

## Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione<sup>1</sup>

di Franco Bassanini

1. L'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale è uno dei passaggi più critici della presente fase politica italiana: una delle riforme cruciali (forse *la* riforma cruciale) della presente legislatura.

È una riforma necessaria, urgente, politicamente e tecnicamente difficile. Ben attuata, può rappresentare un fattore decisivo per la modernizzazione del sistema istituzionale italiano, e può meglio garantire coesione sociale e garanzia dei diritti universali. Mal attuata o inattuata, può essere un fattore di caos e conflittualità nel sistema istituzionale, tale da renderlo difficilmente governabile; e può pregiudicare i livelli di coesione sociale e tutela universale dei diritti fondamentali fino ad oggi conseguiti.

Piaccia o non piaccia, il nostro sistema ha infatti compiuto ormai troppi passi in direzione di un assetto "federale" o "quasi federale", per potere fare a meno di una riforma del sistema fiscale coerente con i principi federali.

Una volta ridistribuiti sul territorio compiti e funzioni (la responsabilità di interventi, prestazioni e servizi) secondo il principio di sussidiarietà, come hanno fatto quasi tutti i grandi paesi dell'Occidente, non si può prescindere da un sistema di finanza pubblica ispirato ai principi di autonomia, responsabilità, trasparenza. In mancanza, sarà (è) difficile mantenere il controllo della finanza pubblica, contenere la pressione fiscale, assicurare un adeguato livello delle prestazioni e dei servizi pubblici necessari per garantire i diritti universali dei cittadini e

---

<sup>1</sup> Una prima versione di questo testo è stata pubblicata in *Aspenia*, n. 49, giugno 2010. La presente versione è stata riveduta e aggiornata tenendo conto della successiva pubblicazione della *Relazione sul federalismo fiscale*, presentata dal Governo al Parlamento il 30 giugno 2010, in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42, e dello *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province*, approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri il 22 luglio 2010.

un livello adeguato di coesione sociale: tre obiettivi che possono essere variamente armonizzati fra loro, ma che devono essere tutti perseguiti.

2. Va subito sgombrato il tavolo da argomenti ispirati alla nostalgia del passato. La scelta di un modello federale o quasi federale, nel senso di un sistema istituzionale multilivello basato sui principi di autonomia, sussidiarietà, autogoverno responsabile, è obbligata e irreversibile. E' il sistema adottato ormai dalla stragrande maggioranza degli Stati democratici di grandi dimensioni (anche se non sempre è accoppiato alla adozione di una forma di Stato propriamente federale: Francia, Gran Bretagna).

Non si può tornare dunque indietro, allo Stato centralista, inadeguato al governo della complessità propria delle società del duemila: nessun grande Paese democratico lo fa, neppure i Paesi che, come la Francia, dispongono di una forte ed efficiente amministrazione centrale. A maggior ragione ciò è vero per l'Italia, che alle spalle un'esperienza di fallimento del centralismo (o almeno di scarso rendimento del centralismo).

3. Definire obbligata e irreversibile la scelta federale, non significa avere risolto il problema immediatamente successivo: quale Stato federale? Come organizzare e far funzionare bene lo Stato decentrato (quasi federale)? Finora non abbiamo saputo farlo.

Abbiamo bisogno infatti non di un federalismo qualunque, ma di un federalismo ben congegnato o "ben temperato"<sup>2</sup>. E' necessario configurare, organizzare e far funzionare il nostro sistema di governance multilivello in modo che diventi un fattore di crescita, di sviluppo sostenibile, di coesione sociale e di competitività del Paese, e non un fattore di conflittualità politica e sociale, di paralisi decisionale, di complicazione burocratica, di appesantimento dei costi da regolazione.

La partita è complessa. I terreni decisivi su cui deve essere giocata sono tre:

a) alcuni limitati ma importanti ritocchi al nuovo titolo V della Costituzione: innanzitutto per distribuire meglio i poteri tra Stato e Regioni, riducendo drasticamente il numero delle materie attribuite alla

---

<sup>2</sup> Rinvio a F. BASSANINI, *Gli investimenti in infrastrutture in un sistema federale "ben temperato"*, in *Astrid Rassegna*, n. 21/2008 (in [http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-26/17-12-2008/BASSANINI\\_Infrastrutture\\_Conv\\_IntesaSanPaolo\\_21\\_10\\_08.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-26/17-12-2008/BASSANINI_Infrastrutture_Conv_IntesaSanPaolo_21_10_08.pdf))

competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, restituendo alla competenza esclusiva del Parlamento la disciplina dei settori aventi esternalità sicuramente nazionali o interregionali (infrastrutture strategiche, energia, TLC), introducendo quella clausola di supremazia federale che rappresenta la norma di chiusura di tutti i sistemi federali (dagli USA alla Germania)<sup>3</sup>;

b) alcune riforme costituzionali che del titolo V rappresentano la necessaria integrazione: *in primis*, l'istituzione del Senato federale, necessaria per assicurare la partecipazione democratica delle comunità territoriali (e/o delle loro istituzioni di autogoverno) alle decisioni nazionali;

c) l'approvazione e la attuazione di due riforme legislative previste espressamente (esigite) dal nuovo titolo V: la Carta delle autonomie, chiamata a rivedere e soprattutto a semplificare l'architettura del sistema istituzionale dei governi territoriali e la ripartizione delle funzioni e dei poteri<sup>4</sup>; e, appunto, il federalismo fiscale, chiamato a rivedere l'assetto della finanza pubblica in modo da assicurare, da una parte, una razionale e equa ripartizione delle risorse, coerente con la nuova distribuzione dei compiti e delle funzioni tra i diversi enti istituzionali, e da vincolare tutti, dall'altra, al rispetto di rigorosi principi di responsabilità e autonomia nella provvista e nell'impiego delle risorse attribuite<sup>5</sup>.

4. Secondo autorevoli commentatori, la crisi economico-finanziaria in corso dal 2008 suggerirebbe un rinvio di qualche anno della attuazione del federalismo fiscale. Essa lascia infatti in eredità una consistente crescita del debito pubblico e del deficit di bilancio, in Italia come negli altri Paesi europei (e negli USA) e un arresto, anzi una temporanea riduzione del prodotto interno lordo. Per fronteggiare questa nuova crisi fiscale dello Stato, tutti i Paesi europei hanno dovuto varare impegnative manovre di aggiustamento dei conti pubblici, innanzitutto basate su duri interventi di riduzione della spesa, non solo delle amministrazioni nazionali centrali, ma anche delle amministrazioni

---

<sup>3</sup> Per più ampi svolgimenti v. F. BASSANINI, *La "manutenzione straordinaria" del nuovo titolo V*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2007 (<http://www.bassanini.eu/public/ManutenzStraordTitV.pdf>).

<sup>4</sup> V. per tutti S. GAMBINO, *Verso le Carta delle autonomie locali fra riforme, leggi di attuazione e giurisprudenza costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2009 (<http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-28/18-09-2009/GAMBINOCarta-Autonomie.pdf>)

<sup>5</sup> V. F. BASSANINI, *Il modello federale e il federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2008 ([http://www.bassanini.eu/public/Bassanini\\_Federalismo-fiscale-Milano-07-2008.pdf](http://www.bassanini.eu/public/Bassanini_Federalismo-fiscale-Milano-07-2008.pdf)).

territoriali. Essi devono peraltro fronteggiare il rischio di un prolungato rallentamento della crescita, se non di una stagnazione delle loro economie, che renderebbe ancora più arduo raggiungere gli obiettivi di consolidamento finanziario (incidendo sul denominatore dei parametri di Maastricht - il PIL - e sull'entità del gettito fiscale).

