

STUDI E RICERCHE

Novembre 2011

La distribuzione territoriale dei trasferimenti statali

A cura di



INDICE

Introduzione	3
I divari territoriali nei trasferimenti statali	4
I trasferimenti tra manovre e federalismo	..9
La spesa dei Ministeri sul territorio	13
Tra solidarietà ed evasione	15
Considerazioni conclusive	18
Nota bibliografica	19

Il presente rapporto è stato redatto sulla base delle informazioni statistiche disponibili alla data del 17 ottobre 2011.

Introduzione

Gli otto decreti attuativi relativi alla legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale sono stati tutti approvati; l'ultimo, concernente "premi e sanzioni per gli amministratori locali", ha ottenuto il via libera definitivo dal Governo lo scorso 28 luglio. È bene mettere in evidenza che il processo di attuazione della riforma del federalismo fiscale non può tuttavia ritenersi compiuto in quanto vi sono ancora diverse questioni da affrontare e risolvere. Tra tutte, emerge la necessaria approvazione di una mole notevole di **provvedimenti applicativi** previsti dai decreti attuativi, **ben 64**, senza i quali la riforma federale non potrebbe partire¹. Inoltre, è in corso di elaborazione una rivisitazione del decreto sul federalismo municipale al fine di correggere alcune delle criticità emerse negli ultimi mesi².

La riforma federale è un cantiere ancora aperto, anche perché sullo sfondo emergono i tagli a Regioni ed enti locali operati dalle manovre finanziarie degli ultimi anni a valere dal 2011 e per gli anni successivi. La stretta sul Patto di stabilità, prevista dal DL 98/2011 e dal DL 138/2011, si aggiunge ai tagli ai trasferimenti erariali a Regioni, Province e Comuni disposti dal DL 78/2010. Quest'ultimo provvedimento ha infatti ridotto i trasferimenti statali alle Autonomie territoriali di 6,3 miliardi di euro nel 2011 e di 8,5 miliardi a partire dal 2012 sulla base della seguente articolazione:

- ⇒ **Regioni ordinarie:** -4 miliardi nel 2011 e -4,5 miliardi dal 2012;
- ⇒ **Regioni speciali:** -500 milioni nel 2011 e -1 miliardo dal 2012;
- ⇒ **Province:** -300 milioni nel 2011 e -500 milioni dal 2012;
- ⇒ **Comuni con più di 5.000 abitanti:** -1,5 miliardi nel 2011 e -2,5 miliardi dal 2012.

Le disposizioni della manovra estiva del 2010 avranno conseguenze sul processo di attuazione del federalismo fiscale. L'obiettivo della legge delega del 2009, infatti, è quello di accrescere la responsabilizzazione degli Amministrazioni locali nella gestione della cosa pubblica attraverso il passaggio dal criterio della "spesa storica" a quello dei "**costi standard**", il potenziamento dell'**autonomia finanziaria** (grazie a tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali) e il **superamento del modello di finanza derivata** (basato sui trasferimenti). Nello specifico, i due principali decreti attuativi di tutta la riforma (Dlgs 23/2011 sul "federalismo municipale" e Dlgs 68/2011 su "federalismo regionale, provinciale e costi standard sanitari") hanno disposto la trasformazione di gran parte degli attuali trasferimenti statali a Regioni, Province e Comuni in compartecipazioni al gettito di

¹ Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: "Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale", approvata il 21 luglio 2011.

² Lo schema di decreto legislativo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri lo scorso 24 ottobre prevede, tra le altre cose, la ridefinizione dell'aliquota dell'IMU, l'introduzione della tassa sui servizi comunali (RES) e la sostituzione della compartecipazione IVA con una quota di IRPEF.

alcuni tributi erariali, favorendo una più stretta relazione con le basi imponibili locali. Tuttavia, i trasferimenti da "fiscalizzare" risentiranno inevitabilmente dei tagli approvati nell'estate 2010: di fatto, **il federalismo fiscale prenderà avvio con minori risorse a disposizione per Regioni ed enti locali. Il Fondo sperimentale di riequilibrio dei Comuni, attivo dal 1° gennaio di quest'anno, è già stato decurtato di circa 1,3 miliardi di euro**, così come previsto dal DI 78/2010.

Alla luce di tali elementi, il presente rapporto intende fornire un quadro complessivo della situazione relativa ai trasferimenti statali alle Amministrazioni locali nel periodo immediatamente precedente all'approvazione della riforma federale, che coincide altresì con il varo di pesanti misure restrittive su Regioni ed enti locali effettuate dalle ultime manovre correttive, nonché delineare un possibile scenario per i prossimi anni. L'analisi si articola per livello di governo e per dettaglio territoriale; in particolare, quest'ultimo elemento è fondamentale al fine di comprendere gli effetti di quattro decenni di trasferimenti "a piè di lista" sui differenziali quantitativi e qualitativi di spesa pubblica tra le varie aree del Paese. L'analisi si limita alle Amministrazioni regionali, provinciali e comunali rientranti nei territori di riferimento delle Regioni a statuto ordinario: i provvedimenti principali della riforma federale, infatti, sono destinati infatti quasi esclusivamente agli enti delle quindici Regioni ordinarie. Inoltre, i differenti assetti di finanza pubblica tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale non consentono un confronto omogeneo.

