

I costi del “non federalismo”

Gian Angelo Bellati

L'approvazione della Legge sul federalismo fiscale (n. 42/2009) rappresenta il più importante intervento normativo dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Molti studi evidenziano che più l'entrata fiscale è vincolata e vicina al momento della spesa, quindi più federalismo fiscale c'è, tanto più aumenta il livello di efficienza della spesa pubblica. Inoltre, il federalismo fiscale valorizza fortemente il ruolo delle regioni e delle autonomie, stimolando lo sviluppo economico e sociale a livello locale. Risulta, quindi, urgente procedere speditamente verso la sua piena attuazione.

Introduzione

Con il varo del disegno di Legge “Calderoli” (Legge n. 42 del 5 maggio 2009, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 6 maggio 2009), il federalismo fiscale è diventato legge dello Stato. Tale risultato costituisce una grande vittoria del principio di responsabilità, sia per il metodo sia per i contenuti. Per quanto riguarda il primo elemento, le dichiarazioni di voto finali hanno confermato l'ampio consenso delle forze politiche intorno a quella che rappresenta la prima riforma bipartisan della Seconda Repubblica, frutto di un vero e proprio “dialogo” sviluppatosi tra le forze politiche. In relazione ai contenuti, la responsabilità si rintraccia nella “radicalità” con cui la riforma ha innovato un sistema da troppi decenni gravemente inquinato da principi iniqui e deresponsabilizzanti. Fra i punti principali del provvedimento, emerge il passaggio dalla spesa storica al costo standard, la maggiore autonomia impositiva per le autonomie locali, i c.d. tributi propri, la relativa fiscalità di vantaggio e i meccanismi di perequazione per garantire i territori economicamente meno avanzati.

L'approvazione della Legge 42/2009 sul federalismo fiscale rappresenta, quindi, la base di partenza per introdurre rilevanti cambiamenti nella vita istituzionale ed economica dell'Italia e delle singole regioni. Tuttavia, la concomitanza con la grave crisi internazionale richiede un'accelerazione dei tempi di approvazione dei decreti attuativi e impone una riflessione critica e doverosa su tutti gli strumenti da mettere in campo per fronteggiare e governare l'instabilità dell'attuale sistema economico e finanziario. In particolare, le imprese si trovano ad affrontare importanti metamorfosi produttive e occupazionali e, per quanto esse siano competitive, incontreranno sempre maggiori difficoltà ad affrontare la sfida della concorrenza internazionale se la Pubblica amministrazione italiana non sarà essa stessa competitiva rispetto alle Pubbliche amministrazioni di altri Paesi.

Che cosa serve oggi all'Italia per accelerare l'attuazione della riforma in senso federale dello Stato, garantire equità, giustizia e sviluppo al nostro Paese e avviare un reale monitoraggio del sistema fiscale locale, controllando gli sprechi e l'uso delle risorse?

Oggi la nostra priorità è dare pieno compimento alla legge sul federalismo fiscale, attraverso l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione, malgrado ancora oggi preoccupino i lunghi tempi necessari per il completamento della riforma e la qualità dei dati contabili effettivamente disponibili per la definizione dei parametri previsti dalla legge. Ma diventa indispensabile anche la rapida applicazione delle competenze differenziate previste dall'art. 116 della Costituzione e del principio per la sussidiarietà previsto dal Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Da alcuni anni il Centro studi di Unioncamere del Veneto sta lavorando sull'analisi dei possibili costi o risparmi dell'applicazione del federalismo fiscale nel nostro Paese, esaminandone le possibili implicazioni a livello economico. Molti dati e approfondimenti, che si possono trovare nel sito www.osservatorio-federalismo.eu e www.unioncameredelveneto.it, dimostrano che il federalismo può solo portare risparmi, efficacia ed efficienza alla spesa pubblica. È, invece, sempre più forte il sospetto che il processo di riforma sia osteggiato proprio da quei settori della Pubblica amministrazione e del privato che vivono e guadagnano su una spesa irresponsabile e senza controlli.

Efficienza amministrativa e minori spese di funzionamento

Oltre a favorire lo sviluppo socioeconomico locale, tra gli obiettivi del federalismo vi è il miglioramento della spesa pubblica complessiva, dal punto di vista sia quantitativo sia qualitativo. In sostanza, la maggiore responsabilizzazione dei governi locali dovuta a un più stretto legame tra “cosa tassata e cosa amministrata” favorisce una migliore allocazione delle risorse pubbliche, con effetti benefici di contenimento della spesa complessiva. Tutto questo almeno sul piano teorico, poiché anche la spesa delle amministrazioni centrali deve contestualmente ridursi per le ulteriori funzioni che il processo di decentramento ha progressivamente assegnato alla periferia. I timori che il federalismo non sia “a costo zero” e che comporti oneri aggiuntivi è stato più volte sollevato, specie in occasione dell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione e dell'approvazione della cosiddetta *devolution*. In particolare, ci si riferisce alla questione del trasferimento del personale dipendente dalle amministrazioni centrali a quelle periferiche: i problemi dei “costi aggiuntivi” relativi all'attuazione del federalismo derivano in buona parte dalla scarsa mobilità del pubblico impiego e dai differenti livelli retributivi tra centro e periferia. Il rischio, pertanto, è un rallentamento dei processi di decentramento (come, in effetti, è avvenuto anche con le riforme Bassanini), che andrebbe ad aggiungersi a una

