

Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata (*)

Brunetta Baldi

Abstract

L'analisi comparata delle Rss sotto il profilo finanziario mostra significative differenze con riferimento alla struttura sia delle entrate che delle spese. Le diversità emergono anche nel rapporto negoziale con lo Stato e nelle modalità di attuazione della riforma del federalismo fiscale. Simili differenze evidenziano elementi di "specialità nella specialità" e nel loro insieme arrivano a delineare due diversi regimi di autonomia finanziaria, quello "avanzato" del Nord e quello "debole" delle Isole. Il primo si avvicina ad un modello di federalismo fiscale consolidato e responsabile: territorializzazione dei tributi, elevata capacità fiscale, esercizio di ampie competenze di spesa e negoziazione di accordi bilaterali con lo Stato per la contribuzione agli obiettivi nazionali di perequazione e solidarietà. Il secondo invece mostra una maggiore dipendenza dai trasferimenti statali, bassa capacità fiscale, un'autonomia di spesa poco responsabile e si caratterizza per un rapporto conflittuale con lo Stato. La frattura socio-economica fra il Nord e il Sud del paese segna profondamente il sistema delle Rss ponendo le Isole (Sicilia e Sardegna) su un piano diverso rispetto alla possibilità di costruire il federalismo fiscale.

Le Regioni a cui la Costituzione (art. 116) riconosce "forme e condizioni speciali di autonomia, secondo i rispettivi statuti adottati con legge costituzionale", comprese le Province autonome di Trento (TN) e Bolzano (Bz) che costituiscono il Trentino-Alto Adige (TAA), presentano profonde differenze fra loro.

(*) Desidero ringraziare Gianluca Gardini, Francesco Palermo, Stefania Profeti e Patrik Vesán che hanno letto e commentato una prima versione di questo saggio, fornendomi osservazioni preziose.

Al di là delle diversità culturali ed istituzionali, relative alle ragioni della autonomia e alle competenze attribuite, come ricordate da Francesco Palermo nel saggio introduttivo a questo numero monografico e richiamate nei contributi sui casi regionali, ci sono importanti differenze dal punto di vista dimensionale ed economico. La popolazione che risiede nelle Regioni a statuto speciale (Rss) supera di poco i 9 milioni di abitanti, pari al 15% del totale nazionale¹, ma ai 128 mila abitanti della Valle d'Aosta (VA), o al mezzo milione di residenti della Provincia autonoma di Trento (PAT) o di quella di Bolzano (PAB), si contrappongono gli oltre 5 milioni di abitanti della Sicilia, con la Sardegna e il Friuli-Venezia Giulia (FVG) in posizione intermedia (rispettivamente 1,2 e 1,7 milioni di abitanti). Altrettanto differenziato risulta il PIL *pro capite*, con le Rss del Nord al di sopra della media italiana, sebbene il FVG meno rispetto alle altre, a fronte di una posizione molto più arretrata di Sicilia e Sardegna (tab. 1).

Simili differenze si ripercuotono sul regime finanziario delle Rss, determinando una diversità anche nelle relazioni con lo Stato. Le Rss del Sud² hanno goduto di finanziamenti speciali a supporto dello sviluppo (es. Fondo nazionale per la solidarietà in Sicilia, Piano di rinascita in Sardegna) oltre che di più consistenti trasferimenti, inclusi i fondi strutturali europei, sperimentando, di fatto, una maggiore dipendenza finanziaria dal governo nazionale. Lo stesso il FVG, almeno per quanto riguarda il suo passato, quando, prima del suo *take off*, ha beneficiato di cospicui interventi statali a supporto delle sue politiche regionali. La VA e il TAA (specie la Provincia autonoma di Bz), sono invece Regioni economicamente consolidate, con un'elevata capacità fiscale che le pone in una condizione di minore dipendenza dai trasferimenti centrali. Inoltre, significativamente connotate, come sottolineato da Francesco Palermo, in termini di specialità culturale, con particolare riferimento alla presenza di un *cleavage* linguistico. Tale particolarità

(1) Il dato preciso è 9.127.638 residenti su un totale di 60.626.442. Rilevazioni ISTAT, popolazione residente al 1° gennaio 2011. Cfr. www.istat.it.

(2) Sebbene l'inclusione della Sardegna fra le Regioni del Sud risulti controversa in letteratura, nel presente saggio questa definizione consente di evidenziare meglio le differenze fra le Isole e le restanti Rss.

si è tradotta, sul piano politico, nella presenza di forti partiti autonomisti: l'Union valdôtaine (Uv) e la Südtiroler Volkspartei (Svp), da sempre al governo delle rispettive Regioni, con ampie maggioranze politiche³. Tali partiti hanno assicurato stabilità nell'azione di governo e, coerentemente alla propria natura, sono stati molto attivi nella difesa dell'autonomia speciale dei loro territori, costruendo con costanza e determinazione un rapporto negoziale con lo Stato. Diverso il caso del Partito sardo d'Azione (PSDAz), una forza autonomista storica che ha governato la Sardegna, sebbene in modo discontinuo e comunque in coalizione con partiti nazionali. Il PSDAZ non ha potuto contare sul medesimo consenso elettorale, rispetto all'Uv o alla Svp, e non pare avere fatto differenza nella condizione di "autonomia dipendente" che da sempre caratterizza la Sardegna, non solo sul piano economico e finanziario ma anche su quello politico⁴. Analogo, ma solo per certi versi, il Fvg che non ha mai espresso un proprio partito autonomista ed è da sempre guidato da forze politiche nazionali, alle quali si è aggiunta, dal 2008, la Lega Nord. Una Regione che non presenta una specificità politica o linguistica propria, ma che resta, nella prospettiva dello Stato, strategica data la sua posizione di "porta" sull'Est⁵. Diversa ancora la Sicilia, la cui autonomia speciale si riconduce storicamente all'azione del Movimento indipendentista siciliano e oggi, dopo essere stata a lungo governata da partiti nazionali, rivive una stagione di attivismo autonomista grazie al Movimento per le Autonomie (MPA) del suo Presidente, Raffaele Lombardo.

Nell'insieme il quadro delle Rss risulta dunque molto articolato e complesso oltre che frammentato e del tutto specifico per le diverse realtà: tanto sul piano politico e culturale quanto su quello demografico ed

(3) L'Uv è sempre stata il partito di maggioranza relativa in VA; la Svp ha avuto la maggioranza assoluta dei consensi nella PAB fino al 2008 e ancora oggi detiene la maggioranza assoluta dei seggi consiliari. Per approfondimenti sul sistema partitico e sulle elezioni delle Rss, si veda G. BALDINI e S. VASSALLO (a cura di), *Elezioni, assemblee e governi regionali (1947-2000)*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2000, numero monografico.

(4) Si rinvia al saggio di C. Pala.

(5) Si rinvia all'analisi di G. Ieraci. Si veda anche L. COEN, *Specialità e asimmetrie: la Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Astrid Rassegna*, gennaio 2012.

economico le Rss presentano ciascuna proprie specificità che rendono ogni caso in larga misura a sé stante, concorrendo a determinare forme di “specialità nella specialità” o, come osservato da Francesco Palermo, declinando la “specialità al plurale”.

1. L'autonomia finanziaria

Le modalità di finanziamento delle Rss sono definite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione. L'analisi dei casi mostra come ogni statuto abbia, in misura maggiore o minore, conosciuto significativi ritardi attuativi negli aspetti relativi all'ordinamento finanziario. Oggi, a distanza di oltre sessant'anni dall'avvio dell'esperienza delle Rss, tali ritardi possono dirsi sostanzialmente risolti, per quanto rimangano alcune situazioni sospese, soprattutto nel caso della Sardegna.

Nel corso della sua evoluzione, il regime finanziario delle Rss ha conosciuto frequenti modifiche e ridefinizioni connesse alle più generali riforme della finanza pubblica. Si pensi all'impatto della riforma tributaria del 1971 che ha soppresso numerose imposte il cui gettito spettava alle Rss⁶, aprendo una lunga stagione di incertezza finanziaria (regime transitorio) nel corso della quale il divario fra le risorse spettanti e le risorse effettivamente trasferite a titolo di compensazione ha raggiunto livelli tali da alimentare aspri conflitti con lo Stato. Oppure alle leggi finanziarie che hanno spesso apportato modifiche al regime di tutte o singole Rss, magari disponendo il trasferimento di nuove competenze di spesa precedentemente in carico allo Stato. Per non parlare delle riforme degli anni novanta che hanno dato avvio al federalismo fiscale su tutto il territorio nazionale, nel quadro di un profondo ripensamento dei rapporti centro-periferia e di rilancio del regionalismo italiano, attraverso l'introduzione di nuovi tributi regionali estesi alle Rss. Non ultima, l'introduzione del patto di stabilità interno che, dopo una iniziale esclusione⁷, oggi vincola anche le Rss

(6) Il riferimento è alla legge 825/1971 con cui si delegava al governo la riforma del sistema tributario nazionale.

(7) L'esclusione delle Rss ha riguardato i primi tre esercizi finanziari, ovvero 1999-2001.

in vista del contenimento del deficit pubblico. Simili trasformazioni vanno comprese alla luce sia della necessità di coordinamento con la finanza statale, nel rispetto dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica, sia della più specifica esigenza di raccordare le modalità di finanziamento delle Rss a quelle delle Regioni a statuto ordinario (Rso) che, sebbene nate quasi trent'anni dopo, sono divenute entità di governo territoriale consolidate nel paese.

1.1. Il rapporto con lo Stato

Il processo di progressiva definizione e ridefinizione dell'autonomia finanziaria delle Rss ha proceduto sulla base di rapporti spesso conflittuali con lo Stato. Le negoziazioni fra le Rss e lo Stato sono state ricorrenti, talvolta istituzionalizzate attraverso conferenze specifiche o incontri annuali, nel rispetto della natura pattizia dei procedimenti di revisione e attuazione dell'ordinamento finanziario prevista dagli statuti speciali. Tuttavia, non sono mancati ritardi e inadempienze da parte dello Stato, così come sue decisioni unilaterali che hanno imposto modificazioni o impugnato provvedimenti regionali. Il contenzioso intergovernativo in materia finanziaria risulta diffuso a tutte le Rss, con numerosi ricorsi presentati alla Corte costituzionale. La conflittualità nel rapporto con lo Stato ha talora trovato una mediazione e ricomposizione su base politica, laddove esistevano sintonie fra le forze politiche al governo della Regione e quelle al governo nazionale; ma spesso tali sintonie non sono state sufficienti a dirimere la contesa e a risolvere il conflitto. Emblematico il caso sardo, dove l'aspro confronto sulla "vertenza entrate" si trascina da anni a prescindere dai cosiddetti "governi amici".