I divari territoriali nei trasferimenti statali

Il flusso di risorse che dallo Stato centrale va alle Regioni a statuto ordinario è pari, nel 2010, a 76,8 miliardi di euro. Gran parte non sono trasferimenti veri e propri ma "compartecipazioni", ovvero quote di tributi erariali che lo Stato "gira" alle Regioni. Il gettito delle compartecipazioni ai tributi erariali ammonta a 57,4 miliardi di euro, quasi completamente imputabile all'IVA, destinata al finanziamento della spesa sanitaria. Vi sono poi trasferimenti correnti per 12,7 miliardi e trasferimenti in conto capitale per 6,7 miliardi di euro: si tratta di risorse erogate a vario titolo e che comprendono altresì i trasferimenti legati alle funzioni amministrative devolute a seguito dalle leggi "Bassanini"³.

Complessivamente, nel 2010 lo Stato ha trasferito alla Regione Emilia Romagna 5.753 milioni di euro, pari a **1.298 euro per abitante**: trattasi del **terzo valore più basso tra tutte le Regioni** (TAB 1). La Regione che beneficia maggiormente dei flussi finanziari statali è la Basilicata con 2.236 euro per ciascuno dei suoi abitanti, seguita da Molise (2.172

³ Si fa presente che queste somme non tengono conto dei tagli operati dal DI 78/2010, che ammontano a 4 miliardi nel 2011 e 4,5 miliardi dal 2012 in poi.

euro) e Puglia (1.913 euro). I valori più contenuti, oltre che in Emilia Romagna, si riscontrano nel Lazio (1.136 euro) e in Veneto (1.272 euro).

TAB 1 - Le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni (anno 2010). Valori in milioni di euro

	Compartecipazioni a tributi erariali	Trasferimenti correnti dallo Stato	Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	Totale risorse trasferite dallo Stato alle Regioni	Totale risorse trasferite dallo Stato alle Regioni (euro procapite)
BASILICATA	977	112	225	1.314	2.236
MOLISE	195	368	132	695	2.172
PUGLIA	5.623	893	1.311	7.827	1.913
CALABRIA	3.005	328	488	3.821	1.900
LIGURIA	1.715	668	364	2.747	1.699
UMBRIA	1.167	172	165	1.505	1.660
PIEMONTE	6.012	850	447	7.308	1.640
ABRUZZO	1.714	158	310	2.183	1.626
MARCHE	1.852	200	346	2.398	1.532
TOSCANA	4.293	883	561	5.737	1.530
CAMPANIA	3.961	3.977	536	8.474	1.452
LOMBARDIA	11.924	1.114	1.198	14.235	1.435
EMILIA ROMAGNA	4.662	902	190	5.753	1.298
VENETO	5.065	956	258	6.279	1.272
LAZIO	5.251	1.089	169	6.508	1.136
Totale	57.416	12.668	6.699	76.783	1.491

Elaborazioni Centro Studi Sintesi su dati COPAFF

Come già accennato in precedenza, le compartecipazioni ai tributi erariali hanno un ruolo determinante nel finanziamento della spesa sanitaria regionale, in particolar modo la compartecipazione IVA che vale 53,9 miliardi di euro, pari al 70% di tutte le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni ordinarie nel 2010. La compartecipazione IVA ha una forte valenza perequativa: viene infatti assegnata non sull'imposta versata in ciascuna regione, bensì sulla base dei consumi delle famiglie rilevati dall'ISTAT e corretti tenendo conto dei vecchi trasferimenti sanitari. In altre parole, la compartecipazione IVA, regolata dal Dlgs 56/2000, agisce come una sorta di fondo perequativo "mascherato", finanziando gran parte della spesa sanitaria delle Regioni del Sud. Il ruolo della finanza derivata (ovvero compartecipazioni e trasferimenti) è ben visibile nella tabella 2. L'Emilia Romagna presenta una spesa sanitaria procapite (1.897 euro) di poco superiore a quella della Basilicata (1.853 euro). Tuttavia, mentre **in Emilia Romagna le entrate proprie** (Irap, addizionale IRPEF, ticket, altri introiti) **contribuiscono a finanziare ben il 50% della spesa sanitaria**, in Molise il grado di copertura arriva appena all'11%, affidando il rimanente 89% alle compartecipazioni e ai trasferimenti pubblici.

TAB 2 - Spesa sanitaria regionale e grado di copertura con risorse proprie. (Anno 2010)

	Spesa sanitaria* (milioni di euro)	Spesa sanitaria (euro procapite)	Grado di copertura della spesa sanitaria con risorse proprie** (%)
LOMBARDIA	17.515	1.798	64
LAZIO	11.272	2.003	54
VENETO	8.935	1.829	52
EMILIA ROMAGNA	8.228	1.897	50
TOSCANA	7.127	1.922	43
PIEMONTE	8.657	1.953	43
P.A. BOLZANO	1.107	2.219	43
FRIULI-VENEZIA GIULIA	2.475	2.011	41
VALLE D'AOSTA	297	2.336	41
MARCHE	2.882	1.836	36
P.A. TRENTO	1.118	2.151	35
LIGURIA	3.345	2.071	32
UMBRIA	1.637	1.830	31
ABRUZZO	2.454	1.838	28
SARDEGNA	3.158	1.890	26
SICILIA	8.794	1.746	23
CAMPANIA	10.403	1.790	18
PUGLIA	7.499	1.838	17
MOLISE	628	1.956	11
BASILICATA	1.094	1.853	11
CALABRIA	3.668	1.826	9
Totale	112.292	1.870	40

(*) spesa effettiva, ovvero al netto della mobilità sanitaria interregionale

(**) Irap, addizionale IRPEF, ricavi propri e straordinarie delle ASL (dati anno 2009)

Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Corte dei Conti e Ministero della Salute

L'Emilia Romagna si conferma al terzultimo posto anche nella classifica relativa alle risorse trasferite dallo Stato alle Amministrazioni provinciali.