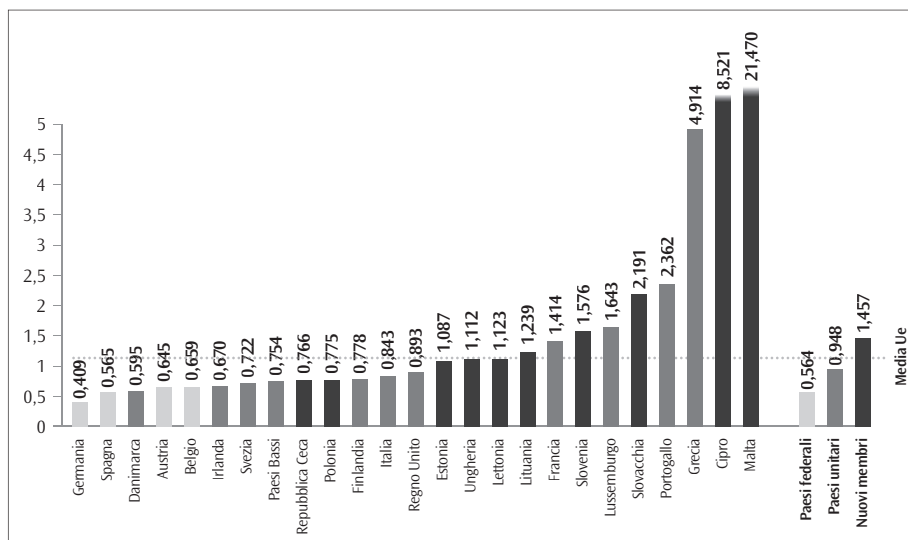
sovrapposizione di competenze (specie per le materie concorrenti) previste dal nuovo Titolo V.

Una più efficiente allocazione della spesa spesso produce (o almeno così dovrebbe) una riduzione degli oneri superflui e delle inefficienze (più banalmente, sprechi). Mediamente, i Paesi federali manifestano la tendenza a una minore spesa di funzionamento rispetto agli Stati unitari, anche alla luce del maggior numero di competenze loro assegnate.

Tendenzialmente, nei Paesi con costituzione federale le spese di funzionamento rappresentano mediamente poco meno del 28% della spesa pubblica (al netto degli interessi sul debito); nei Paesi unitari, invece, tale quota risulta superiore di oltre 5 punti percentuali (33,2%). L'attuale assetto istituzionale italiano denota risultati complessivamente soddisfacenti (30,8%) e si colloca in una posizione intermedia tra Paesi federali e unitari.

Per avere un quadro più rispondente all'efficienza reale bisogna rapportare i costi di funzionamento alle competenze assegnate e, indirettamente, alla spesa che gli enti territoriali devono sostenere per far fronte a tali materie. Dall'analisi dell'indice di funzionamento standardizzato, che esprime il costo della macchina amministrativa a parità di spesa decentrata, si nota chiaramente (Fig. 1) che gli Stati federali hanno costi di funzionamento minori (0,564 contro una media europea pari a 1,000) di quelli registrati dai Paesi unitari (0,948). Tale indice colloca Germania e Spagna in testa alla graduatoria dell'efficienza europea. L'Italia occupa solamente la dodicesima posizione di questa particolare classifica: escludendo i nuovi membri Ue, le spese di funzionamento per l'Italia salirebbero oltre il riferimento medio europeo.

Fig. 1 – Indice di funzionamento standardizzato.* Media del periodo 2000-2004



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat.

* Parametrizzazione delle spese di funzionamento a parità di spesa decentrata (Media Ue=1).

Si può ragionevolmente affermare, dunque, che il federalismo è in grado di stimolare una maggiore efficienza amministrativa da parte delle strutture pubbliche, in virtù di un migliore rapporto tra i costi sostenuti e le competenze assegnate.

Il federalismo in Italia: una riforma ancora in fieri

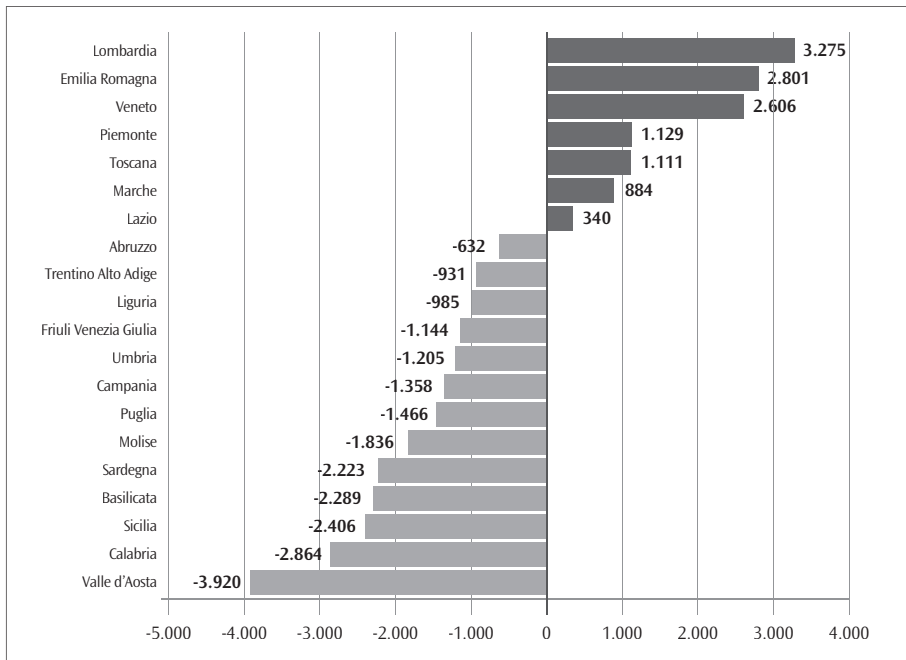
Molti studi rilevano come l'Italia utilizzi le risorse pubbliche in modo meno virtuoso rispetto agli altri Paesi europei. Continua, infatti, a crescere la spesa pubblica, che nel 2008 ha sfiorato il 50% del Pil (Prodotto interno lordo) nazionale. Il nostro Paese presenta, inoltre, la concentrazione più elevata di personale pubblico in rapporto alla popolazione residente: ci sono 60,6 dipendenti ogni mille abitanti. Troppo personale ed elevata spesa nella Pubblica amministrazione, problemi sociali (lavoro nero e assenteismo) e complicazioni burocratiche sono tutti elementi che riducono lo spirito d'imprenditorialità, portano a un minore apporto di reddito prodotto nell'economia nazionale e riducono l'occupazione e i consumi.

