



GIANFRANCO CERIA

La finanza delle autonomie speciali: le evidenze, i problemi e un'auspicabile evoluzione*

SOMMARIO: 1. Un assetto particolare e problematico – 2. Un possibile percorso: come conciliare rispetto delle autonomie ed oggettive esigenze di riequilibrio – 3. Il residuo fiscale come parametro per definire gli equilibri finanziari delle autonomie speciali

1. Un assetto particolare e problematico

Il tema della finanza delle autonomie speciali presenta oggettive difficoltà di comprensione e di inquadramento complessivo. Una prima motivazione va ricercata nel fatto che per ogni singola regione viene definito un sistema di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali diverso per estensione e livello, con riferimenti puntuali non solo ai singoli tributi erariali ma anche alla modalità di quantificazione dei relativi gettiti, riconducibili ai rispettivi territori. Un'ulteriore particolarità è poi rappresentata dal caso della regione Sicilia, il cui statuto prevede una finanza basata sui soli tributi regionali, riconoscendo allo Stato “le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto”, ed assimilando ad entrate proprie della regione l'interrezza dei gettiti riferibili agli altri tributi erariali. Questo impianto finanziario è ben diverso da quello che la stessa Costituzione prevede per le regioni ordinarie, la cui finanza è definita all'art. 119 solo in linea di principio, in quanto le stesse “dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”. Ciò che invece accomuna ordinarie e speciali è la possibilità di stabilire ed applicare “tributi ed entrate propri”, prevista allo stesso art. 119.

Dall'impostazione ora descritta derivano una serie di importanti implicazioni, sia in termini di autonomia che di risorse. Il dettaglio delle fonti di entrata delle speciali riprende concettualmente il modello della Costituzione tedesca¹ e, come tale, appare in grado di garantire una consistenza ed una dinamica delle risorse regionali agganciate:

- alle evoluzioni del sistema tributario statale;

* Questo contributo è stato sviluppato avendo a riferimento, soprattutto per la parte quantitativa, i contenuti del volume G. Cerea, *Le autonomie speciali*, Franco Angeli, Milano 2014. Ad esso si rimanda per i necessari approfondimenti e, soprattutto per gli aspetti che riguardano i dati, le metodologie e le analisi statistiche sulle risorse e la spesa a livello regionale.

¹ Sui rapporti fra la Costituzione tedesca e l'impianto regionale italiano si veda G. Cerea, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, nn. 3-4/2009, 453-486.

- alla locale dinamica delle basi imponibili;
- alla virtuosità dei comportamenti fiscali propri dei contribuenti della regione.

A differenza di quanto stabilisce la Carta fondamentale della Germania, le norme statutarie non prevedono però la presenza di meccanismi di perequazione² e, di riflesso, il diritto/dovere delle singole istituzioni a beneficiare di risorse nazionali in caso di necessità, ovvero di dover contribuire alla solidarietà nei confronti di altri, in caso di maggiore prosperità.

A rendere ancora più problematico il raffronto con le regioni ordinarie è poi il rapporto che esiste fra il volume delle entrate, come sopra definite, e i fabbisogni di spesa. Nel caso delle regioni ordinarie e degli enti locali in generale, la Costituzione prevede che le risorse spettanti siano definite in modo tale da consentire l'integrale finanziamento delle funzioni loro attribuite. In termini più semplici si potrebbe affermare che le necessità di intervento e la loro evoluzione nel tempo rappresentano la base su cui quantificare le risorse e, di riflesso, le devoluzioni dei tributi erariali, i proventi dell'autonomia impositiva e l'entità della perequazione riservata ai territori con minore capacità fiscale per abitante. E' poi la regione ordinaria, attraverso interventi discrezionali sui tributi e le entrate proprie ad innalzare risorse e spese come sopra definite. Nel caso delle autonomie speciali, la garanzia statutaria delle entrate fa sì che le stesse si traducano in una capacità di spesa che - in quanto basata sulla devoluzione dei gettiti dei tributi erariali e solo in parte dai tributi propri - largamente prescinde sia da specifiche scelte di politica fiscale locale che dal riferimento ai fabbisogni legati alle funzioni di spesa. In linea di principio, sono cioè le entrate originate dai tributi regolati dallo Stato e che lo stesso definisce in base alle proprie esigenze di bilancio, a stabilire il volume delle potenziali spese della regione nelle materie ad essa attribuite.

Con tali premesse, è dunque del tutto naturale che il legame fra il volume delle risorse regionali e i fabbisogni di spesa risulti quanto mai generico e approssimativo. A tale conclusione molti sono giunti anche semplicemente confrontando il valore delle spese delle autonomie speciali con quello delle corrispondenti regioni ordinarie, sia a livello di dati per abitante e sia per specifici comparti di spesa³. Si tratta di approcci discutibili, spesso basati su dati fuorvianti e che non tengono adeguatamente conto di specifici fabbisogni legati alla natura dei territori o alla dimensione demografica delle unità

² Fa eccezione, per la perequazione, lo statuto della regione Sicilia, quando stabilisce che "lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma (che) ... tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale.