Analizzando i bilanci consuntivi del 2009 (ultimo anno per il quale è disponibile una disaggregazione territoriale), il flusso di risorse statali verso le Province⁴ ammonta a 1.240 milioni di euro: di questi, 347 milioni vengono erogati a titolo di compartecipazione al gettito dell'IRPEF, 676 milioni si riferiscono a trasferimenti correnti e 216 milioni a trasferimenti in conto capitale.

Si tratta di valori estremamente più bassi rispetto a quelli evidenziati per le Regioni (evidentemente in relazione al peso finanziario delle funzioni svolte) ma che presentano il grado di sperequazione più elevato tra tutti i livelli di governo. Infatti, **i trasferimenti statali assegnati alle Province calabresi (128 euro procapite) sono superiori di ben 22 volte rispetto a quelli attribuiti alle Province lombarde (appena 6 euro)**. A ridosso

⁴ Ci si riferisce unicamente alle Province appartenenti ai territori amministrati dalle Regioni a statuto ordinario.

della Calabria, vi sono poi le Province molisane (112 euro per abitante) e lucane (90 euro). I benefici "concessi" alle **Province dell'Emilia Romagna** possono essere quantificati in 46 milioni di euro, pari a **10 euro per abitante** (circa 2 volte e mezzo in meno rispetto alla media nazionale), in linea con i valori di Lombardia, Lazio e Veneto (TAB 3).

TAB 3 - Le risorse trasferite dallo Stato alle Province (anno 2009). Valori in milioni di euro

	Compartecipazione Irpef	Trasferimenti correnti dallo Stato	Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	Totale risorse trasferite dallo Stato alle Province	Totale risorse trasferite dallo Stato alle Province (euro procapite)
CALABRIA	22	135	101	258	128
MOLISE	5	25	6	36	112
BASILICATA	8	45	1	53	90
ABRUZZO	23	40	10	73	55
CAMPANIA	34	159	31	223	38
UMBRIA	14	11	2	27	30
MARCHE	26	16	4	46	29
PUGLIA	26	64	17	107	26
LIGURIA	27	7	4	38	24
PIEMONTE	37	49	2	88	20
TOSCANA	35	29	6	70	19
VENETO	19	41	4	63	13
EMILIA ROMAGNA	24	8	14	46	10
LAZIO	16	26	13	55	10
LOMBARDIA	31	23	3	57	6
Totale	347	676	216	1.240	24

Elaborazioni Centro Studi Sintesi su dati ISTAT

I flussi finanziari erogati dallo Stato a beneficio dei Comuni ammontano nel 2009 a 13 miliardi di euro; tale cifra non comprende i rimborsi compensativi per il mancato gettito dovuto all'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale (circa 3 miliardi). I trasferimenti "in senso stretto" sono 12 miliardi, poiché circa 1 miliardo è imputabile alla compartecipazione all'IRPEF. I trasferimenti correnti rappresentano la parte prevalente (11,1 miliardi di euro), mentre i flussi in conto capitale superano di poco i 900 milioni di euro. L'attuale assetto dei trasferimenti, articolato in ben quattro Fondi⁵, è il frutto del susseguirsi nel corso dei decenni di molteplici interventi normativi non sempre caratterizzati da criteri di trasparenza, contribuendo in maniera determinante alla stratificazione delle spettanze sulla base del criterio della spesa storica.

⁵ Contributo ordinario; Contributo consolidato; Contributo perequativo fiscalità locale; Contributo sviluppo investimenti.

L'intervento dello Stato centrale a beneficio dei **Comuni emiliano-romagnoli** è di 752 milioni di euro, una cifra che rapportata alla popolazione **non va oltre i 171 euro: si tratta del valore più basso in assoluto, inferiore di 84 euro per abitante rispetto alla media complessiva** (TAB 4). Sui valori medi dell'Emilia Romagna si collocano anche Veneto, Lombardia e Marche. Diversamente, lo Stato nel 2009 ha trasferito ai municipi abruzzesi 410 euro per abitante, importi leggermente superiori a quelli di Lazio (387 euro) e Basilicata (356 euro).

TAB 4 - Le risorse trasferite dallo Stato ai Comuni (anno 2009). Valori in milioni di euro

	Compartecipazione Irpef	Trasferimenti correnti dallo Stato*	Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	Totale risorse trasferite dallo Stato ai Comuni	Totale risorse trasferite dallo Stato ai Comuni (euro procapite)
ABRUZZO	24	416	109	549	410
LAZIO	107	1.911	182	2.200	387
BASILICATA	16	161	33	210	356
CAMPANIA	146	1.708	184	2.037	350
CALABRIA	45	558	57	660	328
MOLISE	6	70	12	88	273
PUGLIA	92	863	59	1.014	248
LIGURIA	32	329	30	391	242
UMBRIA	19	183	8	211	234
TOSCANA	71	640	94	806	216
PIEMONTE	86	837	37	960	216
MARCHE	31	280	10	320	205
LOMBARDIA	172	1.731	82	1.985	202
VENETO	89	755	31	875	178
EMILIA ROMAGNA	71	667	14	752	171
Totale	1.007	11.108	942	13.057	255

(*) al netto dei trasferimenti compensativi per l'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale
Elaborazioni Centro Studi Sintesi su dati ISTAT

Se, per ipotesi, i Comuni italiani venissero trattati tutti allo stesso modo (ovvero assegnando a ciascuno il valore medio nazionale pari a 255 euro per abitante), **i municipi dell'Emilia Romagna avrebbero 368 milioni di euro in più all'anno**, risorse che potrebbero essere proficuamente investite nella riduzione della pressione fiscale e/o in maggiori servizi pubblici. Analogamente, **se tutti i Comuni italiani fossero trattati come quelli emiliano-romagnoli, il flusso di trasferimenti statali crollerebbero di 4,3 miliardi di euro all'anno**. Ovviamente, si tratta di un esercizio puramente teorico ma che rende bene l'idea delle odierne disuguaglianze territoriali nell'erogazione dei trasferimenti, frutto, come già argomentato, di decenni di spesa storica e di rimborsi a piè di lista. Risulta

evidente che la riforma federale, attraverso lo sforzo di determinazione dei costi standard, vuole rispondere alle richieste di maggiore trasparenza dell'intervento pubblico sul territorio. In questo senso, l'assegnazione delle risorse alle Amministrazioni locali sulla base degli effettivi fabbisogni di spesa può garantire la trasparenza delle relazioni finanziarie e stimolare una migliore efficienza pubblica in alcune aree del Paese.

