

CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

Indagine conoscitiva sul ruolo delle autonomie locali

Audizione dell'Istituto di Studi e Analisi Economica – ISAE

Mercoledì, 9 aprile 2003

Indice

1. Considerazioni introduttive	p. 1
2. La ripartizione delle competenze	p. 9
3. Gli strumenti del federalismo fiscale	p.15
4. La dimensione finanziaria del decentramento	p.17
5. Il conto della Pubblica Amministrazione Locale ante e post decentramento	p.22
6. Le spese regionali	p.25
7. I divari territoriali di sviluppo	p.28
8. La funzione di perequazione	p.33
TABELLE	p.44

Il testo dell'audizione nei paragrafi 2-8 riprende parti dell'Introduzione e di alcuni capitoli del "*Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*", Roma, ISAE, febbraio 2003.

1. Considerazioni introduttive

E' da oltre un anno, precisamente dal gennaio 2002, che l'Istituto di Studi e Analisi Economica ha affrontato nelle sue pubblicazioni le questioni più importanti legate all'attuazione nel nostro Paese di riforme istituzionali economiche di carattere marcatamente federalista.

In una fase iniziale, l'attenzione dell'ISAE si è concentrata sull'attuazione del nuovo Titolo V, seconda parte, della Costituzione repubblicana, così come definito dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001, confermata dal referendum del 7 ottobre dello stesso anno. Successivamente, l'ISAE ha provveduto, da un lato, ad arricchire e migliorare le sue prime analisi – soprattutto sul piano della quantificazione della dimensione finanziaria del decentramento – e, dall'altro, ha progressivamente collocato al centro dei suoi esercizi sia la nuova proposta di revisione costituzionale del Titolo V – il cosiddetto disegno di legge costituzionale “Bossi” – sia il principale provvedimento di attuazione dello stesso Titolo V – il disegno di legge ordinario denominato “La Loggia”. L'Istituto, naturalmente, segue da vicino lo sviluppo del dibattito sia in sede politica che scientifica, in particolare la possibilità, ormai molto concreta, che il Titolo V della Costituzione possa essere nuovamente sottoposto a modifiche – tramite un nuovo disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa – con particolare riguardo alla complessa materia della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Autonomie Locali.

In una prima fase, pertanto, l'ISAE ha analizzato il Titolo V riformato ipotizzando che quel testo *non* fosse suscettibile di modifiche migliorative e che, quindi, la questione centrale da esaminare risiedesse nella sua piena attuazione. In tale fase, sono state oggetto di particolare attenzione problemi cruciali dell'introduzione concreta di un sistema federale quali: la nuova separazione di competenze all'interno della Repubblica, la quantificazione delle risorse da attribuire ai livelli decentrati di governo, la definizione di nuove procedure di bilancio, i criteri di base cui dovranno rispondere sia un sistema tributario locale inevitabilmente destinato ad allargarsi sia la funzione di perequazione esplicitamente prevista dal testo costituzionale riformato e, come noto, assai delicata in un Paese come l'Italia tuttora segnato al suo interno da profonde differenze di sviluppo.

In un secondo momento, che coincide con la presentazione, lo scorso 6 febbraio, del primo *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, le analisi dell'Istituto – prendendo atto di una discussione economica e istituzionale sempre più approfondita - si pongono anche dal punto di vista delle possibili correzioni del testo costituzionale, con particolare riferimento alla divisione di competenze e ai meccanismi di bilancio che, anche in un nuovo sistema federale, devono poter garantire il proseguimento del processo di risanamento finanziario del Paese.

Nell'insieme, la valutazione dell'ISAE sul processo di riforma in senso federale è positiva. Quantomeno su un piano potenziale, appaiono rilevanti i vantaggi conseguibili in termini di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica da amministrazioni regionali e locali più vicine ai cittadini, più consapevoli dei bisogni e delle esigenze del territorio, maggiormente responsabilizzate sia sul terreno del conseguimento dei risultati sia su quello del rigore nella gestione del bilancio. Del resto, l'“investimento istituzionale” degli scorsi anni in termini di maggiori poteri e maggiore *accountability* dei Sindaci e, in un secondo momento, dei Presidenti delle Province e delle Regioni fornisce, in modo probabilmente inequivocabile, segnali assai incoraggianti. La stabilità dei governi regionali e locali, conseguenza prima degli interventi appena ricordati, ha costituito una base solida sulla quale si è innestato il progressivo allargamento di competenze occorso già prima della riforma costituzionale federale, in particolare con le leggi “Bassanini”. La strada di un sensibile riequilibrio di poteri tra “centro” e “periferia”, pertanto, appare essere quella giusta.