³ M. Barbero, A. Zanardi, *Federalismo a statuto speciale*, 27.01.2011, *Quelle regioni ancora più speciali*, 07.06.2011, www.lavoce.info. Sul tema delle autonomie speciali si vedano A. Zanardi, *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2009; L. Cotteri, P. Liberati, *Federalismo differenziato e Regioni a statuto speciale*, in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana*, Bologna, Il Mulino, 2009, 243-276; A. Fabbrini et al., *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, in *Economia pubblica*, n. 5-6/2008, 43-76.

amministrative. E' però indubbio che le differenze risultano così macroscopiche da generare legittimi dubbi sull'equità complessiva di un simile sistema e sugli squilibri che lo stesso comporta in termini di tutela dei cittadini.

Capire come si sia arrivati a tutto ciò rappresenta il primo passo da compiere per poter poi individuare il percorso normativo, che consenta di superare gli squilibri presenti nell'attuale quadro comparativo tra le finanze delle regioni ordinarie e quelle delle regioni speciali.

La definizione delle entrate spettanti alle regioni speciali è avvenuta, in sede di originaria approvazione dei rispettivi statuti, sulla base dei rapporti fra riscossioni e pagamenti dello Stato a livello regionale, così come potevano essere ricostruiti - sulla falsariga dei lavori di Nitti - attraverso le risultanze dei conti riassuntivi del Tesoro riferibili agli anni immediatamente precedenti e successivi la seconda guerra mondiale⁴. Le successive modifiche degli anni '80, conseguenti ai mutamenti intervenuti nell'ordinamento tributario italiano, non hanno previsto valutazioni di congruità e si sono tradotte in un adattamento "letterale" degli statuti, ovvero nella semplice sostituzione delle denominazioni delle imposte del vecchio ordinamento con quelle dei nuovi tributi, lasciando inalterate le quote delle compartecipazioni per tipologie di prelievo.

Non altrettanto si può dire per le originarie competenze di spesa perché le stesse:

- sono talvolta risultate largamente inattuata, come nel caso emblematico della Sicilia;
- sono state arricchite dal legislatore statale, quando lo stesso ha ritenuto di dover estendere alle autonomie speciali materie di intervento previste per le regioni ordinarie, come nel caso della sanità;
- sono state allargate su istanza locale, fino a ricomprendere materie anche di particolare rilievo in termini di spesa, come nel caso delle autonomie alpine della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige e, in misura minore, del Friuli Venezia Giulia.

Tutto ciò può essere ben riassunto dal concetto secondo cui, dati i meccanismi di definizione delle risorse a loro disposizione, l'assetto finanziario delle autonomie speciali risulta solo in parte riconducibile alle originarie previsioni statutarie e comunque tanto più lontano dalla loro prima impostazione in quanto:

- diversa è stata la dinamica economica locale e il riflesso che la stessa ha avuto sulle basi imponibili e le conseguenti devoluzioni dei gettiti; a titolo esemplificativo si può ricordare che, fatta pari a 100 la crescita nazionale del PIL, tra il 1970 e il 2012, il Trentino Alto Adige registra un valore pari a 132, la Valle d'Aosta 120, il Friuli 108, la Sicilia 88, ovvero 12 punti meno della media nazionale per quest'ultima e 32 il

⁴ G.Cerea, I.Dalmonego, F.Debiasi, *Le regioni a statuto speciale*, Milano (1989), Franco Angeli pag. 32-33

più per le autonomie speciali della prima – che peraltro vantano anche il primato nazionale⁵;

- non prevedendo, gli originari statuti, meccanismi di partecipazione alla solidarietà nazionale, gran parte del beneficio derivante dalla locale maggior crescita dei gettiti è andato alle specifiche specialità; ad esempio, per Trento e Bolzano ciò ha comportato una disponibilità di risorse aggiuntive che è stimabile in un terzo in più di quanto mediamente avvenuto in Italia e in quasi un quarto delle attuali devoluzioni registrate dai loro bilanci;
- diversa è stata la propensione di fatto all'autogoverno e alla valorizzazione dell'autonomia, distinguendo il caso di regioni che operano per la piena attuazione degli statuti e che anche spingono per un allargamento ulteriore delle loro competenze e delle relative spese e di regioni –emblematico il caso della Sicilia - che tendono a massimizzare una “rendita di posizione”, non assumendo le responsabilità previste dagli statuti – con la connivenza dello Stato – e che pertanto possono spendere più di altri per l'esercizio delle residue competenze di fatto.

Per rendere evidenti le conseguenze finanziarie di tutto ciò, sono state predisposte alcune tabelle di sintesi.