L'Italia, inoltre, si configura come il Paese nel quale la Pubblica amministrazione esercita la maggiore redistribuzione interna delle risorse per realizzare la coesione nazionale. Il totale di quelle che ogni anno vengono trasferite dalle regioni più ricche a quelle più povere per il principio della perequazione nazionale (che definiamo residuo fiscale), infatti, ammonta a circa 80 miliardi di euro; a questi si aggiungono i circa 10 miliardi di euro dell'Ue (coesione comunitaria). Nonostante ciò, le aree più deboli non hanno conseguito quella crescita economica che si è, invece, realizzata in altre aree economicamente più arretrate nell'Ue.

Nella media del periodo 2000-2006, il Veneto ha registrato un residuo fiscale pari a 2.606 euro per abitante (Fig. 2), posizionandosi al terzo posto nell'insieme delle regioni in avanzo finanziario pro capite dopo Lombardia (3.275 euro) ed Emilia Romagna (2.801 euro). In sostanza, lo Stato centrale preleva da queste regioni molto di più di quanto effettivamente restituisca in termini di spesa pubblica. E un dato su tutti appare significativo: le risorse prelevate da queste tre regioni finiscono per ripianare i disavanzi maturati da ben otto altre regioni. Del gruppo di quelle che contribuiscono al sostegno della perequazione nazionale fanno parte anche Piemonte, Toscana, Marche e Lazio.

Ciò non accade solo in Italia, ma anche in altri Paesi europei, ma in misura nettamente minore; ne deriva che le suddette regioni italiane e le relative imprese qui residenti non possono competere ad armi pari con le regioni europee più ricche. Recenti studi hanno, infatti, dimostrato che senza una riduzione del residuo fiscale tali regioni stanno subendo un progressivo declino economico. Inoltre, il mancato coordinamento delle politiche di coesione nazionali ed europee rischiano di produrre una concorrenza "sleale" intracomunitaria.

Fig. 2 – Italia. Residuo fiscale delle amministrazioni pubbliche per regione (euro pro capite). Media del 2002-2006



Fonte: Elaborazione su dati ministero dello Sviluppo economico, Dps - Dipartimento per le politiche di sviluppo (Conti pubblici territoriali).

Il personale pubblico a confronto con i modelli federali europei

Il fattore umano resta il principale strumento attraverso il quale la Pubblica amministrazione persegue le proprie finalità istituzionali, a prescindere dai processi di informatizzazione e di accessibilità intrapresi negli ultimi anni. La distribuzione del personale per livello di governo è indice del tipo di assetto istituzionale: in linea generale, se la maggior parte del personale lavora presso le amministrazioni dello Stato, si è in presenza di un assetto più centralistico; diversamente, vi sono le condizioni favorevoli per un sostanziale decentramento. In realtà, l'autonomia non si misura tanto dalla collocazione del personale pubblico (eventualmente si tratta del decentramento), bensì dalla fonte delle risorse necessarie per pagare gli stipendi dei dipendenti: se tali spese verranno coperte da tributi propri vi sarà un elevato livello di autonomia dell'amministrazione; se, invece, prevarranno i trasferimenti, l'ente godrà di una minore autonomia gestionale.

Il peso della Pubblica amministrazione di un Paese dipende inevitabilmente dall'entità del personale pubblico; a tale proposito, il confronto con Spagna e

Germania evidenzia alcune delle principali peculiarità del nostro assetto pubblico. Nel 2008 l'universo del pubblico impiego era composto da circa 3,6 milioni di addetti, 86.400 unità in più rispetto al dato del 2000: tale dinamica appare completamente opposta rispetto a quella della Germania (oltre 400mila in meno rispetto al 2000), mentre risulta più contenuta rispetto a quella della Spagna (circa 227mila dipendenti in più tra il 2000 e il 2008). Tuttavia, bisogna sottolineare che nonostante tale crescita rilevante, la dotazione di personale pubblico spagnolo appare comunque minore rispetto a quella della Pubblica amministrazione italiana.

