



FEDERALISMO E NUOVI ASSETTI ISTITUZIONALI

La riflessione sui cambiamenti che hanno caratterizzato il nuovo profilo economico-finanziario delle regioni italiane nasce dall'analisi del nuovo quadro istituzionale, all'interno del quale le Regioni risultano sempre più coinvolte e responsabilizzate nei processi di sviluppo economico territoriale.

Sono almeno tre gli elementi che hanno contribuito al cambiamento in corso:

- Il ruolo dell'Unione Europea;
- Il decentramento amministrativo che ha caratterizzato gli anni Novanta;
- La riforma del Titolo V della Costituzione italiana

Ciascuno di questi tre mutamenti ha modificato in maniera sostanziale i processi di programmazione delle linee strategiche di sviluppo. Bilanci, Piani Regionali di Sviluppo (PRS), Programmi Operativi Regionali e Nazionali (POR — PON), Documenti Unici di Programmazione (DOCUP), Piano di Sviluppo del Mezzo (PSM), Complementi di Programmazione, sono questi i documenti necessari per valutare le politiche di investimento delle nostre Regioni.

Per quanto riguarda i dati dei bilanci regionali relativi all'anno 2003 – esaminando recenti analisi comparative - si nota immediatamente come la macro-area del Welfare rimane ancora quella che, in linea generale, assorbe il maggior numero delle risorse investite dalle Regioni italiane.

Il macro-settore dell'Education, invece, è quello in cui si vedono destinate meno risorse da parte di tutte le Regioni. Per quanto riguarda invece l'area dell'Economy occorre notare che, diversamente dagli anni precedenti, in alcune Regioni diventa il settore dove si investe maggiormente, come nel caso della Basilicata.

In generale si può affermare che nel corso del tempo le Regioni italiane, specie quelle meridionali, hanno dimostrato un crescente attenzione nei confronti dei settori più specificatamente legati allo sviluppo economico. L'attenzione



crescente nei confronti dei settori specificatamente indirizzati allo sviluppo dell'economia regionale è evidentemente connesso all'impegno sempre più concreto richiesto dall'Unione Europea alle aree in ritardo di sviluppo. L'utilizzo dei fondi strutturali da parte delle aree territoriali classificate come Obiettivo 1 è condizionato dall'impegno finanziario assunto direttamente dall'ente che utilizza le risorse finanziarie.

Per quanto riguarda il resto delle Regioni italiane, si può valutare in modo positivo lo sforzo di effettuare maggiori investimenti nell'area Economy; tuttavia va considerato che nella voce "Economy" non rientrano esclusivamente i settori tradizionali relativi allo sviluppo economico e produttivo di un'area territoriale, quali per esempio agricoltura o industria o terziario, bensì anche le voci di spesa legate ai trasporti, all'edilizia residenziale e al territorio. In particolare le regioni che investono il maggior numero di risorse nei settori legati allo sviluppo economico sono la Basilicata, la Calabria, il Molise, l'Umbria e la Valle D'Aosta.

	Economy
Basilicata	50,54%
Calabria	40,62%
Molise	34,54%
Umbria	30,63%
Valle D'Aosta	30,16%
Trento	27,35%
Campania	25,00%
Sardegna	23,60%
Veneto	23,30%
Emilia Romagna	22,00%
Lazio	21,72%
Puglia	20,72%
Toscana	20,33%
Bolzano	19,74%
Piemonte	18,49%
Marche	18,21%
Friuli Venezia Giulia	17,80%
Liguria	16,33%
Sicilia	16,09%
Abruzzo	9,82%
Lombardia	9,73%

FONTE: Elaborazione LUICC su dati bilanci regionali 2003



Per quanto riguarda il Welfare, è stato già sottolineato come sia il settore dove le Regioni italiane destinano quasi tutte le loro risorse: la Regione che investe di più in sanità è la Lombardia, seguita dalle Marche, dalla Puglia e dal Lazio. A tal proposito, si nota che queste Regioni contemporaneamente registrano dei valori piuttosto bassi negli investimenti realizzati nei settori relativi allo sviluppo economico.

	Welfare
Lombardia	78,97%
Marche	67,95%
Puglia	66,86%
Lazio	66,59%
Veneto	65,01%
Toscana	64,86%
Liguria	60,43%
Emilia Romagna	59,02%
Piemonte	58,32%
Umbria	52,74%
Campania	51,79%
Abruzzo	45,85%
Friuli Venezia Giulia	43,52%
Calabria	42,48%
Molise	40,75%
Sardegna	39,10%
Basilicata	32,80%
Sicilia	31,91%
Trento	29,40%
Bolzano	25,67%
Valle D'Aosta	19,96%

FONTE: Elaborazione LUICC su dati bilanci regionali 2003

Infine, relativamente ai settori legati alla formazione e aggregati nella macro-area dell'Education, si nota che la Regione che investe maggiormente in questo settore è la Sardegna. Le Regioni meridionali si collocano principalmente in posizione di alta e media classifica, rispetto a tale settore d'intervento, ad eccezione della Puglia, che risulta penultima con il solo 2,85% di spesa, rispetto al budget finanziario.