Nelle implicite attese del legislatore, i maggiori poteri assegnati alle autonomie speciali dovrebbero tradursi in un'attenuazione della presenza dello Stato sul territorio, attuando così una sorta di “effetto di sostituzione” direttamente proporzionale all'entità dei poteri regionali stessi. In realtà non è sempre così. Nella prima tabella sono riportati i valori pro capite delle spese dirette dello Stato sui territori regionali, distinguendo due componenti:

- la spesa per gli interventi diretti, principalmente in favore della comunità locale – come ad esempio l'istruzione scolastica, i servizi di polizia, la giustizia, il finanziamento dell'università;
- la spesa per l'intervento assistenziale attuato attraverso il sistema delle assicurazioni sociali, quantificato in base alla regionalizzazione dei trasferimenti statali agli enti di previdenza, ovvero al saldo territoriale fra contributi sociali riscossi e prestazioni⁶.

Con la sola eccezione della Valle d'Aosta e delle autonomie del Trentino Alto Adige, la spesa statale - come sopra definita - si distribuisce in modo abbastanza simile fra le diverse realtà, segnando in tal modo la tendenza dell'amministrazione centrale ad “uniformare” la propria presenza sui territori regionali. Anche per quanto riguarda i saldi

⁵ Fra le regioni ordinarie, la crescita maggiore si registra in Abruzzo, con un indice di 117, in Veneto e Lazio con 113; le realtà “peggiori”, con crescite sensibilmente inferiori alla media italiana sono invece Piemonte e Liguria.

⁶ L'integrazione della spesa, con quest'ultima componente, risponde all'esigenza di dover considerare l'impatto sui conti previdenziali delle competenze esercitate da talune autonomie speciali in materia di pensioni di invalidità e di politiche del lavoro.

della previdenza pubblica, le differenze territoriali sembrano facilmente riconducibili al diverso grado di sviluppo del mercato del lavoro – Sicilia e Sardegna – o alla particolare condizione demografica in termini di popolazione anziana – il Friuli. E ancora una volta, la Valle d’Aosta e ancor più il Trentino Alto Adige presentano valori più contenuti o negativi perché la spesa degli enti di previdenza risulta, sui rispettivi territori, inferiore ai contributi sociali ivi raccolti.

Tabella 1. Spesa pro-capite dello Stato per interventi diretti e trasferimenti regionalizzati agli enti di previdenza – anni 2011-12

REGIONE	Spesa statale diretta in regione	Trasferimenti statali a Enti Previdenzia	Totale spesa dello Stato
Valle d’Aosta	1.054	898	1.952
Trentino Alto Adige	714	(-259)	714
Friuli Ven. Giulia	2.215	1.560	3.775
Sicilia	2.555	1.651	4.206
Sardegna	2.371	1.781	4.151
Regioni speciali	2.245	1.433	3.678
Regioni ordinarie	2.372	1.082	3.455
ITALIA	2.353	1.135	3.488

Nostre elaborazioni su dati RGS e Istat.

La distinzione fra le diverse realtà e, più in particolare, l’effetto di sostituzione che l’esercizio della specialità ha o dovrebbe avere sulla spesa statale, emerge forse con maggior chiarezza dalla tabella seguente, che riporta la composizione della spesa per livelli di governo.

A livello di territori delle regioni ordinarie, la presenza dello Stato, in termini di quota della spesa totale sui territori, risulta pari al 32%. Se a questo importo si aggiungono gli oneri dei trasferimenti agli enti di previdenza, si arriva al 46,6%. La spesa di regioni ed enti locali è di poco prevalente, attestandosi intorno al 53%.

Tabella 2. Composizione della spesa per livelli di governo- anni 2011-12

REGIONE	Spesa statale diretta in regione	Trasferimenti statali a Enti Previdenza	Totale spesa statale	Spesa di regioni ed enti	Totale spesa
---------	----------------------------------	---	----------------------	--------------------------	--------------

				locali	
Valle d'Aosta	7,5%	6,4%	13,9%	86,1%	100,0%
Trentino Alto Adige	6,8%	6,8%	93,2%	100,0%
Friuli Ven. Giulia	24,3%	17,1%	41,4%	58,6%	100,0%
Sicilia	29,8%	19,2%	49,0%	51,0%	100,0%
Sardegna	26,0%	19,5%	45,5%	54,5%	100,0%
<i>Regioni speciali</i>	24,9%	15,9%	40,8%	59,2%	100,0%
<i>Regioni ordinarie</i>	32,0%	14,6%	46,6%	53,4%	100,0%
ITALIA	30,7%	14,8%	45,6%	54,4%	100,0%

Per quanto riguarda le autonomie speciali sembrano invece emergere due condizioni molto diverse fra loro. Le piccole autonomie speciali dell'arco alpino - Valle d'Aosta e Trentino A.A. - registrano una quota di spesa statale molto bassa, rispettivamente pari al 14% e al 7%, contro l'osservato 47% delle regioni ordinarie. Le altre autonomie speciali si collocano invece su valori molto prossimi a quelli nazionali, con la Sicilia che in particolare riesce a registrare una delle quote più alte della spesa statale.