A tale proposito, nel 2008 vi erano 60,6 dipendenti pubblici ogni mille abitanti in Italia, 57 in Spagna e appena 54,8 in Germania. Nel corso del periodo osservato, la dinamica si è sviluppata con modalità differenti nei tre Paesi: mentre in Germania si è assistito a un costante calo del rapporto tra personale pubblico e abitanti, in Italia tale indicatore è aumentato fino al biennio 2002-2003 (raggiungendo quota 63,1), per poi flettere costantemente negli anni successivi. In tutti i Paesi analizzati, si è registrata una riduzione dell'incidenza del personale pubblico sulla popolazione: tuttavia, tale miglioramento è stato meno sensibile in Italia (da 61,9 nel 2000 a 60,6 nel 2008) che in Spagna (da 58,8 a 57,0) e soprattutto in Germania (da 59,7 a 54,8).

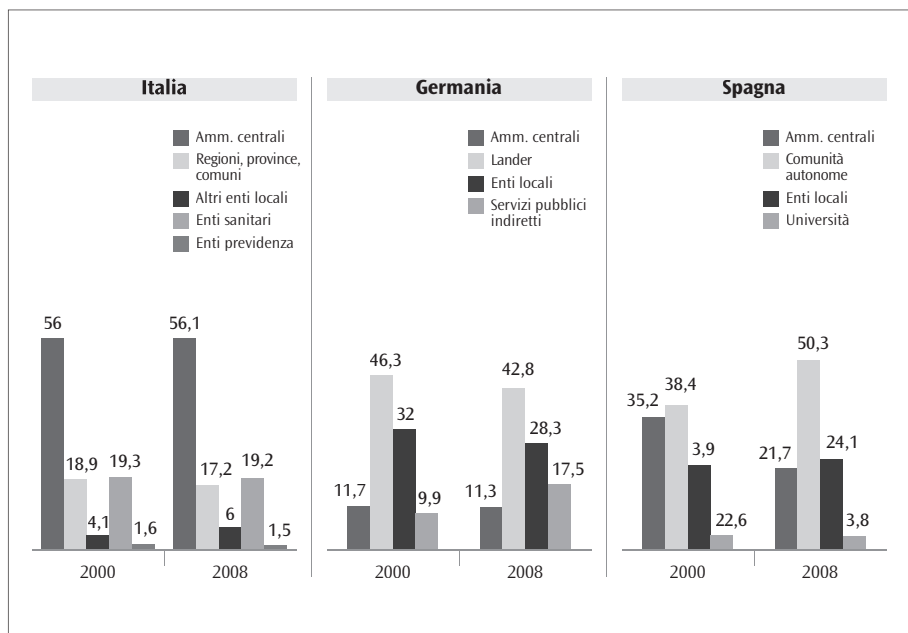
La distanza che separa l'Italia dagli altri Paesi in relazione al rapporto personale pubblico su popolazione è significativa, ma non eccessiva; diversamente, il divario si allarga notevolmente se si considera un altro indicatore, quale per esempio il numero di dipendenti pubblici in rapporto agli occupati. Il peso relativo dei lavoratori pubblici è oggettivamente elevato in Italia (154,3 ogni mille occupati), a fronte di valori più contenuti in Spagna (127,5) e Germania (115,9). Inoltre, se negli altri Paesi si è assistito a un significativo calo tra il 2000 e il 2008, in Italia la flessione è stata decisamente più limitata (da 167,2 a 154,3 ogni mille occupati).

La dinamica per livello di governo assume caratteristiche diverse nei tre Paesi considerati. In Germania, Paese con assetto federale maturo e consolidato, la generale riduzione del personale (-8,2% tra il 2000 e il 2008) ha riguardato indistintamente tutti i livelli di governo, sia lo Stato centrale (-11,6%) sia le istituzioni periferiche (Länder -15,1%, amministrazioni locali -18,8%). In Spagna, invece, il rilevante passaggio di consegne tra Stato e autonomie locali ha generato un incremento della dotazione del personale pubblico di poco meno del 10%; tuttavia, lo Stato centrale si è ridimensionato del 32,2%, compensato quasi perfettamente dalla crescita di comunità autonome ed enti locali (34%); l'incremento generale appare attribuibile prevalentemente al comparto dell'università.

La situazione italiana, al contrario, conferma la sua particolarità, che sfocia talvolta nel paradosso: nonostante la riforma del Titolo V della Costituzione, il numero del personale pubblico centrale tra il 2000 e il 2008 è aumentato del 2,6%, mentre i dipendenti delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali fanno registrare una flessione del 6,8 per cento.

La sostanziale “stabilità” dell’assetto pubblico nazionale trova conferma anche dall’osservazione della Fig. 3: per la Spagna, Paese che nell’ultimo decennio ha sperimentato un significativo processo di decentramento, l’incidenza del personale centrale è diminuita dal 35,2% del 2000 al 21,7% del 2008; per l’Italia, diversamente, la riforma della seconda parte della Costituzione sembra non essere mai avvenuta.