Nel rapporto con lo Stato, le Rss mostrano però capacità negoziali differenziate che sembrano riflettere le diverse condizioni economiche ma anche le ragioni più profonde dell'autonomia e le modalità storiche con cui sono giunte alla specialità. In particolare, dalle analisi condotte sui casi regionali emerge il profondo dualismo che caratterizza il nostro paese, con le Rss del Nord tendenzialmente più forti nel rapporto negoziale con lo Stato, in difesa di un'autonomia finanziaria che trae impulso dallo sviluppo avanzato dei territori e trova giustificazione nel maggior numero di competenze ad esse attribuite, mentre le Rss del Sud si presentano tendenzialmente più deboli data la mi-

nore capacità fiscale, la maggiore dipendenza dai trasferimenti statali e le più limitate competenze di spesa⁸. Tuttavia, la frattura Nord/Sud non spiega interamente la variabilità fra le Rss. Nel rapporto con lo Stato, la Sardegna presenta una debolezza maggiore rispetto alla Sicilia, che pare riflettere le diverse origini storiche dell'autonomia. Lo stesso, con riferimento alle Rss del Nord, può dirsi per il FVG, la cui autonomia risulta più contenuta rispetto a quella della VA o del TAA, Regioni profondamente segnate da una specialità storico-linguistica che, come già osservato, hanno dato vita a forti partiti politici che operano e governano in difesa della loro autonomia.

1.2. *Rss vs. Rso*

Le Rss sono state a lungo le uniche Regioni italiane dato il ritardo attuativo con cui sono nate le Rso. Le Rss erano già entità consolidate nelle funzioni di governo del territorio quando l'esperienza delle Rso ha preso avvio. Lo sviluppo successivo delle Rso, al di sotto delle attese e delle potenzialità, ha poi accresciuto le debolezze originarie, ampliando la distanza con le Rss. A partire dagli anni novanta, le Rso hanno però conosciuto un progressivo rafforzamento, al punto che la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, pur ribadendo la distinzione fra i due tipi di Regione, e dunque le ragioni della specialità (art. 116), ha aperto la strada per una crescente convergenza con le Rss. D'altronde, le numerose riforme degli anni novanta avevano già operato in questa direzione: si pensi alla regionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale con la presa in carico della spesa sanitaria da parte di tutte le Regioni; all'ampio e generalizzato decentramento operato con la riforma Bassanini; alla legge elettorale 43/1995 che ha mosso i primi passi verso l'elezione diretta dei presidenti⁹ e, non ultimo, al potenziamento della finanza regionale "propria" con l'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale regionale IRPEF.

(8) Sul punto si veda G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, p. 453-487.

(9) Sebbene la maggior parte delle Rss abbia seguito il modello dell'elezione diretta previsto per le Rso, si ricorda che in VA e nella PAB il Presidente è ancora eletto dal Consiglio. Si tratta dunque di una convergenza non ancora completa.

Tab. 1. *Le entrate finanziarie delle Rss, anno 2010, in % sul totale¹*

Regioni	Tributi propri	Compartecipazioni	Trasfer. correnti	Trasfer. invest.	Entrate patrim.	Mutui	Totale %	Totale milioni euro	Totale pro capite in euro	Pro capite in euro (2009)
Val d'Aosta ²	8,9	81,1	1,2	1,5	2,2	5,1	100,0	1.525	11.893	26.756
PA Bolzano	10,1	75,5	1,2	9,6	3,6	-	100,0	4.503	8.870	27.169
PA Trento	11,0	83,7	0,1	3,7	1,5	-	100,0	4.100	7.744	24.294
Friuli-V.G.	15,4	66,1	3,0	1,7	9,9	3,9	100,0	5.782	4.679	22.169
Sicilia	10,9	48,7	14,5	13,7	12,2	-	100,0	18.944	3.750	13.631
Sardegna	9,2	64,3	2,2	3,3	2,1	18,9	100,0	9.544	5.697	15.895
Tot. Rss	11,0	61,4	7,2	8,2	7,5	4,7	100,0	44.398	4.864	-
Tot. Rso	33,2	39,0	6,2	4,3	3,2	14,1	100,0	139.011	2.699	-
Totale milioni euro	51.025	81.424	11.902	9.663	7.759	21.635	-	183.409	3.025	20.043

(1) I dati della tabella possono mostrare alcune incongruenze con quelli presentati nei saggi precedenti per varie ragioni: non sempre gli anni finanziari sono gli stessi, non sempre si tratta di dati di competenza (talvolta sono di cassa), se si tratta di dati di previsione ci può essere differenza fra accertamenti iniziali e accertamenti finali. La diversità delle fonti implica infatti una differente modalità di raccolta dei dati, determinando possibili incongruenze. Volendo comparare tutti i casi analizzati si è optato per la fonte ISSIRFA CNR (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini") che presenta dati omogenei su tutte le Regioni italiane rilevati sulla base di una stessa metodologia (dati di competenza, bilanci di previsione, accertamenti iniziali).

(2) Rispetto ai dati ISSIRFA si è operata una rielaborazione sottraendo la somma erogata dallo Stato alla Regione in sostituzione dell'Iva da importazione dalla colonna dei trasferimenti correnti portandola invece in quella delle partecipazioni.

Fonte: ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, vol. 33, 2011 e dati ISTAT.

Ciò nonostante, restano differenze importanti. Certamente nelle competenze e nel rapporto con gli enti locali, dove tali differenze, come visto nei saggi precedenti e come riprenderemo nel prossimo paragrafo, si ripercuotono sulla spesa delle Rss. Ma soprattutto, differenze nelle forme assunte dall'autonomia finanziaria e dai processi ad essa sottesi. La specialità delle Rss resta ancora tale sotto il profilo finanziario, una specialità che la legge 42/2009 di riforma del federalismo fiscale non ha messo in discussione, prevedendo un nuovo regime finanziario per le sole Rso e aprendo la via negoziale con le Rss per definire le loro modalità di partecipazione al nuovo assetto della finanza pubblica.

Sicuramente le Rss dispongono di risorse finanziarie nettamente superiori alle Rso: con una popolazione pari al 15% del totale presentano entrate finanziarie che sono circa 1/3 di quelle delle Rso, con una media *pro capite* di 4.864 euro contro 2.699 (+80,2%) (tab. 1). La struttura delle entrate delle Rss è del tutto simile a quella delle Rso: tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali, trasferimenti (correnti e per investimento, inclusi quelli dell'UE), entrate patrimoniali (extra-tributarie) e indebitamento (mutui). La differenza con le Rso sta nel volume e nella combinazione di tali entrate.

1.3. *Le modalità di finanziamento delle Rss*

Il connotato più significativo dell'autonomia finanziaria delle Rss è costituito dalle *compartecipazioni* ai tributi erariali che rappresentano la fonte prevalente di finanziamento: mediamente il 61,4%, ma con punte superiori all'80%, contro il 39% delle Rso (tab. 1). Sebbene le compartecipazioni assumano tecnicamente la forma di trasferimento, in quanto i tributi non vengono trattenuti direttamente dalle Regioni (con l'eccezione, peraltro recente, del Fvg) ma a queste tornano per la quota spettante dopo il prelievo operato dallo Stato (un meccanismo tortuoso, a tratti perverso, sulla base del quale si sono spesso accumulati ritardi e, dunque, crediti nei confronti dello Stato, come ben evidenziato dalla "vertenza entrate" della Sardegna), esse differiscono dai trasferimenti per la mancanza di vincoli di destinazione, potenziando in questo la discrezionalità di spesa delle Rss, e soprattutto per essere legate all'andamento dell'economia locale, consistendo in quo-

te del gettito fiscale prodotto da ciascuna Regione. In tal senso, esse rafforzano il legame fra la finanza regionale e il territorio, secondo i presupposti propri del federalismo fiscale.

Le quote di compartecipazione ai tributi erariali previste dagli statuti variano tuttavia da caso a caso, presentando elementi di “specialità nella specialità”. La tabella 2 sintetizza il quadro al 2010, al termine delle trasformazioni ricostruite nei saggi precedenti, incluse quelle più recenti prodotte dagli accordi siglati in relazione alla legge 42/2009. Tale quadro conferma la diversità all’interno delle Rss ma anche una tendenza comune alla stabilizzazione e all’uniformità. Nel corso dell’evoluzione finanziaria delle Rss le quote di compartecipazione si sono infatti estese a sempre maggiori tributi e ampliate nell’incidenza percentuale, talvolta in attuazione del dettato statutario, talvolta in seguito a sue modificazioni, accorciando la distanza con la Sicilia, la quale vanta, fin dalle origini, un primato indiscusso, assicurandosi il gettito integrale di tutti i tributi erariali riscossi sul territorio (ad eccezione dell’imposta sul consumo dei tabacchi, delle imposte di fabbricazione e dei proventi sul lotto). Oggi la VA, soprattutto in seguito all’accordo negoziato nel 2009, presenta un regime equiparabile, seppure non equivalente; e pure la PAB e la PAT, grazie all’Accordo di Milano, presentano quote di compartecipazione molto elevate, sebbene non integrali. Resta la distanza storica con il Fvg e la Sardegna, le due Regioni più deboli sotto il profilo dell’autonomia finanziaria, pur avendo comunque conosciuto, nel corso del loro sviluppo, un rafforzamento delle quote e un ampliamento dei tributi compartecipati. Un’altra tendenza comune, che ha assunto particolare importanza per le Province autonome di TN e Bz ma che è emersa anche in altri casi, è quella del definitivo passaggio dal sistema delle quote variabili a quello delle quote fisse. Sono oramai scomparse le compartecipazioni in quota variabile, la cui entità non era stabilita in modo definitivo dagli statuti ma rinviava a periodiche contrattazioni con il governo nazionale. Ciò ha permesso alle Rss non solo di ridurre l’incertezza sulle risorse finanziarie disponibili, con benefici effetti sulla programmazione di lungo termine, ma anche, come osservato da Sara Parolari e Alice Valdesalici, di superare definitivamente la logica volta a valutare lo stato di fabbisogno, quella tipica dei trasferimenti statali, per ab-

