,7	0,0	3,6	7,6	0,2	2,3 100,0 8.617
Basilicata	11,2	34,8	0,0	11,5	33,5	5,7	3,3 100,0 2.710
Calabria	17,0	52,0	0,0	4,4	15,4	11,0	0,2 100,0 5.790
Totale %	28,2	43,5	0,6	6,0	6,5	11,4	3,9 100,0 -
Totale Rss	11,2	56,5	1,1	7,5	11,8	4,6	7,3 100,0 45.292
Totale Rso	33,8	39,2	0,4	5,6	4,7	13,6	2,8 100,0 137.213
Rso Nord	39,9	35,6	0,0	4,9	3,4	14,2	2,0 100,0 65.868
Rso Centro	34,2	33,0	1,4	3,8	2,5	20,3	4,7 100,0 36.239
Rso Sud	22,3	51,8	0,0	8,6	9,2	6,1	2,1 100,0 36.107
Totale (milioni di euro)	51.437	79.305	1.041	11.022	11.789	20.794	7.118 - 182.505

Fonte: ISSIREA, Osservatorio finanziario regionale, vol. 32, 2010.

menti vincolati, che un tempo rappresentavano la fonte principale di finanziamento, e assoggettamento, delle Rso, oggi rappresentano solo il 10,3% delle loro entrate, includendo quelli per investimento (che comprendono a loro volta i finanziamenti europei). Questi ultimi risultano importanti per tutte le Regioni del Mezzogiorno, sia ordinarie che speciali (si veda il 33,5% della Basilicata o il 18,8% della Sicilia). In linea generale la dipendenza delle Rss dai trasferimenti centrali risulta comunque doppia rispetto alle Rso, arrivando a finanziare oltre il 20% del loro fabbisogno.

Le restanti entrate regionali, tolti i tributi propri, le compartecipazioni e i trasferimenti, sono rappresentate dalle risorse che derivano dall'indebitamento (accensione di mutui), che per le Rso rappresentano il 13,6% del totale (con il grave caso del Lazio il cui l'indebitamento sfiora il 30%), mentre per le Rss solo il 4,6%. Infine, i proventi che derivano dal patrimonio delle Regioni (entrate patrimoniali) che coprono una quota molto esigua del fabbisogno delle Rso (2,8%), più significativa invece nel caso delle Rss (7,3%).

In estrema sintesi, le Rso si finanziano per il 30% con risorse proprie, per il 40% attraverso la compartecipazione all'Iva e per il restante 30% ricevono trasferimenti vincolati (in quota significativa al Sud), ricorrono all'indebitamento (specie al Centro-Nord) e possono contare su limitate entrate patrimoniali (che però superano il 5% nel caso di Lazio e Liguria). Le Rss invece si finanziano solo in minima parte con tributi propri, in larga misura attraverso la cessione di quote di tributi erariali, non sono indebitate (ad eccezione della Sardegna), alcune fra loro godono di importanti trasferimenti statali (certamente la Sicilia, ma anche le Rss del Nord: si vedano i trasferimenti liberi della Valle d'Aosta o quelli per investimento della Provincia autonoma di Bolzano) e dispongono di entrate patrimoniali tendenzialmente più significative (molto rilevanti nel caso della Sicilia). In altri termini, sul piano finanziario, le Rso risultano oggi mediamente più autonome e responsabilizzate delle Rss (maggiore autonomia tributaria, minore disponibilità di trasferimenti, maggiore ricorso all'indebitamento), mentre le Rss godono di un sistema finanziario più vantaggioso.

2. La spesa regionale

Anche sotto il profilo della spesa molte sono le differenze che emergono fra le Regioni. Certamente fra le Rss e le Rso, dove le prime spendono il doppio rispetto alle seconde in proporzione al numero di abitanti – 6.105 euro contro 3.041 come dato *pro capite* (tab. 2) – in virtù delle loro maggiori competenze ma anche, e soprattutto, della loro *legacy*, ovvero della maggiore discrezionalità di spesa cui hanno goduto fin dalle origini, e dei più ampi apparati amministrativi di cui dispongono. Differenze importanti risultano pure fra le Rso, specie fra quelle del Nord e quelle del Centro-Sud, dove le prime presentano una spesa tendenzialmente più efficiente.