Non vi sarebbe dunque oggi spazio per una riforma che - secondo l'opinione corrente - comporterebbe, almeno in una prima fase, un incremento della spesa pubblica.

Io penso che sia vero il contrario. L'indispensabile concorso delle istituzioni territoriali alla difficile operazione di aggiustamento dei conti pubblici e insieme di sostegno alla crescita non potrà essere ottenuto se continueranno a mancare due condizioni essenziali, che una rigorosa attuazione del federalismo fiscale potrà e dovrà assicurare:

a) una razionale e equa ripartizione delle risorse che dia a ciascuna istituzione (nazionale, regionale o locale) una quota di risorse obiettivamente parametrata ai compiti, ai servizi e alle prestazioni che ad essa compete erogare;

b) un meccanismo di rigorosa responsabilizzazione di ogni amministrazione (nazionale, regionale e locale) quanto alla provvista e all'impiego delle risorse ad essa spettanti.

Si tratta - in altri termini - di mettere fine a quei meccanismi che hanno reso fino ad ora precaria la collaborazione fra Stato regioni ed enti locali nel controllo della spesa pubblica e della sua qualità ed efficacia (nonostante qualche buon risultato registrato nella applicazione del Patto di stabilità interna, a prezzo tuttavia di notevoli distorsioni nella allocazione delle risorse disponibili e di un rallentamento degli investimenti pubblici locali in settori strategici). Mi riferisco alla creazione di debito sommerso o di deficit fuori bilancio, alla copertura di spese a pié di lista, ai ritardi fuori misura nei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni per forniture ed opere pubbliche. E, sul versante della cultura delle PP.AA., al persistere di rivendicazioni vittimistiche, di logiche assistenzialistiche, di sprechi e spese improduttive.

5. I due pilastri normativi della riforma sono costituiti dall'articolo 119 della Costituzione, che stabilisce i principi generali del federalismo fiscale, e dalla legge delega 5 maggio 2009, n. 42, che ne disciplina l'attuazione.

Due dati vanno subito sottolineati. La legge delega (a differenza di gran parte dei progetti e disegni di legge che l'avevano preceduta, sia

sul versante del centrodestra che del centrosinistra) è sostanzialmente coerente con i principi costituzionali. E l'articolo 119 è tra le disposizioni costituzionali non controverse: nel decennio trascorso dalla sua approvazione, non ha fatto oggetto di significative proposte di revisione né da destra, né da sinistra; la sua paternità è del resto rivendicata tanto da Giulio Tremonti quanto da Michele Salvati: dunque è una disposizione *bipartisan*, come dovrebbero essere tutte le norme costituzionali!

Entrambi i dati sono rilevanti: le riforme incostituzionali infatti sono costruite sulla sabbia; prima o poi vengono impugnate e la Corte costituzionale le smonta. Quanto alle disposizioni costituzionali, la vicenda del titolo V, e in specie dell'articolo 117, dimostra quanto sia ardua l'attuazione di disposizioni costituzionali non condivise e dunque in balia di cambi di maggioranza o di maggioranze poco convinte e/o poco coese.

6. L'articolo 119 declina i principi fondamentali del federalismo fiscale – autonomia, responsabilità, coordinamento, coesione e solidarietà – in poche disposizioni generali cogenti, anche a rischio di qualche eccesso di rigidità<sup>6</sup>. Queste disposizioni impongono, in sintesi:

a) di garantire a tutti gli Enti territoriali, indipendentemente dalla capacità fiscale dei loro abitanti e territori, una provvista di risorse sufficiente al finanziamento «integrale» delle funzioni loro attribuite;

b) di garantire agli Enti dotati di maggiore capacità fiscale una provvista interamente autonoma e non derivata (e dunque formata per il 100% dai proventi dei tributi propri o delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio);

c) di garantire a tutte le istituzioni territoriali autonomia di spesa, escludendo vincoli di destinazione su tutte le risorse ordinarie (non solo quelle provenienti da tributi propri e compartecipazioni, ma anche quelle provenienti da trasferimenti dal fondo perequativo);

d) di consentire agli enti territoriali il ricorso all'indebitamento solo per il finanziamento di spese di investimento, vietandolo per la copertura di spese correnti e comunque escludendo ogni garanzia dello Stato sui prestiti da essi contratti;

---

<sup>6</sup> V. per tutti A. ZANARDI (a cura di), *Per lo sviluppo: rapporto sul federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2006; e F. BASSANINI, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 26/2006 (<http://www.bassanini.eu/public/PrincipiVincoliCost.pdf>)

e) di provvedere al perseguimento di obiettivi straordinari di sviluppo, coesione e riequilibrio strutturale, e comunque al finanziamento di interventi straordinari correlati alle medesime finalità, mediante risorse statali aggiuntive e mediante interventi speciali a carico del bilancio dello Stato, destinati a determinati Enti territoriali (e non alla loro generalità);

f) di affidare ad un fondo perequativo la garanzia delle pari opportunità fra i territori nel finanziamento degli interventi ordinari e della gestione corrente dei servizi ai cittadini, anche in ordine alla copertura dei maggiori oneri derivanti dalla decisione – riservata al legislatore nazionale – di elevare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lett. *m*, della Costituzione). Va da sé che il finanziamento di interventi straordinari, anche quando appaia necessario per garantire i livelli essenziali delle prestazioni attraverso, per esempio, il finanziamento di investimenti in impianti e infrastrutture nelle aree sottodotate, può essere assistito dai necessari vincoli di destinazione.

Il secondo, il terzo e il quarto principio (or ora ricordati sub *b*, *c* e *d*) valorizzano l'autonomia, l'autogoverno, la responsabilità, la trasparenza delle scelte, e la competizione tra Enti territoriali che sono proprie di qualunque sistema federale. Il primo, il quinto e il sesto principio (sub *a*, *e* e *f*) assicurano la coesione sociale, l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini nell'esercizio dei diritti costituzionali e nell'accesso ai servizi essenziali, il riequilibrio delle dotazioni infrastrutturali, in coerenza con il modello di federalismo cooperativo e solidale, che ispira la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione<sup>7</sup>. Sono direttamente correlati, dunque, ai principi affermati dagli articoli 2, 3 e 5 della Costituzione. Insieme ai tre principi poco fa menzionati, sono inoltre

---

<sup>7</sup> E' qui appena il caso di ricordare che la scelta della variante cooperativa e solidale del federalismo emerge non solo dall'art. 119 della Costituzione, ma anche da altre rilevanti disposizioni costituzionali (come le lettere *e* ed *m* del secondo comma dell'articolo 117 e il secondo comma dell'articolo 120): essa appare coerente con i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale (articoli 2 e 3 della Carta del 1947); adeguata ad un Paese ancora solcato da profonde differenziazioni nei livelli di reddito e nelle dotazioni di infrastrutture e servizi; e risponde alla convinzione che tanto più la competizione è accettabile e sostenibile e tanto più produce il risultato di stimolare comportamenti innovativi e virtuosi, quanto più essa si svolge ad armi pari, garantendo ai competitori pari opportunità e uguali punti di partenza.

correlati al principio di sussidiarietà, di cui costituiscono la necessaria base materiale (finanziaria).