Nondimeno, proprio allo scopo di sfruttare al meglio le potenzialità del nuovo assetto federale e di evitare alcuni problemi che talora si affacciano nei sistemi federali (ci si riferisce, ad esempio, al peso eccessivo delle *lobby* locali o alla difficoltà delle amministrazioni decentrate di gestire nel modo più adeguato talune competenze in tema di redistribuzione), appare necessario porre in essere quelle condizioni di tipo istituzionale ed economico che al decentramento delle competenze legislative e delle funzioni amministrative faccia corrispondere un salto di qualità nelle politiche pubbliche. Tali condizioni, dalle quali potrebbero scaturire anche alcuni suggerimenti di modifica del Titolo V riformato, saranno esplicitate più avanti in maggiore dettaglio.

I cambiamenti di recente attuati al testo della nostra Costituzione e quelli già all'orizzonte - di ciò vi è ormai ampia consapevolezza - sono molto profondi. E' senz'altro vero che il Paese ha una lunga tradizione di autogoverno locale ed è altrettanto vero che il processo di progressivo rafforzamento dei poteri regionali e locali è in corso da oltre tre decenni. E tuttavia, l'ampiezza delle riforme costituzionali in senso federale è tale da giustificare, con riferimento ai mutamenti in corso, l'uso di aggettivi quali "rivoluzionario" o "epocale". Sono aggettivi che, una volta tanto, mettono d'accordo economisti, giuristi, esperti di scienza della politica.

La radicalità delle scelte effettuate dal legislatore costituzionale è evidente quanto meno sotto quattro aspetti.

Il primo riguarda la redistribuzione di competenze legislative tra Stato e Autonomie Locali. Nel contesto disegnato dal nuovo art. 114 della Carta Costituzionale – l'equiordinamento tra le diverse parti componenti la Repubblica – competenze di enorme importanza vengono assegnate dall'art. 117 riformato alla "sovranità" regionale in termini sia esclusivi (e si tratta di una novità istituzionale di enormi proporzioni) sia "concorrenti", allargando nell'insieme, in modo assai sensibile, l'area delle materie sulle quali si esercita la potestà legislativa regionale.

Il secondo si riferisce alla struttura di finanziamento delle nuove competenze legislative acquisite dalle Regioni, vale a dire al modello di federalismo fiscale che il nuovo art. 119 costruisce. Si tratta di un modello molto avanzato che responsabilizza le amministrazioni decentrate in maniera profonda sul piano della gestione del bilancio. Alle funzioni pubbliche attribuite a Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni, vengono fatte corrispondere modalità di finanziamento coerenti con il principio di "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" esplicitato al primo comma dello stesso art. 119: tributi ed entrate propri (sebbene "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"), partecipazioni al gettito di tributi erariali, risorse provenienti dal fondo perequativo. Si ridimensionano profondamente – per alcuni versi addirittura scompaiono – il principio e la pratica dei trasferimenti Stato-Autonomie Locali così come siamo stati abituati a conoscerli e analizzarli in tanti decenni di finanza pubblica nazionale. Si tratta di un elemento che,

naturalmente, contribuisce a definire quel principio di forte responsabilizzazione cui si faceva cenno poc'anzi, ma anche di un fattore di rigidità nella gestione finanziaria le cui conseguenze vanno valutate con attenzione.

Il terzo aspetto riguarda l'introduzione esplicita, al nuovo art. 118, del principio di sussidiarietà. "Le funzioni amministrative – spiega infatti tale articolo al primo comma – sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". La scelta, di "privilegiare" i livelli decentrati di governo, ancorché mitigata dal richiamo ai principi di differenziazione e adeguatezza nell'esercizio di una specifica funzione pubblica, è, a nostro avviso, molto netta.

Il quarto aspetto scaturisce, in un certo senso, dal combinato disposto dei tre elementi appena richiamati. Infatti, se nuove competenze, legislative e amministrative, vengono attribuite a livello regionale e locale, e se tali competenze vengono a essere integralmente finanziate da forme diverse di imposizione fiscale che comunque "insistono" sul territorio (senza, lo si ripete, uno strumento *ordinario* di trasferimento dei fondi dal "centro" alla "periferia" legato all'esercizio di specifiche funzioni), le dimensioni finanziarie del decentramento sono destinate ad allargarsi in misura molto sensibile.