La sanità rappresenta la principale voce di spesa delle Regioni, assorbendo oltre la metà delle loro risorse (tab. 2), arrivando in taluni casi (Piemonte, Lombardia, Marche, Lazio e Puglia) a superare il 65% degli oneri complessivi⁶. La spesa sanitaria assume un'incidenza superiore nelle Rso rispetto alle Rss (tab. 2). Tale dato trova spiegazione nelle maggiori competenze di spesa delle Rss (fra le quali la sanità diminuisce inevitabilmente la propria incidenza), e nel fatto che le Rss comprendono Regioni poco densamente popolate, come la Valle d'Aosta, dove minore risulta essere il fabbisogno sanitario. Tuttavia, se si comparano i dati sulla spesa sanitaria *pro capite* (tab. 3) le Rss risultano spendere di più, con una media di 1.612 euro contro 1.452. La tabella 4, con dati aggiornati al 2007, mostra come nel caso della Provincia autonoma di Bolzano la spesa sanitaria *pro capite* arrivi a 2.139 euro e in quello della Valle d'Aosta a 1.914 euro. La tabella consente di evidenziare differenze significative anche fra le Rso in termini sia assoluti (i 10 miliardi della spesa sanitaria di Lazio o Campania contro una cifra inferiore al miliardo di Basilicata o Molise) sia di spesa *pro capite* (con Lazio, Molise e Calabria che si collocano a livello delle Rss più dispendiose contro Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna che presentano una spesa molto più contenuta). Varie analisi presenti in letteratura mostrano come le differenze regionali nella spesa sanitaria trovino solo in parte giustificazione nelle caratteristiche demografiche

(6) *Ibidem*.

del territorio o nella dotazione delle strutture regionali preposte al servizio; in larga misura derivano dal livello qualitativo delle prestazioni e, soprattutto, dall'efficienza gestionale⁷. La spesa sanitaria rappresenta infatti la spina nel fianco dei governi regionali e molte Regioni presentano una gestione in disavanzo. In particolare, secondo i dati del 2009 solo otto Regioni risultano in pareggio o in attivo: Piemonte, Emilia-Romagna, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Umbria e Marche. Le altre dodici presentano una sanità in rosso e, nel solo 2009, hanno cumulato 3,4 miliardi di disavanzo⁸. Quelle con le maggiori difficoltà, Regioni che da sole concorrono per l'80% dell'intero disavanzo sanitario e per le quali sono già stati avviati "piani di rientro" concordati con il governo nazionale, sono: Lazio, Campania, Calabria, Molise, Liguria, Abruzzo e Sicilia. Ad esse si aggiungono Puglia, Basilicata e, forse sorprendentemente, Veneto, che hanno già intrapreso interventi correttivi. Inoltre, Valle d'Aosta e Sardegna che pure presentano una spesa inefficiente per la quale si dovranno varare provvedimenti. Sostanzialmente risultano essere in deficit sanitario la maggior parte delle Rss, tutte le Regioni del Sud, la metà di quelle del Centro e per quanto riguarda le più efficienti Regioni del Nord le uniche eccezioni negative sono rappresentate da Liguria e Veneto⁹. Se si comparano i dati del 2009 con quelli del 2008 si colgono però alcuni segnali di ripresa: nelle Rso la spesa sanitaria è infatti scesa del 7,1% (e di oltre il 20% nel caso del Lazio); diverso il caso delle Rss dove la spesa ha invece registrato un aumento ulteriore, pari al 4,7%¹⁰.

Oltre alla sanità, i settori nei quali si concentra la spesa regionale sono quelli a sostegno dello sviluppo economico: formazione professionale e attività produttive, comprese agricoltura e turismo (tab.

(7) Si veda, fra gli altri, F. PAMMOLLI, G. PAPA, N. SALERNO, *La spesa sanitaria pubblica in Italia. Dentro la "scatola nera" delle differenze regionali*, Quaderno Cerm, n. 2, 2009.

(8) Cfr. R. TURNO, *In corsia il deficit continua a crescere*, in *Il Sole-24 Ore*, 22 marzo 2010.

(9) Cfr. F. PAMMOLLI, G. PAPA E N. SALERNO, *La spesa sanitaria pubblica in Italia*, cit.

(10) ISSIRFA, *Osservatorio Finanziario regionale*, cit.

2). A seguire le politiche sociali (l'assistenza e l'istruzione) e poi i trasporti e la più generale gestione del territorio (edilizia abitativa inclusa). Anche a riguardo di questi settori è possibile riflettere sulle differenze regionali, con particolare riferimento alla distinzione fra le Rss e le Rso. Le Rso investono di più nei settori dei trasporti e negli interventi sul territorio¹¹, mentre le Rss spendono maggiormente nelle politiche sociali (assistenza sociale, istruzione) e nelle politiche a sostegno dell'economia locale (tab. 2). A tale riguardo, uno studio dell'Osservatorio sul Federalismo¹² evidenzia come la spesa complessiva, inclusa quella di investimento, per lo sviluppo economico delle Rss sia mediamente di 834 euro *pro capite* contro i 340 euro delle Rso (tab. 3). Lo stesso per quanto riguarda l'istruzione o l'assistenza sociale dove la spesa *pro capite* delle Rss è mediamente 4-5 volte quella delle Rso con riferimento tanto alla spesa corrente quanto a quella in conto capitale (tab. 3).