Questi dati sembrano indicare che *solo in pochi casi la specialità si associa ad un effetto di sostituzione dell'intervento centrale, nel senso che la maggior spesa locale, legata alle particolari e ampie autonomie, "rimpiazza" gli oneri che altrove sono a carico diretto del bilancio statale. Nella generalità dei casi si assiste invece ad una sorta di complementarietà della specialità: la spesa locale si associa ad interventi statali che tendono ad essere sostanzialmente gli stessi che si registrano sui territori delle regioni ordinarie.*

Da tutto ciò è facile dedurre come il nostro ordinamento sia stato e ancora sia privo di una visione unitaria dei rapporti fra specialità e finanza pubblica. Emerge in particolare un quadro confuso, dove:

- come nel caso della Sicilia - le previsioni degli statuti sono state rispettate in materia di entrate ma sostanzialmente tradite sul fronte della spesa, in nome di una ritrosia ad assumere gli oneri ad esse associate, ma con la connivenza dello Stato che ha preferito mantenere inalterata la propria presenza sul territorio e ha tollerato che si espandesse fuori misura l'intervento regionale in materie residuali;
- come nel caso del Friuli e, ancor più della Sardegna - l'autonomia speciale si sviluppa entro un perimetro di competenze e relative spese non molto dissimile da quello di ogni altra regione a statuto ordinario, associando però tutto ciò a modalità di finanziamento speciali nella forma e nei livelli;

- come nel caso di Valle d'Aosta, Trentino e Alto Adige - il rispetto delle previsioni statutarie in materia di compartecipazioni, in presenza di una crescita consistente dell'economia locale e delle basi imponibili - certamente riconducibile all'impegno dei governi locali - ha comportato un corrispondente aumento delle disponibilità finanziarie, assunto a premessa per una espansione della spesa sia in termini quantitativi che di materie, con un oggettivo effetto di sostituzione degli interventi statali con interventi locali.

Nel corso degli ultimi anni, spinte e sensibilità diverse hanno contribuito ad avviare tentativi e formulazione di proposte tese a rimettere ordine nel sistema finanziario delle autonomie speciali. Il passaggio più importante è certamente rappresentato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione (d'ora in poi LD). Tale norma fissa una serie di principi che dovrebbero portare ad un assetto dei rapporti finanziari fra Stato e regioni ispirato a obiettivi di equità, efficienza, efficacia e responsabilità. Il conseguimento di queste finalità è fra l'altro riposto nella definizione di tributi, compartecipazioni e interventi perequativi tali da garantire agli enti un ammontare di risorse non più legate alla spesa storica e alle logiche incrementalistiche, ma a parametri oggettivi di fabbisogno e di costo, associati a nozioni di adeguatezza delle prestazioni.

Per le autonomie speciali, la LD non mette in discussione i particolari dispositivi statutarie e affronta il tema del loro coinvolgimento nella riforma richiamando gli obblighi di solidarietà e prevedendo un disegno di più generale riequilibrio, fra le loro specifiche condizioni e gli assetti di finanza pubblica che caratterizzano la restante parte del Paese.

Tra la fine del 2009 e il 2010, la LD è stata applicata alla Regione Trentino Alto Adige, alle Province Autonome di Trento e di Bolzano, alla Valle d'Aosta e al Friuli Venezia Giulia. Gli esiti raggiunti testimoniano al contempo la complessità della materia e la difficoltà di tradurre in pratica le istanze di equità fra territori, che l'art. 27 della LD vuole perseguire: tante soluzioni diverse nei contenuti e nella forma, unite all'esclusione di Sicilia e Sardegna da ogni ridefinizione dei rispettivi assetti finanziari. A partire dal 2011 i bilanci delle autonomie speciali sono poi stati oggetto di ripetuti provvedimenti restrittivi e di tagli lineari, che si sono sommati agli effetti prodotti dall'applicazione della LD.

L'esito finale è riportato nella Tabella 3, dove sono rappresentati gli effetti delle varie misure intervenute sino al 2015. Come si può osservare dal valore del rapporto fra "tagli" ed entrate, lo Stato si è mosso secondo una logica di sostanziale linearità, quasi che i "vantaggi" delle specialità fossero gli stessi per tutte le regioni autonome.

Tabella 3. Concorso richiesto alle regioni a statuto speciale dalle manovre di finanza pubblica e in attuazione della legge n.42/2009 - Incidenza sul totale delle entrate Titoli I,II,III - anno 2009

ANNI	2011	2012	2013	2014	2015
Valle d'Aosta	1,7%	15,2%	21,4%	22,7%	23,0%
Prov. Aut. di Bolzano	1,3%	11,6%	15,4%	16,1%	16,3%
Prov.Aut.Tdi Trento	1,4%	11,7%	14,5%	14,9%	15,0%
Friuli Ven. Giulia	1,6%	12,1%	15,2%	15,8%	15,9%
Sicilia	1,1%	8,7%	12,3%	13,1%	13,4%
Sardegna	1,2%	10,1%	13,2%	13,9%	14,0%
Regione Trentino A.A.	1,1%	13,1%	18,5%	19,5%	19,8%
TOTALE	1,2%	10,3%	13,8%	14,5%	14,7%

Il quadro complessivamente sconcertante, che emerge dall'analisi finanziaria e dai reiterati tentativi di correzione, non sembra lasciare spazio alla ricerca di un nuovo e più equo assetto delle specialità e della loro finanza. Forse per questo taluno ha suggerito che la soluzione del problema può essere trovata solo perseguendo un disegno di semplificazione istituzionale: rendere le speciali più ordinarie. Noi crediamo invece che esistano gli spazi per costruire un modello che persegua le giuste istanze di equilibrio e responsabilità, senza "livellare" le istituzioni regionali.