Da questo punto di vista, le prime quantificazioni realizzate dall'ISAE stimavano in circa 92 miliardi di euro, per il 1999, il corrispondente finanziario delle nuove competenze attribuite a livello delle Autonomie Locali per le quali era necessario il ricorso agli strumenti tributari di autofinanziamento previsti dall'art. 119. L'esercizio si riferiva unicamente alle Regioni a Statuto Ordinario. Successivi raffinamenti, correzioni, approfondimenti, in particolare l'inclusione nei nostri calcoli delle quantificazioni relative alle Regioni a Statuto speciale, hanno condotto, nel citato Rapporto sull'attuazione del federalismo, a modifiche tali da portare la cifra della dimensione finanziaria del decentramento, nel senso appena chiarito e con riferimento all'anno 2000, a un totale di 110 miliardi di euro. In tal modo, il totale delle spese della Pubblica Amministrazione Locale raggiunge l'ammontare di 216 miliardi di euro, una cifra che sale ancora marginalmente a 218 miliardi di euro, laddove il disegno di legge costituzionale "Bossi" venisse approvato in via definitiva. E' un dato che corrisponde a circa il 40% delle uscite complessive della Pubblica Amministrazione.

E' corretto precisare che il contenuto ammontare di risorse finanziarie associato al ddl "Bossi" è dovuto al fatto che delle tre nuove competenze esclusive previste da tale provvedimento, la prima, la sanità, è oramai interamente decentrata sul piano finanziario e la seconda, l'istruzione, materia "concorrente" nel nuovo testo costituzionale, viene da noi attribuita alle Regioni – anche sul piano dei calcoli finanziari – nella fase di attuazione del Titolo V; tale operazione viene condotta sulla base degli stessi criteri che hanno sovrinteso al progressivo decentramento della sanità, anch'essa materia "concorrente". Il "ddl" Bossi ha quindi un impatto di soli 2 miliardi di euro legati a una simulazione effettuata dall'ISAE sui potenziali costi aggiuntivi derivanti dalla creazione di polizie regionali e locali, la terza competenza esclusiva prevista dal disegno di legge presentato dal Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione.

Nell'insieme, quindi, le Autonomie Locali dovranno "coprire" con le risorse specificate dall'art. 119 una percentuale del 52,5% delle entrate tributarie complessive. Sulla base di proiezioni relative al 2001, tale percentuale sale al 56,7%. In tal modo, l'incidenza delle entrate tributarie locali sul totale delle entrate complessive della Pubblica Amministrazione, comprensive, cioè, dei contributi sociali in capo agli Enti di Previdenza, si avvicina al 35%. Si rileva qui come tale indicatore sia tra i più elevati dei paesi ad assetto federale realizzato; sulla base di dati di provenienza OCSE, solo il Canada mostra una percentuale superiore.

Da nuove e preliminari quantificazioni effettuate dall'ISAE, basate su prime informazioni apparse sulla stampa specializzata, risulterebbe che le nuove modifiche previste dal ddl di riforma costituzionale di iniziativa governativa, riguardanti la divisione di competenze esclusive tra Stato e Autonomie Locali, muterebbero in modo soltanto marginale, leggermente al ribasso, le dimensioni finanziarie del federalismo sopra riportate. In questo contesto, sempre sulla base di indicazioni generiche, il restringimento delle materie "concorrenti" a vantaggio degli ambiti di esclusiva potestà legislativa statale sembra condivisibile. Peraltro, nel citato Rapporto ISAE dello scorso febbraio, veniva auspicata una profonda razionalizzazione delle materie eliminando, per quanto possibile, le aree di ambiguità e correggendo la collocazione di alcuni ambiti sia di esclusiva che di concorrente potestà legislativa.

E' bene precisare anche in questa sede che l'esercizio di quantificazione dell'ISAE è stato sempre compiuto in una ipotesi "a costo zero", senza cioè che il gigantesco trasferimento di competenze innescato dal nuovo Titolo V comporti oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico. Una tale ipotesi ha una sua plausibilità, soprattutto se l'intera operazione di trasferimento di competenze avverrà in modo ordinato, con una "cabina di regia" condivisa da Stato e Autonomie Locali, dai compiti ben specificati e dalla necessaria credibilità istituzionale. In questo quadro, va anche valutata l'opportunità che il passaggio di poteri legislativi e amministrativi a livello regionale e locale avvenga gradualmente, scaglionando per blocchi, e in un orizzonte temporale credibile, le materie da decentrare.