Infine, un dato di spesa importante che rafforza la distinzione fra le Rss e le Rso è quello che riguarda l'amministrazione regionale e particolarmente le spese per il personale. Le Rss si caratterizzano per una spesa molto più elevata, destinando il 13% delle loro risorse al proprio apparato amministrativo (tab. 2), con un dato di spesa *pro capite* per "dipendenti e personale" mediamente pari a 364 euro, una cifra superiore alla spesa (corrente) complessiva per servizi sociali e istruzione (tab. 3). Nettamente più efficienti sotto questo profilo risultano invece essere le Rso, soprattutto quelle del Nord, i cui costi di amministrazione si assestano intorno al 3% della spesa complessiva (tab. 2), con un dato di spesa *pro capite* per "dipendenti e personale" mediamente pari a 42 euro, quasi un decimo rispetto al dato delle Rss (tab. 3). Un approfondimento a questo riguardo è offerto dai dati della tabella 5 che mostrano il personale in servizio e il numero dei dirigenti in proporzione al peso demografico delle Regioni. Sul totale

(11) Questo è vero per la spesa corrente ma non per la spesa in conto capitale dove il dato delle Rss è doppio rispetto a quello delle Rso. Cfr. UNIONCAMERE VENETO, *Spesa pubblica e federalismo*, Quaderni di ricerca, n. 9, 2008.

(12) *Ibidem*.

Tab. 2. *La spesa delle Regioni per settori funzionali, anno 2009*

Settori funzionali	Totale Regioni		Rss		Rso		Rso Nord (%)	Rso Centro (%)	Rso Sud (%)
	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%			
Amministrazione generale	12.520	6,0	7.201	13,0	5.320	3,5	2,8	3,8	4,2
Sanità	107.676	51,5	16.506	29,9	91.170	59,3	61,7	63,5	52,2
Formazione professionale	4.890	2,3	1.828	3,3	3.062	2,0	1,5	2,2	2,5
Agricoltura, foreste, caccia e pesca	3.848	1,8	1.599	2,9	2.249	1,5	0,8	1,2	2,6
Industria, commercio, artigianato	4.647	2,2	1.741	3,2	2.906	1,9	1,4	3,1	1,7
Turismo	1.611	0,8	668	1,2	943	0,6	0,3	0,3	1,4
Istruzione e diritto allo studio	4.546	2,2	2.063	3,7	2.483	1,6	1,7	1,6	1,5
Assistenza sociale	6.705	3,2	2.303	4,2	4.402	2,9	4,3	2,3	1,2
Trasporti	12.302	5,9	2.098	3,8	10.205	6,6	6,2	8,0	6,2
Territorio	7.855	3,8	1.519	2,7	6.336	4,1	2,9	3,5	6,5
Edilizia abitativa	2.825	1,4	572	1,0	2.254	1,5	0,9	2,5	1,4
Non attribuibili*	39.621	19,0	17.153	31,0	22.467	14,6	15,5	8,0	18,7
Totale	209.048	100,0	55.252	100,0	153.797	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale <i>pro capite</i> (in euro)	3.506	-	6.105	-	3.041	-	-	-	-

* Le spese non attribuibili riguardano stanziamenti trasversali a più settori, quindi difficilmente riconducibili all'una o all'altra ripartizione funzionale. Cfr. ISSIRFA, *Osservatorio Finanziario regionale*, cit.

Fonte: Elaborazione propria su dati ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, vol. 32, 2010.

Tab. 3. *Le principali voci di spesa delle Regioni, in euro pro capite, media del triennio 2003-2005*

	Rso			Rss		
	Spesa corrente	Spesa conto capitale	Totale	Spesa corrente	Spesa conto capitale	Totale
Dipendenti e personale	43	–	43	364	–	364
Affari economici*	140	200	340	239	595	834
Sanità	1.414	38	1.452	1.535	77	1.612
Istruzione	42	16	58	193	61	254
Assistenza sociale	43	6	49	133	28	161
Edilizia e territorio	6	25	31	7	89	96

* Comprende agricoltura, pesca, foreste, industria, commercio, turismo, trasporti, infrastrutture e lavoro.

Fonte: Elaborazione propria su dati dell'Osservatorio sul Federalismo (UNIONCAMERE VENETO, *Spesa pubblica e federalismo*, cit.).

del personale regionale, ben il 48%, e con un'incidenza maggiore di dirigenti, risulta essere impiegato nelle Rss, le quali rappresentano solo il 15,2% della popolazione. Le Rss hanno apparati amministrativi molto più ampi rispetto alle Rso per le loro maggiori competenze ma anche e, soprattutto, per la più ampia autonomia nella definizione del proprio organico di cui hanno sempre goduto. Da notare l'eccezionalità della Sicilia, il cui apparato amministrativo assorbe da solo oltre il 20% del personale complessivamente impiegato nelle amministrazioni regionali, e con un numero abnorme di dirigenti. Fra le Rso si distinguono in negativo, sia per numero di dipendenti in proporzione agli abitanti che per numero di dirigenti sul totale dei dipendenti, tutte le Regioni del Mezzogiorno (ad eccezione della Puglia) incluse Abruzzo e Molise. Si distinguono invece in positivo Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna e Toscana, che presentano apparati amministrativi snelli e un numero contenuto di dirigenti.