I trasferimenti tra manovre e federalismo

Come già messo in luce nel corso di questo rapporto, la fase di avvio del federalismo fiscale si sovrappone con una serie di manovre finanziarie di natura restrittiva a carico delle Amministrazioni territoriali. Ciò contribuisce ad alimentare l'incertezza sulla quantificazione delle risorse effettivamente disponibili per Regioni ed enti locali. Nella presente sezione del rapporto si cercherà di fare luce sulla questione, fornendo, per quanto possibile, alcune indicazioni di carattere finanziario relativamente agli scenari futuri.

Regioni ordinarie. I tagli del DI 78/2011 (4 miliardi nel 2011 e 4,5 miliardi dal 2012) non impattano su tutto l'ammontare di risorse trasferite dallo Stato alle Regioni, bensì su una quota che la stessa Conferenza delle Regioni⁶ ha quantificato in 5,1 miliardi di euro per il 2011 e in 5,6 miliardi per il 2012 (TAB 5). Trattasi dei trasferimenti per il decentramento amministrativo, ovvero i fondi erariali che contribuiscono al finanziamento delle funzioni amministrative devolute dallo Stato alle Regioni a seguito delle leggi "Bassanini". Non sono direttamente assoggettati ai tagli le restanti componenti dei trasferimenti statali, ovvero quelli relativi al concorso agli oneri di ammortamento dei mutui, i cofinanziamenti per la realizzazione dei programmi comunitari, il Fondo Sanitario Nazionale e, soprattutto, le compartecipazioni ai tributi erariali (la cui determinazione è da mettere in relazione alle politiche di contenimento della spesa sanitaria).

Di fatto, **i trasferimenti per il decentramento amministrativo vengono pressoché azzerati dalla manovra dell'estate 2010.** Le rimanenti risorse (circa 1 miliardo di euro) sono già state destinate in gran parte all'edilizia sanitaria e al trasporto pubblico locale. Tuttavia, il decreto sul federalismo fiscale (Dlgs 68/2011) ha previsto che proprio questi trasferimenti (unitamente alla compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina) dal 2013 vengano "fiscalizzati", ovvero soppressi e sostituiti con l'aumento dell'addizionale regionale all'IRPEF (compensato da una riduzione delle aliquote nazionali per garantire l'invarianza della pressione fiscale complessiva).

⁶ Verbale della riunione dell'11 novembre 2010.

TAB 5 - Regioni ordinarie: i tagli ai trasferimenti statali disposti dal DI 78/2011. (Valori in milioni di euro)

	Trasferimenti statali decentramento amministrativo		Tagli ai trasferimenti con il DI 78/2011		Trasferimenti statali post DI 78/2011	
	2011	2012*	2011	2012	2011	2012
ABRUZZO	175	194	137	155	38	40
BASILICATA	113	125	88	99	24	26
CALABRIA	215	238	168	189	46	49
CAMPANIA	486	539	381	428	105	111
EMILIA ROMAGNA	443	491	347	390	96	101
LAZIO	540	598	423	476	117	123
LIGURIA	197	219	154	174	43	45
LOMBARDIA	797	883	624	702	172	181
MARCHE	160	178	125	141	35	36
MOLISE	57	63	45	50	12	13
PIEMONTE	505	560	396	446	109	115
PUGLIA	385	427	302	340	83	88
TOSCANA	460	510	360	405	99	105
UMBRIA	127	141	99	112	27	29
VENETO	446	495	350	393	97	101
Totale	5.105	5.661	4.000	4.500	1.105	1.161

(*) *nostra stima*

Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Conferenza delle Regioni dell'11 novembre 2010

Alla luce di questi elementi, è possibile delineare il quadro dei trasferimenti statali fino al 2012, anno immediatamente antecedente l'avvio della riforma del federalismo regionale. Al netto delle compartecipazioni ai tributi erariali (57,4 miliardi di euro nel 2010), i trasferimenti statali ammontano a 19,4 miliardi di euro. Applicando i tagli del DI 78/2010 a tali risorse, i trasferimenti statali alle Regioni ordinarie dovrebbero scendere a 15,4 miliardi di euro nel 2011 e a 14,9 miliardi nel 2012 (TAB 6). Si tratta di una stima approssimativa che non tiene conto della dinamica delle risorse a legislazione vigente ma che ha tuttavia il pregio di inquadrare la riduzione delle risorse nell'ambito complessivo dei flussi statali verso le Regioni. Rispetto al consuntivo 2010, il complesso dei trasferimenti dovrebbe ridursi del 20,7% nel 2011 e del 23,2% nel 2012. **Per l'Emilia Romagna, la riduzione di risorse potrebbe essere ancora più significativa: le stime individuano infatti una perdita del 31,8% nel 2011 e del 35,7% nel 2012 rispetto all'ammontare dei trasferimenti relativi all'anno 2010.**

Nonostante siano state fornite assicurazioni sulla disponibilità a reintegrare tali trasferimenti attraverso una riduzione dei tagli (qualora emergano risorse disponibili), **il rischio che il federalismo fiscale regionale possa partire "monco" è tutt'altro che infondato.** È opportuno ricordare, tuttavia, che il cuore della riforma federale per le Regioni

riguarderà il nuovo meccanismo di finanziamento delle funzioni essenziali⁷ (che valgono circa 100 miliardi di euro) e, nello specifico, il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard.