In base all'art. 119, Regioni ed enti locali devono dunque avere risorse sufficienti al finanziamento *integrale* delle funzioni (dunque delle prestazioni e servizi) loro attribuite. Ma le devono avere sotto forma di tributi propri e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali (integrate da quote del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale). Dunque non più "a piè di lista"; ma attivando un rigoroso "circuito della responsabilità" tra prelievo e spesa: quello che impone e consente agli amministratori locali di sottoporre ai loro cittadini chiare e responsabili scelte alternative nelle allocazione delle risorse e nella definizione della quantità e qualità dei servizi da erogare.

[In termini molto semplificati gli amministratori saranno dunque costretti e legittimati a proporre limpidamente ai loro cittadini la scelta fra tre opzioni così sommariamente riassumibili: 1) "*volete più servizi? dovrete pagare più tasse e/o tariffe più alte per l'erogazione del servizio*"; 2) "*volete invece pagare meno tasse o pagare tariffe più basse? dovrete accettare una riduzione della quantità o della qualità dei servizi*"; 3) "*volete infine avere migliori servizi senza aumentare imposte e tariffe, o volete una riduzione della pressione fiscale senza ridurre la qualità e la quantità dei servizi? lo si può fare solo con drastiche misure per migliorare l'efficienza della spesa e la produttività delle amministrazioni, per le quali c'è bisogno di un forte sostegno dell'opinione pubblica e delle parti sociali: siete disposti ad assicurarlo?....*".]

7. C'è un unico modo per dare attuazione ai ricordati principi costituzionali, rispettando nel contempo i vincoli costituzionali (l'articolo 81 della Costituzione) ed europei (il Patto di stabilità e crescita), e senza aumentare spesa e pressione fiscale. E' distribuire le risorse (tributi propri, compartecipazioni, fondo perequativo), partendo dalla definizione di livelli standard di prestazione o servizio *ragionevoli* e da costi standard *virtuosi* per ciascuna funzione (prestazione o servizio).

E' quanto prevede la legge delega, sia pure con qualche incertezza e qualche minore contraddizione, che in altra sede ho rilevato<sup>8</sup>. I livelli standard coincideranno con i "livelli essenziali delle prestazioni", dove la legge li prevede; se no, saranno stimati tenendo conto dei bisogni *ma anche delle risorse disponibili*. I costi standard saranno stimati *sulla base*

---

<sup>8</sup> F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, *I principi della delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2009 (in <http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-28/18-09-2009/BASSANINI-e-MACCIOTTA-Fed-fisc-ANCI-Articolo-2.pdf>)

*delle esperienze delle amministrazioni più efficienti. Il gettito potenziale dei tributi e delle compartecipazioni sarà stimato al netto di livelli di evasione superiori alla media dei territori virtuosi.*

Ne risulterà così un sistema equo, che non premierà i più ricchi né penalizzerà i più poveri; ma premierà i più efficienti nella gestione dei servizi e nel recupero della evasione fiscale, innescando una competizione virtuosa. Come ogni competizione virtuosa, tutti avranno in partenza pari opportunità: non c'è infatti competizione fra chi corre con una "Ferrari" da Formula Uno, chi corre in bicicletta e chi a piedi! Come in ogni competizione virtuosa, chi saprà meglio sfruttare le risorse che gli sono date otterrà la vittoria, senza possibilità di sconti, deroghe, e aggiustamenti "politici".

8. Così configurata la riforma, si capisce perché abbia poco senso il quesito sui suoi costi per la finanza pubblica. In linea di principio non aveva e non ha senso chiedere al Governo i "numeri", perché il rispetto degli attuali equilibri di finanza pubblica costituisce, nel testo, un vincolo "a monte" da rispettare nella definizione dei livelli, dei fabbisogni e dei costi standard. Dunque l'operazione è prevista a costo zero (*rectius*, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica)<sup>9</sup>, e così dovrà essere.

Non si possono sottovalutare tuttavia le difficoltà tecniche e politiche che la riforma incontrerà. Occorrerà innanzitutto rilevare, rielaborare e interpretare una serie impressionante di dati sui livelli e sui costi delle prestazioni e dei servizi, e sull'incidenza dei fattori che li possono oggettivamente, e dunque giustificatamente, differenziare da territorio a territorio.

Sul versante della provvista delle risorse, altrettanto necessario sarà disporre di dati adeguati sui gettiti dei vari tributi, sulla loro disaggregazione territoriale, e sul tasso di evasione, parimenti disaggregato per territorio e per tributo, al fine di valutare la capacità fiscale di ogni territorio in ciascuna delle ipotesi di redistribuzione della titolarità dei vari tributi o di compartecipazione al loro gettito e al fine di valutare, di conseguenza l'entità dei trasferimenti compensativi a carico del Fondo perequativo, in coerenza con i dettati dell'articolo 119 della Costituzione e con i principi della legge delega n. 42 del 2009..

---

<sup>9</sup> Come è peraltro ribadito dall'art. 1, terzo comma, dello *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province*, approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri il 22 luglio 2010

Occorrerà in secondo luogo compiere scelte rigorose sul dimensionamento dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni e dei servizi da assumere come parametri per la valutazione dei fabbisogni standard, nonché sui livelli dei costi standard “efficienti” o “virtuosi”. Le condizioni di stress fiscale determinate dalla crisi economico-finanziaria renderanno queste scelte, di per sé tecnicamente complesse, anche politicamente molto difficili.

La legge delega affida opportunamente questo compito a una complessa procedura di concertazione interistituzionale fra Governo, Parlamento, Regioni ed enti locali, che si snoda attraverso una intesa fra Governo e Conferenza unificata e successivi pareri rinforzati della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni bilancio delle due Camere: una scelta del tutto coerente con l’attuale disegno costituzionale, anche se suscettibile di complicare ulteriormente una operazione già di per sé straordinariamente complessa e difficile.

9. Vi sono peraltro già nel testo della legge delega alcune incertezze e lacune che possono ulteriormente complicare la difficoltà dell’impresa. Ne sottolineo quattro. Le prime due rappresentano criticità difficilmente superabili, le ultime due potrebbero essere abbastanza agevolmente risolte, come si spiega di seguito.

a) A rigore, l’operazione di analisi delle prestazioni e dei servizi, di valutazione dei livelli delle prestazioni e di determinazione dei costi standard avrebbe dovuto essere prevista anche per le funzioni, le prestazioni e i servizi attribuiti alle amministrazioni dello Stato. Infatti, trattandosi essenzialmente di una operazione di razionale ripartizione di risorse predeterminate (stante l’obbligo di invarianza della spesa pubblica), i fabbisogni standard delle amministrazioni dello Stato dovrebbero essere considerati con la stessa oggettiva razionalità, a partire da quelli tecnicamente incompressibili (come il servizio del debito pubblico) fino ad arrivare a quelli più facilmente rimodulabili. La cosa non è stata e non è prevista: se ne intuiscono le ragioni; ma non di meno ne nasce un’asimmetria, che potrebbe dare adito a qualche ulteriore difficoltà politica, soprattutto in presenza della necessità di ridurre, non di espandere il livello storico di spesa corrente.

b) E’ rimasta nel testo una (incostituzionale) segmentazione del finanziamento a seconda della natura delle “funzioni assegnate”. La questione non ha un gran rilievo quantitativo. Le funzioni per cui è prevista una perequazione parziale valgono meno di 2 punti di PIL. La

perequazione integrale richiederebbe poco più di 0,5 punti di PIL. Ma si tratta delle risorse destinate, per lo più, agli investimenti (produttivi e infrastrutturali) necessari per superare nel tempo le condizioni di "minore capacità fiscale". La perequazione parziale rischia di legittimare il perdurare di richieste di assistenzialismo.