Nell'insieme quindi la spesa delle Rss risulta molto più elevata in proporzione al numero di abitanti, più distribuita nei diversi settori

Tab. 4. *La spesa sanitaria corrente, anno 2007*

Regioni	Milioni di euro	Spesa <i>pro capite</i>
Valle d'Aosta	240	1.914
Trentino-Alto Adige	1.906	1.904
Bolzano	1.050	2.139
Trento	856	1.678
Friuli-Venezia Giulia	2.086	1.714
Sicilia	8.368	1.666
Sardegna	2.716	1.634
Piemonte	7.479	1.709
Lombardia	15.670	1.633
Veneto	7.865	1.638
Liguria	3.027	1.881
Emilia-Romagna	7.213	1.697
Toscana	6.172	1.687
Umbria	1.456	1.657
Marche	2.473	1.601
Lazio	10.639	1.925
Abruzzo	2.278	1.730
Molise	624	1.947
Campania	9.646	1.663
Puglia	6.686	1.641
Basilicata	977	1.653
Calabria	3.622	1.808
Italia	101.143	1.703

Fonte: Dati ISTAT.

di intervento pubblico e più inefficiente sotto il profilo della gestione amministrativa. La spesa delle Rso risulta invece più efficiente con riferimento all'apparato amministrativo, nettamente inferiore in proporzione al numero di abitanti e ampiamente concentrata nel settore sanitario¹³.

(13) Simili considerazioni risultano comunque viziate dalla voce delle "spese non attribuibili" che per le Rss rappresentano il 31% del totale e per le Rso il 15% (tab. 2).

Tab. 5. *Il personale delle Regioni, anno 2008*

Regioni	Totale dipendenti	%	Dirigenti	Incidenza % (dirigenti su dipendenti)	Popolazione	%
Valle d'Aosta	3.088	4,2	143	4,6	125.979	0,2
Trentino-A.A.	9.573	13,0	363	3,8	1.007.267	1,7
Friuli-V.G.	3.098	4,2	100	3,2	1.222.061	2,1
Sicilia	15.525	21,1	2.510	16,2	5.029.683	8,4
Sardegna	4.026	5,5	150	3,7	1.665.617	2,8
Piemonte	3.090	4,2	170	5,5	4.401.266	7,4
Lombardia	3.417	4,6	208	6,1	9.642.406	16,2
Veneto	2.929	4,0	211	7,2	4.832.340	8,1
Liguria	1.122	1,5	71	6,3	1.609.822	2,7
Emilia-Rom.	2.886	3,9	159	5,5	4.275.802	7,2
Toscana	2.695	3,7	153	5,7	3.667.048	6,2
Umbria	1.345	1,8	86	6,4	884.450	1,5
Marche	1.486	2,0	79	5,3	1.553.063	2,6
Lazio	3.638	4,9	263	7,2	5.561.017	9,3
Abruzzo	1.541	2,1	121	7,9	1.323.987	2,2
Molise	877	1,2	85	9,7	320.838	0,5
Campania	6.336	8,6	354	5,6	5.811.390	9,7
Puglia	3.192	4,3	89	2,8	4.076.546	6,8
Basilicata	1.070	1,5	69	6,4	591.001	1,0
Calabria	2.656	3,6	166	6,2	2.007.707	3,4
Totale	73.590	100	5.550	—	59.619.290	100
Totale Rss	35.310	48,0	3.266	9,2	9.050.607	15,2
Totale Rso	38.280	52,0	2.284	6,0	50.568.683	84,8

Fonte: Elaborazione propria su dati della RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Conto Annuale 2008*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, 2010. I dati del personale della Regione Sicilia, non essendo disponibili nel *Conto Annuale 2008*, fanno riferimento al *Conto Annuale 2002*.