Nondimeno, proprio al fine di contenere con efficacia eventuali pressioni sui bilanci delle Amministrazioni Pubbliche, i rischi di costi aggiuntivi legati alla complessa operazione di attuazione del federalismo vanno tenuti ben presenti.

Tali costi potenziali sono essenzialmente connessi al trasferimento del personale oggi in capo alle Amministrazioni Centrali verso le Amministrazioni Locali. Si tratta di costi derivanti dalla maggiore onerosità dei contratti dei dipendenti regionali, in modo particolare, rispetto a quelli statali, dalla possibilità che le Regioni – chiamate a gestire nuove competenze – vogliano comunque ricorrere a personale esterno maggiormente qualificato per l'esercizio delle nuove funzioni, dalle minori economie di scala che la divisione in tante unità delle strutture statali oggi esistenti potrebbe comportare.

Anche alla luce di tali osservazioni, è molto opportuno che in tempi rapidi, le regole contabili delle diverse amministrazioni pubbliche convergano verso modelli comuni, trasparenti, leggibili. E che il monitoraggio delle entrate e delle spese, beninteso anche delle Amministrazioni Statali, possa avvenire – le tecnologie ormai lo consentono pienamente – in tempi molto contenuti e comunque tali da consentire di individuare eventuali scostamenti dai vincoli di bilancio delle singole parti componenti la P.A. Su tali questioni si rinvia al testo dell'audizione tenuta dall'ISAE lo scorso 2 aprile presso la V Commissione del Senato della Repubblica.

In questa sede preme comunque sottolineare come il processo di bilancio che dovrà essere disegnato in coerenza con le modifiche del Titolo V debba ispirarsi a una concezione di tipo cooperativo del nostro nuovo assetto federale. In particolare, l'individuazione degli obiettivi pluriennali di finanza pubblica – quali normalmente inseriti nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria – nonché la ripartizione tra diversi livelli di governo degli eventuali oneri legati al processo di risanamento o alla progettazione di interventi di sviluppo dovranno essere attuate tramite modalità di carattere cooperativo tra Stato e Autonomie Locali. Uno dei possibili modelli di tale cooperazione interistituzionale, si ricorda, può essere offerto dal Consiglio di Programmazione Finanziaria operante nella Repubblica Federale Tedesca.

Quanto alle necessità di perequazione tra diverse aree del Paese in seguito al mutamento degli assetti istituzionali e alla introduzione di una forma molto accentuata di autonomia finanziaria dei livelli decentrati di governo, è opportuno precisare quanto l'ammontare della perequazione – in un quadro di sensibili squilibri tra Regioni sul piano della capacità fiscale per abitante - sia inevitabilmente destinato a crescere con le dimensioni del decentramento finanziario.

Il modello di accentuato decentramento di competenze e di autonomia finanziaria disegnato dal Titolo V riformato nella scorsa legislatura comporta inevitabilmente, in prospettiva, una maggiore discrezionalità degli enti territoriali sulle risorse tributarie generate al loro interno. I citati, diversi livelli di capacità fiscale pro-capite tra le Regioni del Paese, pertanto, sono destinati a comportare una complessiva distribuzione delle risorse finanziarie pubbliche meno favorevole per le aree caratterizzate da più bassa intensità di sviluppo. Tuttavia, al fine di evitare shock indesiderati e eccessivi sui livelli di reddito e sulla quantità e qualità dei servizi erogati a livello locale in specifiche aree del Paese, il processo di attuazione del federalismo dovrà muoversi con la necessaria gradualità, assicurando, nei primi anni di introduzione delle nuove regole federali, il mantenimento dei livelli di spesa pubblica precedentemente raggiunti. Ciò significa, in concreto, che in una prima fase l'esercizio della funzione di perequazione esercitata dallo Stato debba essere molto esteso e tale da scongiurare improvvise perdite di risorse disponibili.

2. La ripartizione delle competenze

La questione della ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo, sia sul piano delle potestà legislative sia su quello delle funzioni gestionali e amministrative, costituisce uno degli elementi centrali – per alcuni versi forse il più qualificante – della transizione verso un assetto istituzionale maggiormente improntato ai principi del federalismo. Affidare un numero consistente e rilevante di materie alla sfera delle decisioni autonome dei livelli decentrati significa, infatti, applicare quel principio di vicinanza tra cittadini - elettori e organi di governo locali che fa parte dei motivi capaci di giustificare una forma di intervento pubblico meno centralista e prossimo alle caratteristiche di uno Stato federale.