2. Un possibile percorso: come conciliare rispetto delle autonomie ed oggettive esigenze di riequilibrio

E' facile classificare come sostanziali insuccessi i tentativi sinora intrapresi per il complessivo riordino dei rapporti finanziari fra Stato ed autonomie speciali. Gli esiti conseguiti e le difficoltà che sottendono non possono però mettere in discussione la necessità di coinvolgere tutti gli enti nel più generale disegno di progressiva convergenza verso obiettivi di efficienza ed efficacia, di controllo delle dinamiche finanziarie complessive e di rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Rispetto a questo disegno, l'irrinunciabile coinvolgimento delle autonomie speciali incontra però più di una difficoltà⁷. La prima, di ordine giuridico, deriva dalla necessità di rispettare modi e forme previste dagli statuti di autonomia. La seconda, molto più pratica, è connessa all'eterogeneità delle regioni speciali, agli intrecci fra competenze locali e competenze statali e alle possibili interferenze con l'attività di altre amministrazioni

⁷ Per i problemi e le prospettive dell'applicazione del "federalismo" alle autonomie speciali si vedano G. C. DE MARTIN, G. RIVOCCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 in Federalismo ed Autonomie - Note e Commenti - 24.07.2009*, www.amministrazioneincammino.luiss.it; B. BALDI, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Le istituzioni del federalismo*, Maggioli, n. 1/2012, pp.245-279; F. MINNI, *Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale di fronte al federalismo fiscale: pari non sono?* in *Le regioni - n.3 - 2012*; F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Le istituzioni del federalismo*, Maggioli, n. 1/2012, pp. 9-26.

centrali, come gli enti di previdenza o le aziende autonome. In un contesto così variegato risulta anche difficile se non impossibile definire fabbisogni e costi standard, relativi a prestazioni essenziali, che riguardano magari solo poche regioni e con caratteristiche del tutto particolari. La terza difficoltà nasce invece dalla natura “esogena” di gran parte delle entrate delle autonomie speciali, definite da norme di rango costituzionale, puntualmente previste dalle specifiche disposizioni statutarie e modificabili solo attraverso accordi fra le singole autonomie e lo Stato.

La combinazione fra l'impossibilità di regolare le entrate e la difficoltà di stabilire i fabbisogni di spesa delle autonomie speciali, ha portato il legislatore statale a riconoscere la non percorribilità di quanto previsto per le altre regioni e a definire specifiche disposizioni, enunciate all'art.27 della LD.

Diversamente da quanto previsto per altri, l'obiettivo finanziario della norma non è la quantificazione di entrate in grado di garantire la copertura delle spese standard, ma l'individuazione del concorso con cui ciascuna autonomia speciale partecipa “al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario”.

La LD fissa altresì i principi cui fare riferimento per definire la misura del concorso, individuandoli nella “dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali”. Così definito, il concorso sarebbe una sorta di saldo - fra le entrate statutarie e le spese, specificamente valutate per ogni autonomia speciale - che la regione dovrebbe “versare” allo Stato, dedicando a ciò una parte delle proprie disponibilità.

Ai sensi delle disposizioni della LD e traendo altresì ispirazione dai riferimenti che la stessa fa per gli enti locali⁸, il calcolo del concorso regionale dovrebbe scaturire da un esame articolato, che prevede, sul piano strettamente finanziario:

- il superamento di valutazioni fondate sul confronto immediato e semplice fra singole autonomie speciali e fra esse e le regioni ordinarie;
- l'inserimento di quantificazioni e giudizi in un contesto più articolato, definito in base anche all'attività, su scala regionale, degli altri soggetti pubblici;

⁸ In merito alla metodologia, per quanto riguarda la spesa degli enti locali la LD specifica (art. 13, comma 1, lettera d) che la spesa corrente, al netto degli interessi, debba essere standardizzata e computata “.....sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche demografiche, sociali, produttive dei diversi enti.”

- la considerazione degli impatti prodotti da elementi di svantaggio (strutturali ed economici) che possono contribuire a definire fabbisogni finanziari tendenzialmente diversi da quelli altrove osservati.

Tali premesse portano a ritenere che la nozione di *residuo fiscale* possieda le migliori caratteristiche per tradurre sul piano economico-finanziario il richiamato *concorso* delle singole autonomie speciali “al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario”.