Fig. 3 – Il personale pubblico per livello di governo: confronto 2000-2008.
Composizione percentuale



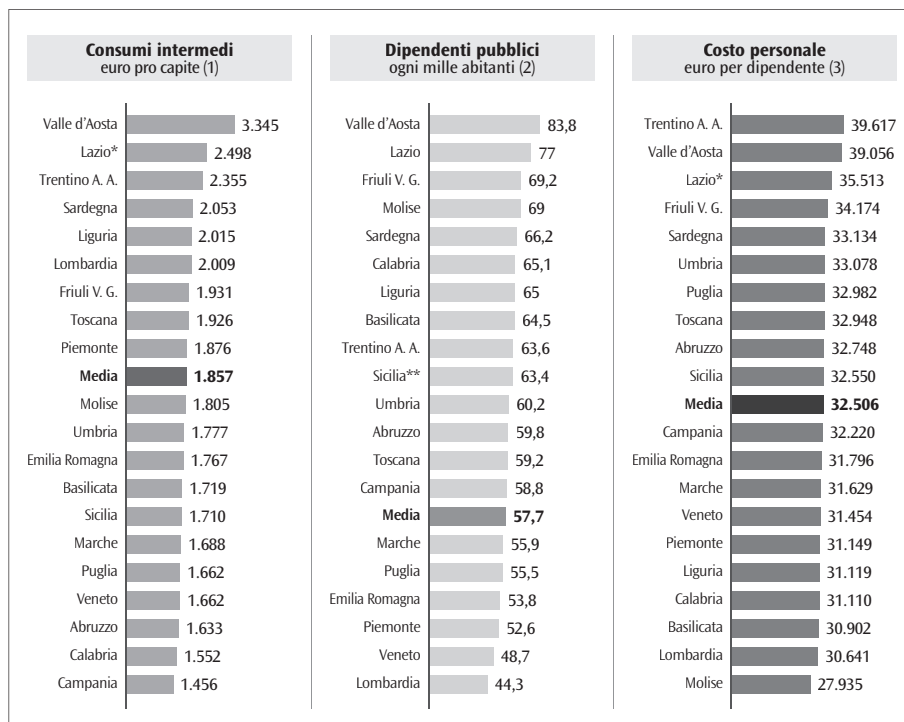
Fonte: Elaborazione su dati Istat e fonti istituzionali tedesche e spagnole.

Le finanze dello Stato italiano risentono inesorabilmente del rilevante peso del pubblico impiego. Nel 2008 il costo del lavoro del personale pubblico in Italia, misurato dalla spesa per retribuzioni, è stato pari al 10,9% del Pil, ritornando - dopo una breve flessione - quasi ai livelli del biennio 2005-2006. Diversamente, in Germania tale voce di spesa si ferma appena al 6,9% del Pil, proseguendo un trend improntato su una sensibile riduzione dei costi (nel 2003 era il 7,8%). La Spagna, invece, assume caratteristiche simili all’Italia: nel 2008, complice verosimilmente la crisi internazionale che nel Paese iberico ha prodotto effetti più pesanti che negli altri Stati Ue, la spesa per retribuzioni pubbliche è arrivata al 10,7% del Pil. È opportuno notare che, a eccezione dell’ultimo anno, tale voce di spesa è rimasta quasi costantemente intorno al 10% del Pil, molto lontana dai livelli della Pubblica amministrazione italiana.

Ipotetici risparmi di spesa imitando i Paesi federali

Alla luce dell'avvio del processo di attuazione del federalismo fiscale, offrire una stima sui possibili risparmi nell'ipotesi in cui l'Italia assuma i valori di alcuni parametri-chiave dell'assetto pubblico di due Paesi tendenzialmente federali (e comunque ampiamente decentrati dal punto di vista tributario), come Spagna e Germania, può risultare particolarmente interessante. Per ridurre la spesa pubblica e renderla più efficiente ed efficace, da oggi al 2016 le regioni dovranno progressivamente adeguarsi alla determinazione dei fabbisogni e dei costi standard, superando la spesa storica. Bisogna, però, riconoscere che non tutti i servizi sono standardizzabili e misurabili. Considerate le prevedibili difficoltà di definire e quantificare i costi standard, nei nostri studi abbiamo determinato un "livello ottimale di spesa", combinando tre parametri regionali: consumi intermedi, dipendenti pubblici, costo del personale, tralasciando quindi la definizione dei costi delle singole prestazioni/servizi (Fig. 4).

Fig. 4 – Quadro dei parametri considerati a livello regionale. Media del 2003-2007



Fonte: Elaborazione su dati ministero dello Sviluppo economico, Dps (Conti pubblici territoriali) e Ragioneria generale dello Stato.

(1) Nella terminologia dei Conti pubblici territoriali corrisponde alla spesa per acquisti di beni e servizi.

(2) Vengono computati unicamente i dipendenti a tempo indeterminato (escluso estero).

(3) Nella terminologia dei Conti pubblici territoriali corrisponde alle spese di personale.

(*) Comprende anche il personale e le risorse impiegate nel Lazio, ma delle quali beneficiano indirettamente gli altri territori.

(**) Compreso il personale dipendente a tempo indeterminato della Regione Sicilia (circa 14.000 unità).

I risultati raggiunti sono davvero rilevanti: alcune regioni italiane presentano situazioni in cui la spesa pubblica è gestita in modo particolarmente efficiente, anche a confronto con Amministrazioni pubbliche di altri Paesi europei, mentre altre evidenziano parametri di spesa due o tre volte superiori alla media nazionale. Estendendo il “modello Veneto”, ovvero il territorio che presenta le minori distanze rispetto alle performance degli assetti pubblici di Germania e Spagna, a tutta la Pubblica amministrazione nazionale si otterrebbero risparmi per oltre 27 miliardi di euro, poco meno del 2% del Pil. Le maggiori economie di spesa sarebbero legate alla gestione del personale (circa 17 miliardi di euro in meno), con una riduzione netta di oltre 500mila unità, facendo così scendere la dimensione del pubblico impiego a poco più di 3 milioni (a fronte dei 3,6 attuali). Si tratta di uno scenario puramente ipotetico e nei fatti difficilmente realizzabile, ma che conferma in qualche modo sia la necessità di una migliore gestione della spesa pubblica sia una redistribuzione più equilibrata delle risorse sul territorio.