Come è noto, il patrimonio di conoscenze e di indicazioni che l'analisi economica è in grado di fornire a proposito della assegnazione di competenze tra diversi livelli di governo è molto ricco ma, al tempo stesso, molto variegato e talvolta troppo astratto per consentire facili e rapide traduzioni su un piano normativo e gestionale.

Normalmente, la funzione di stabilizzazione e sviluppo – afferente al controllo macroeconomico e, in ultima analisi, alla promozione di una crescita equilibrata con bassa inflazione – appare da assegnare al governo centrale ma anche, oramai, ai livelli sovranazionali: si pensi solo al governo dell'euro da parte della Banca Centrale Europea, così come alle crescenti forme di coordinamento sul piano fiscale oggi in via di graduale espansione a livello comunitario nonché alle ormai tradizionali politiche di intervento sui settori agricoli e di sostegno allo sviluppo delle aree svantaggiate realizzate attraverso i fondi strutturali. Esistono pochi dubbi sul fatto che, rispetto alla frammentazione di diverse e, inevitabilmente, mal coordinate iniziative locali in tema di gestione macroeconomica, lo Stato centrale o le istituzioni sopranazionali possano mettere sul tavolo un insieme più coerente e oramai rodato di misure destinate ad un migliore governo della congiuntura e della politica economica più in generale. Ciò rimane vero anche in un contesto – quale quello progressivamente consolidatosi negli ultimi vent'anni - in cui l'efficacia complessiva della politica economica statale è messa in crisi dalla capacità dei mercati di anticiparne gli effetti.

Più sfumate e ambigue sono le considerazioni di natura teorica riguardanti la funzione di redistribuzione, da intendersi sia tra individui, sia tra aree geografiche a diversa intensità di sviluppo. Da un lato, essa sembrerebbe trovare una collocazione più naturale all'interno del governo centrale. In particolare, i grandi interventi di redistribuzione, soprattutto tramite la

progressività delle imposte, parrebbero trovare una più efficace sintesi e una unitarietà e efficacia nelle decisioni – di carattere normativo, ma anche di indirizzo delle risorse finanziarie – dei poteri centrali. D'altra parte, i lavori di Oates e della letteratura ad esso conseguente mitigano le rigidità delle analisi basate sui contributi di Richard Musgrave e consentono di incorporare a livello analitico anche quei cambiamenti di natura politica e/o ideologica che si traducono in una differenziazione delle preferenze tra diverse aree geografiche. Ciò può significare che, in un quadro garantito da una qualche forma di perequazione delle risorse sul piano territoriale, può essere giustificato l'affidamento di un compito di redistribuzione anche ai livelli decentrati di governo, soprattutto nel campo dell'assistenza sociale. Non a caso, gli esempi, anche nel nostro Paese, di politiche assistenziali affidate ai livelli decentrati di governo, sono numerosi.

Per ciò che concerne la funzione allocativa esercitata dall'operatore pubblico, è opinione largamente condivisa che i beni pubblici "puri" (difesa, sicurezza, politica estera, giustizia, infrastrutture nazionali, reti di comunicazione) per le loro intrinseche caratteristiche (non escludibilità, ad esempio), per ragioni di interesse collettivo, per necessità di uniformità e unitarietà organizzative, per la presenza di economie di scala, debbano gravitare attorno alla sfera dello Stato centrale. Ma esiste, come è noto, anche una vasta gamma di settori e servizi in cui l'accentuazione del carattere della gestione a livello locale sembra essere maggiormente giustificata (alcuni "pezzi" di *welfare*, trasporti urbani e extraurbani, produzione, ma soprattutto erogazione di acqua, gas e elettricità, attività culturali, ...).

La distribuzione di competenze secondo i criteri qui succintamente richiamati pone non pochi problemi sia al legislatore sia a chi, più modestamente, si muove sul terreno dell'analisi.

Innanzitutto, assai spesso, nell'esame dei grandi compiti del "pubblico" divisi tra le funzioni di allocazione, stabilizzazione e redistribuzione, si perde traccia della distinzione tra potere legislativo e intervento gestionale, tra *regulation* (in senso lato) e *administration*. Non è una questione di poco conto, se è vero che, in numerosi casi, soluzioni appropriate sul piano istituzionale e operativo possono essere raggiunte con diverse attribuzioni tra livelli di governo della potestà a normare e dell'esercizio concreto di fornitura di particolari servizi.