c) E' diffusa la tendenza a considerare l'imposta sui redditi delle persone fisiche come il cuore del sistema di compartecipazione e perequazione. E' una tendenza pericolosa. Si tratta infatti di un tributo che cresce 1,5 volte la crescita del PIL; dunque, se si vuole contenere la dinamica complessiva della spesa pubblica (e ridurre la pressione fiscale) occorrerebbe ogni anno rinegoziare la misura della compartecipazione: sarebbero cancellate autonomia e responsabilità. Meglio scegliere altri tributi.

d) Occorre rinforzare il sistema di "contabilità della Repubblica", introdotto dalla recente riforma del bilancio e della contabilità dello Stato, associando effettivamente regioni ed enti locali nel governo della finanza pubblica, a partire dalla definizione del suo quadro di riferimento (il DPEF), in modo da superare la logica della negoziazione tra un sistema delle autonomie che "chiede" risorse e un Governo centrale che "risponde". Al Parlamento, riformato con l'istituzione del Senato federale, va affidato effettivamente il ruolo di decisore ultimo e di garante degli interessi unitari della comunità nazionale, in caso di mancata intesa.

10. Non possono infine essere sottovalutate le difficoltà che discendono dagli squilibri esistenti fra i diversi territori del paese, accentuate dal fatto che l'operazione di riequilibrio e razionale ripartizione delle risorse e delle dotazioni infrastrutturali che la riforma dovrà attuare si realizza in un momento nel quale la crisi economico-finanziaria e la conseguente necessità di rigorose politiche di bilancio e di severi aggiustamenti dei conti pubblici impediscono di mettere in campo risorse aggiuntive.

Le due tabelle allegate, elaborate da Giorgio Macchiotta, danno un quadro riassuntivo degli squilibri territoriali sul terreno della finanza e della spesa pubblica e sfatano alcuni diffusi luoghi comuni.

Partendo dalla corretta constatazione del fatto che la dimensione della spesa nel Mezzogiorno supera le entrate percepite nell'area, i più ritengono che la spesa pubblica pro capite nel Mezzogiorno superi quella nelle aree del Centro Nord e che le entrate nella medesima area siano ingiustificatamente basse. La Tabella 1 in parte smentisce, in parte

ridimensiona questo luogo comune. Ricostruire un quadro corretto circa la quantità della spesa non significa, ovviamente, eludere il tema degli sprechi esistenti in una parte rilevante del paese, con conseguenze ancor più negative sulla qualità della spesa e, anche, sulla quantità e sulla qualità dei servizi forniti. A questo scopo sono finalizzati i principi contenuti nella delega rivolti al superamento della “spesa storica” e alla standardizzazione dei costi e dei fabbisogni delle diverse prestazioni.

Ma proprio la dimensione degli squilibri esistenti rende esplicite le difficoltà nella realizzazione di un riequilibrio senza accrescere la spesa complessiva della pubblica amministrazione e/o senza bloccare, per un periodo non breve l’evoluzione della spesa nelle aree più forti del paese. Il recupero di una maggiore efficienza, in termini di costi, può consentire un qualche adeguamento dei fabbisogni ma, in particolare per quanto riguarda le funzioni che devono essere garantite in modo eguale a tutti i cittadini sull’intero territorio nazionale a norma dell’articolo 117, comma 2, lettera m), le esigenze di riequilibrio richiedono risorse ben maggiori di quelle derivanti da un semplice recupero sul terreno dei costi. Da qui nasce il primo problema politico: scontata l’impossibilità di accrescere il disavanzo della PA, di aumentare la pressione fiscale ma anche di ridurre le prestazioni in essere nei territori del Centro-Nord (e anche di bloccarle in valore assoluto per un medio lungo periodo), si tratta di delineare un credibile percorso di riequilibrio definendo un mix di andamenti differenziati della spesa e di tempi di realizzazione della perequazione dei fabbisogni.

Non meno complessa è la questione della standardizzazione dei livelli di prelievo. Se infatti si limita il confronto ai livelli assoluti dei prelievi pro capite può apparire che i problemi siano inferiori a quelli riscontrabili sul versante della spesa. Ma se, in coerenza con la previsione costituzionale, ripresa dalla legge delega, si considera che il “sistema tributario è informato a criteri di progressività” ne deriva che, per rispettare il “principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche”, occorre avere riferimento non al valore assoluto del prelievo sui singoli contribuenti ma al rapporto tra l’entità del prelievo e la ricchezza disponibile. In questo caso la valutazione cambia (confronta, anche in questo caso, la Tabella allegata).

Il tema del prelievo da assegnare ai livelli regionali e locali di governo pone, inoltre, delicati problemi relativi alla individuazione dei tributi da assegnare all’autonoma manovra di regioni ed Enti Locali per evitare che quell’eguaglianza dei diritti essenziali, garantita sul versante della

spesa grazie all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione venga sostanzialmente lesa sul versante del prelievo. Anche il diritto ad un equo prelievo rientra a buon diritto tra le prestazioni da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. Il fatto che la quota più consistente della "manovrabilità" dei tributi regionali e locali derivi dall'addizionale IRE, se collegato all'evoluzione dell'IRE nell'ultimo decennio (come risulta dalla Tabella allegata), preoccupa per il rischio di una ulteriore riduzione del reddito disponibile e/o di prevedibili tensioni dal lato del costo del lavoro.

11. Merita, infine, di essere esaminato il tema della perequazione parziale che è stata pensata come un primo momento di responsabilizzazione degli amministratori locali, di trasparente rapporto tra governi e cittadini di ciascun territorio. C'è il rischio che accada il contrario.

Nella tabella 2 figurano le risorse già presenti nei bilanci di Regioni ed Enti Locali e, per le funzioni sino ad oggi esercitate dallo Stato, quote variabili del bilancio statale (come indicato in nota alla tabella). Si distinguono le funzioni assistite dalla garanzia dell'articolo 117, 2° comma, lettera *m* (scuola, sanità, assistenza), e quelle non assistite da tale garanzia. Alla prima tipologia di funzioni sono assimilate anche trasporti e viabilità. Il totale delle spese regionalizzabili, sulla base di tali dati, nella media del periodo 1996-2007, è pari a circa 245 miliardi di euro. All'interno di tale complessivo ammontare la spesa non assistita dal vincolo della perequazione totale incide per circa il 21% (51 miliardi di euro). Di questi 51 miliardi di spese circa 32 sono localizzate nei territori del Centro-Nord, mentre poco meno di 20 riguardano quelli del Mezzogiorno. La copertura di tali spese dovrà essere garantita da un contributo solo parziale del fondo perequativo e dall'uso delle potenzialità fiscali garantite dai pacchetti di tributi loro assegnati. Per semplicità, e per meglio far cogliere la dimensione degli squilibri, si è ipotizzato che alla copertura di tali spese si faccia fronte con il gettito di un solo tributo (l'IRE) e, sulla base del gettito medio di tale tributo nello stesso periodo (1996-2007), si è calcolata l'aliquota media di equilibrio nazionale necessaria per garantire il gettito corrispondente al costo di tali funzioni: essa è pari al 40,61% del gettito complessivo.