Il rischio dell'evasione fiscale

Insieme al contenimento della spesa pubblica, l'applicazione del federalismo fiscale costituisce un'occasione per rimediare a uno dei principali problemi del nostro sistema: l'evasione fiscale. Le statistiche su tale argomento sono, tuttavia, molto scarse. Oggi disponiamo delle stime dell'ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate (Usage) sull'evasione dell'Iva (dal 1982 al 2004) e dell'Irap (dal 1998 al 2002), nonché di quelle dell'Istat sul sommerso economico (fino al 2006, ma con una rottura nella serie dal 2000). Secondo gli ultimi dati disponibili dell'Istat, l'economia sommersa vale da un minimo del 15,3 a un massimo del 16,9% del Pil. Utilizzando questi dati, *Il Sole 24 Ore* ha stimato nel 2009 un'evasione in Italia tra 105 e 118 miliardi di euro (tra Irpef, Ires, Iva, Irap, altre imposte e contributi sociali), circa l'8% del Pil e in crescita rispetto al 2007, quando il totale delle somme sottratte al fisco si era fermato a 100 miliardi (Forquet, 2010).

Un recente lavoro del Centro studi sintesi (Centro studi sintesi, 2010) misura la potenziale evasione fiscale con disaggregazione regionale sulla base delle differenze che esistono tra i livelli di reddito espressi e i consumi o, comunque, il grado di benessere riscontrato. Dal confronto tra reddito disponibile e consumi in Italia emerge una certa discrepanza. Le due voci non sembrano andare d'accordo, in quanto le dinamiche della spesa non seguono quelle delle entrate “ufficiali” delle famiglie e ci sono aree del Paese in cui il divario diventa enorme. La forbice tra consumi e redditi, infatti, si apre soprattutto al Sud, mentre al Nord emerge una maggiore coerenza con Emilia Romagna e Trentino Alto Adige a dimostrazione della maggiore “fedeltà” fiscale. A chiudere la graduatoria ci sono Sardegna e Sicilia.

Per la lotta all'evasione fiscale un elemento fondamentale è rappresentato dalla valorizzazione del ruolo delle regioni e degli enti locali, vista la loro conoscenza del territorio e della capacità fiscale che possono avere. Il federalismo fiscale prevede, infatti, una disposizione espressamente diretta a questo scopo. Nell'art. 26 "contrasto all'evasione fiscale" si dispone: «b) *previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale*". All'art. 2 si stabilisce, inoltre, il «d) *coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale*».

Il federalismo differenziato: un'opportunità di sviluppo

L'articolo 116 della Costituzione concede alle regioni ordinarie la possibilità di richiedere la competenza legislativa esclusiva su una serie di materie conferite completamente o in via concorrente allo Stato. Si tratta della via costituzionale per procedere alla realizzazione di quel "federalismo a geometria variabile" (o "federalismo differenziato") più volte sollecitato da alcune regioni settentrionali.

Per comprendere gli effetti di un ipotetico assetto federale "differenziato", il Centro studi Unioncamere del Veneto, in collaborazione con il Centro studi sintesi, ha voluto determinare l'impatto finanziario sui bilanci di Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto, regioni che registrano un residuo fiscale stabilmente e ampiamente positivo. Se si esclude l'Emilia Romagna, tali regioni, inoltre, sono accomunate dal fatto di aver già richiesto formalmente allo Stato la piena potestà legislativa in alcune materie ai sensi dell'art. 116 Cost. (14 il Veneto, 12 la Lombardia, 5 il Piemonte).

Lo studio si basa sull'ipotesi che alle quattro regioni in questione vengano attribuite tutte le materie legislative espressamente previste dalla Costituzione secondo quanto disposto dall'art. 116: in altre parole, si verificherà di quanto potrà accrescere il potere legislativo (e la relativa sfera finanziaria) delle regioni ordinarie a costituzione invariata.

Per stimare l'ammontare delle risorse aggiuntive che lo Stato dovrà assicurare al bilancio delle quattro regioni, sono stati elaborati i dati della spesa statale regionalizzata per l'anno 2009, forniti dalla Ragioneria generale dello Stato, che definiscono l'attuale livello di spesa dei ministeri nelle quattro regioni considerate.

Sulla base delle elaborazioni effettuate, l'integrale attuazione dell'art. 116 nelle regioni considerate comporterebbe uno spostamento di competenze (e, quindi, di risorse) dal centro alla periferia stimato in quasi 15,8 miliardi di euro, per far fronte soprattutto a spese di natura corrente (poco meno di 13,3 miliardi) e riguardanti prevalentemente il settore dell'istruzione (72,2%).

In Lombardia, lo Stato dovrebbe cedere competenze valutabili in circa 6,2 miliardi di euro, mentre nelle rimanenti regioni il decentramento allocherebbe una quantità di risorse stimabile tra i 3 e i 3,3 miliardi di euro. In tutte le regioni l'istruzione si conferma la materia che richiederebbe il maggiore fabbisogno finanziario, specialmente in Lombardia (76,3%) e Veneto (74,8%). Da segnalare il peso significativo delle infrastrutture in Emilia Romagna (24,3%).