Tab. 2. *Compartecipazioni ai principali tributi erariali, situazione al 2010*

Tributi	VA	PAT	PAB	FVG	Sicilia	Sardegna
IRPEF	10/10	9/10	9/10	6/10	10/10	7/10
IRPEG/ITRES	10/10	9/10	9/10	4,5/10	10/10	7/10
IVA	10/10	7/10	7/10	9,1/10	10/10	9/10
IVA sulle importazioni	10/10	9/10	9/10	-	10/10	9/10
Ritenute su interessi e redditi da capitale	10/10	9/10	9/10	6/10	10/10	7/10
Imposta di bollo e di registro	9/10	9/10	9/10	-	10/10	9/10
Imposte su successioni e donazioni	10/10	- 1	- 1	-	10/10	5/10
Imposte ipotecarie	9/10	- 1	- 1	-	10/10	9/10
Tasse di concessione governativa	9/10	9/10	9/10	-	10/10	9/10
Tasse automobilistiche	10/10	9/10 ²	10/10 ²	-	10/10	9/10
Imposta sull'energia elettrica	10/10	10/10	10/10	9/10	10/10	9/10
Imposta sul consumo dei tabacchi	10/10	9/10	9/10	9/10	-	9/10
Canoni per utilizzo acque pubbliche	9/10	9/10	9/10	9/10	10/10	10/10
Proventi del lotto (al netto delle vincite)	9/10	- 1	- 1	-	-	7/10
Imposte di fabbricazione	9/10	9/10	9/10	-	- ³	9/10
Altri tributi comunque denominati	9/10	9/10	9/10	-	10/10	7/10

(1) Queste imposte risultano comunque compartecipate ma percepite non dalle Province autonome bensì dall'amministrazione della Regione Trentino-Alto Adige.

(2) Secondo l'Accordo di Milano le tasse automobilistiche potranno assumere la forma di tributi propri disciplinati da leggi provinciali.

(3) Ad eccezione di quelle sugli alcolici per la quale la compartecipazione è dei 10/10.

Fonte: Elaborazione propria sulla base dei saggi precedenti e dei dati contenuti in A. FABBRINI *et al.*, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, in *Economia pubblica*, n. 5-6, 2008, p. 43-76.

bracciare invece il principio della territorialità dei tributi, potenziando dunque il legame con la capacità fiscale del territorio.

I *tributi propri* rappresentano, per molti versi, la nota dolente delle Rss. In una prospettiva di federalismo fiscale, o comunque di piena autonomia finanziaria, nella quale le Rss si sono, idealmente e concretamente, mosse fin dalle origini, potrebbe sorprendere lo spazio limitato assunto dalla finanza propria. Il principio di territorialità dei tributi sopra richiamato, quello della corrispondenza fra il centro di prelievo e quello della spesa e, non ultimo, quello della responsabilizzazione finanziaria, tutti principi basilari della teoria del federalismo fiscale, troverebbero infatti piena realizzazione nello sviluppo di una fiscalità propria. Invece le Rss, a cui gli statuti hanno da sempre riconosciuto il potere di stabilire tributi propri in autonomia, non si sono mai avvalse di tale facoltà e, come evidenziato dall'analisi dei casi, presentano come tributi regionali quelli introdotti con le riforme degli anni novanta, comuni alle Rso, fra i quali, *in primis*, l'IRAP e l'addizionale IRPEF¹⁰. Tributi "propri" ma non "autonomi" bensì "derivati": tributi il cui gettito viene attribuito alle Regioni ma istituiti e regolati da leggi statali, espressione quindi del potere impositivo statale e non dell'autonomia regionale¹¹. Su tali tributi le Rss, alla pari delle Rso, si sono viste riconoscere margini di manovrabilità, relativamente alle aliquote, esenzioni, detrazioni e deduzioni. Tali margini possono consentire lo sviluppo di alcune linee di politica fiscale propria, ma questo non toglie che sul piano della finanza propria le Rss non sembrano presentare specificità distintive e risultano equiparabili alle Rso. Ancora più sorprendente il dato della tabella 1, che mostra come le entrate finanziarie delle Rss siano coperte solo per l'11% da tributi propri contro il 33,2% delle Rso. In altri termini, le Rso possiedono una finanza propria più incisiva rispetto alle Rss e, in tal senso, risultano più responsabilizzate sul piano fiscale.

(10) Altri tributi propri, di incidenza meno significativa, anche questi comuni alle Rso, sono le tasse automobilistiche, la tassa regionale per il diritto allo studio, quella per l'abilitazione professionale e quella speciale sui rifiuti.

(11) La distinzione fra tributi propri "derivati" e tributi propri istituiti con legge regionale, cosiddetti "autonomi", vede il proprio fondamento nella legge 42/2009, art. 7.

Simili conclusioni, che certamente sottolineano una “incompiutezza” dell’autonomia finanziaria delle Rss¹², vanno però meglio comprese e in parte riviste alla luce di alcune considerazioni emerse dall’analisi dei casi. Innanzitutto, il complesso sistema di vincoli normativi, derivante dalla necessità di raccordare il potere impositivo autonomo delle Rss con il sistema tributario statale e con la legislazione comunitaria, ha ostacolato i tentativi operati dalle Rss di avvalersi di tale facoltà. Emblematico il caso della Sardegna, le cui c.d. “tasse sul lusso”, varate dall’amministrazione del Presidente Soru, sono risultate inapplicabili sulla base di una sentenza della Corte costituzionale; lo stesso per quanto riguarda la c.d. “tassa sul tubo” della Regione siciliana, dichiarata illegittima dalla Corte di Giustizia Europea¹³. In secondo luogo, il sistema delle compartecipazioni unito ai trasferimenti statali ha assicurato alle Rss risorse più che sufficienti per fronteggiare il loro fabbisogno, un fatto ben esemplificato dalla esperienza degli avanzi di amministrazione delle Rss del Nord; in altri termini, nell’assenza di una necessità effettiva, sono mancati gli incentivi all’utilizzo in proprio della leva fiscale. Infine, l’elevata pressione fiscale che da tempo contraddistingue il nostro paese e che pure ha concorso a disincentivare lo sviluppo di una fiscalità propria: i tributi regionali andrebbero infatti ad aggiungersi a quelli erariali, rendendo tale decisione tendenzialmente improponibile sul piano politico. Peraltro risulterebbe difficile deliberare nuovi tributi regionali dato il divieto normativo della doppia imposizione: le Rss, come anche le RSO, non possono infatti stabilire tributi su beni o servizi già soggetti a imposizione statale, il che, data la pervasività dell’azione impositiva statale, riduce drasticamente lo spazio per una politica fiscale autonoma.

È però vero che nel nuovo quadro delineato dall’attuazione del federalismo fiscale il ricorso a forme di fiscalità propria potrebbe conoscere nuovi sviluppi, come ben evidenziato dall’analisi di Giuseppe Ieraci. A questo riguardo, va ricordato che, sulla base degli accordi siglati, la PAB, la PAT e il FVG hanno acquisito nuovi e ampi margini

(12) Si veda al riguardo l’analisi sviluppata nel saggio di G. Ieraci.

(13) Si rinvia ai saggi di C. Pala e di S. Profeti.

di manovrabilità sui tributi propri e compartecipati, superiori rispetto alle altre Rss e alle Rso, come sottolineato anche dalla Corte costituzionale (sentenza 357/2010). La Va non ha ancora conseguito lo stesso potere ma le negoziazioni in merito, come osserva Patrik Vesan, sono solo rinviate e riprenderanno a breve. Ciò significa che le Rss del Nord potrebbero, in un futuro prossimo, sperimentare nuove e più incisive forme di finanza propria.

I *trasferimenti statali*, altra modalità importante di finanziamento delle Rss, hanno assunto un peso differenziato a seconda dei casi, delineando in buona misura il dualismo fra il Nord e il Sud. La Sicilia, grazie anche ai finanziamenti speciali ottenuti attraverso il Fondo di solidarietà nazionale e, non ultimi, ai cospicui fondi strutturali europei ricevuti in quanto Regione in ritardo di sviluppo, è la Rss che gode dei maggiori trasferimenti, i quali rappresentano complessivamente quasi il 30% delle sue entrate (tab. 1). In parte diverso il caso della Sardegna, per la quale il Piano di rinascita, che presentava finalità simili al Fondo di solidarietà siciliano, ha conosciuto vicende tali da non portare all'isola risorse finanziarie significative¹⁴. Tuttavia, sebbene i dati del 2010, che risentono del blocco dei fondi FAS (Fondi per le aree sottoutilizzate) mostrino trasferimenti alla Sardegna molto inferiori alla Sicilia, è però vero che i dati del 2009 e soprattutto quelli del 2008, per i quali si rinvia al saggio di Carlo Pala, mostrano valori più simili. Per le Rss del Nord invece, soprattutto a seguito degli accordi per l'attuazione del federalismo fiscale e in coerenza con il consolidamento della loro autonomia finanziaria, i trasferimenti centrali sono divenuti sempre più marginali, soprattutto per la parte corrente¹⁵. Si distingue tuttavia il caso della PAB, dove i trasferimenti per investimento presentano un valore superiore alla media delle Rss (tab. 1)¹⁶. Differenze fra le Rss del Nord e quelle del Sud emergono anche in relazione all'*indebitamento*. Per quanto i dati della tabella 1 colgano

(14) Sul punto si veda, oltre al saggio di C. Pala, O. CHessa, S. PAJNO, *Specialità e asimmetrie: la Regione Sardegna*, in *Astrid Rassegna*, gennaio 2012.

(15) Per un'analisi approfondita si rinvia al saggio di S. Parolari e A. Valdesalici.