Nel Centro-Nord sarebbe, però, sufficiente utilizzare il gettito derivante da un'aliquota media del 31,48%, mentre nel Mezzogiorno sarebbe necessario il 76,52% del prelievo totale. Per la regione Lombardia l'equilibrio regionale sarebbe realizzabile con un'aliquota del

21,73%. Trascurando le differenze all'interno delle due macroaree occorre concentrarsi sul rapporto tra Centro-Nord e Mezzogiorno. La dimensione delle risorse necessarie per una perequazione totale non è gigantesca: supera di poco i 9 miliardi di euro. Tenendo conto che non appare contestata un'ipotesi di una riduzione del differenziale pari almeno al 50 % si rischia di aprire un conflitto su valori, in termini di Pil, davvero non rilevanti (circa 4,5 miliardi di euro, meno di 0,4 punti di PIL).

La perequazione parziale rischierebbe da un lato di imporre un incremento della pressione fiscale nel Mezzogiorno che già subisce una pressione fiscale particolarmente elevata in relazione alla ricchezza prodotta nell'area e, dall'altro, creerebbe, per gli amministratori locali di quell'area, la possibilità di giustificare la minore quantità di servizi e la loro scadente qualità sulla base delle differenti condizioni di partenza, perpetuando l'inefficienza e trovando un alibi per il perdurare di politiche assistenziali.

12. La recente approvazione da parte del Consiglio dei ministri, in prima lettura dello *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province*<sup>10</sup> offre poche risposte ai problemi ora prospettati e, per qualche verso, suscita nuove perplessità.

L'articolo 4 dello schema di decreto affida il compito della raccolta dei dati sui fabbisogni e i costi standard - ma anche, a monte, il compito della elaborazione delle metodologie occorrenti per la loro individuazione e, a valle, il compito della "determinazione dei relativi valori", nonché del "monitoraggio della fase applicativa" e dell'"aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard"- alla Società per gli studi di settore-Sose s.p.a., con la collaborazione dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale-IFEL. La decisione era stata anticipata dalla *Relazione sul federalismo fiscale*, presentata dal Governo al Parlamento il 30 giugno 2010 in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42, sulla base della considerazione che l'esperienza maturata da Sose nella redazione e nell'aggiornamento degli studi di settore, "basata su forti elementi di accompagnamento e di condivisione", la renderebbe particolarmente idonea a portare in porto

---

<sup>10</sup> Cit. nella nota precedente.

una operazione che “non può essere calata dall’alto”, come invece si è cercato di fare in passato<sup>11</sup>.

La scelta richiede valutazioni più approfondite di quelle che è possibile svolgere in questo scritto, chiuso all’indomani della pubblicazione dello schema di decreto in discussione. Ma alcune ragioni di perplessità possono fin da ora essere accennate, sia pure con beneficio di inventario.

L’analisi e la valutazione delle prestazioni e dei servizi di competenza delle diverse istituzioni territoriali, e la individuazione dei relativi costi standard efficienti costituisce esercizio assai diverso dalla valutazione della capacità fiscale dei soggetti contemplati negli studi di settore, e richiede, a prima vista, competenze e professionalità assai diverse. L’esperienza maturata da Sose nella costruzione degli Studi di settore avrebbe potuto qualificarla assai più opportunamente per una operazione non meno complessa e non meno importante ai fini di una corretta attuazione della legge delega sul federalismo fiscale: quella di definire la capacità fiscale dei singoli territori, al netto della diversa incidenza della evasione fiscale. Di ciò non si parla invece né nello schema di decreto né nella relazione al Parlamento, lasciando irrisolto un problema che dovrà comunque essere affrontato ai fini di determinare la congruità e la sostenibilità dei tributi propri e delle partecipazioni al gettito di tributi erariali attribuiti a ciascuna istituzione territoriale e l’entità dei relativi trasferimenti dal fondo perequativo previsti per i territori dotati di minore capacità fiscale, in forza del disposto del terzo (e del quarto) comma dell’articolo 119 della Costituzione e degli articoli 9 e 13 della legge delega n. 42 del 2009.

Ancor maggiore perplessità suscita il previsto affidamento alla Sose non soltanto del compito di raccogliere, ordinare e organizzare dati conoscitivi, ma anche del compito di determinare i fabbisogni standard, compito che inevitabilmente implicherà - in epoca di risorse finanziarie pubbliche scarse - l’adozione di valutazioni politiche circa le prestazioni e i servizi essenziali e gli standard di qualità delle prestazioni e dei servizi stessi: valutazioni necessarie ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, che sono, come è noto, il prodotto della moltiplicazione delle prestazioni e servizi essenziali per i costi standard virtuosi identificati in sede tecnica.

Lo schema di decreto legislativo adottato dal Governo il 22 luglio sembra invece seguire un’altra strada, più semplice e rapida, ma di

---

<sup>11</sup> Pag. 21 e segg.

dubbia costituzionalità e comunque contrastante con la previsione della legge delega: la complessa procedura di concertazione interistituzionale prevista dall'art. 2 della legge 42 è limitata alla approvazione di un decreto di contenuto procedurale che identifica, per l'effettiva determinazione dei fabbisogni standard, un percorso diverso caratterizzato da quattro segmenti:

a) l' affidamento alla Sose del compito di "predisporre le metodologie per l'individuazione dei fabbisogni standard",

b) l' affidamento alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale del potere di approvarle le metodologie predisposte da Sose,

c) l' affidamento di nuovo alla Sose del potere di "determinazione dei valori dei fabbisogni standard" e, infine,

d) la attribuzione al Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza Stato-Città-autonomie locali, del potere di adottare con decreto la nota metodologica e i fabbisogni standard delle singole istituzioni territoriali, bypassando del tutto tanto il parere parlamentare quanto l'intesa con la Conferenza unificata.

La procedura prevista dall'articolo 2 della legge 42 si applica dunque soltanto per l'approvazione del decreto legislativo con il quale di fatto si spogliano Parlamento e Conferenza unificata degli incisivi potere di concertazione istituzionale che l'articolo 2 della legge delega aveva ad essi riconosciuto.

13. Perplessità suscitano anche alcuni passaggi della recentissima *Relazione al Parlamento sulla attuazione del federalismo fiscale* approvata dal Governo il 30 giugno 2010.

Mi limito qui a sottolinearne uno solo. La Relazione prevede l'istituzione di un Fondo perequativo, in coerenza con le disposizioni dell'articolo 13 della legge delega, a loro volta attuative di una precisa disposizione costituzionale (il terzo comma dell'articolo 119). Ma la Relazione afferma che esso avrà una funzione puramente temporanea e un andamento "rapidamente decrescente" al fine di assicurare una "applicazione graduale della riforma" (pag. 26). La legge 42 viceversa, in coerenza con l'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, istituisce, all'articolo 13, primo comma, lett. a, un Fondo perequativo destinato a perequare le diversità di capacità fiscale fra i territori. E dunque destinato ad avere carattere permanente (quanto meno fino a che sussisteranno squilibri di capacità fiscale fra le diverse aree del Paese).

Non è chiaro se il Fondo ipotizzato dalla Relazione sia aggiuntivo o sostitutivo di quello previsto dalla legge delega. Nel secondo caso, il contrasto con le disposizioni costituzionali e di delega sarebbe talmente evidente da far pensare a un banale “misunderstanding” degli estensori della relazione al Parlamento.

14. L’attuazione del federalismo fiscale può rappresentare una sciagura per il Mezzogiorno, ma anche una opportunità per risolvere molti dei suoi problemi. Per la prima volta le Regioni meridionali verranno a disporre di pari opportunità nella ripartizione delle risorse e di pari autonomia nell’autogestione delle risorse stesse. In molti casi finirà per dare alle Regioni meridionali – *iure proprio*, e non sotto forma di interventi assistenziali dello Stato e dell’Unione europea – risorse maggiori di quelle attualmente disponibili, come emerge dalle tabelle allegate.