3. I residui fiscali

Oltre che sulle modalità di finanziamento e sulla spesa delle Regioni, il dibattito politico e l'intervento di riforma in materia di federalismo fiscale vertono sulla redistribuzione interregionale di ricchezza (gettito fiscale) operata dal sistema di finanza pubblica, ovvero sui divari regionali in termini di distribuzione "geografica" delle spese e delle entrate complessive. Non solo dunque le entrate e le spese di competenza delle Regioni analizzate nei precedenti paragrafi, quanto quelle di tutte le pubbliche amministrazioni articolate su base regionale: i

divari fra la spesa pubblica (complessiva) “regionalizzata” e il prelievo fiscale (complessivo) “regionalizzato”. In questa prospettiva le Regioni non sono più entità di governo con competenze, risorse e spese proprie, ma diventano più generalmente “territori” che mostrano una capacità di contribuzione fiscale differenziata, spesso insufficiente a coprire la spesa geografica di pertinenza, dove il divario fra la spesa e la capacità fiscale è alla base dei flussi redistributivi che livellano gli squilibri territoriali.

Nell’ambito di tale analisi acquistano particolare significato i c.d. “residui fiscali”, che rappresentano il “saldo” tra il contributo che ciascun cittadino fornisce al finanziamento all’azione pubblica sotto forma di imposte e i benefici che riceve sotto forma di spesa pubblica¹⁴. I residui fiscali, conteggiati su base regionale, sono un indicatore sintetico della redistribuzione complessiva operata dal sistema, un processo complesso all’interno del quale possono essere distinti tre tipi di flussi redistributivi¹⁵. Il primo, imprescindibile, è quello che si opera tra individui caratterizzati da livelli di reddito diversi ed è implicito nell’idea stessa di Stato sociale: mentre il prelievo è commisurato alla capacità contributiva degli individui, una parte importante della spesa pubblica mira a garantire a tutti i cittadini alcuni diritti riconosciuti come fondamentali, quali il diritto alla salute o all’istruzione¹⁶. Questo tipo di redistribuzione genera flussi finanziari interregionali perché gli individui non si distribuiscono tra le Regioni in maniera omogenea rispetto al reddito o rispetto ad alcune variabili cruciali per la spesa come, ad esempio, l’età (rilevante per le prestazioni sociali, la sanità, l’istruzione). Il secondo tipo di redistribuzione attiene invece alle specifiche scelte politiche operate dai decisori pubblici, riflettendo ad esempio la volontà di fare affluire risorse in Regioni a basso reddito

(14) F. CERNIGLIA, *La partita aperta del federalismo fiscale*, in *Aggiornamenti sociali*, vol. 60, n. 7-8, 2009, pp. 491-503.

(15) A. STADERINI, E. VADALÀ, *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle Regioni italiane*, in L. CANNARI (a cura di), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d’Italia Eurosystema, novembre 2009, pp. 597-623.

(16) *Ibidem*.

per sostenerne lo sviluppo economico o perequare la loro minore capacità fiscale¹⁷. In tal senso, diversamente dal primo tipo, questo flusso redistributivo può essere oggetto di interventi di riforma che modificano le politiche a sostegno dello sviluppo o quelle perequative volte a correggere gli squilibri finanziari fra le Regioni. Infine, una ulteriore redistribuzione può essere l'effetto, stratificato nel tempo, dei meccanismi scelti nell'allocazione delle risorse, e particolarmente nella regolazione della spesa pubblica, come ad esempio quelli basati sulla spesa storica che, come si vedrà nel prossimo paragrafo, hanno finito per premiare invece che punire gestioni inefficienti; anche in questo caso si tratta di una redistribuzione che può essere oggetto di interventi correttivi da parte dei decisori pubblici.

La tabella 6 mostra i dati relativi ai residui fiscali "regionalizzati". Si tratta di dati che non sempre si presentano omogenei in letteratura in quanto non esistono criteri "univoci" di riparto delle entrate e delle spese pubbliche sul territorio. A ciò si aggiungono difficoltà metodologiche derivanti dall'eterogeneità delle fonti contabili e dalla scarsa qualità delle informazioni statistiche disponibili (Cerniglia 2009). Nel caso dei dati qui presentati, i residui fiscali sono stati conteggiati considerando le entrate e le uscite di tutte le pubbliche amministrazioni, quale media del triennio 2004-2006¹⁸.

Dall'analisi dei dati risulta evidente come solo otto Regioni su venti siano "auto-sufficienti" ovvero capaci di finanziare quanto ricevono in termini di spesa. Sono le Regioni "creditrice" che presentano un saldo in attivo in quanto hanno entrate superiori alle spese. Le altre dodici Regioni sono invece "debitrici" ovvero ricevono beni e servizi in misura superiore a quanto danno in termini di tributi. In particolare, risultano "creditrice" tutte le Rso del Nord (con l'eccezione della Liguria) e le più grandi fra le Rso del Centro (Toscana, Marche e Lazio). Risul-

(17) *Ibidem*.

(18) Altri dati sui residui fiscali conteggiano invece solo alcuni fra i principali tributi statali e regionali (IRPEF, IRES, IRAP e addizionale regionale IRPEF) e la sola spesa corrente dello Stato e delle Regioni. Si vedano, per esempio, le elaborazioni del CENTRO STUDI SINTESI disponibili *on-line* e il volume P. FALASCA, C. LOTTIERI, *Come il federalismo fiscale può salvare il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008.