In secondo luogo, una rigida interpretazione della tripartizione operata da Musgrave e connesse, troppo automatiche, applicazioni della teoria dei beni pubblici possono, in generale, sottovalutare l'importanza dei diversi "sistemi di preferenze" che cittadini-elettori residenti in

differenti aree geografiche possono manifestare. Più in concreto, se si accetta l'idea che esista (e che l'operatore pubblico debba farsi carico di ciò) una non piena uniformità delle aree di un paese, la distribuzione di competenze deve necessariamente tradursi in un assetto istituzionale capace di rispettare in misura maggiore le preferenze eterogenee delle singole regioni.

Nell'insieme, comunque, le conclusioni a cui giunge l'analisi economica non consentono di avere a disposizione un comodo kit di strumenti grazie al quale costruire un coerente e non ambiguo sistema di assegnazione di competenze. La prova della mancanza di indirizzi univocamente trasparenti e generalmente accettati in materia è offerta proprio dai numerosi esempi di realizzazione concreta del federalismo. Le competenze in tema di trasporti e comunicazione, ad esempio, possono essere in capo allo Stato centrale, ma anche condivise tra diversi livelli di governo. Quelle in tema di istruzione sono talora di competenza delle Regioni, in altri casi sono concorrenti, in altri ancora (è il caso della Spagna) rientrano nella sfera del "centro". La tutela della salute, per aggiungere un altro esempio significativo, è in genere materia di potestà regionale o condivisa, ma esistono esperienze importanti (si veda la Svizzera) nelle quali l'esercizio della competenza è affidato alla legislazione nazionale.

E' bene, quindi, essere consapevoli di quanto l'assegnazione di materie verso i diversi livelli di governo sia intrecciata, talora in modo inestricabile, con le particolarità istituzionali tipiche di ciascun paese, spesso sedimentatesi in periodi di tempo molto lunghi: dalla forma di Stato ai rapporti esistenti tra i livelli decentrati di governo (di tipo cooperativo o competitivo), alle caratteristiche del percorso storico che ha condotto all'affermarsi di un sistema federale.

Con le innovazioni apportate di recente, la Costituzione italiana riformata si allinea a quelle esistenti in alcuni dei paesi a più avanzato federalismo (Svizzera e Stati Uniti, ad esempio), nel riservare alle Regioni tutte le materie residuali rispetto a quelle, poche ed esclusive, dello Stato e a quelle "concorrenti" Stato-Regioni, con ciò ribaltando l'impostazione del vecchio Titolo V.

La ripartizione di competenze realizzata dall'attuale Titolo V appare particolarmente innovativa; essa, infatti, tra le "esclusive" regionali coinvolge materie quali lo sviluppo locale, le politiche per l'occupazione, i lavori pubblici e, tra le "concorrenti", la tutela della salute, l'istruzione, il governo del territorio, il commercio con l'estero.

Sulla base di tali premesse, l'ISAE esprime alcune valutazioni e suggerimenti di *policy* che, sulla base di prime informazioni apparse sulla stampa specializzata, sembrerebbero in sintonia con la ripartizione di competenze oggetto del nuovo disegno di legge costituzionale attualmente in fase di definizione e prossima discussione in Consiglio dei Ministri.