Ben interpretato e ben applicato, il federalismo fiscale costituisce quindi la condizione e la premessa per liberarsi di alcuni handicap culturali e politici diffusi nel Mezzogiorno: in primis, l’assistenzialismo, il vittimismo, il ricorso a pié di lista a contributi e finanziamenti statali.

Ma il federalismo fiscale rappresenta per il Mezzogiorno anche una sfida molto impegnativa e rischiosa. Se non saprà ridurre drasticamente sprechi e clientelismo, e migliorare rapidamente la professionalità e l’efficienza delle sue amministrazioni pubbliche, la sfida sarebbe perduta e non ci sarebbe possibilità di rivincita.

13. Non solo per il Mezzogiorno, vi è una evidente connessione fra l’attuazione del federalismo fiscale e l’incompiuta modernizzazione del nostro sistema di amministrazioni pubbliche.

La competizione virtuosa innescata dal federalismo fiscale – come ho notato – si gioca sul terreno della efficienza nell’impiego delle risorse, nella gestione dei servizi e nella lotta all’evasione fiscale. Ogni istituzione territoriale dovrà affrontare uno straordinario impegno per la razionalizzazione e l’efficientamento delle sue strutture. Il benchmarking territoriale metterà a nudo impietosamente ritardi e inefficienze.

La sfida della modernizzazione e dell’efficienza riguarda anche le amministrazioni centrali: da un lato perché dovranno fornire un adeguato supporto tecnico e conoscitivo alla progettazione e attuazione dei decreti legislativi previsti dalla legge delega sul federalismo fiscale; dall’altro perché dovranno fornire assistenza tecnica e collaborazione

alle amministrazioni regionali e locali nella implementazione della riforma; ma anche perché dovranno assicurare l'indispensabile attività di coordinamento, di monitoraggio e, eventualmente, di intervento sostitutivo di fronte ad eventuali defaillance delle amministrazioni regionali e locali che mettano a repentaglio gli interessi nazionali e i diritti costituzionali nei casi individuati dall'articolo 120 della Costituzione.

L'attuazione del federalismo fiscale abbisogna di un'amministrazione riformata e moderna, di elevata qualità tecnica e professionale, quale quella delineata dalle riforme amministrative degli ultimi vent'anni. Come altrove ho cercato di dimostrare<sup>12</sup>, esse sono state caratterizzate da una sostanziale continuità di principi ispiratori (a partire dalla semplificazione e razionalizzazione delle architetture organizzative, dalla introduzione di meccanismi di benchmarking e valutazione delle performance, e dalla autonomia e responsabilizzazione dei dirigenti) ma da una forte difficoltà a superare resistenze e ritardi nella fase di realizzazione. Il processo di modernizzazione è così ben lungi dall'aver raggiunto i risultati progettati e soprattutto ha proceduto a "pelle di leopardo". Di queste resistenze e di questi ritardi rischia ora di pagare un prezzo pesante la attuazione del federalismo fiscale.

\* \* \*

*Le tabelle che seguono sono il prodotto di una rielaborazione di Giorgio Macciotta su dati ISTAT, RGS e Banca d'Italia, e sono aggiornate ai dati disponibili al 31 maggio 2010.*

---

<sup>12</sup> *Twenty years of administrative reform in Italy*, in *Review of Economic conditions in Italy*, 2009, pagg. 369-391.

Tabella 1												
Regione	valori medi 1996-2007						Italia = 100					
	PIL pro capite	Entrate tributarie pro capite	Entrate/ PIL	Spesa primaria pro capite	Spesa primaria/PIL	Spesa primaria/ entrate	PIL pro capite	Entrate pro capite	Entrate/ PIL	Spesa primaria pro capite	Spesa primaria/ PIL	Spesa primaria/ entrate
Piemonte	24.338	8.405	34,53	6.914	28,41	82,26	110,85	116,40	105,00	99,03	89,33	85,08
Val D' Aosta	28.787	10.030	34,84	13.893	48,26	138,52	131,12	138,90	105,94	199,01	151,78	143,27
Lombardia	28.837	9.922	34,41	5.480	19,00	55,23	131,34	137,41	104,62	78,50	59,76	57,13
Liguria	22.252	8.041	36,14	9.301	41,80	115,67	101,35	111,36	109,87	133,23	131,45	119,64
Trentino Alto Adige	27.847	8.697	31,23	9.850	35,37	113,26	126,83	120,44	94,96	141,09	111,24	117,15
P. A. Trento	26.690	8.725	32,69	10.158	38,06	116,42	121,57	120,83	99,40	145,50	119,69	120,42
P. A. Bolzano	29.041	8.668	29,85	9.533	32,82	109,98	132,27	120,04	90,75	136,54	103,23	113,75
Veneto	25.784	8.001	31,03	5.498	21,32	68,72	117,44	110,81	94,36	78,76	67,06	71,07
Friuli V. G.	24.222	8.058	33,27	8.446	34,87	104,81	110,32	111,60	101,16	120,98	109,66	108,40
Emilia R.	27.537	9.283	33,71	6.784	24,64	73,08	125,42	128,56	102,50	97,18	77,48	75,59
Toscana	23.986	8.119	33,85	7.383	30,78	90,94	109,25	112,44	102,92	105,76	96,81	94,06
Umbria	20.900	6.795	32,51	8.524	40,78	125,43	95,19	94,11	98,86	122,09	128,26	129,74
Marche	22.065	7.107	32,21	6.729	30,50	94,69	100,50	98,42	97,93	96,39	95,91	97,94
Lazio	25.753	8.636	33,53	9.675	37,57	112,04	117,30	119,60	101,96	138,59	118,15	115,88
Abruzzo	18.507	5.734	30,98	6.934	37,47	120,92	84,29	79,41	94,21	99,32	117,82	125,07
Molise	16.091	4.814	29,92	7.547	46,90	156,76	73,29	66,67	90,97	108,10	147,49	162,14
Campania	14.061	4.498	31,99	6.203	44,11	137,89	64,04	62,29	97,27	88,85	138,73	142,62
Puglia	14.447	4.509	31,21	6.246	43,24	138,52	65,80	62,45	94,90	89,47	135,97	143,28
Basilicata	15.337	4.205	27,42	7.304	47,62	173,69	69,85	58,24	83,37	104,62	149,77	179,64
Calabria	13.869	3.946	28,45	7.392	53,30	187,33	63,17	54,64	86,50	105,88	167,61	193,76
Sicilia	14.290	4.321	30,24	7.107	49,74	164,50	65,08	59,84	91,94	101,80	156,42	170,14
Sardegna	16.879	5.081	30,10	8.137	48,20	160,14	76,88	70,37	91,53	116,55	151,60	165,63
<b>ITALIA</b>	21.955	7.221	<b>32,89</b>	6.981	<b>31,80</b>	<b>96,68</b>						
<b>CENTRONORD</b>	25.988	8.729	<b>33,59</b>	7.083	<b>27,26</b>	<b>81,15</b>	118,37	120,89	102,13	101,46	85,72	83,93
<b>SUD</b>	14.741	4.523	<b>30,68</b>	6.799	<b>46,12</b>	<b>150,33</b>	67,14	62,63	93,28	97,39	145,04	155,49