TAB 6 - I trasferimenti statali alle Regioni: proiezioni. (Valori in milioni di euro)

	2010	2011*	2012*	Var. % 2011/10	Var. % 2012/11
ABRUZZO	469	331	314	-29,3	-33,0
BASILICATA	337	248	237	-26,3	-29,5
CALABRIA	816	648	627	-20,6	-23,2
CAMPANIA	4.513	4.132	4.085	-8,4	-9,5
EMILIA ROMAGNA	1.092	745	701	-31,8	-35,7
LAZIO	1.257	834	781	-33,6	-37,8
LIGURIA	1.032	878	859	-15,0	-16,8
LOMBARDIA	2.311	1.687	1.609	-27,0	-30,4
MARCHE	545	420	404	-23,0	-25,9
MOLISE	500	455	450	-8,9	-10,0
PIEMONTE	1.297	901	851	-30,5	-34,4
PUGLIA	2.204	1.902	1.864	-13,7	-15,4
TOSCANA	1.444	1.084	1.039	-24,9	-28,1
UMBRIA	338	238	226	-29,4	-33,1
VENETO	1.213	864	820	-28,8	-32,4
Totale	19.367	15.367	14.867	-20,7	-23,2

(*) stime. Trasferimenti al netto delle partecipazioni ai tributi erariali.
Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati COPAFF

Enti locali. L'assetto della finanza di Province e Comuni, analogamente a quello delle Regioni, in questi e nei prossimi anni sarà condizionato dall'avvio del processo di attuazione del federalismo fiscale, dalla stretta sul Patto di stabilità interno e dai pesanti tagli ai trasferimenti statali. La diminuzione di risorse, stabilita dal Dl 78 nell'estate 2010, per le Province relative alle Regioni ordinarie ammonta a 246 milioni di euro nel 2011 e 411 milioni a partire dal 2012. Per le Amministrazioni provinciali dell'Emilia Romagna i minori trasferimenti sono stimabili in 6 milioni di euro nel 2011 e 10 milioni dal 2012.

Il decreto sul federalismo municipale, approvato nel marzo scorso, ha ridisegnato l'assetto della finanza comunale. Il provvedimento sopprime, già dal 2011, gran parte dei trasferimenti statali ai Comuni e li sostituisce in maniera equivalente con una compartecipazione all'IVA e con un Fondo sperimentale di riequilibrio, quest'ultimo alimentato da quote di gettito delle imposte sui trasferimenti immobiliari e della cedolare secca sugli affitti. Le stime dei trasferimenti "fiscalizzabili" (ovvero da sostituire) per l'anno 2011 erano stati individuati in 12,6 miliardi di euro: tuttavia, il taglio ai trasferimenti del Dl

⁷ Sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale per la parte in conto capitale.

78 ha ridotto il perimetro del fisco municipale a 11,3 miliardi di euro (TAB 7). Trattasi di tagli che non verranno più recuperati e che devono considerarsi "a regime".

TAB 7 - Effetti dei tagli ai trasferimenti statali sul federalismo municipale. (anno 2011)

	Risorse federalismo municipale			Tagli ai trasferimenti DI 78/2010 (4)	Risorse federalismo municipale se non ci fosse stato taglio ai trasferimenti (5)
	Totale (1)	di cui, compartecip. IVA (2)	di cui, Fondo sperimentale di riequilibrio (3)		
<i>valori in milioni di euro</i>					
ABRUZZO	264	67	196	25	288
BASILICATA	163	21	142	13	176
CALABRIA	519	70	449	44	564
CAMPANIA	1.622	204	1.418	200	1.822
EMILIA ROMAGNA	900	294	606	110	1.010
LAZIO	1.222	368	854	206	1.428
LIGURIA	435	105	330	49	484
LOMBARDIA	1.961	637	1.324	205	2.166
MARCHE	313	86	226	31	343
MOLISE	74	13	60	4	77
PIEMONTE	1.006	259	748	95	1.102
PUGLIA	856	161	695	101	957
TOSCANA	832	247	585	101	933
UMBRIA	203	53	150	23	226
VENETO	895	305	591	101	997
Totale	11.265	2.889	8.376	1.309	12.574
<i>valori in euro procapite</i>					
ABRUZZO	197	50	147	18	215
BASILICATA	277	36	241	22	298
CALABRIA	258	35	224	22	281
CAMPANIA	278	35	244	34	313
EMILIA ROMAGNA	205	67	138	25	230
LAZIO	215	65	150	36	251
LIGURIA	269	65	204	30	300
LOMBARDIA	200	65	135	21	220
MARCHE	200	55	145	20	220
MOLISE	230	42	188	12	242
PIEMONTE	226	58	168	21	248
PUGLIA	210	39	170	25	234
TOSCANA	223	66	157	27	250
UMBRIA	225	59	167	26	251
VENETO	182	62	120	21	203
Totale	220	56	163	26	245

(1) stima su dati COPAFF e Ragioneria Generale dello Stato

(2) compartecipazione pari al 2,58% del gettito IVA regionale

(3) nostre stime

(4) tagli ai trasferimenti erariali per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti

(5) si ottiene sommando le risorse attuali per il federalismo (1) e i tagli ai trasferimenti (4)