Tab. 6. *Entrate, spese e residui delle amministrazioni pubbliche, in euro pro capite, media triennio 2004-2006*

Regioni	Entrate totali	Spesa totale	Differenze / Residui	Pil
Piemonte	12.642	11.272	+ 1.370	26.911
Lombardia	14.579	9.977	+ 4.601	31.609
Veneto	11.706	9.526	+ 2.179	28.505
Liguria	11.629	12.543	- 914	24.887
Emilia-Romagna	13.475	10.959	+ 2.516	29.939
Toscana	11.992	10.887	+ 1.105	26.765
Umbria	10.375	11.891	- 1.517	22.972
Marche	10.566	10.203	+ 363	24.563
Lazio	13.471	11.002	+ 2.470	29.214
Abruzzo	8.850	10.023	- 1.173	20.051
Molise	7.501	11.158	- 3.657	18.015
Campania	6.839	9.214	- 2.376	15.897
Puglia	6.854	9.148	- 2.294	16.089
Basilicata	6.986	10.939	- 3.953	17.143
Calabria	6.475	10.554	- 4.079	15.920
Rso	11.295	10.315	+ 980	25.268
Rso Nord	13.289	10.459	+ 2.830	29.435
Rso Centro	12.371	10.925	+ 1.446	27.329
Rso Sud	6.999	9.578	- 2.580	16.441
Valle d'Aosta	15.048	18.643	- 3.595	31.961
P.A. di Trento	13.234	14.530	- 1.286	29.014
P.A. di Bolzano	13.206	14.781	- 1.574	32.035
Friuli-Venezia Giulia	12.437	12.327	+ 109	27.059
Sicilia	7.041	10.053	- 3.013	16.087
Sardegna	8.469	11.405	- 2.936	19.120
Rss	8.814	11.225	- 2.412	19.910
Rss Nord	12.909	13.643	- 734	28.778
Rss Sud	7.395	10.388	- 2.993	16.839
Italia	10.915	10.455	+ 460	24.470

Fonte: A. STADERINI e E. VADALÀ, *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali*, cit.

tano invece debitrice tutte le Rss, anche quelle del Nord (con la sola eccezione del Friuli-Venezia Giulia); tutte le Rso del Sud e quelle più piccole del Centro (Umbria, Abruzzo e Molise). Interessante osservare la forbice del flusso redistributivo: mentre il cittadino della Lombardia risulta “creditore” mediamente di 4.601 euro all’anno, il cittadino della Calabria risulta “debitore” per una cifra quasi equivalente, 4.079 euro.

Se ciò può non sorprendere visto che il Pil *pro capite* della Calabria è esattamente la metà di quello della Lombardia, di certo sorprende la posizione delle Rss del Nord con particolare riferimento ai casi della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige. La Valle d'Aosta con un Pil *pro capite* superiore a quello della Lombardia, risulta infatti essere fra le maggiori "debitrici", non così lontana dalla Calabria, con un "debito" pari a 3.595 euro *pro capite*, superiore perfino a quello della Sicilia che presenta un Pil *pro capite* a suo confronto dimezzato. Simile la Provincia autonoma di Bolzano, in assoluto la più ricca d'Italia, che pure risulta essere "debitrice", con un saldo negativo analogo a quello dell'Abruzzo che invece presenta un Pil inferiore del 40%; lo stesso la Provincia autonoma di Trento, a sua volta a "debito", sebbene con uno squilibrio minore in relazione al Pil. Il fatto che il Friuli-Venezia Giulia, pur avendo le competenze e le prerogative delle Rss, peraltro con un Pil in linea con la media italiana, risulti essere a "credito" la dice lunga sull'insostenibilità della spesa di alcune Rss, *in primis* la Valle d'Aosta. Complessivamente, le Rss risultano essere "debitrici" alla stregua delle Rso del Sud e anche di più se l'analisi si limita al confronto fra le sole Regioni del Mezzogiorno. Per quanto riguarda invece le Rso "debitrici", esiste una chiara corrispondenza fra l'entità del "debito" e il livello del Pil. Si distinguono però per un "debito" sproporzionato rispetto al Pil la Liguria, l'Umbria, il Molise e la Basilicata.

4. La riforma: il federalismo fiscale in Italia

I dati presentati nelle sezioni precedenti consentono di delineare il complesso quadro problematico che sta alla base dell'intervento di riforma: *a)* il divario fra il Nord e il Sud del paese, ben evidenziato dai dati sul Pil *pro capite*, che si traduce in un gettito fiscale differenziato, che alimenta flussi redistributivi interregionali; *b)* l'inefficienza e la scarsa responsabilizzazione della spesa regionale, *in primis* quella sanitaria, un problema che non è circoscritto alle sole Regioni del Mezzogiorno e che pure concorre alla redistribuzione interregionale; *c)* la questione delle Rss e l'insostenibilità dei loro livelli di spesa.