Territorio	Popolazione	Spesa regionalizzabile										Altre funzioni	Procapite 2007	Aliquota regionale equilibrio	Aliquota nazionale	Aliquota surplus	Valori surplus (milioni)
		Spesa Totale	Pro. Spesa	Totale (capite m)	Lettera	Pro. Lettera	Trasporti	Pro. Trasporti	Per Km <sup>2</sup>	Altre funzioni	Procapite 2007						
P.A.	Pro. P.A.	Totale	Lettera	Trasporti	Per Km <sup>2</sup>	Altre funzioni	Procapite 2007	Aliquota regionale equilibrio	Aliquota nazionale	Aliquota surplus	Valori surplus (milioni)						
Piemonte	25.399	4.268.867	48.757	11.421	17.417	4.080	12.009	2.813	1.790	70	3.421	801	11.346	30,15	40,61	10,46	1.187
Valle d'Aosta	3.263	120.663	2.158	17.880	1.303	10.796	756	6.267	96	29	385	3190	331	116,46	40,61	-75,84	-251
Lombardia	23.861	9.150.692	106.255	11.612	35.844	3.917	26.320	2.876	2.996	126	6.296	688	28.982	21,73	40,61	18,89	5.473
Liguria	5.421	1.595.100	20.543	12.879	7.292	4.571	4.762	2.986	980	181	1.411	885	4.036	34,97	40,61	5,65	228
Trentino A. Adige	13.607	948.467	13.571	14.309	7.826	8.251	4.630	4.881	779	57	2.206	2326	2.573	85,74	40,61	-45,12	-1.161
Veneto	18.391	4.575.942	43.013	9.400	17.183	3.755	12.498	2.731	1.470	80	2.977	651	11.405	26,10	40,61	14,51	1.655
Friuli V. G.	7.855	1.190.983	16.081	13.503	5.998	5.036	3.917	3.289	532	68	1.443	1.211	3.164	45,60	40,61	-4,98	-158
Emilia R.	22.124	4.033.675	46.187	11.450	17.011	4.217	12.260	3.039	1.439	65	2.957	733	11.821	25,01	40,61	15,60	1.844
Toscana	22.997	3.540.608	39.603	11.185	15.189	4.290	10.769	3.041	1.345	58	2.922	825	8.756	33,37	40,61	7,25	635
Umbria	8.456	837.917	9.871	11.780	4.231	5.050	2.801	3.350	356	42	1.035	1.235	1.722	60,12	40,61	-19,51	-336
Marche	9.694	1.483.625	15.028	10.129	6.114	4.121	4.344	2.928	462	48	1.241	836	3.134	39,59	40,61	1,02	32
Lazio	17.207	5.210.367	75.743	14.537	23.507	4.512	14.963	2.872	3.039	177	5.459	1048	13.596	40,15	40,61	0,46	63
Abruzzo	10.796	1.277.100	12.479	9.772	5.252	4.113	3.673	2.876	386	36	1.161	909	2.020	57,45	40,61	-16,83	-340
Molise	4.438	322.642	3.200	9.917	1.487	4.548	891	2.760	164	37	395	1.223	436	90,58	40,61	-49,97	-218
Campania	13.595	5.741.700	47.019	8.189	22.236	3.873	15.159	2.640	2.037	150	4.829	841	6.951	69,48	40,61	-28,86	-2.006
Puglia	19.362	4.047.275	33.220	8.208	13.901	3.435	10.041	2.481	1.007	52	2.785	688	5.069	54,94	40,61	-14,32	-726
Basilicata	9.992	599.208	5.731	2.806	4.686	1.733	2.893	2.981	273	27	743	1.240	695	106,89	40,61	-66,27	-461
Calabria	15.080	2.022.442	18.668	9.230	9.111	4.505	5.958	2.946	920	61	2.119	1.048	2.119	100,00	40,61	-59,38	-1.258
Sicilia	25.708	5.000.200	44.592	8.918	22.538	4.507	14.638	2.927	1.284	50	4.969	994	5.991	82,93	40,61	-42,32	-2.535
Sardegna	24.090	1.645.442	17.218	10.464	8.702	3.288	3.332	3.240	999	29	2.633	1600	2.376	110,82	40,61	-70,20	-1.668
<b>ITALIA</b>	<b>301.338</b>	<b>57.612.933</b>	<b>618.937</b>	<b>10.743</b>	<b>244.931</b>	<b>4.251</b>	<b>167.459</b>	<b>2.907</b>	<b>21.952</b>	<b>73</b>	<b>51.387</b>	<b>892</b>	<b>128.522</b>	<b>40,61</b>	<b>40,61</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>NORDCENTRO</b>	<b>178.273</b>	<b>36.956.925</b>	<b>436.810</b>	<b>11.819</b>	<b>158.916</b>	<b>4.300</b>	<b>110.034</b>	<b>2.977</b>	<b>15.283</b>	<b>86</b>	<b>31.754</b>	<b>859</b>	<b>100.865</b>	<b>31,49</b>	<b>40,61</b>	<b>9,13</b>	<b>9.212</b>
<b>SUD</b>	<b>123.063</b>	<b>20.656.008</b>	<b>182.127</b>	<b>8.817</b>	<b>86.015</b>	<b>4.164</b>	<b>57.425</b>	<b>2.780</b>	<b>6.669</b>	<b>34</b>	<b>19.633</b>	<b>930</b>	<b>26.657</b>	<b>76,52</b>	<b>40,61</b>	<b>-35,90</b>	<b>-9.212</b>
<i>Fonte: elaborazione sui dati Istat, Conti Pubblici territoriali, Dipartimento per le politiche fiscali</i>																	
1) Sono considerate oltre alle risorse relative alle spese già sostenute da Regioni e Enti locali le quote di seguito indicate delle spese centrali relative a: Amministrazione generale (30%), Sanità (10%), Assistenza (50%), Scuola (80%), Formazione (100%), Ricerca scientifica (50%).																	
2) Sono considerate oltre alle risorse relative alle spese già sostenute da Regioni e Enti locali le quote di seguito indicate delle spese centrali relative a: Trasporto (50%), Viabilità (50%)																	
3) Sono considerate oltre alle risorse relative alle spese già sostenute da Regioni e Enti locali le quote di seguito indicate delle spese centrali relative a: Cultura (60%), Edilizia abitativa (100%), Acqua (50%), Fognature (100%), Ambiente (50%), Smaltimento rifiuti (100%), Interventi igienico sanitari (10%), Lavoro, Agricoltura (50%), Pesca (50%), Turismo (70%), Commercio (70%), Industria (50%), Artigianato (70%), Altre opere pubbliche (50%), Altri interventi economici (50%).																	