(16) Il dato trova conferma nell'analisi di E. Domoronek a cui si rinvia.

solo la sottoscrizione di nuovi mutui e prestiti e non lo stato di indebitamento, quest'ultimo si concentra in misura nettamente maggiore nelle Isole, con il primato detenuto dalla Sardegna sul quale pesa l'annosa "vertenza entrate" ovvero i mancanti introiti spettanti dallo Stato¹⁷.

1.4. *Le diversità fra i casi*

Se da una visione d'insieme delle modalità di finanziamento delle Rss si entra nello specifico dei casi analizzati, emergono molte diversità. La Sicilia presenta, almeno secondo il proprio statuto, il sistema finanziario più in linea con il modello duale, o della separazione, tipico del prototipo federale. Tuttavia, sebbene vengano distinte le imposte attribuite allo Stato da quelle il cui gettito è integralmente devoluto alla Regione, resta un regime lontano dal federalismo fiscale sia per l'inconsistenza della fiscalità propria che per il peso dei trasferimenti (compartecipazioni incluse). Tale regime è l'unico a non avere conosciuto evoluzione nel corso del tempo, salvo alcune parziali ridefinizioni riguardo ai trasferimenti statali. Il rapporto con lo Stato si presenta teso e conflittuale, anche, ma non solo, in vista dell'attuazione del federalismo fiscale, per il quale non è stato raggiunto alcun accordo, preferendo la strada del contenzioso costituzionale (cfr. paragrafo 3).

La PAB e la PAT si distinguono per un consolidamento progressivo della propria autonomia finanziaria che ha proceduto sempre più nella direzione della territorializzazione del prelievo fiscale (grazie all'ampliamento delle compartecipazioni, al definitivo passaggio dalle quote "variabili" a quelle "fisse" e al rafforzamento della manovrabilità dei tributi propri e compartecipati) e del contenimento dei trasferimenti centrali (che quasi scompaiono nel caso della PAT). Tale processo di responsabilizzazione è andato di pari passo con l'acquisizione di maggiori competenze, sia statali che, dopo l'approvazione

(17) Si rinvia all'analisi contenuta nei saggi di C. Pala e S. Profeti. Per una analisi del debito della Regione siciliana, che si aggira intorno ai 5 milioni di euro, si veda il documento dell'Assessorato regionale dell'economia, *Bollettino sul fabbisogno finanziario della Regione siciliana*, 2011, consultabile all'indirizzo <http://pti.regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/12648263.PDF>.

del II Statuto di autonomia nel 1972, regionali. In particolare, l'attribuzione di nuove competenze statali ha rappresentato spesso la modalità attraverso la quale coordinare l'elevata capacità fiscale delle Province autonome con il più generale sistema di finanza pubblica, peraltro, a partire dagli anni ottanta, sempre più in crisi¹⁸. Il risultato è stato un progressivo rafforzamento non solo dell'autonomia finanziaria ma anche di quella politica ed amministrativa; una dinamica che ha trovato conferma nei contenuti del recente Accordo di Milano (cfr. paragrafo 3).

Analogo il caso della VA, che rappresenta il territorio dove minore è la presenza dello Stato sia in termini di trasferimenti finanziari che di competenze esercitate. In VA, così come nelle Province di TN e Bz, poche sono infatti le competenze rimaste in capo allo Stato e più massiccio è stato il decentramento di funzioni ai poteri locali¹⁹. Non sorprende dunque il consolidamento finanziario della Regione, avviato dalla legge 690/1981 e culminato nell'accordo per l'attuazione del federalismo fiscale (legge 220/2010), il quale, attraverso la riduzione dei trasferimenti statali, il superamento del sistema delle quote variabili e l'aumento delle compartecipazioni, ha portato la VA ad assicurarsi la quasi totalità del gettito fiscale prodotto sul suo territorio.

Il Fvg e la Sardegna si distinguono invece per essere le Rss con le minori compartecipazioni ai tributi erariali ma anche le minori competenze di spesa; in altri termini, quelle più equiparabili alle Rso²⁰. Tuttavia, possiedono a loro volta specificità distintive e sul piano economico e finanziario presentano differenze importanti. Il Fvg ha conosciuto, a partire dagli anni settanta, un rilancio economico che ha potenziato la sua capacità fiscale. Nel rapporto negoziale con lo Stato è riuscito a recuperare i crediti del passato ed è giunto ad una intesa in materia di federalismo fiscale. La Sardegna resta invece lontana dal consolidamento della propria autonomia finanziaria, penalizzata

(18) Sul rapporto fra crisi finanziaria dello Stato e decentramento di competenze alle Rss, cfr. G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, cit.

(19) *Ibidem*.

(20) *Ibidem*.

dal ritardo nello sviluppo economico e intrappolata in un rapporto difficile e conflittuale con lo Stato. L'irrisolta "vertenza entrate" e il pesante ricorso all'indebitamento rendono difficile l'accordo in materia di federalismo fiscale, un accordo su cui pesa anche la condizione di insularità e la ridotta capacità fiscale della Regione (cfr. paragrafo 3).

2. La spesa delle Rss

Analizzando i dati comparati sulla spesa regionale della tabella 3, si conferma quanto già emerso dallo studio dei casi, ovvero: 1) le Rss spendono mediamente molto di più delle Rso; 2) esistono profonde differenze nei livelli di spesa fra le Rss.

La prima osservazione trova una sintesi efficace nel dato aggregato di spesa *pro capite* secondo il quale le Rss spendono quasi il doppio rispetto alle Rso (5.723 euro contro 3.033). Si tratta ovviamente di un indicatore per certi versi grossolano ma aiuta a dare un'idea. Sul piano della spesa, come su quello delle entrate, le Rss gestiscono mediamente 1/3 della spesa delle Rso, oltre il 25% della spesa regionale complessiva (pari a 208.418 milioni di euro).

Il dato di spesa *pro capite* consente di sintetizzare anche le differenze fra le Rss: si va dai 13.101 euro della VA ai 4.622 della Sardegna, con la spesa della prima tre volte superiore a quella della seconda. La VA si distingue fra le Rss per il livello di spesa più elevato, superiore a quello delle Province di TN e BZ, che la seguono nell'ordine, di oltre il 40%. In linea generale, la VA, la PAB e la PAT presentano dati di spesa *pro capite* che sono il triplo se non il quadruplo della media delle Rso, mentre il FVG, la Sicilia e la Sardegna si collocano a livelli molto inferiori, lontani ma non troppo dal dato delle Rso.

L'analisi sviluppata nei saggi precedenti offre chiavi di lettura di queste differenze che trovano conferma nella letteratura²¹: le maggiori e diverse competenze esercitate, le diseconomie di scala e, non ultima, la discrezionalità, o autonomia, di spesa.

(21) Si vedano, in particolare, L. COTTERLI, P. LIBERATI, *Federalismo differenziato e Regioni a statuto speciale*, in M.C. GUERRA, A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 243-276; A. FABBRINI *et al.*, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, in *Economia pubblica*, n. 5-6, 2008, p. 43-76.

Le Rss hanno più competenze rispetto alle Rso e tali competenze non sono equivalenti fra le Rss. Sebbene la recente stagione delle riforme del regionalismo italiano abbia accresciuto le competenze gestionali delle Rso, accorciando le distanze con le Rss (si pensi alla sanità, la competenza di spesa regionale in assoluto più onerosa, che accomuna le Rss alle Rso)²², restano delle differenze, in taluni casi importanti. Fra queste certamente le ampie competenze in materia di istruzione, inclusa la responsabilità del personale docente e non, che la VA e le Province autonome di TN e BZ hanno assunto, sostituendosi, uniche nel quadro nazionale, allo Stato nella gestione scolastica. Nel caso della VA, da segnalarsi anche la piena titolarità dei servizi forestali e antincendio, dei beni culturali, della manutenzione delle strade e delle pensioni di invalidità. Inoltre, le competenze che tutte le Rss vantano in materia di enti locali, le quali comportano l'assunzione di un ruolo significativo nella finanza locale che, come evidenziato nell'analisi dei casi, rappresenta una voce di spesa rilevante. In particolare, la VA, il FVG e le Province di TN e PZ (dunque le Rss del Nord) sono interamente responsabili per l'assegnazione dei trasferimenti ordinari agli enti locali, una competenza che nel resto d'Italia spetta allo Stato, secondo il modello cosiddetto "a cascata": le assegnazioni statali nei confronti degli enti territoriali vanno tutte alla Regione o Provincia autonoma, che a sua volta trasferisce agli enti locali²³. Diversamente, per la Sicilia e la Sardegna la competenza risulta concorrente con lo Stato, strutturando, analogamente alle Rso, un modello cosiddetto dei "flussi paralleli": i trasferimenti vanno dal governo centrale a tutti i livelli inferiori (sia alle Regioni che agli enti locali), con la possibilità di trasferimenti regionali aggiuntivi ai governi locali²⁴. I dati del 2010 sui trasferimenti regionali agli enti territoriali mostrano per le Rss un'incidenza finanziaria doppia rispetto alle Rso: 18,2%

(22) Sulla bassa variabilità della spesa sanitaria fra le Regioni, sia Rso che Rss, cfr. A. FABBRINI *et al.*, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit.

(23) *Ibidem*.

(24) *Ibidem*. Si veda anche E. BUGLIONE, *La finanza regionale: un bilancio di legislatura e un confronto con le Regioni speciali*, in ISSIRFA-CNR, *L'VIII Legislatura regionale. Una "visione d'insieme"*, Roma, 2010, pp. 65-84.