3. Il residuo fiscale come parametro per definire gli equilibri finanziari delle autonomie speciali

Il saldo, fra imposte pagate e spesa di cui si beneficia, è noto in letteratura con il termine di residuo fiscale (netto) e va fatto risalire al noto lavoro di Buchanan⁹. La tesi di questo autore è che, dati due soggetti con potenzialità tributarie simili, se la differenza (positiva, negativa o nulla) tra le spese pubbliche di cui beneficiano e le imposte che pagano è uguale, allora il trattamento fiscale deve essere valutato come equo. Sono numerose le critiche alla nozione di residuo fiscale e alle implicazioni che deriverebbero dalla sua applicazione ai rapporti finanziari fra giurisdizioni¹⁰: è indipendente dai livelli di spesa ed entrata, così come avulso dalle nozioni di fabbisogno e di tutela.

Per dare piena legittimità all'esercizio e superare queste critiche, occorre dunque operare alcuni importanti passaggi. Il primo è rappresentato dal calcolo delle entrate, la cui entità deve essere riferita alla dimensione non influenzata dai governi locali, ovvero alle sole componenti dei tributi erariali. Per quanto riguarda invece la spesa, i valori contabili devono essere “standardizzati”, ovvero corretti per tener conto dell'impatto di fattori oggettivi, legati ai diversi fabbisogni regionali, così come emergono dall'analisi dei determinanti della distribuzione dell'intervento pubblico sui territori di tutte le regioni italiane¹¹.

La tabella seguente riporta i gettiti tributari e l'entità della spesa standard nelle regioni italiane. Il saldo fra le due grandezze è pari al *residuo fiscale*.

⁹ J. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal Equity*, in *American Economic Review*, 40, (4) 1950, pp. 583-99.

¹⁰ Per tutti si veda il lavoro di P. MIESZKOWSKI, R. A. MUSGRAVE. *Federalism, Grants, and Fiscal Equalization*, in *National Tax Journal*, 52, 1999, pp. 239-260

¹¹ Per una trattazione dettagliata si veda G.Cerea, *Le autonomie speciali*, cit., pp. 94-118. Dalle analisi statistiche emerge una robusta evidenza rispetto alla rilevanza dei seguenti fattori che soprattutto incidono sulla distribuzione della spesa pubblica, come prima identificata: dimensione demografica, appartenenza ad aree economicamente svantaggiate e quota di popolazione residente in zone di montagna. La stessa analisi statistica individua poi situazioni particolari con riferimento al Lazio (per effetto dei servizi centrali) e alla Liguria (regione con la più alta quota di popolazione anziana d'Italia).

A livello di regioni ordinarie, al Nord i residui fiscali sono positivi, modesti al Centro e fortemente negativi al Sud. Sul piano finanziario ciò significa che le imposte raccolte nel settentrione coprono per intero le relative *spese standard* e, in termini relativi, concorrono al contenimento dei disavanzi del bilancio dello Stato. Per il Centro gettiti e spese non sono lontani dall'equilibrio, ma essendo il residuo migliore della media nazionale, anche quest'area del Paese contribuisce al contenimento del deficit. I saldi del mezzogiorno indicano invece che il territorio è in forte squilibrio finanziario e come tale è oggetto di una incisiva azione redistributiva, in grado di rappresentare oltre il 60% della spesa qui sostenuta dallo Stato. Se ai territori delle ordinarie del Sud si sommano anche Sicilia e Sardegna si supera la soglia dei 100 miliardi.

Tabella 4. Spesa standard, tributi erariali e residuo fiscale nei territori delle autonomie speciali e delle regioni italiane - Media 2010/11 - Milioni di euro- Pro capite in euro

REGIONI	Tributi erariali	Spesa standard	Residuo fiscale	Residuo pro capite
<i>Regioni ordinarie</i>				
<i>Nord</i>	176.361	161.824	14.537	575
<i>Centro</i>	77.046	85.518	-8.472	-711
<i>Sud e isole</i>	52.580	118.274	-65.694	-4.634
<i>Regioni speciali</i>				
Valle d'Aosta	1.044	1.513	-469	-3.662
Trentino A. Adige	7.320	7.595	-275	-266
Friuli V. Giulia	7.747	10.712	-2.965	-2.410
Sicilia	18.434	46.493	-28.059	-5.556
Sardegna	6.836	16.253	-9.417	-5.631
<i>Totale Speciali</i>	41.381	82.566	-41.185	-4.517
ITALIA	347.367	448.178	-100.811	-1.667

I residui fiscali negativi, che caratterizzano in modo generalizzato i territori retti dalle specialità, vanno invece letti come la quantificazione dei flussi di risorse che il resto del Paese riconosce loro attraverso l'azione dello Stato, sia in termini di devoluzioni che di interventi diretti dallo stesso operati. Una valutazione critica, in merito alla loro congruità, va formulata avendo a riferimento la relativa condizione economica dei territori. Al riguardo si può osservare che la Sicilia presenta un residuo fiscale superiore del 20% a quello delle restanti regioni meridionali; la Sardegna ha il dato peggiore, su scala nazionale, sfiorando i 6 mila euro pro capite; la Valle d'Aosta e il Friuli hanno un residuo che risulta paradossalmente più vicino a quello di una regione arretrata del Mezzogiorno, che alle evidenze delle regioni confinanti del Nord. L'unica realtà che sembra

differenziarsi dalle altre è quella rappresentata dal complesso delle tre autonomie del Trentino Alto Adige: la Regione, la Provincia Autonoma di Trento e quella di Bolzano¹². Per i loro territori, il residuo fiscale è negativo ma relativamente contenuto rispetto agli esiti che si osservano per le altre specialità e più vicino a quello del restante settentrione. La diversa condizione di questa regione è dovuta anche al fatto che le sue tre specialità sono state le prime a concordare con lo Stato l'applicazione della LD, definendo riduzioni delle entrate ed assunzione di nuove competenze, per un importo che comporta un risparmio strutturale di 1,2 miliardi per il bilancio dello Stato.