F. BASSANINI - IL FEDERALISMO FISCALE ALLA PROVA DELLA SUA ATTUAZIONE

Tabella 4a	ITALIA					Spesa totale pro capite	Spesa regionalizzabile pro capite
	Centrali	Regionali	Locali	PA	Regionalizzabile		
<b>Amministrazione Generale</b>	45.010	5.424	17.929	68.362	36.856	1.187	640
<b>Difesa</b>	12.344	4	-	12.349	4	214	0
<b>Sicurezza pubblica</b>	11.340	80	1.876	13.295	1.956	231	34
<b>Giustizia</b>	4.955	0	381	5.336	381	93	7
<b>Istruzione</b>	29.478	1.949	14.764	46.191	40.296	802	699
<b>Formazione</b>	289	1.453	441	2.183	2.183	38	38
<b>Ricerca e Sviluppo (R. &amp; S.)</b>	2.407	216	250	2.873	1.669	50	29
<b>Cultura e servizi ricreativi</b>	7.864	778	3.574	12.216	9.070	212	157
<b>Edilizia abitativa e urbanistica</b>	1.130	1.044	3.014	5.188	5.188	90	90
<b>Sanita'</b>	1.292	69.787	8	71.087	69.924	1.234	1.214
<b>Interventi in campo sociale (assist.)</b>	21.261	896	5.292	27.449	16.819	476	292
<b>Acqua</b>	182	589	43	814	723	14	13
<b>Fognature e depurazione Acque</b>	29	151	2.642	2.823	2.823	49	49
<b>Ambiente</b>	707	1.685	2.522	4.914	4.561	85	79
<b>Smaltimento dei Rifiuti</b>	12	15	4.998	5.025	5.025	87	87
<b>Altri interventi igienico sanitari</b>	-	63	933	996	996	17	17
<b>Lavoro</b>	203	579	-	783	579	14	10
<b>Previdenza e Integrazioni Salariali</b>	223.189	25	-	223.215	25	3.874	0
<b>Altri trasporti</b>	9.109	4.730	3.684	17.524	12.969	304	225
<b>Viabilita'</b>	2.946	513	6.997	10.456	8.983	181	156
<b>Telecomunicazioni</b>	1.954	26	-	1.980	26	34	0
<b>Agricoltura</b>	1.326	2.463	373	4.161	3.498	72	61
<b>Pesca marittima e Acquicoltura</b>	7	48	-	54	51	1	1
<b>Turismo</b>	66	740	600	1.406	1.386	24	24
<b>Commercio</b>	396	192	962	1.550	1.431	27	25
<b>Industria e Artigianato</b>	5.196	1.469	1.406	8.070	5.472	140	95
<b>Energia</b>	56	289	-	344	289	6	5
<b>Altre opere pubbliche</b>	-	927	-	927	927	16	16
<b>Altre in campo economico</b>	13.425	371	1.206	15.002	8.290	260	144
<b>Oneri non ripartibili</b>	48.549	3.784	31	52.364	3.815	909	66
<b>Totale Settori</b>	444.721	100.291	73.925	618.937	246.215	10.743	4.274

Tabella 4b	CENTRO NORD					Spesa totale pro capite
	Centrali	Regionali	Locali	PA	Regionalizzabile	
<b>Amministrazione Generale</b>	32.741	2.857	12.545	48.143	23.941	1.303
<b>Difesa</b>	8.427	3	-	8.431	3	228
<b>Sicurezza pubblica</b>	7.331	60	1.218	8.609	1.278	233
<b>Giustizia</b>	2.866	0	221	3.088	222	84
<b>Istruzione</b>	16.476	1.501	10.390	28.367	25.072	768
<b>Formazione</b>	181	895	390	1.466	1.466	40
<b>Ricerca e Sviluppo (R. &amp; S.)</b>	1.815	184	203	2.202	1.294	60
<b>Cultura e servizi ricreativi</b>	5.453	445	2.771	8.669	6.488	235
<b>Edilizia abitativa e urbanistica</b>	695	699	1.828	3.222	3.222	87
<b>Sanita'</b>	874	46.603	2	47.479	46.692	1.285
<b>Interventi in campo sociale (assist. e benef.)</b>	12.357	650	4.028	17.036	10.857	461
<b>Acqua</b>	119	131	38	288	229	8
<b>Fognature e depurazione Acque</b>	10	42	1.612	1.664	1.664	45
<b>Ambiente</b>	487	840	1.785	3.112	2.868	84
<b>Smaltimento dei Rifiuti</b>	8	11	3.190	3.210	3.210	87
<b>Altri interventi igienico sanitari</b>	-	42	670	712	712	19
<b>Lavoro</b>	102	206	-	308	206	8
<b>Previdenza e Integrazioni Salariali</b>	166.030	24	-	166.054	24	4.493
<b>Altri trasporti</b>	6.212	3.131	2.943	12.286	9.180	332
<b>Viabilita'</b>	1.606	435	4.866	6.907	6.104	187
<b>Telecomunicazioni</b>	1.206	9	-	1.215	9	33
<b>Agricoltura</b>	1.004	1.087	220	2.311	1.809	63
<b>Pesca marittima e Acquicoltura</b>	5	17	-	22	19	1
<b>Turismo</b>	57	443	398	898	881	24
<b>Commercio</b>	273	123	742	1.137	1.055	31
<b>Industria e Artigianato</b>	1.847	938	1.142	3.926	3.003	106
<b>Energia</b>	33	140	-	172	140	5
<b>Altre opere pubbliche</b>	-	486	-	486	486	13
<b>Altre in campo economico</b>	8.124	235	809	9.167	5.105	248
<b>Oneri non ripartibili</b>	44.547	1.646	31	46.224	1.677	1.251
<b>Totale Settori</b>	320.885	63.884	52.041	436.810	158.916	11.819

Tabella 4c	MEZZOGIORNO					Spesa totale pro capite
	Centrali	Regionali	Locali	PA	Regionalizzabile	
<b>Amministrazione Generale</b>	12.269	2.567	5.384	20.220	11.631	979
<b>Difesa</b>	3.917	1	-	3.918	1	190
<b>Sicurezza pubblica</b>	4.009	20	658	4.687	678	227
<b>Giustizia</b>	2.089	0	159	2.248	159	109
<b>Istruzione</b>	13.002	448	4.373	17.824	15.224	863
<b>Formazione</b>	108	558	51	718	718	35
<b>Ricerca e Sviluppo (R. &amp; S.)</b>	592	32	47	671	375	32
<b>Cultura e servizi ricreativi</b>	2.411	333	803	3.547	2.582	172
<b>Edilizia abitativa e urbanistica</b>	435	344	1.187	1.966	1.966	95
<b>Sanita'</b>	418	23.184	6	23.608	23.232	1.143
<b>Interventi in campo sociale (assist. e benef.)</b>	8.904	246	1.264	10.414	5.962	504
<b>Acqua</b>	63	458	5	526	495	25
<b>Fognature e depurazione Acque</b>	19	109	1.030	1.159	1.159	56
<b>Ambiente</b>	221	845	737	1.803	1.692	87
<b>Smaltimento dei Rifiuti</b>	3	3	1.808	1.815	1.815	88
<b>Altri interventi igienico sanitari</b>	-	21	263	284	284	14
<b>Lavoro</b>	101	373	-	474	373	23
<b>Previdenza e Integrazioni Salariali</b>	57.160	1	-	57.160	1	2.767
<b>Altri trasporti</b>	2.897	1.599	741	5.238	3.789	254
<b>Viabilita'</b>	1.340	79	2.131	3.550	2.880	172
<b>Telecomunicazioni</b>	748	17	-	765	17	37
<b>Agricoltura</b>	321	1.375	153	1.850	1.689	90
<b>Pesca marittima e Acquicoltura</b>	1	31	-	33	32	2
<b>Turismo</b>	9	297	202	508	505	25
<b>Commercio</b>	123	69	221	413	376	20
<b>Industria e Artigianato</b>	3.349	531	263	4.144	2.469	201
<b>Energia</b>	23	149	-	172	149	8
<b>Altre opere pubbliche</b>	-	442	-	442	442	21
<b>Altre in campo economico</b>	5.301	136	398	5.835	3.185	282
<b>Oneri non ripartibili</b>	4.002	2.138	-	6.140	2.138	297
<b>Totale Settori</b>	123.836	36.407	21.884	182.127	86.015	8.817