Tab. 3. La spesa delle Rss per settori funzionali, anno 2010¹

Settori funzionali	Rss		VA		PAB		PAT	
	milioni di euro	%						
Amministrazione generale	6.935	13,3	382	22,7	1.243	25,9	834	17,9
Istruzione e diritto allo studio	1.555	3,0	98	5,9	272	5,7	446	9,6
Formazione professionale	1.509	2,9	23	1,4	54	1,1	65	1,4
Assistenza sociale	1.456	2,8	95	5,7	244	5,1	323	6,9
Sanità	17.075	32,7	281	16,7	1.308	27,2	1.169	25,2
Agricoltura, foreste, caccia e pesca	1.796	3,4	87	5,2	138	2,9	140	3,0
Industria, commercio, artigianato	1.017	1,9	46	2,7	148	3,1	221	4,7
Turismo	391	0,7	31	1,8	39	0,8	64	1,4
Trasporti	2.257	4,3	81	4,8	315	6,6	261	5,6
Territorio	1.469	2,8	148	8,8	126	2,6	86	1,9
Edilizia abitativa	598	1,1	5	0,3	172	3,6	93	2,0
Non attribuibili ²	16.179	31,0	404	24,0	746	15,5	949	20,4
Totale	52.239	100,0	1.680	100,0	4.805	100,0	4.650	100,0
Totale pro capite (in euro)	5.723	-	13.101	-	9.465	-	8.783	-

(segue)

(segue)

Settori funzionali	FVG		Sicilia		Sardegna		Rso	
	milioni di euro	%						
Amministrazione generale	1.481	23,2	2.319	8,6	667	8,7	5.500	3,5
Istruzione e diritto allo studio	193	3,0	302	1,1	244	3,1	2.222	1,4
Formazione professionale	107	1,7	910	3,4	350	4,5	2.900	1,9
Assistenza sociale	288	4,5	200	0,7	307	4,0	4.513	2,9
Sanità	2.405	37,7	8.508	31,5	3.403	43,9	93.870	60,1
Agricoltura, foreste, caccia e pesca	59	0,9	915	3,4	458	5,9	2.329	1,5
Industria, commercio, artigianato	137	2,2	218	0,8	247	3,2	2.434	1,6
Turismo	63	1,0	135	0,5	60	0,8	923	0,6
Trasporti	329	5,2	940	3,5	331	4,3	9.766	6,3
Territorio	166	2,6	662	2,5	281	3,6	6.020	3,9
Edilizia abitativa	123	1,9	128	0,5	78	1,0	2.042	1,3
Non attribuibili ²	1.025	16,1	11.746	43,5	1.309	16,9	23.660	15,1
Totale	6.378	100,0	26.982	100,0	7.744	100,0	156.179	100,0
Totale pro capite (in euro)	5.161	—	5.342	—	4.622	—	3.033	—

(1) Anche in questo caso, come per la tabella 1, non ci sono piene corrispondenze con i dati presentati nei saggi precedenti. Ciò trova spiegazione nella diversità delle fonti che, con riferimento alle spese, può comportare anche criteri diversi di classificazione dei settori funzionali

(2) Le spese non attribuibili riguardano stanziamenti trasversali a più settori, quindi difficilmente riconducibili all'una o all'altra ripartizione funzionale.

Fonte: Elaborazione propria su dati Issirfa, *Osservatorio finanziario regionale*, vol. 33, 2011 e dati demografici ISTAT.

contro 9,1%, un dato che scende al 12,9% per la Sicilia mentre sale al 31,2% per la VA²⁵.

Ciò detto, è però vero che, come evidenziato da alcuni studi presenti in letteratura²⁶, anche depurando i bilanci regionali dalle spese dell'istruzione e da quelle per la finanza locale, le differenze fra le Rss e fra le Rss e le Rso restano elevate. In altri termini, ci sono livelli di spesa non interamente comprensibili sotto il profilo delle competenze esercitate e questo chiama in causa altri fattori esplicativi.

Un secondo ordine di spiegazioni riguarda le diseconomie di scala, un problema che affligge le piccole Regioni, quelle con bassa densità demografica, certamente la VA ma anche le Province autonome di TN e Bz, un fenomeno riscontrato anche fra le Rso (con particolare riferimento a Abruzzo e Molise)²⁷. Come sottolineato nel saggio di Patrik Vesan, le diseconomie riguardano, innanzitutto, la presenza di costi minimi di attivazione dell'intervento regionale che prescindono dal bacino di utenza, peraltro a fronte di un territorio che resta ampio in relazione al numero di abitanti. Ciò si traduce in un livello di spesa *pro capite* inevitabilmente maggiore rispetto alle Regioni più densamente popolate. Secondo alcune stime approssimative, la maggiorazione potrebbe arrivare fino a +30% per la VA, la PAB e la PAT, mentre per la Sardegna e il FVG, in cui il problema si presenta in modo più contenuto, l'effetto è stimato intorno a +10%²⁸. La Sicilia, invece, presenta una densità di popolazione tale da non essere soggetta a simili distorsioni. A queste diseconomie si aggiungono poi, da un lato, quelle relative alla presenza di territori prevalentemente montani che comportano costi maggiori per le infrastrutture e, dall'altro, quelle connesse alla presenza di consistenti flussi turistici che accrescono la domanda di servizi, come ben evidenziato nel caso della VA, ma con

(25) Cfr. ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, vol. 33, 2011, tab. 2.10.

(26) Si veda in particolare L. COTTERLI, P. LIBERATI, *Federalismo differenziato e Regioni a statuto speciale*, cit.

(27) *Ibidem*.

(28) Cfr. G. CEREÀ, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, cit.

considerazioni estendibili anche alle Province di TN e Bz e, per certi versi, alla Sardegna.

Tuttavia anche queste distorsioni non spiegano interamente alcuni dati di spesa delle Rss, per esempio la voce che più sorprende in relazione alle Rso, ovvero il costo dell'amministrazione generale. Per quanto il dato per la VA, la PAB e la PAT vada depurato dalla spesa per il personale delle scuole e sebbene le diseconomie di scala riguardino anche l'apparato amministrativo, resta comunque un valore medio (13,3%) che è quattro volte superiore a quello delle Rso (3,5%). Il costo elevato dell'amministrazione emerge in tutti gli studi di caso, a partire da quello di Stefania Profeti che analizza le anomalie della Regione siciliana con riferimento alle dimensioni degli apparati e alla spesa per il personale regionale.

Simili considerazioni chiamano in causa il terzo fattore esplicativo. È innegabile che le Rss, rispetto alle Rso, abbiano goduto, fin dalle origini, di ampia discrezionalità, quindi facilità, di spesa date le modalità di finanziamento incentrate sulle compartecipazioni. La disponibilità di risorse consistenti, unita alla mancanza di vincoli nella loro destinazione, ha permesso alle Rss di potenziare i propri apparati amministrativi e/o alcuni interventi settoriali sulla base delle proprie preferenze, avvalendosi della loro autonomia politica. Posto che ciò non necessariamente è andato nella direzione di una gestione inefficiente delle risorse, in taluni casi le inefficienze sono evidenti, in altri sono quanto meno sospette²⁹. Lasciando a parte il caso della Sicilia, le cui anomalie di spesa sono ben analizzate nel saggio di Stefania Profeti, incluso quel 43,5% di oneri che risultano "non attribuibili", anche la spesa del FVG per l'amministrazione regionale desta perplessità, assestandosi al 23,2% del totale (in assenza degli oneri per il personale scolastico su cui la Regione non ha competenza), ma pure il dato della PAB molto più elevato rispetto alla PAT (25,9% contro il 17,9%)³⁰,

(29) Sebbene i cosiddetti "costi della politica" esulino dal presente studio, si segnala al riguardo l'inchiesta di D. ARU, S. CASELLI, M. DE GENNARO, I. GHERBAZ, R. MANCINI, *A statuto speciale i politici sprecano meglio*, in *Il fatto quotidiano*, 2 febbraio 2012.

(30) Sulle incongruenze fra i dati ISSIRFA, contenuti nella tabella 3, e i dati delle amministrazioni provinciali presentati nei saggi di E. Domoronek (PAB) e S. Parolari e

per non parlare della spesa sanitaria, dove il 43,9% della Sardegna si colloca ampiamente al di sopra della media delle Rss (32,7%).

Ma al di là delle inefficienze gestionali, la cui attenta valutazione richiederebbe uno studio mirato e approfondito che esula dalla portata del presente lavoro, resta il dubbio sulla sostenibilità dei livelli di spesa delle Rss. Anche qualora la spesa risultasse efficiente, con riferimento alla qualità dei servizi assicurata ai cittadini, l'interrogativo diviene fino a che punto il sistema complessivo di finanza pubblica possa sostenere la spesa delle Rss.

A tale proposito, è possibile riflettere sull'autonoma capacità finanziaria delle Rss nel fronteggiare il proprio fabbisogno. Sulla base dei dati delle tabelle 1 e 3, se alle entrate proprie delle Rss (tributi propri, compartecipazioni ed entrate patrimoniali, dunque le risorse al netto dei trasferimenti e dei mutui, pari a 35.542 milioni di euro) si sottrae la spesa complessiva (52.239 milioni di euro), il residuo che si ottiene è negativo: -16.697 milioni di euro. Traducendo in valori *pro capite*, a fronte di una spesa media di 5.723 euro, le entrate proprie delle Rss si fermano a 3.884 euro, con un residuo pari a -1.839 euro, quasi il doppio rispetto a quello, sempre negativo, delle Rso pari a -999 euro. Ovviamente tale residuo cambia molto a seconda dei casi, con VA (-2.136) e Sicilia (-2.650) quali Regioni "meno sostenibili", FVG (-887) e Sardegna (-318) invece "più sostenibili", PAB (-1.552) e PAT (-1.338) in posizione intermedia.

Sebbene questi residui siano in buona misura coperti dagli avanzi di amministrazione, soprattutto nelle Rss del Nord³¹, emerge chiaramente come le Rss possiedano in media livelli di spesa meno sostenibili rispetto alle Rso, per fronteggiare i quali non sono sufficienti le entrate proprie, ma risultano necessari sia i trasferimenti statali

A. Valdesalici (PAT) va precisato che ISSIRFA conteggia nel settore "amministrazione generale" anche i costi del personale scolastico e la spesa per la finanza locale. I dati delle amministrazioni provinciali confermano comunque lo scarto fra le due Province autonome nelle spese relative al proprio funzionamento: nel 2009, la PAB risulta avere speso il 12,8% del totale (pari a 638,1 milioni di euro) contro il 4,2% (pari a 187,1 milioni di euro) della PAT.

(31) La Sardegna è l'unica Rss a presentare un disavanzo di amministrazione. Si veda E. BUGLIONE, *Introduzione*, in ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, vol. 33, 2011.

che la sottoscrizione di mutui. Tuttavia, va ricordato che questi dati fotografano la situazione precedente agli accordi siglati dalle Rss del Nord per l'attuazione del federalismo fiscale, sulla base dei quali, come vedremo nel prossimo paragrafo, anche per effetto del patto di stabilità, il rapporto fra le entrate proprie e le spese potrebbe conoscere variazioni significative nei prossimi anni, raggiungendo livelli di maggiore sostenibilità³².