Elaborazione Centro Studi Sintesi su fonti varie

Senza gli interventi della manovra correttiva del 2010, le risorse per il federalismo municipale destinate ai Comuni dell'Emilia Romagna quest'anno sarebbero state 1.010 milioni di euro (230 euro procapite). La realtà è invece che le Amministrazioni comunali emiliano-romagnole disporranno di 110 milioni di euro in meno (-11%), **crystallizzando il portafoglio del fisco municipale a quota 900 milioni di euro** (205 euro per cittadino). Di questo ammontare di risorse, 294 milioni verranno erogati a titolo di compartecipazione IVA, mentre 606 milioni si riferiscono al Fondo sperimentale di riequilibrio. Nel primo anno di applicazione del Fondo si è scelto di adottare un approccio morbido, anche perché le modalità di riparto sono state adottate solamente a metà anno. Per il 2011, infatti, i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti l'ammontare di risorse spettanti a titolo di federalismo municipale non potranno essere inferiori all'ammontare di risorse che sarebbero spettate se non fosse stato approvato il decreto sul federalismo fiscale. Per i Comuni più grandi, invece, le eventuali perdite col nuovo sistema (compartecipazione IVA e Fondo) non potranno essere superiori allo 0,28% delle risorse "pre-federalismo". Per gli anni futuri, invece, la ripartizione del Fondo dovrebbe tenere conto in misura maggiore sia dell'effettiva collocazione territoriale del gettito dei tributi immobiliari, sia della progressiva definizione dei fabbisogni standard.

La spesa dei Ministeri sul territorio

L'analisi sui flussi finanziari che dallo Stato centrale va verso le Amministrazioni locali può essere integrata considerando anche la spesa che lo Stato centrale effettua direttamente nel territorio senza l'intermediazione da parte di altri livelli di governo. È il caso ad esempio di servizi come l'istruzione, la giustizia, l'ordine pubblico, la viabilità di interesse generale e di altre materie gestite in maniera concorrente tra Stato e Autonomie territoriali. Si tratta di un volume elevato di risorse che, al netto dei trasferimenti a Regioni ed enti locali, è valutabile in 113 miliardi di euro, pari a 2.201 euro procapite (TAB 8).

L'erogazione dei servizi generali da parte dello Stato dovrebbe avvenire tendenzialmente in maniera indistinta e pressoché uniforme su tutto il territorio nazionale: **i dati della Ragioneria Generale dello Stato⁸ evidenziano invece notevoli differenze tra le varie aree del Paese.** Infatti, solo una parte di questi divari può essere verosimilmente spiegata dalle caratteristiche degli specifici contesti locali (ad esempio, la struttura demografica della popolazione), dalla differente distribuzione delle strutture

⁸ Ragioneria Generale dello Stato: "La spesa statale regionalizzata - anno 2009" (ottobre 2011).

pubbliche (ad esempio, la concentrazione di uffici ministeriali nel Lazio) e dal fatto che tali dati si riferiscono ai pagamenti (notoriamente variabili da anno ad anno).

La spesa pubblica statale in Emilia Romagna presenta livelli inferiori alla media nazionale, in quanto i 7.817 milioni di euro nel 2009 si traducono in una spesa di 1.778 euro per abitante (11° posto in generale). Questa particolare graduatoria è guidata dal Lazio (4.453 euro procapite), anche in ragione dei costi maggiori dovuti al ruolo istituzionale di Roma; seguono Liguria (2.372 euro per abitante) e Lombardia (2.165 euro). Diversamente, si riscontrano livelli di intervento pubblico più contenuti in Umbria (1.501 euro procapite), Marche (1.590) e Veneto (1.670). Bisogna comunque far notare che, a differenza dei trasferimenti verso le Amministrazioni locali, la spesa diretta dello Stato è influenzata in maniera meno evidente dal fattore territoriale. In altre parole, i divari di spesa tra le aree del Paese persistono ma non sono strettamente legati all'asse Nord-Sud.

Si precisa che i dati non tengono conto delle prestazioni pensionistiche: infatti, tali spese, oltre a non essere erogate dalle Amministrazioni centrali ma dagli Enti previdenziali, possono essere intese quale "retribuzione differita"; diversamente dalle tasse, che finanziano indistintamente i servizi generali alla collettività, i contributi previdenziali sostengono specificatamente le prestazioni pensionistiche.

TAB 8 - La spesa diretta dello Stato* (anno 2009). Valori in milioni di euro

	Spese correnti	Spese in conto capitale	Spesa totale	Spesa totale (euro procapite)
LAZIO	21.496	3.808	25.304	4.453
LIGURIA	3.042	791	3.833	2.372
LOMBARDIA	19.817	1.458	21.275	2.165
CALABRIA	3.512	521	4.033	2.007
PIEMONTE	7.380	1.251	8.632	1.941
PUGLIA	7.153	720	7.873	1.928
CAMPANIA	9.807	1.421	11.228	1.928
MOLISE	519	88	607	1.896
ABRUZZO	2.294	154	2.448	1.829
TOSCANA	5.916	726	6.641	1.780
EMILIA ROMAGNA	6.809	1.007	7.817	1.778
BASILICATA	911	114	1.026	1.742
VENETO	6.958	1.247	8.204	1.670
MARCHE	2.273	207	2.480	1.590
UMBRIA	1.238	114	1.352	1.501
Totale	99.125	13.627	112.752	2.201