Servono però due ulteriori passaggi per poter tradurre il dato del residuo fiscale in una indicazione capace di ristabilire un assetto finanziario delle specialità coerente con gli obiettivi della LD.

Il primo è rappresentato dall'individuazione del parametro rispetto al quale definire l'impegno atteso da ciascun territorio. Richiamando semplici nozioni di equità, si potrebbe ritenere che *il residuo fiscale pro capite delle realtà rette dalle regioni speciali dovrebbe coincidere con quello relativo alle realtà territoriali rette dalle regioni ordinarie, che presentano le stesse caratteristiche economiche, ovvero una comparabile capacità fiscale*: il Nord per Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli; il Sud per la Sicilia; una media tra Italia e Sud per la Sardegna¹³. Una simile impostazione, oltre che a garantire confronti "alla pari" fra realtà con capacità fiscali paragonabili, introduce un sistema di incentivi, tesi a responsabilizzare l'azione propulsiva della regione e i contribuenti: se il gettito dei tributi erariali cresce su scala regionale, più di quanto avviene nelle realtà comparabili, le maggiori risorse confluiranno in buona parte nel bilancio locale; l'opposto accadrà in caso di decrescita relativa, dovuta ad andamenti negativi dell'economia oppure ad una fedeltà fiscale in peggioramento.

Il secondo passaggio riguarda la distinzione delle responsabilità dello Stato e dell'amministrazione a statuto differenziato, ovvero l'indicazione di quanta parte del residuo fiscale vada ricondotta all'azione specifica dei due citati protagonisti. In linea di principio, dovremmo ritenere che quanto è maggiore (minore) la quota relativa delle risorse, devoluta alle autonomie, tanto maggiori (minori) saranno le loro responsabilità nel condizionare l'esito del saldo fra gettiti tributari e spesa sul territorio.

Alla luce di queste considerazioni, la quantificazione del *concorso* - di cui all'art.27 della LD, dovrebbe richiedere i seguenti passaggi preliminari:

1. il calcolo del rapporto fra le risorse devolute alla specialità e la spesa totale dello Stato in regione, assunto come misura delle relative responsabilità;

¹² Il calcolo del residuo fiscale è ovviamente riferito all'aggregato dei tre enti. Se spese e devoluzioni alla Regione autonoma vengono arbitrariamente ripartiti al 50% fra le due provincie di Trento e Bolzano, il valore del residuo risulta pari a - 713 euro per il primo territorio e a 198 per il secondo.

¹³ Il Prodotto interno lordo pro capite della Sardegna si colloca in una posizione intermedia tra il valore medio nazionale e quello delle regioni meridionali. La stessa conclusione può essere raggiunta anche assumendo a riferimento i gettiti dei tributi erariali.

2. il calcolo del residuo fiscale per abitante dell'Italia settentrionale, centrale e meridionale, riferibile ai territori retti da regioni ordinarie;
3. il calcolo del residuo fiscale per abitante nei singoli territori delle autonomie speciali;
4. il confronto fra quest'ultimo e quello del territorio di riferimento:
 - a. se il valore è identico, vi è equilibrio di trattamento fra territori e nulla è dovuto in più o in meno;
 - b. se il valore risulta inferiore vi è posizione di debito, perché la spesa è in eccesso rispetto a quanto avviene in realtà comparabili per capacità fiscale;
 - c. se il valore è superiore vi è posizione di credito, perché le spese sono relativamente inferiori;
5. la moltiplicazione per il numero di abitanti residenti del debito o del credito di cui sopra, riconducibile ai residui fiscali locali e di riferimento;

Il concorso dovuto sarebbe a questo punto quantificabile moltiplicando il valore di cui al punto 1 per il risultato ottenuto al punto 5.

Nella Tabella 5 sono riportati gli esiti di tutti questi calcoli, nonché la misura del concorso richiesto a ciascuna autonomia speciale. Il residuo osservato è il dato per abitante, equivalente a quello riportato in Tabella 4, calcolato come differenza fra gettiti tributari e spesa standard. Il residuo atteso è il valore pro capite del residuo fiscale relativo alla circoscrizione territoriale di appartenenza della specialità. Il residuo dovuto è la differenza fra quello atteso e quello osservato. La quota di competenza rappresenta l'incidenza delle risorse devolute alla specialità sul totale della spesa statale. Il prodotto fra quest'ultima e il residuo dovuto definisce la quantità del concorso pro capite. Nell'ultima colonna è infine riportato il relativo dato moltiplicato per la popolazione ed espresso in milioni di euro.