La devoluzione di competenze e di risorse andrebbe a incrementare la dimensione finanziaria dei bilanci regionali. L'effetto complessivo sui bilanci aggregati delle quattro regioni (Tab. 1) sarebbe rilevante: nel complesso la spesa passerebbe da 55,1 a 74,6 miliardi di euro, con una crescita complessiva del 35,3%: le amministrazioni regionali si troverebbero così a gestire un ammontare di risorse pari al 10,5% del relativo Pil (a fronte dell'attuale 7,8%). Si osservi che le risorse aggiuntive comprendono sia le spese che passerebbero direttamente dallo Stato alle regioni (i 15,8 miliardi) sia i trasferimenti agli enti locali che dal bilancio dei ministeri confluirebbero in quelli delle regioni (che a loro volta provvederebbero a "girarli" successivamente a province e comuni).

Tab. 1 – Effetti sui bilanci delle regioni a seguito del “federalismo differenziato” (art. 116 Cost.). Valori in milioni di euro. Anno 2009

Valori in milioni di euro	Spesa attuale (2009) (a)	Risorse aggiuntive		Spesa “post art. 116” (a+b)	var.%
		(b)	da girare agli enti locali		
Emilia Romagna	10.794	3.991	955	14.786	37
di cui spese correnti	10.004	3.262	923	13.265	32,6
di cui spese d'investimento	791	730	32	1.520	92,3
Lombardia	21.160	7.543	1.344	28.702	35,6
di cui spese correnti	19.409	6.605	1.265	26.013	34
di cui spese d'investimento	1.751	938	79	2.689	53,6
Piemonte	11.878	3.869	578	15.747	32,6
di cui spese correnti	10.532	3.334	522	13.866	31,7
di cui spese d'investimento	1.346	535	56	1.881	39,7
Veneto	11.302	4.057	801	15.360	35,9
di cui spese correnti	9.891	3.369	589	13.260	34,1
di cui spese d'investimento	1.411	688	212	2.099	48,7
Totale	55.135	19.460	3.678	74.595	35,3
di cui spese correnti	49.835	16.570	3.299	66.405	33,2
di cui spese d'investimento	5.299	2.890	379	8.190	54,5

Fonte: Elaborazione su dati Ragioneria generale dello Stato e altre fonti.

Le risorse aggiuntive sarebbero pari a 832 euro per cittadino, da un minimo di 774 euro pro capite in Lombardia a un massimo di 920 euro in Emilia Romagna, mentre la spesa regionale arriverebbe a sfiorare i 3.200 euro pro capite, oscillando tra 2.946 euro della Lombardia e 3.553 euro del Piemonte. La spesa della Regione Piemonte arriverebbe al 13% del Pil (dall'attuale 9,8%), mentre l'Emilia Romagna passerebbe dall'8,1 all'11,1% del proprio Prodotto interno lordo; su valori analoghi a quelli emiliani si collocherebbe anche il Veneto (10,9% del Pil), mentre la Lombardia si attesterebbe al 9,2 per cento.

Considerando le macro-funzioni di spesa, la principale area di intervento delle amministrazioni regionali rimarrebbe quella legata ai servizi alla persona (sanità, assistenza sociale), che si rafforzerebbe ulteriormente con l'istruzione: questo aggregato di spesa aumenterebbe del 33,7%, superando, per il complesso delle quattro regioni, i 60 miliardi di euro. A esclusione di ambiente e territorio (503 milioni in più), nelle altre funzioni non si registrerebbero variazioni significative.

Entrando nel dettaglio della spesa regionale per funzione in ciascuna delle quattro amministrazioni territoriali considerate nella presente analisi, emerge ancora una volta l'assoluta predominanza della spesa relativa ai servizi alla persona (sanità, assistenza sociale, istruzione), non a caso proprio le funzioni considerate come "essenziali" dalla legge di attuazione del federalismo fiscale (n. 42/2009) e, in quanto tali, salvaguardate con la totale copertura finanziaria dei fabbisogni calcolati al costo standard.

Con l'applicazione dell'art. 116, le regioni Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto potrebbero aumentare di circa un terzo la capacità di spesa delle singole amministrazioni, riducendo gli attuali divari che le separano dalle regioni a statuto speciale. Valle d'Aosta, Bolzano e Trento rimarrebbero praticamente irraggiungibili, ma il gap con Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia si ridurrebbe in misura rilevante.

L'attuazione dell'art. 116 darebbe di fatto vita a un nuovo modello istituzionale: da un assetto "duale" (Rss-Rso) si passerebbe a uno "tripartito" (Rss-Rso-Rfd), dove Rfd sta per "Regioni con federalismo differenziato". Nelle quattro regioni pioniere del federalismo "a geometria variabile", la spesa media si distanzerebbe di oltre 500 euro pro capite dalle rimanenti regioni ordinarie, anche se il divario dalle regioni a statuto speciale rimarrebbe ancora evidente (oltre 1.200 euro per abitante). Tuttavia un assetto così strutturato fotograferebbe in maniera più attendibile la reale situazione territoriale del nostro Paese, nella quale esistono aree a consolidata tradizione autonomista (Rss) e altre a vocazione più recente (Rfd): la sfida più grande è quella di far convivere le legittime esigenze di autonomia con la solidarietà verso le regioni più in difficoltà.

Conclusioni

L'acceso dibattito sulla mancata attuazione del federalismo fiscale ha portato alla luce le criticità di una situazione di stallo che, come abbiamo visto, continua a danneggiare le regioni più dinamiche e con una maggiore capacità fiscale.