In primo luogo, occorre riflettere proprio sull'opportunità di correttivi alla ripartizione di competenze definita dal nuovo art. 117 della Costituzione. Si è appena accennato al fatto che le conclusioni a cui giunge l'analisi economica in tema di divisione delle materie tra Stato e Regioni non consentono di disporre di una comoda "cassetta di attrezzi" grazie alla quale costruire una semplice, coerente assegnazione di ruoli per livelli di governo. Eppure, qualche intervento migliorativo può essere predisposto, rafforzando la "coerenza interna" e riducendo i margini di ambiguità oggi esistenti. Gli esempi sono numerosi e significativi e si riferiscono, in genere, alle tensioni che possono emergere dal separare tra Stato e Regioni, senza sufficiente chiarezza, "pezzi" di potestà legislativa afferenti a un'unica materia. Più in dettaglio, la "tutela della concorrenza" è competenza riservata allo Stato, ma, apparentemente, tutto ciò che riguarda i servizi pubblici locali (e quindi l'intera, complessa materia delle gare e delle concessioni) gravita in ambito regionale; la "tutela e sicurezza del lavoro" sono incluse tra le materie "concorrenti" e, tuttavia, l'universo delle politiche per l'occupazione sembrerebbe di esclusiva potestà regionale; oppure ancora, in materia di beni culturali, la funzione di "gestione" è affidata allo Stato e quella (quanto distinguibile?) di "valorizzazione" è inserita tra le "concorrenti"; la "previdenza complementare e integrativa" è classificata tra le "concorrenti", mentre la previdenza obbligatoria rimane nell'alveo delle competenze statali. Si potrebbe ancora ricordare che il legislatore – che ha inserito la materia "istruzione" tra quelle "concorrenti" – ha anche esplicitato tra le funzioni esclusive dello Stato quella di dettare le "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2, lettera n)), quasi a rafforzare ancor più il ruolo del "centro" nella definizione dei principi fondamentali in tale campo. E, al tempo stesso, sempre la Costituzione pone un chiaro limite alla potestà legislativa regionale in tema di istruzione, richiamando "l'autonomia delle istituzioni scolastiche" e, perciò, lasciando forse aperta la strada a un legame diretto, anche di carattere finanziario, tra lo Stato e tali istituzioni.

Intervenire su tali ambiti può contribuire a una maggiore chiarezza nelle relazioni tra Stato e Regioni e, al tempo stesso, migliorare, almeno in linea di principio, l'efficacia dell'esercizio dei compiti amministrativi.

In secondo luogo, si suggerisce – come puntualizzato nel *Rapporto ISAE sull'attuazione del federalismo* dello scorso febbraio - che vada presa in considerazione l'eventualità che alcune materie di evidente natura sovra-regionale a causa della presenza di larghe esternalità, attualmente inserite tra quelle “concorrenti”, siano ricondotte nell'alveo della potestà legislativa esclusiva statale¹: è il caso della “ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione nei settori produttivi”, della “protezione civile”, di “porti e aeroporti civili”, dell’“ordinamento della comunicazione”, delle “casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale”, degli “enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale”, della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, delle “grandi reti di trasporto e di navigazione”. Anzi, per alcune di queste materie, il livello più appropriato di governo potrebbe addirittura rivelarsi il sovranazionale, come nel caso delle grandi infrastrutture quali le più importanti reti di trasporto, cui si riferisce il “libro bianco” di Jacques Delors del 1993.

Nel caso della “protezione civile”, una effettiva ri-centralizzazione sembra già essere occorsa. Perplessità desta invece il decentramento normativo nel settore finanziario e creditizio e in quello dell'assicurazione previdenziale, dove non è facile comprendere perché il fondo pensione dei lavoratori metalmeccanici della Fiat di Melfi debba essere potenzialmente disciplinato da regole diverse da quello della Fiat di Torino o di Termini Imerese; e ciò in un contesto in cui il noto “secondo pilastro” della previdenza stenta ancora a decollare e a rafforzare il sistema pensionistico obbligatorio (considerato, correttamente, competenza esclusiva statale); così come si rimane perplessi di fronte a uno scenario in cui la Banca d'Italia e, in generale, le Autorità di controllo e vigilanza sui mercati creditizi e finanziari debbano avere a che fare potenzialmente con venti sistemi diversi di norme o funzioni da monitorare e, eventualmente, sanzionare in tema di credito locale.

In altri settori (si pensi ai programmi di ricerca scientifica), l'opportunità di indirizzare e razionalizzare le non molte risorse pubbliche disponibili sembra senz'altro più importante della esistenza di diverse regole regionali che l'esercizio di una competenza “concorrente” inevitabilmente comporta.

I suggerimenti appena esposti comportano interventi di cambiamento del testo del nuovo Titolo V che, pertanto, richiederebbero le consuete, complesse procedure di revisione costituzionale. In alternativa o nell'attesa che tali cambiamenti vengano prodotti, il legislatore

¹ Tali indicazioni, pertanto, non coinvolgono le materie affidate in modo residuale alla competenza esclusiva delle Regioni.

statale – titolare della definizione dei principi fondamentali, magari rafforzato dall'utilizzo della delega prevista dal disegno di legge “La Loggia” – potrebbe individuare nelle materie sopracitate le grandi regole, in modo tale da ridurre al minimo i rischi di segmentazione normativa, di troppo accentuata frammentazione delle decisioni legislative e amministrative, in tema di programmi infrastrutturali, di ricerca, di approvvigionamento energetico, di previdenza e risparmio.