Tabella 5 . Calcolo del “concorso” regionale in base al residuo fiscale - Media 2010/11
Pro capite in euro - Assoluti in milioni di euro

REGIONI	Valori pro capite					Valore assoluto
	Residuo osservato (1)	Residuo atteso(2)	Residuo dovuto(2-1)	Quota di competenza	Concorso regionale	Concorso milioni euro
Valle d'Aosta	-3.662	575	4.237	69,31%	2.937	376
Trentino A. Adige	-266	575	841	69,27%	583	602

Friuli Ven. Giulia	-2.410	575	2.985	30,00%	895	1.106
Sicilia	-5.556	-4.634	922	26,35%	243	1.226
Sardegna	-5.631	-3.151	2.480	32,49%	806	1.349
					Totale	4.659

I valori positivi del concorso indicano che nel 2011 tutte le autonomie speciali sono debentriche per circa 4,7 miliardi di euro nei confronti dello Stato e del resto del Paese. Rispetto alla dimensione dei loro bilanci, si tratta di un importo mediamente pari al 15% e che rappresenta quanto dovrebbe cambiare negli equilibri finanziari in termini di riduzione delle somme loro devolute e/o di assunzione di spese relative a competenze attualmente esercitate dallo Stato.

Come si evince dai dati, il concorso pro-capite è particolarmente rilevante per la Valle d'Aosta e relativamente modesto per la Sicilia. Per la Valle va riconosciuto un ampio margine di incertezza, perché risulta difficile valutare adeguatamente tutte le implicazioni che comporta la presenza pubblica in una comunità che, ricordiamo, supera di poco i cento mila abitanti. Per la Sicilia invece l'esito va attribuito soprattutto allo scarso peso delle risorse proprie, rispetto all'intervento complessivo dello Stato. In altre parole, se è vero che sul territorio siciliano il residuo fiscale pro capite supera del 20% quello medio del sud, quasi i tre quarti di questo importo vanno però ricondotti ad un eccesso di spesa diretta dello Stato e di sostegno alla previdenza/assistenza. Per il complesso delle tre autonomie del Trentino Alto Adige - Regione e province autonome di Trento e Bolzano - il peso del concorso è soprattutto influenzato dal valore del tutto residuale della presenza statale. Per Friuli e Sardegna a condizionare l'esito è soprattutto il residuo pro-capite dovuto nei due territori: all'incirca triplo, il primo rispetto a quello del Trentino Alto Adige e il secondo rispetto alla Sicilia.

Le evidenze emerse dall'analisi del residuo fiscale hanno trovato una prima applicazione nei confronti delle autonomie speciali del Trentino Alto Adige, ovvero della Regione e delle due Province autonome che la compongono.

In sede di Legge di stabilità 2015 - commi 407-413 - il legislatore ha infatti introdotto una serie di importanti principi, la cui portata risolve una parte importante dei problemi di finanza qui evidenziati, ma non solo.

Con l'intento annullare i vantaggi che, come è sempre avvenuto, deriverebbero alle specialità per effetto di specifiche manovre statali, tese ad accrescere i proventi dei tributi erariali, è stata prevista la non estensibilità delle compartecipazioni al "gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, se destinato per legge alla copertura, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali".



Per migliorare ed estendere il controllo dei saldi di finanza pubblica si è poi stabilito che la regione e le province si facciano garanti rispetto all'applicazione delle disposizioni statali in materia di razionalizzazione, contenimento della spesa e riduzione del debito rispetto al complesso delle amministrazioni pubbliche locali.

Per l'aspetto che riguarda invece il *concorso*, di cui alla LD, è stata definita una misura in tre tempi:

- per il periodo dal 2015 al 2018 regione e province dovranno contribuire secondo le entità definite dalla legge di stabilità, congiuntamente alle altre autonomie speciali;
- per il periodo dal 2019 al 2022 è stata invece fissata una misura annua pari a circa 905 milioni di euro, da ripartire fra regione e province;
- a decorrere dal 2023 la misura di cui sopra diventa invece permanente ed è annualmente quantificata applicando al contributo complessivo di 905 milioni "la variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni, rilevata nell'ultimo anno disponibile rispetto all'anno precedente".

L'aspetto che ci preme evidenziare è che l'importo dei 905 milioni riproduce, nella sostanza, il valore del *concorso* che emerge dalle nostre analisi sul residuo fiscale - opportunamente corretto per tener conto dell'impatto delle ulteriori e successive manovre di finanza pubblica varate dallo Stato. Per garantire un profilo dinamico al concorso stesso, il legislatore ha scelto un riferimento immediato, rappresentato dal volume degli interessi sul debito. Più logico e corretto sarebbe stato collegare il *concorso* all'evoluzione dei residui fiscali delle altre realtà territoriali, anche se il calcolo sarebbe stato forse più complesso e meno prevedibile ex ante.