(*) al netto dei trasferimenti alle Amministrazioni locali

Elaborazioni Centro Studi Sintesi su dati Ragioneria Generale dello Stato

Tra solidarietà ed evasione

Gli elementi informativi esposti nel presente rapporto evidenziano le forti disparità a livello territoriale relative ai trasferimenti di risorse dal Centro alla Periferia. L'impegno finanziario dello Stato centrale appare maggiore nei confronti di alcune regioni del Mezzogiorno, mentre si manifesta meno rilevante verso le aree del Centro-Nord, tra cui l'Emilia Romagna. Nello specifico, **la Regione Emilia Romagna ha ricevuto nel 2010 1.298 euro per ciascuno dei suoi abitanti (terzultima posizione), le Amministrazioni provinciali nel 2009 hanno ottenuto appena 10 euro procapite (terzultima posizione) e i Comuni emiliano-romagnoli hanno beneficiato di risorse per 171 euro per abitante (ultima posizione)**. Di fatto i criteri di riparto basati sulla spesa storica hanno penalizzato le Amministrazioni locali dell'Emilia Romagna. Per questa ragione le aspettative in merito all'attuazione del federalismo fiscale sono molto forti. Non si tratta, sia chiaro, di negare la giusta solidarietà verso le aree del Paese con minore capacità fiscale (elemento, tra l'altro, sancito dalla stessa Costituzione), bensì di riorganizzare i rapporti tra Centro e Periferia in maniera più trasparente e maggiormente improntati ai criteri di efficienza.

L'Emilia Romagna, infatti, oltre ad essere penalizzata dal criterio della spesa storica, risulta essere il territorio che, dopo la Lombardia, contribuisce in maniera più rilevante alle esigenze finanziarie del Paese. Secondo un recente rapporto di Unioncamere del Veneto⁹, **il residuo fiscale, ovvero il saldo tra le tasse pagate e i servizi pubblici ricevuti¹⁰, dell'Emilia Romagna è di ben 4.203 euro per abitante**. Al tempo stesso, **l'Emilia Romagna è la regione più "fedele" dal punto di vista fiscale** (TAB 9). La "fedeltà fiscale" è misurata indirettamente dall'indice di discrepanza: è un indicatore che mette in correlazione, per ciascun territorio, il livello di benessere "ufficiale" (reddito disponibile) e il livello di benessere "effettivo", calcolato sulla base di elementi come il consumo di energia elettrica per usi domestici, il consumo procapite di benzina e gasolio, la presenza di abitazioni di pregio. In altre parole, valori dell'indice superiori alla media nazionale (posta pari a 100) sono attribuiti alle realtà territoriali in cui il livello di benessere "effettivo" dei residenti (quanto consumano) è compatibile con il reddito "ufficiale" (quanto guadagnano); diversamente, valori inferiori a 100 corrispondono a situazioni caratterizzate da un tenore di vita tendenzialmente superiore al reddito medio, ovvero nelle quali i consumi effettuati non

⁹ Unioncamere del Veneto: "Federalismo, Sussidiarietà ed Evasione fiscale", Quaderno di ricerca n. 13 (giugno 2011).

¹⁰ Più precisamente, il residuo fiscale è il saldo tra quanto ciascun territorio contribuisce alle necessità della Pubblica amministrazione (attraverso tasse, imposte e contributi) e quanto ne beneficia in termini di servizi pubblici o di trasferimenti di risorse agli enti locali.

sono in linea con le risorse disponibili. Si tratta, dunque, di una modalità indiretta di misurazione della "propensione all'evasione fiscale" o, di converso, della "fedeltà fiscale".

Mettendo a confronto i due indicatori è possibile notare una chiara relazione: i territori che presentano un residuo fiscale negativo, infatti, manifestano anche un minore propensione alla "fedeltà fiscale" (misurata dall'indice di discrepanza).

TAB 9 - Indice di discrepanza e residuo fiscale a confronto

Residuo fiscale (media 2007-2009) valori in euro procapite			Indice di discrepanza (2009) Punteggio (Italia = 100)		
(migliore)			(migliore)		
1	Lombardia	7.198	1	Emilia Romagna	148
2	Emilia Romagna	4.203	2	Friuli-Venezia Giulia	140
3	Veneto	3.405	3	Trentino-A.A.	137
4	Piemonte	3.047	4	Piemonte	136
5	Lazio	2.346	5	Marche	129
6	Toscana	2.098	6	Veneto	123
7	Marche	1.342	7	Lombardia	123
8	Friuli-Venezia Giulia	640	8	Lazio	115
9	Trentino-A.A.	359	9	Umbria	113
10	Liguria	205	10	Toscana	111
11	Umbria	178	11	Liguria	95
12	Abruzzo	108	12	Basilicata	95
13	Campania	-1.042	13	Molise	94
14	Puglia	-1.368	14	Valle d'Aosta	93
15	Sicilia	-1.859	15	Abruzzo	87
16	Molise	-1.869	16	Puglia	58
17	Sardegna	-2.270	17	Calabria	52
18	Basilicata	-2.415	18	Sardegna	51
19	Valle d'Aosta	-2.532	19	Sicilia	51
20	Calabria	-2.797	20	Campania	48
(peggiore)			(peggiore)		

Fonte: Unioncamere del Veneto

Alla luce di questi elementi, si auspica che l'assegnazione delle risorse finanziarie ai territori nel futuro assetto federale tenga conto anche delle effettive capacità contributive dei territori calcolate considerando il livello di evasione fiscale. Senza una piena applicazione di questo "accorgimento", per alcuni aspetti già previsto dalla legge delega e da alcuni decreti attuativi, vi è il rischio che uno dei principi base di tutta la riforma, quello della responsabilità, trovi attuazione solo sulla carta senza un reale impatto sul contesto economico e sociale del Paese.

La solidarietà verso i territori non potrà e non dovrà venir meno; tuttavia, è fondamentale che i criteri della responsabilità e dell'efficienza diventino patrimonio di tutti i livelli di governo e in tutte le aree del Paese. La scarsità di risorse, aggravata recentemente dai pesanti sacrifici richiesti alle Amministrazioni

locali dalle ultime manovre, impone necessariamente una migliore e più accurata gestione della spesa pubblica.