3. *L'attuazione del federalismo fiscale*

Come osservato nel saggio introduttivo di Francesco Palermo, la legge delega 42/2009 di riforma del federalismo fiscale riguarda solamente le Rso. Nei confronti delle Rss si applica limitatamente a pochi aspetti volti ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica³³. In particolare, è l'art. 27, comma 1, a delineare l'obbligo di concorso delle Rss "agli obiettivi di perequazione e di solidarietà [...] nonché al patto di stabilità interno" sebbene "secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire con le procedure previste dagli statuti medesimi". Le modalità di partecipazione agli obiettivi di perequazione, solidarietà e stabilità rinviano cioè ad accordi bilaterali da siglarsi fra lo Stato e ciascuna Rss secondo le disposizioni previste dai rispettivi statuti che, seppure con formule diverse, sanciscono tutti il principio pattizio, o paritetico, nei processi di revisione dell'ordinamento finanziario regionale.

Tuttavia, secondo quanto disposto dal comma 2 dell'art. 27, la partecipazione delle Rss dovrà tenere in considerazione la dimensione della finanza regionale, con riguardo alle funzioni effettivamente esercitate e relativi oneri, nonché la condizione di sviluppo di ciascuna autonomia speciale, con particolare riferimento alla eventuale presenza di deficit strutturali permanenti, costi di insularità e livelli di reddito

(32) Una previsione per la VA elaborata da P. VESAN, sulla base dei dati dei bilanci e delle stime della Regione (www.regione.vda.it/finanze/bilanci/pdf/Relazioneiniz2012.pdf), mostra una possibile decurtazione dell'insostenibilità della spesa valdostana per i 3/4: dai -2.046 euro del 2011 ai -440 del 2014 come valori *pro capite*.

(33) Come disposto dall'art. 1 della legge delega, la riforma si applica alle Rss limitatamente agli artt. 15, 22 e 27.

pro capite inferiori alla media nazionale; in quest'ultimo caso sarà infatti lo Stato ad assicurare il conseguimento della perequazione e della solidarietà nei confronti delle autonomie più svantaggiate, e tale svantaggio potrà essere tenuto presente anche nell'applicazione del patto di stabilità interno. Coerentemente, l'art. 22 della legge delega, che disciplina gli interventi perequativi volti a sanare il deficit infrastrutturale fra le Regioni, trova applicazione anche per le Rss. Ciò significa che, facendo i conti con la realtà del già ricordato dualismo italiano, ovvero con la frattura nello sviluppo economico fra il Nord e il Sud del paese, la legge 42/2009 pare delineare due diversi regimi di partecipazione: da un lato, le Rss del Nord che sono nella condizione di contribuire finanziariamente alla perequazione e alla solidarietà, seppure con modalità da definire sulla base di accordi e negoziazioni bilaterali; dall'altro, le Isole a cui la perequazione (anche infrastrutturale) e la solidarietà verranno garantite nel rispetto dei principi generali della riforma (ovvero la copertura dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori di sanità, istruzione, assistenza e trasporto pubblico, valutati sulla base dei fabbisogni o costi standard).

Sulle modalità di contribuzione delle Rss agli obiettivi di perequazione e solidarietà, la legge 42/2009 si limita a precisare che queste potranno essere "anche" l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o delega di funzioni statali. Accanto a una contribuzione finanziaria, da valutarsi in relazione alle risorse e alle spese di ciascuna Regione, ci potrà quindi essere un ulteriore contributo attraverso l'assunzione di nuove competenze, prima esercitate dallo Stato, senza finanziamento aggiuntivo³⁴. Il tutto comunque sulla base di accordi negoziati e nel rispetto degli statuti di autonomia.

Nel suo insieme, dunque, la legge 42/2009 non si presenta solo come un sistema di vincoli alla spesa e alle entrate delle Rss, ma anche come un'opportunità: di consolidamento della propria autonomia attraverso l'assunzione di nuove competenze e la ridefinizione del proprio ordinamento finanziario e, per le Rss più svantaggiate, di ga-

(34) Tale finanziamento è invece dovuto laddove l'assegnazione di ulteriori nuove funzioni non riguardi il concorso agli obiettivi di perequazione e solidarietà (art. 27, comma 3).

ranza del conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà non tanto come soggetti contribuenti quanto come soggetti fruitori di finanziamenti solidali e perequativi, in modo analogo alle Rso che versano nelle medesime condizioni.

In tale quadro normativo come si sono sviluppati i processi attuativi della legge 42/2009?

Come noto, per le Rso sono stati varati otto decreti legislativi³⁵ la cui applicabilità alle Rss, incluse quelle che potrebbero beneficiare della perequazione e della solidarietà (Sicilia e Sardegna) resta però discussa, alimentando tensioni e ricorsi. Si pensi alla irrisolta questione dei costi standard per la sanità (d.lgs. 68/2011) o a quella dei meccanismi sanzionatori e premiali previsti in materia di gestione (specie sanitaria), contabilità e bilancio (d.lgs. 118/2011 e d.lgs. 149/2011). La loro estensione alle Rss risulta controversa, sebbene la legge 42, nell'art. 27, preveda anche per le Rss il "graduale superamento del criterio della spesa storica" e nonostante i decreti 118/2011 e 149/2011 dispongano l'estensione delle nuove disposizioni alle Rss qualora non si giunga, entro sei mesi, a una diversa intesa. Allo stesso modo, risulta incerta l'applicazione del d.lgs. 88/2011 che disciplina il nuovo Fondo per le politiche di coesione e di sviluppo in quanto si tratta di interventi speciali che potrebbero essere finalizzati alla perequazione infrastrutturale ma che sono disciplinati da un diverso quadro normativo³⁶.

In linea generale, seguendo il disposto della legge 42/2009, è sulla base del principio pattizio che può e deve essere definita la partecipazione delle Rss alla riforma del federalismo fiscale. Infatti, all'indoma-

(35) I decreti attuativi sono: d.lgs. 85/2010 (federalismo demaniale); d.lgs. 156/2010 (Roma capitale); d.lgs. 216/2010 (fabbisogni standard dei governi locali); d.lgs. 23/2011 (federalismo municipale); d.lgs. 68/2011 (nuovo fisco regionale); d.lgs. 88/2011 (politiche di coesione e sviluppo); d.lgs. 118/2011 (armonizzazione dei sistemi contabili); d.lgs. 149/2011 (sanzioni e premi per gli amministratori locali).

(36) L'aspetto controverso è il seguente: il d.lgs. 88/2011 si propone di dare attuazione all'art. 16 della legge 42/2009, relativo alla disciplina degli interventi speciali a favore dello sviluppo, dunque ad un articolo che non rientra fra quelli che si applicano direttamente alle Rss. Tuttavia, esso prevede (art. 1, comma 2) che gli "interventi individuati ai sensi del presente decreto sono finalizzati a perseguire anche la perequazione infrastrutturale" sulla quale le Rss hanno diritto (art. 22 della legge 42/2009).

ni dell'approvazione della riforma, per le Rss si è aperto un tavolo di confronto con il governo centrale, previsto dal decreto del Presidente Consiglio dei Ministri del 6 agosto 2009, e si sono avviate le negoziazioni bilaterali che hanno portato ad accordi e intese per le Rss del Nord (VA, PAT, PAB e FVG) mentre per quanto riguarda le Isole (Sicilia e Sardegna) permane una situazione incerta, con elementi di conflitto. L'Accordo di Milano siglato fra la PAB, la PAT e il governo centrale³⁷ rappresenta la prima e, per alcuni versi, più compiuta intesa sulle modalità di attuazione del federalismo fiscale nelle Rss. Tale accordo, infatti, non si limita a definire le modalità di contribuzione della PAB e della PAT agli obiettivi di perequazione e solidarietà, ma definisce un nuovo modello finanziario. In altri termini, non solo risponde ai vincoli ma coglie pienamente le opportunità offerte dalla riforma, consentendo alle Province autonome di consolidare, e persino rafforzare, la loro autonomia finanziaria. Come visto³⁸, l'accordo prevede, da un lato (a carico delle Province), la rinuncia ad alcuni trasferimenti statali (quale la somma sostitutiva dell'IVA da importazione) e la contestuale assunzione di nuove competenze, senza finanziamenti aggiuntivi; dall'altro (a favore delle Province) dispone l'ampliamento delle quote di compartecipazione su tributi erariali (estensione del regime dei nove decimi) e un aumento di trasferimenti statali su specifici settori di intervento (es. scuola, viabilità). Il saldo, in entrambi i casi, è di segno negativo, sebbene di ammontare diverso (stimato intorno ai 100 milioni di euro annui nel caso della PAB e 434 milioni nel caso della PAT). Un contributo che le Province accettano di "dare" per gli obiettivi di perequazione e solidarietà, forti della loro condizione economica e sulla base dei propri avanzi di amministrazione. L'accordo impone alle Province la rinuncia ad una *tranche* di risorse finanziarie, ma al tempo stesso ne consolida l'autonomia, rafforzando le compartecipazioni e ampliando i margini di manovrabilità sui tributi. Un accordo che pare dunque rispettoso della specialità e che, al di là di alcuni provvedimenti attuativi mancanti, pare portare più

(37) Si ricorda che all'Accordo partecipa anche la Regione TAA.