In tale quadro si muove la legge delega 42/2009 per l'attuazione del federalismo fiscale che, innanzitutto, intende recuperare efficienza nella spesa pubblica attraverso l'introduzione del "costo standard"

quale nuovo criterio per il finanziamento del fabbisogno regionale. Tale criterio si sostituisce a quello della “spesa storica” che finanziava il fabbisogno quale livello di spesa determinatosi negli anni precedenti a prescindere dall’efficienza gestionale, arrivando al paradosso che tanto più inefficiente la spesa regionale tanto maggiori i finanziamenti. Con la riforma, il fabbisogno di cui sarà assicurata la copertura integrale, anche attraverso trasferimenti perequativi a carico dello Stato, verrà invece definito sulla base del costo standard, inteso come “costo giusto” delle prestazioni derivante dalla media dei costi sostenuti dalle Regioni più efficienti usate come *benchmark*. Si tratta di un intervento correttivo volto a razionalizzare la spesa regionale e, conseguentemente, a ridimensionare i flussi redistributivi meno virtuosi. La legge delega sul federalismo fiscale rafforza poi l’autonomia finanziaria delle Regioni ancorandola al gettito fiscale del loro territorio attraverso la previsione di nuovi, sebbene limitati, tributi propri e una maggiore compartecipazione a tributi erariali. Proseguendo sulla linea delle riforme operate nella seconda metà degli anni '90, l'intento è quello di consolidare e, al tempo stesso, ampliare il livello di autonomia conseguito dalle Rso, responsabilizzando maggiormente le amministrazioni regionali alla copertura della spesa attraverso l'impiego di risorse provenienti dal loro territorio, siano queste tributi propri (“stabiliti” o “applicati”¹⁹), quote di tributi erariali di pertinenza territoriale o entrate patrimoniali.

Coerentemente ai divari regionali visti e in attuazione del terzo comma dell'art. 119 della Costituzione, la legge delega prevede meccanismi perequativi volti a livellare la diversa capacità fiscale delle Regioni e assicurare la copertura dei “livelli essenziali delle prestazioni”, soprattutto in materia di sanità, istruzione e assistenza sociale, su tutto il territorio nazionale. La perequazione, che rappresenta il flusso redistributivo espressamente previsto per superare i divari territoriali, verrà operata in parte attraverso la definizione delle quote di compar-

(19) Stabiliti con legge regionale (tributi propri “autonomi”) oppure definiti da legge statale e applicati dai governi regionali (tributi propri “derivati”).

tecipazione ai tributi erariali, e in parte attraverso la predisposizione di fondi specifici. Inoltre, la riforma prevede interventi finanziari speciali a favore delle Regioni del Mezzogiorno al fine di promuovere politiche di sviluppo che possano, nel lungo periodo, operare una riduzione del divario esistente fra la loro capacità fiscale e quella delle altre Regioni.

Per quanto riguarda i decreti attuativi della legge delega, la netta vittoria della Lega Nord alle elezioni regionali del 2010 ha imposto un'accelerazione alla messa in opera del federalismo fiscale, un impegno che sta alla base dell'alleanza di governo fra la Lega, che sulla questione fiscale ha centrato il proprio programma federalista, e il Popolo della Libertà, e si è giunti rapidamente al primo decreto attuativo, il d.lgs. 85/2010. Si tratta del c.d. "federalismo demaniale", che prevede l'attribuzione di beni del demanio pubblico alle Regioni (e ai governi locali) al fine di assicurare loro un patrimonio da valorizzare economicamente. L'idea è che le entrate patrimoniali possano conoscere un significativo miglioramento accrescendo la capacità delle Regioni di finanziarsi con risorse proprie. Ma il percorso attuativo del federalismo fiscale si preannuncia ancora lungo e molte sono le criticità da risolvere a suo riguardo²⁰. Innanzitutto la concreta definizione dei costi standard che, di fatto, consentirà di marcare il confine fra le amministrazioni regionali efficienti e quelle inefficienti; in secondo luogo, l'esatta messa a punto dei meccanismi perequativi in grado di assicurare, da un lato, il finanziamento integrale dei "livelli essenziali delle prestazioni" (peraltro ancora in via di definizione) nei settori fondamentali per i diritti di cittadinanza sociale quali sanità, assistenza e istruzione; dall'altro, ridurre il divario nella capacità fiscale delle Regioni. Una riforma complessa, intorno alla quale il consenso delle Regioni è ancora incerto e le forze politiche risultano

(20) Cfr. A. ZANARDI, *È ancora lunga la strada dell'Italia federale*, in www.lavoce.info, 11 gennaio 2011.