L'approvazione della Legge delega 42/2009, passata anche con l'astensione costruttiva di quasi tutta l'opposizione parlamentare, rappresenta un grande passo avanti verso l'attuazione della riforma in senso federale dello Stato. Ma essa deve essere attuata concretamente in tempi più veloci di quelli oggi previsti.

Constatiamo, infatti, come l'attuale sistema di solidarietà territoriale non stimoli né l'efficienza della Pubblica amministrazione, né lo sviluppo del sistema economico e la convergenza economica delle regioni del Mezzogiorno. In particolare, l'attuale sistema di perequazione e la mancanza di un'autonomia tributaria delle amministrazioni periferiche non favoriscono la responsabilizzazione e la completa autonomia dei governi locali nel garantire la copertura della spesa pubblica necessaria all'erogazione dei servizi secondo le proprie competenze.

Per accelerare l'attuazione del federalismo fiscale in Italia, risulta importante:

- avviare risparmi di spesa nelle amministrazioni pubbliche in base al livello di efficienza: negli apparati regionali e centrali che presentano un'elevata concentrazione di personale pubblico, un elevato livello di consumi intermedi e costi elevati di personale occorre introdurre un sistema di turnover che preveda un'assunzione ogni dieci pensionamenti. I risparmi potrebbero essere destinati a spese "di intervento", come la costruzione di infrastrutture e la tutela del territorio;
- attuare il trasferimento del personale pubblico dalle amministrazioni centrali a quelle periferiche, al fine di evitare nuove assunzioni e, quindi, altri costi che si trasformano in ulteriori imposte per i cittadini;
- procedere all'assegnazione dei beni demaniali agli enti locali con il compito della valorizzazione urbanistica, della produzione culturale e reddituale, ovvero ridefinire i ruoli e le competenze territoriali per quanto riguarda il patrimonio immobiliare pubblico attualmente in capo a soggetti diversi;
- attribuire alle regioni le funzioni di raccolta delle entrate erariali di competenza regionale, attraverso la "regionalizzazione" delle Agenzie delle Entrate. L'attuazione del federalismo fiscale non può prescindere dal fatto che il controllo delle entrate sia di competenza regionale e non più statale, in modo tale che ogni regione si responsabilizzi maggiormente e attui più efficacemente l'adempimento degli obblighi fiscali sia attraverso l'assistenza ai contribuenti sia attraverso i controlli diretti volti a contrastare l'evasione fiscale. In tale contesto, allo Stato resterà il ruolo di monitoraggio e di controllo del buon funzionamento di tutti gli uffici dislocati affinché garantiscano un determinato standard di efficienza ed efficacia;

- intervenire per ridurre il residuo fiscale ai livelli delle altre regioni europee: gli alti residui fiscali rappresentano una risorsa non sfruttata che potrebbe garantire performance in termini di competitività, di miglioramento della qualità dei trasporti, di sostegno alle imprese, di aumento del reddito disponibile delle famiglie superiori agli standard europei;
- affermare il principio di correlazione tra “cosa tassata” e “cosa amministrata”: questo principio rafforza il legame tra amministratori e cittadini, in quanto questi ultimi potranno valutare più direttamente se l’entità delle tasse pagate giustifichi o meno la qualità dei servizi erogati. Tale principio è stato attuato con l’istituzione della tassazione sugli immobili, attraverso la definizione di tributi propri connessi alla disponibilità degli immobili di cittadini e imprese;
- adottare una sussidiarietà “orizzontale” come in Germania, ossia una perequazione attraverso trasferimenti diretti dalle regioni con minori fabbisogni/maggiori capacità fiscali a favore delle regioni con maggiori fabbisogni/minori capacità fiscali, che consentirebbe di rendere espliciti i flussi di risorse interregionali realizzati a livello di istituzioni regionali, garantendo più trasparenza e, quindi, maggiore controllo dei flussi finanziari.

Riferimenti bibliografici

- Centro studi sintesi, “Il rischio evasione. Le differenze territoriali”, 2010, www.centrostudisintesi.com
- Forquet, F., “L’evasione sale a 120 miliardi”, *Il Sole 24 Ore*, 24 maggio 2010.
- Parente, G., Trovati, G., “La mappa del rischio-evasione. In Sardegna e Sicilia la distanza massima tra redditi e consumi”, *Il Sole 24 Ore*, 6 settembre 2010.
- Unioncamere del Veneto, “I costi del non federalismo”, *Quaderni di ricerca*, n. 8/2007.
- Unioncamere del Veneto, “Spesa pubblica e federalismo”, *Quaderni di ricerca*, n. 9/2007.
- Unioncamere del Veneto, “Federalismo e competitività”, *Quaderni di ricerca*, n. 10/2008.
- Unioncamere del Veneto, “Responsabilità e federalismo”, *Quaderni di ricerca*, n. 11/2009.
- Unioncamere del Veneto, “Prove di federalismo differenziato: una ipotesi per il Veneto”, *VenetoCongiuntura Pa*, n. 0/2010.
- Unioncamere del Veneto, “Il finanziamento delle spese delle regioni ordinarie: una stima basata sullo schema del decreto attuativo”, *VenetoCongiuntura Pa*, n. 1/2010.
- Unioncamere del Veneto, “Verso il federalismo differenziato: effetti finanziari sui bilanci di quattro regioni”, *VenetoCongiuntura Pa*, n. 2/2010.