(38) Si rinvia ai saggi di E. Domoronek e di S. Parolari e A. Valdesalici.

vantaggi che svantaggi alle Province autonome. Non va però dimenticato l'impegno per il patto di stabilità interno, al cui rispetto anche le Rss sono oggi vincolate. Sebbene con l'Accordo di Milano si sia ribadito, in sintonia con quanto previsto dall'art. 27 della legge 42/2009, il principio di bilateralità sulla base del quale anche le modalità di partecipazione delle Province autonome al patto di stabilità devono essere oggetto di intesa, il processo di risanamento della finanza pubblica pare avere intrapreso un'altra strada. La legge 220/2010 (la c.d. legge di stabilità 2011), diversamente dal passato, ha già determinato, in modo unilaterale, la misura del concorso agli obiettivi di finanza pubblica per le Rss e stabilito che in assenza di una specifica intesa con la Regione speciale (o Provincia autonoma) si applichi in automatico il regime previsto per le Rso³⁹. Inoltre, come osservato da Sara Parolari e Alice Valdesalici, le manovre finanziarie del 2010 e quelle del 2011 non hanno rispettato il principio di bilateralità, al punto che la PAT ha ritenuto ci fossero gli estremi per un ricorso alla Corte costituzionale. Infine, come sottolineato da Ekaterina Domoronek per la PAB, anche la recente manovra varata dal governo Monti, il cosiddetto "decreto salva Italia" (d.l. 6 dicembre 2011, n. 201), pur richiamando le procedure disciplinate dall'art. 27 della legge 42/2009, fissa unilateralmente il concorso al risanamento della finanza pubblica per le Rss nell'importo complessivo di 920 milioni (a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali)⁴⁰. In altri termini, sebbene l'Accordo di Milano avesse salvaguardato la specialità anche in merito agli obiettivi di risanamento e stabilità della finanza pubblica, nell'attuale crisi finanziaria il governo nazionale sta procedendo in modo unilaterale lasciando pochi, se non nulli, margini di concertazione con le Province autonome.

Anche l'intesa per l'attuazione del federalismo fiscale in VA viene trovata nel rispetto del principio di bilateralità, peraltro già consolidato nell'esperienza di governo valdostano. Come osservato da Patrik Ve-

(39) Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Patto di stabilità interno per le Regioni*, in *Temi di attività parlamentare*, su www.camera.it.

(40) Tale cifra è poi stata incrementata di ulteriori 235 milioni dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1.

san, fin dalla legge 320/1994 tale principio risulta “blindato” in quanto si istituzionalizza la procedura concertativa con lo Stato per ogni norma di modifica all’ordinamento finanziario regionale. Le negoziazioni condotte in relazione alla legge 42/2009, nella specifica commissione paritetica, portano rapidamente, fra il novembre e il dicembre 2010, ad un accordo con il governo centrale (Accordo Rollandin-Calderoli) che si ispira a quello di Milano siglato l’anno prima. Pure in questo caso si rinuncia ad alcuni trasferimenti (in particolare la somma sostitutiva dell’Iva da importazione), si assumono nuovi oneri o competenze di spesa precedentemente statali (specie nel settore del trasporto ferroviario regionale) e, in cambio, si ampliano le quote di compartecipazione arrivando al regime dei 10/10 per numerosi tributi (tab. 2). Anche per la VA il saldo è negativo, circa un miliardo di euro da ripartirsi nell’arco di sette anni, con un piano di riduzione progressiva delle entrate che fa leva sulle risorse finanziarie regionali (avanzo di amministrazione). Nell’insieme un accordo vantaggioso, come rileva Patrik Vesan, che consolida l’autonomia finanziaria regionale, a cui però si accompagna il concorso agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica attraverso l’applicazione del patto di stabilità. Pure per la VA tale concorso rappresenta la nota dolente. L’inasprimento dei vincoli del Patto derivanti dalle recenti manovre finanziarie, inclusa quella già citata del governo Monti, ha infatti prospettato nuovi oneri e una riduzione delle entrate senza che su tali decisioni venisse attivata la procedura concertativa e ciò ha portato il governo valdostano ad avviare un ricorso presso la Corte costituzionale.

Parallelamente alla VA, anche il FVG, grazie all’operato della propria commissione paritetica, giunge nell’autunno del 2010 ad un protocollo di intesa per l’attuazione della legge 42/2009. È una intesa molto meno dettagliata rispetto alle altre Rss del Nord, rinviando ad accordi futuri le specifiche modalità di partecipazione della Regione agli obiettivi di solidarietà e perequazione. A tale riguardo, l’intesa fissa però un contributo netto (370 milioni annui), che al momento verrà assolto con pagamento diretto (in parte compensato da crediti progressivi nei confronti dello Stato, in parte attingendo dal proprio avanzo di amministrazione) ma che, successivamente, sulla base di nuove trattative, potrà assumere la forma di rinuncia ad assegnazioni statali

o assunzione di nuove competenze. Diversamente dagli altri accordi, l'intesa del FVG, pur consolidando la pratica dei "protocolli" bilaterali, non diviene l'occasione per un rafforzamento dell'autonomia finanziaria che, sebbene potenziata nel corso dei decenni precedenti, come ricostruito da Giuseppe Ieraci, resta meno sviluppata rispetto ad altre Rss. Tuttavia, da ricordare l'ampliamento dei margini di intervento sui tributi propri e compartecipati che potrebbero portare ad una nuova politica fiscale regionale. In merito al patto di stabilità, l'applicazione pare del tutto equivalente a quella delle Rso, senza alcun riconoscimento di specialità, se non per il suo riferirsi ad un "sistema territoriale integrato" comprensivo, oltre che della Regione, di tutti gli enti e organismi finanziati direttamente dalla Regione stessa.

Sebbene il raggiungimento di tali accordi denoti non solo la predisposizione al compromesso di queste Rss ma anche il loro responsabile impegno all'attuazione della legge 42/2009 e dunque la volontà di contribuire agli obiettivi nazionali di perequazione e solidarietà, il grado di contribuzione a tali obiettivi solleva alcune perplessità. Non si può infatti dimenticare che questi territori presentano un Pil *pro capite* largamente superiore alla media nazionale e che gli accordi raggiunti hanno comunque portato vantaggi, come emerso dallo studio dei casi. Un dato interessante al riguardo è il diverso ordine di grandezza della contribuzione: si va dai circa 100 milioni annui della PAB ai 435 milioni della PAT, passando per i 155 milioni annui della VA (almeno per i primi sette anni) e i 370 milioni del FVG. Sicuramente dietro questi saldi ci sono situazioni economiche e finanziarie diverse ma anche differenti capacità negoziali (emblematico il caso della PAB e la sua distanza rispetto alla PAT). È vero che i saldi non esauriscono l'impegno finanziario di queste Regioni perché non contemplano gli oneri, peraltro sempre più gravosi, imposti dal patto di stabilità ma è anche vero che non colgono nemmeno le maggiori entrate future che il nuovo regime finanziario porterà loro, sebbene tali entrate dipenderanno sempre più dall'andamento dell'economia locale e potrebbero dunque essere soggette anche a ridimensionamenti. Difficile valutare l'esito futuro di negoziazioni politiche su temi così complessi, specie quando i partecipanti hanno raggiunto un accordo ritenuto da loro stessi più che soddisfacente (interessante al riguardo l'analisi di Patrik

Vesan che sottolinea come le intese siglate sul federalismo fiscale si presentino come delle *win-win negotiations*), ma è innegabile che il grado di contribuzione vada compreso più nei termini della tutela della specialità nonché della “specialità nella specialità” che non in quelli della capacità fiscale e del contributo potenziale di questi territori.

Per quanto riguarda le Isole, come osservato da Stefania Profeti e Carlo Pala, è emerso un “fronte comune”: Sicilia e Sardegna si sono coalizzate per difendere, anche attraverso ricorsi costituzionali e contenziosi intergovernativi, la propria condizione insulare e di Regioni in ritardo di sviluppo. Esse temono che la partecipazione agli obiettivi di perequazione e solidarietà venga intesa nei termini di contribuzione, in modo equivalente alle Rss del Nord, dimenticando il deficit infrastrutturale che le affligge e, non ultimo, il livello di reddito *pro capite* inferiore alla media nazionale. La partita si gioca dunque su un terreno diverso, quello delle modalità attraverso le quali queste Regioni potranno beneficiare della tutela degli, e non contribuire agli, obiettivi di perequazione e solidarietà. D'altronde, l'art. 119 della Costituzione, a cui la legge 42/2009 vuole dare attuazione, prevede, al comma 5, interventi speciali a supporto dello sviluppo dai quali pare difficile poter escludere la Sicilia e la Sardegna, anche perché i loro statuti già prevedono forme speciali di finanziamento a tale scopo: il Fondo nazionale per la solidarietà in Sicilia e il Piano di rinascita in Sardegna che potrebbero conoscere un nuovo impulso sulla base della legge 42. In tale quadro, la strategia scelta da queste Rss sembra essere quella della rivendicazione e della contrapposizione, senza tuttavia chiudere la porta alle negoziazioni. L'attuazione del federalismo fiscale per la Sicilia e la Sardegna risulta particolarmente complessa in quanto gravata dal problema dello sviluppo, con tutti gli annessi e connessi: fondi FAS, fondi strutturali europei, interventi speciali, meccanismi perequativi, deficit infrastrutturale, insularità. Una complessità che pare difficile da risolvere, in vista di una possibile intesa, per almeno tre ragioni.

Innanzitutto, perché, mutuando l'espressione usata da Stefania Profeti, si intravedono elementi di specialità “distorta”. Da un lato, si vuole la salvaguardia della specialità, dunque un ordinamento finanziario

proprio e intese bilaterali per la definizione delle modalità di partecipazione al federalismo fiscale; dall'altro, si rivendica una sorta di tutela "ordinaria", alla stregua delle Rso del Mezzogiorno, con riferimento ai meccanismi perequativi e agli interventi speciali per lo sviluppo. Emblematico al riguardo il caso siciliano: nonostante il livello massimo di compartecipazione ai tributi erariali (devoluzione integrale del gettito fiscale) se ne chiede l'ampliamento, con riferimento alle accise sugli olii, ma si rivendica anche la partecipazione al nuovo Fondo per lo sviluppo e la coesione (d.lgs. 88/2011), rifiutando però sia l'applicazione dei costi standard sulla sanità⁴¹ che l'estensione dei meccanismi sanzionatori e premiali previsti in materia di gestione, specie sanitaria, e bilancio (d.lgs. 118/2011 e d.lgs. 149/2011, riguardo ai quali sono stati avviati ricorsi costituzionali)⁴². Diverso, in parte, il caso della Sardegna dove le rivendicazioni insistono, oltre che sul rispetto del principio di insularità previsto dalla legge 42/2009, sulla risoluzione della "vertenza entrate" quale base di partenza per un nuovo regime finanziario regionale e non si esclude l'applicazione dei costi standard sanitari.