	Education
Sardegna	12,72%
Trento	11,46%
Valle D'Aosta	7,36%
Basilicata	7,27%
Umbria	6,40%
Calabria	5,78%
Bolzano	5,43%
Sicilia	5,43%
Campania	4,94%
Lazio	4,90%
Friuli Venezia Giulia	4,83%
Emilia Romagna	4,48%
Molise	4,23%
Piemonte	3,99%
Toscana	3,39%
Veneto	3,34%
Lombardia	3,21%
Liguria	3,13%
Marche	2,93%
Puglia	2,85%
Abruzzo	1,99%

FONTE: Elaborazione LUICC su dati bilanci regionali 2003

Nel commentare il percorso della “devolution”, ci si sofferma spesso sul nodo dei costi evidenziando che il progetto federalista ha un costo molto elevato. C'è chi sostiene che questo aspetto non è il punto focale. La questione vera è legata alla reale tenuta del modello proposto, a fronte della quale un costo elevato diventerebbe pur sempre sopportabile. Parlare di tenuta del modello, significa conciliare gli aneliti del federalismo fiscale con la variegata struttura socio – economica che caratterizza i territori del nostro paese.

A tal proposito l'ISAE, Istituto di studi ed analisi economica, ha recentemente prodotto un “Rapporto sull'attuazione del federalismo”, stimando l'impatto della riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001. Si è provato a simulare, sulla base dei dati della Ragioneria Generale dello Stato, le variazioni sul bilancio dello Stato imposte dal passaggio di competenze dal livello centrale a quello locale.



I risultati sono di notevole interesse e intendono rispondere ad una domanda molto chiara: se nell'anno 2000 (anno per il quale si hanno dati di bilancio utilizzabili) si fossero integralmente applicate le nuove norme costituzionali, quante risorse finanziarie sarebbero dovute passare dallo Stato alle Regioni, e in generale alla Pubblica Amministrazione locale?

Lo studio ha portato a quantificare l'ammontare in complessivi 157 miliardi di euro per l'anno 2001 e 153 per il 2002.

Con questo trasferimento, l'ammontare delle risorse gestite dalla Pubblica Amministrazione locale raggiunge la cifra di 219 miliardi di euro, pari a circa il 40% della spesa totale dell'Amministrazione Pubblica: si tratta di una somma considerevole che ridistribuisce pesantemente le competenze di spesa tra i livelli di governo. Circa il 25% delle uscite del bilancio dello Stato centrale entra a far parte dei bilanci degli enti territoriali.

Il nuovo assetto del sistema, a norma del novellato articolo 119 della Costituzione, prevede l'eliminazione dei trasferimenti erariali a favore delle risorse regionali proprie e dei contributi del fondo perequativo. "Risorse proprie" significa che Regioni ed Enti locali devono essere dotati di tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali, mentre il contributo del fondo perequativo è definito in funzione della diversa capacità fiscale. Il corollario dell'aumento delle competenze dei livelli decentrati è dunque, l'incremento delle entrate tributarie correnti locali, che passano dal 20,8% ad, addirittura, il 52,5% del totale delle entrate tributarie correnti.

L'indice di decentramento fiscale del nostro paese, secondo solo al Canada, toccherebbe il 42,7%, percentuale elevata persino rispetto a paesi dalla lunga tradizione federale. Ma il decentramento delle spese connesse alle funzioni trasferite, inciampa nei risultati sproporzionati della distribuzione territoriale della spesa stessa e nella quantificazione dei flussi di entrate destinate alla loro copertura. Dall'analisi del contesto infatti, appare evidente il rischio di accrescimento del peculiare dualismo finanziario territoriale Nord – Sud. Le Regioni in ritardo di sviluppo sono proprio quelle da cui il decentramento pretende maggiori sacrifici in termini di volume di spesa decentrata e ammontare di entrate destinate al loro finanziamento. Considerando il PIL regionale una valida misura della base imponibile a livello territoriale, è pacifico ritenere la capacità autonoma di dotarsi di tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali, fortemente condizionata dal differente volume di ricchezza



prodotta da ogni singola Regione. Inoltre il decentramento genera una spesa procapite netta nelle Regioni meridionali maggiore di quella riscontrabile nelle Regioni del Centro–Nord. L'ammontare di spesa aggiuntiva rapportata al PIL , in base a stime – mostra che ogni Regione del Mezzogiorno dovrebbe operare uno sforzo sulla propria base imponibile, pari a tre volte quello richiesto alle Regioni settentrionali per il finanziamento delle spese connesse al decentramento.