Considerazioni conclusive

La riforma federale, nonostante siano stati approvati gli otto decreti attuativi previsti, è ancora un cantiere aperto: sono ben 64 i provvedimenti applicativi che necessitano di essere scritti per attuare concretamente la riforma in tutte le sue parti. Inoltre, la recente stretta sul Patto di stabilità, prevista dalle manovre del 2011, si aggiunge ai tagli ai trasferimenti erariali a Regioni, Province e Comuni operati dal DI 78/2010. Quest'ultimo provvedimento ha ridotto i trasferimenti statali alle Autonomie territoriali di 6,3 miliardi di euro nel 2011 e di 8,5 miliardi a partire dal 2012.

L'obiettivo della riforma federale è quello di accrescere la responsabilizzazione degli Amministrazioni locali nella gestione della cosa pubblica attraverso il passaggio dal criterio della "spesa storica" a quello dei "costi standard" e il superamento del modello di finanza derivata (basato sui trasferimenti).

Nel 2010 lo Stato ha trasferito alla Regione Emilia Romagna 5.753 milioni di euro, pari a 1.298 euro per abitante: trattasi del terzo valore più basso tra tutte le Regioni. La Regione che beneficia maggiormente dei flussi finanziari statali è la Basilicata con 2.236 euro per ciascuno dei suoi abitanti.

L'Emilia Romagna si conferma al terzultimo posto anche nella classifica relativa alle risorse trasferite dallo Stato alle Amministrazioni provinciali (10 euro per abitante). I trasferimenti statali alle Province presentano il grado di sperequazione più elevato tra tutti i livelli di governo: infatti, le risorse statali assegnate alle Province calabresi sono superiori di ben 22 volte rispetto a quelli attribuiti alle Province lombarde.

L'intervento dello Stato centrale a beneficio dei Comuni emiliano-romagnoli è il più basso in assoluto (171 euro procapite). Appare interessante far notare che se tutti i Comuni italiani fossero trattati come quelli dell'Emilia Romagna, il flusso di trasferimenti statali crollerebbe complessivamente di 4,3 miliardi di euro.

La fase di avvio del federalismo fiscale si sovrappone con una serie di manovre finanziarie di natura restrittiva a carico delle Amministrazioni territoriali. Ciò contribuisce ad

alimentare l'incertezza sulla quantificazione delle risorse effettivamente disponibili per Regioni ed enti locali. Per quanto riguarda le Regioni, i trasferimenti per il decentramento amministrativo vengono pressoché azzerati dalla manovra dell'estate 2010. Rispetto al 2010, il complesso dei trasferimenti dovrebbe ridursi del 20,7% nel 2011 e del 23,2% nel 2012. Per l'Emilia Romagna, la riduzione di risorse potrebbe essere ancora più significativa: le stime individuano infatti una perdita del 31,8% nel 2011 e del 35,7% nel 2012 rispetto all'ammontare dei trasferimenti relativi all'anno 2010.

Anche il perimetro del federalismo municipale si è ridimensionato a seguito degli interventi della manovra correttiva del 2010: senza il Dl 78, infatti, le risorse per il federalismo municipale destinate ai Comuni dell'Emilia Romagna quest'anno sarebbero state pari a 1.010 milioni di euro (230 euro procapite). La realtà, invece, è diversa, dato che le Amministrazioni comunali emiliano-romagnole disporranno di 110 milioni di euro in meno (-11%), cristallizzando il portafoglio del fisco municipale a quota 900 milioni di euro (205 euro per cittadino).

Le Amministrazioni locali dell'Emilia Romagna, oltre ad essere penalizzate dal riparto dei trasferimenti sulla base della spesa storica, risulta essere il territorio che, dopo la Lombardia, contribuisce in maniera più rilevante alle esigenze finanziarie del Paese: infatti, il residuo fiscale dell'Emilia Romagna è di ben 4.203 euro per abitante. Al tempo stesso, l'Emilia Romagna è la regione più "fedele" dal punto di vista fiscale.

Non è in discussione la solidarietà verso i territori con minore capacità fiscale; tuttavia, è fondamentale che i criteri della responsabilità e dell'efficienza diventino patrimonio di tutti i livelli di governo e in tutte le aree del Paese. La scarsità di risorse, aggravata recentemente dai pesanti sacrifici richiesti alle Amministrazioni locali dalle ultime manovre, impone necessariamente una migliore e più accurata gestione della spesa pubblica.

Nota bibliografica

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE: "Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale", approvata il 21 luglio 2011.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE: "I bilanci delle Regioni in sintesi - 2010" (19 settembre 2011).

COPAFF: "Relazione sul federalismo fiscale" (30 giugno 2010)

CORTE DEI CONTI: "Elementi per l'Audizione sullo schema di D.Lgs. n. 317 recante disposizioni in materia di autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario", 24 febbraio 2011

CORTE DEI CONTI: "Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni 2009-2010", agosto 2011

ISTAT: "Bilanci consuntivi amministrazioni comunali (anno 2009), tavole di dati del 30 maggio 2011

ISTAT: "Bilanci consuntivi amministrazioni provinciali (anno 2009), tavole di dati del 3 giugno 2011

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO: "Relazione tecnica allo schema di decreto sul federalismo municipale" (27 gennaio 2011)

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO: "La spesa statale regionalizzata - anno 2009" (ottobre 2011)

UNIONCAMERE VENETO: "Federalismo, Sussidiarietà ed Evasione fiscale", Quaderno di ricerca n. 13 (giugno 2011).