(21) Significativa la frattura consumata all'interno della maggioranza di governo fra Futuro e Libertà e Lega Nord su una diversa visione, più o meno solidale, del federalismo fiscale. Cfr. A. PANEbianco, *Destra moderna o Lega Sud?*, in *Il Corriere della Sera*, 7 settembre 2010.

divise²¹. Tuttavia, una intesa fra le Regioni e il governo nazionale è stata recentemente trovata intorno alla bozza di un nuovo decreto che dovrebbe dare sostanziale attuazione alla legge delega sul federalismo fiscale²². Si tratta di un corposo provvedimento, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 6 ottobre 2010, che affronta la questione dei costi standard in campo sanitario e delinea il nuovo fisco regionale. Sui contenuti del provvedimento sono state però sollevate molte perplessità e prevale fra gli osservatori una sostanziale delusione rispetto alle aspettative. La nuova finanza regionale pare infatti discostarsi molto poco dall'assetto vigente: le entrate tributarie regionali restano le stesse (IRAP, addizionale IRPEF, compartecipazione all'IVA) con qualche margine di manovra in più per i governi regionali (specie sull'addizionale IRPEF) ma comunque limitato dall'obiettivo di non aumentare la pressione fiscale²³. I tributi propri delle Regioni restano dunque di natura "derivata", definiti cioè da legge statale, e manca lo spazio per tributi effettivamente "autonomi", stabiliti con legge regionale, elemento qualificante per un assetto di vero federalismo fiscale. Anche per quanto riguarda la specifica definizione dei costi standard in materia sanitaria i meccanismi indicati non sembrano particolarmente innovativi rispetto a quelli già in vigore sebbene la definizione dei parametri sulla base di Regioni *benchmark* dovrebbe migliorare l'efficienza della spesa²⁴.

Ma ciò che più sorprende e delude è l'incerta applicazione della riforma alle Rss. Secondo la legge 42/2009 le Rss dovranno partecipare, diversamente dal passato, agli obiettivi di perequazione e solidarietà territoriale e anche per le Rss si prevede il "graduale" superamento del criterio della spesa storica. In linea di principio, dunque, la riforma dovrebbe consentire quanto meno di avvicinare i sistemi finanziari

(22) Si veda l'articolo *Regioni e governo siglano l'intesa sul federalismo fiscale. Premi a chi rispetta il patto di stabilità*, in *Il Sole-24 Ore*, 16 dicembre 2010.

(23) Cfr. A. ZANARDI, *Il nuovo fisco regionale? Quello di prima*, in www.lavoce.info, 12 ottobre 2010.

(24) Si vedano M. BORDIGNON, N. DIRINDIN, *Costi standard: nome nuovo per vecchi metodi*, in www.lavoce.info, 29 settembre 2010; V. MAPELLI, *Se il costo standard diventa inutile*, in www.lavoce.info, 8 ottobre 2010.

delle Rso e delle Rss, superando i privilegi del passato e vincolando a parametri di efficienza la spesa delle Rss²⁵. Tuttavia le modalità di applicazione dei decreti attuativi alle Rss dovranno essere negoziate fra ciascuna Regione e il governo centrale attraverso tavoli di trattativa bilaterale e nel rispetto degli statuti speciali. A tale riguardo va segnalata la mobilitazione delle Rss volta a difendere la propria specialità e limitare gli svantaggi che possono derivare dalla riforma. In particolare, le Rss del Sud (Sicilia e Sardegna) hanno dichiarato, per voce dei rispettivi Presidenti (Raffaele Lombardo e Ugo Cappellacci), la non applicabilità dei costi standard sanitari e ribadito la necessità di negoziare la loro partecipazione agli obiettivi perequativi del federalismo fiscale sulla base di una ricognizione dello stato di bisogno dei propri territori in termini sia di trasferimenti finanziari speciali che di investimenti per le infrastrutture²⁶. Resta dunque ancora incerto se e in che misura la riforma del federalismo fiscale potrà effettivamente incidere sulla spesa delle Rss e ridurre la condizione di privilegio di cui queste Regioni hanno fino ad oggi goduto.

(25) Cfr. A. ZOPPOLATO, *Brevi note riguardanti l'impatto del federalismo fiscale sul regime finanziario delle Regioni a statuto speciale: commento all'art. 27 della legge n. 42/2009*, in www.diritto.it, 28 maggio 2009.

(26) Si vedano gli articoli: *Cappellacci convoca le Regioni speciali*, in *Alguer*, 13 ottobre 2010; *Lombardo "il ribelle" sul federalismo fiscale: "Per le Regioni a statuto speciale non ha nessun valore"*, in www.SiciliaInformazioni.com, 14 ottobre 2010.