In secondo luogo, la possibilità di giungere ad un accordo pare difficile perché la perequazione ordinaria, sia orizzontale che verticale, resta un nodo critico dell'intera riforma del federalismo fiscale, sulla quale i decreti attuativi non hanno fatto chiarezza⁴³ e su cui l'attuale governo Monti si è impegnato a varare una disciplina di dettaglio⁴⁴.

(41) Si veda Lombardo *"il ribelle" sul federalismo fiscale: "Per le Regioni a statuto speciale non ha nessun valore"*, in www.SiciliaInformazioni.com, 14 ottobre 2010.

(42) Come osservato da S. Profeti, si contesta che le disposizioni di questi decreti esulino dagli artt. 15, 22 e 27 della legge 42/2009 che dovrebbero essere gli unici direttamente estendibili alle Rss.

(43) Il riferimento va ai criteri metodologici e regolativi dei fondi perequativi che dovrebbero dare sostanza alla natura "solidale" del federalismo fiscale, consentendo la perequazione integrale delle prestazioni essenziali (funzioni fondamentali nei settori di sanità, assistenza sociale, istruzione e trasporto pubblico), fermo restando il vincolo dei costi o fabbisogni standard, e, al tempo stesso, la riduzione delle differenze nella capacità fiscale delle Regioni.

(44) Cfr. E. JORIO, *L'impegno di Monti a proseguire nel federalismo fiscale*, in *Astrid Sardegna*, febbraio 2012.

Del resto, restano largamente indefiniti i fabbisogni standard, i livelli essenziali delle prestazioni e i costi standard (ad eccezione del settore sanitario), tutti “parametri” fondamentali per poter disegnare con precisione il sistema perequativo prospettato dalla legge 42/2009. Tale incertezza pesa sulle negoziazioni con la Sicilia e la Sardegna in quanto non consente di definire la base di partenza, ovvero i meccanismi perequativi per le Rso da estendersi eventualmente alle Isole.

Infine, la questione del patto di stabilità e la partecipazione agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica. Come osserva Stefania Profeti per il caso siciliano, il contesto di profonda crisi finanziaria, con i vincoli per la stabilità e le manovre correttive, non facilita le negoziazioni sul federalismo fiscale. Nonostante ciò, una intesa fra la Regione siciliana e il governo nazionale sull’obiettivo del risparmio della spesa regionale è stato raggiunto per il 2011 mentre lo stesso non è riuscito per la Sardegna che mantiene rapporti molto conflittuali con lo Stato in materia finanziaria⁴⁵. L’applicazione del patto di stabilità in Sardegna risulta distorta dal pesante indebitamento dell’isola, dovuto in larga misura al mancato trasferimento delle risorse dovute (“vertenza entrate”).

4. Conclusioni

Con la legge 42/2009, in linea con le riforme della finanza regionale degli anni novanta e in attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione, l’Italia pare avere intrapreso la via del federalismo fiscale. Un federalismo solidale, vicino al modello tedesco, definito della “tassazione condivisa”, che poggia su quote di compartecipazione a tributi erariali nell’ambito di un unico sistema fiscale nazionale, ma lontano da quello americano, il modello della “tassazione autonoma”, che poggia largamente su tributi propri⁴⁶. Nell’attuazione di tale federalismo, le Rss che vantano una più lunga tradizione di governo rispetto alle Rso e possiedono una elevata autonomia finanziaria, che rientra

(45) Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Patto di stabilità interno per le Regioni*, cit.

(46) Per approfondimenti su questi modelli, cfr. B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

a pieno titolo nel modello della tassazione condivisa, non sembrano però essere l'esperienza verso cui tendere. La riforma del federalismo fiscale, seppur con alcune incoerenze, esclude infatti le Rss, rinviando a negoziazioni bilaterali la definizione dei soli aspetti necessari alla tenuta del sistema complessivo: le modalità di raccordo con la finanza pubblica e la partecipazione agli obiettivi nazionali di perequazione e solidarietà.

Le Rss sono escluse dalla riforma del federalismo fiscale ma stanno costruendo il federalismo fiscale nei loro territori; e questo al termine di una lunga, a tratti faticosa, evoluzione, nel corso della quale gli statuti sono risultati tardivamente attuati e le disposizioni attuative spesso disattese. Il rapporto con lo Stato non è stato facile e restano numerosi conflitti, sebbene alcune Rss, nella difesa delle proprie prerogative, abbiano mostrato una notevole capacità negoziale e la predisposizione al compromesso. Anche gli accordi siglati non sempre sono stati rispettati e nell'attuale crisi finanziaria il governo nazionale, come già successo in passato in altre congiunture finanziarie critiche, pare procedere unilateralmente, tralasciando le pratiche concertative previste dal quadro normativo. Tuttavia, le Rss hanno proseguito nel loro percorso e risulta difficile non considerarle oggi un'esperienza di federalismo fiscale in corso d'opera.

Si tratta però di una esperienza estremamente eterogenea e differenziata, riguardo alla quale emergono aspetti di "specialità nella specialità". Anche limitando l'attenzione al solo quadro normativo, senza però dimenticare le profonde differenze economiche, politiche e culturali, ci sono Rss nelle quali il federalismo fiscale si sta costruendo in modo incisivo e responsabile, altre in cui tale meta, posto che voglia o possa essere raggiunta, risulta invece ancora lontana.

Ferme restando le specificità di ciascuna Rss, l'analisi evidenzia quanto meno due diversi regimi di autonomia finanziaria, quello "avanzato" del Nord (VA, PAB e PAT) e quello "debole" delle Isole (Sicilia e Sardegna), con il FVG in posizione intermedia.

Nella VA, PAB e PAT, la territorializzazione del gettito fiscale risulta oggi molto incisiva (compartecipazione alla quasi totalità dei tributi erariali per i 9/10 o 10/10), con un legame sempre più forte fra le entrate finanziarie regionali, o provinciali, e la capacità fiscale del

territorio; si stanno ponendo le basi per lo sviluppo di una fiscalità propria (margini di manovrabilità dei tributi propri e compartecipati) che superi i limiti e le “incompiutezze” del passato; emerge una significativa responsabilizzazione in merito sia all’impiego delle risorse (molte le competenze esercitate anche in sostituzione dello Stato) che al contributo agli obiettivi di perequazione, solidarietà e stabilità (accordi siglati in attuazione della legge 42/2009). La capacità negoziale risulta elevata e le prassi concertative con lo Stato sono consolidate. Ci sono alcune criticità nei livelli di spesa, con particolare riferimento alla VA (la cui spesa è fra quelle meno sostenibili), ma sono, almeno in parte, riconducibili al fenomeno delle diseconomie di scala e potrebbero comunque conoscere attenuazione nel prossimo futuro grazie al nuovo quadro finanziario. Dati gli elevati livelli di PIL e, conseguentemente, di capacità fiscale, alcune perplessità possono essere sollevate sul grado di contribuzione agli obiettivi nazionali di perequazione e solidarietà, anche a fronte del nuovo e più vantaggioso regime di compartecipazione ai tributi erariali. Tuttavia, va ricordato che la territorializzazione del prelievo implica la possibilità di minori ingressi in caso di crisi o declino dell’economia locale. Nell’insieme, la VA e le Province autonome di TN e Bz rappresentano, dunque, un modello di consolidamento finanziario e un’esperienza *in progress* di federalismo fiscale responsabile.

Per le Isole, invece, la costruzione del federalismo fiscale sta incontrando molte difficoltà, in larga misura riconducibili alle problematiche di sviluppo e alla bassa capacità fiscale dei territori, che pongono queste Regioni in una condizione di dipendenza finanziaria dallo Stato, necessitando di interventi speciali, trasferimenti perequativi e finanziamenti solidali. A ciò si aggiunge, da un lato, la debolezza della Sardegna che, lontana dalla stabilizzazione della sua autonomia finanziaria, peraltro di livello inferiore rispetto ad altre Rss sia nelle quote di compartecipazione ai tributi erariali sia nei margini di manovrabilità dei tributi stessi, non è ancora riuscita ad ottenere l’attuazione del proprio statuto e la riscossione dei crediti pregressi nei confronti dello Stato. Dall’altro, l’autonomia poco responsabile della Sicilia che, nonostante la compartecipazione pressoché integrale al gettito dei tributi erariali, si distingue in negativo nella gestione delle

risorse, presentando anomalie e manifeste inefficienze, con particolare riferimento al pubblico impiego regionale. Ciò a fronte di minori competenze di spesa rispetto alle Rss del Nord e in una condizione di aspro conflitto con lo Stato che non facilita il raggiungimento di intese sull'attuazione del federalismo fiscale. A tale riguardo, emergono elementi di specialità distorta che portano a rivendicare una tutela analoga alle Rso del Mezzogiorno senza però sottostare ai medesimi vincoli. Nell'insieme, Sicilia e Sardegna mostrano dunque un regime debole, oltre che problematico, di autonomia finanziaria, lontano da quel federalismo responsabile che la legge 42/2009 intende costruire. Il FVG si colloca in una posizione intermedia. Rientra a pieno titolo nel regime avanzato per quanto riguarda il consolidamento dell'autonomia, la responsabilizzazione e il potenziale nello sviluppo di una fiscalità propria; tuttavia, presenta minori competenze di spesa e più limitate compartecipazioni. A ben vedere, il FVG è il caso in cui maggiormente si avverte la possibile convergenza, o minore distanza, con le Rso; una convergenza che le riforme avviate negli anni novanta hanno prospettato, nei confronti della quale però la legge 42/2009 non compie alcun passo in avanti, confermando la specialità finanziaria delle Rss. D'altronde le ragioni della specialità ripercorse nel corso di questa analisi e la scelta operata al riguardo dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che preserva la distinzione fra Rso e Rss (art. 116), impongono una modalità differenziata di autonomia finanziaria, non potendo questa rientrare nel regime comune prospettato dalla legge 42/2009.

La conferma della specialità, che giustifica una diversità di trattamento, non significa però che le Rss più virtuose e avanzate sotto il profilo finanziario non possano divenire il modello di riferimento verso cui orientare la costruzione del federalismo fiscale nel resto del paese. La via della convergenza potrebbe quindi essere non quella della omologazione normativa bensì quella della condivisione delle esperienze, della diffusione delle *best practices* e dell'apprendimento istituzionale.