Sul versante delle entrate, è facile arguire che a federalismo attuato il volume dei tributi propri e delle partecipazioni al gettito dei tributi erariali da assicurare alle Regioni meridionali sarebbe sproporzionato in rapporto alla base imponibile delle Regioni stesse. Infatti l'ammontare delle entrate necessarie a finanziare le nuove competenze (nonché le funzioni precedentemente finanziate da trasferimenti statali) corrisponderebbe in media per le Regioni del Sud Italia al 22,5% del PIL, contro un responso dell'analogo rapporto di circa tre volte inferiore per le Regioni settentrionali. I risultati testimoniano dell'enorme sforzo richiesto dal federalismo, nella sua accezione puramente fiscale, alle Regioni del Sud; le differenze tra basi imponibili regionali sono evidenti al punto da non poter immaginare un federalismo fiscale non accompagnato da adeguate manovre perequative degli squilibri della fiscalità territoriale.

Le criticità del federalismo fiscale si alimentano altresì, delle incertezze in merito alla natura e alla consistenza del fondo perequativo. Su quest'ultimo si ipotizza anche una struttura orizzontale, che tragga linfa cioè dalla solidarietà interregionale. Il rischio di questa struttura deriverebbe da eventuali conflitti regionali che vertono sulla contribuzione al fondo, ma vieppiù dalla possibile tendenza delle Regioni sviluppate a limitare il loro concorso alla solidarietà, inducendo comportamenti di concorrenza fiscale, che in uno scenario generale di squilibrio, provocherebbero difficoltà alle Regioni in deficit di risorse, diluendo le già magre opportunità di convergenza. Al contempo, i dati dimostrano che, per assicurare alle Regioni del Sud l'esercizio delle competenze trasferite, è necessario garantire loro flussi redistributivi addizionali consistenti, rendendo indifferente siffatta struttura rispetto all'accantonato meccanismo dei trasferimenti correnti dello Stato.

Ma la questione è ancora più complessa. Nel caso infatti fossero pacificamente risolte le questioni intorno alla perequazione, non andrebbero trascurate le considerazioni circa le destinazioni della spesa regionale aggiuntiva, in costanza dell'ipotesi di un federalismo a regime dal 2001. Secondo la stima



della spesa decentrata alle Regioni fatta dall'ISAE, considerando il volume delle spese per nuove funzioni e quella per funzioni in passato espletate attraverso trasferimenti dello Stato, emerge un quadro non molto incoraggiante per il mondo produttivo. L'ammontare dei contributi in conto capitale destinato agli investimenti privati, nei settori dell'agricoltura, industria e terziario (va precisato che sono state condotte recenti analisi solo sul peso dei tre settori e non sull'aggregato "Economy) ha un'incidenza pressoché nulla sul totale delle spese regionali complessive (si parla di un totale di spesa pari a 157 miliardi di euro!), e irrilevante rispetto alle spese di investimento di ogni singola Regione.

A titolo esemplificativo è possibile registrare i non positivi casi della Puglia (2,85% sul totale spese in conto capitale), Calabria (2,67%), Basilicata (2,99%), Molise (2,97%) e Sicilia (3,18%), a fronte del 18% espresso dalla Lombardia, il 16% della Liguria, o le performances registrate da Emilia Romagna e Piemonte (rispettivamente 7,81% e 8,25%). In altri termini, rispetto alla situazione ante decentramento, la simulazione dell'ISAE prospetta uno scenario in cui la "crescita" dell'impatto dei contributi per gli investimenti privati, ha una dimensione di gran lunga più significativa nelle Amministrazioni locali del Centro nord (+ 68,7% rispetto alla situazione ante decentramento), rispetto al Mezzogiorno (+37,4%).

Questi incrementi devono essere però incrociati con i valori precedenti (riferiti ai contributi espressamente destinati dalle Regioni ad agricoltura, industria e servizi), per dare contezza degli esiti, puramente figurativi, scaturenti dallo sforzo di attuazione del federalismo. Le motivazioni alla base di siffatte evidenze, risiedono nel deciso assorbimento di risorse regionali decentrate da parte di altre funzioni quali istruzione e protezione sociale, che a causa di fattori strutturali (dinamiche della popolazione per età, concentrazione della povertà), richiedono maggiori necessità finanziarie proprio alle Regioni meridionali. All'interno di queste funzioni, le voci economiche maggiormente interessate dal decentramento riguardano il personale e l'erogazione (regionalizzata) di pensioni sociali e di invalidità civile (Welfare su Welfare); come dire che il federalismo fiscale inciderà sul funzionamento e non sullo sviluppo delle aree territoriali.

MARZO 2005