Un'altra alternativa, estendibile a numerosi campi, potrebbe essere quella di esplicitare – sempre tramite il disegno di legge “La Loggia” – che anche in materie “concorrenti” e perfino di competenza esclusiva regionale, lo Stato conservi alcune “funzioni nazionali”, di tipo gestionale-amministrativo, in maniera tale da mitigare i rischi sopracitati. Si pensi alla materia del “commercio con l'estero”, per la quale ha forse poco senso riferirsi a sole azioni di promozione regionale ed è del tutto naturale concepire iniziative di carattere nazionale, ma anche alla stessa sanità (oramai, peraltro, già quasi del tutto decentrata) per la quale – in analogia a quanto avviene, ad esempio, negli Stati Uniti – non sembra irragionevole ipotizzare grandi programmi di tutela della salute, definiti e finanziati dallo Stato centrale; oppure, si ponga mente agli strumenti di incentivazione ai settori produttivi (tema, in linea di principio, a esclusivo controllo regionale), rispetto ai quali sembra eccessivo supporre un universo decisionale in cui lo Stato scompare quasi del tutto.

Passando ora a valutare la scelta delle azioni pubbliche in via di decentramento, osserviamo che la dimensione della quota di entrate e di spesa trasferita in modo permanente a livello regionale e locale, unitamente ai riformati meccanismi di autonomia finanziaria, appare tanto più grande quanto più è chiaro che le manovre macroeconomiche per la stabilizzazione o lo sviluppo rimangono, invece, ancorate presso lo Stato centrale (quando non sono posizionate su quello europeo, sovranazionale, come avviene per la politica monetaria). Per quanto concerne le azioni fiscali, il problema è più complesso. E' ben noto quanto le regole quantitative in tema di disavanzo e debito pubblico discendano oramai dal livello comunitario e come, rispetto ad esse, continui a essere lo Stato centrale – tramite il Governo – ad assumersi la responsabilità dei risultati di bilancio della Pubblica Amministrazione nel suo insieme. Pertanto, in presenza di poteri sempre più estesi (di entrata e di spesa) delle Autonomie Locali, l'Esecutivo nazionale è costretto a esercitare un forte controllo sugli andamenti di finanza

pubblica decisi in sedi decentrate, principalmente tramite i meccanismi del Patto di Stabilità Interno. Dunque, a causa della presenza di sempre maggiori esternalità all'interno del Mercato Unico Europeo, la politica fiscale – per ciò che concerne le regole e il controllo sui saldi dei flussi e sul peso dello stock di debito pubblico – deve essere sempre più definita a livello sovranazionale, ma la sua attuazione budgetaria viene nei fatti condivisa tra lo Stato nazionale e le Autonomie Locali, senza che vi siano, al momento, meccanismi cooperativi pienamente efficaci o “minacce totalmente credibili” tra questi due diversi tipi di governo.

Nella funzione allocativa, il criterio ispiratore dell'intervento – comunque limitato dall'esistenza accertata di fallimenti del mercato non minori di quelli pubblici – deve essere il principio di efficienza, realizzato – laddove possibile – con il ripristino e la adeguata regolazione della concorrenza. Da questi punti di vista, la ripartizione di competenze operata dal Titolo V – e, ancora prima, dalle riforme “Bassanini” – sembra nell'insieme rispettare i principi di “ottimalità” appresi dalla scienza delle finanze.

Per quanto concerne l'azione redistributiva, va ricordato che attualmente il suo esercizio è prevalentemente realizzato tramite il bilancio dello Stato, in primo luogo attraverso la progressività delle imposte dirette e in una certa misura tramite la selettività dei trasferimenti per prestazioni sociali.

L'insieme di queste iniziative, a nostro avviso, non solo “assicurerebbe” l'Italia dal rischio di incorrere in pericoli eccessivi di ri-segmentazione del mercato nazionale, rispettando, tra l'altro, il principio, sancito dal nuovo art. 120 della Costituzione, di “tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica” del Paese; esso consentirebbe anche un decentramento di risorse e di personale più contenuto e, quindi, una più equilibrata “intensità fiscale” del nuovo federalismo italiano.

3. Gli strumenti del federalismo fiscale

Un altro elemento che conferma l'ampiezza del cambiamento innescato dall'attuale Titolo V riguarda i riformati meccanismi di finanziamento delle spese vecchie e nuove delle Regioni e degli Enti Locali. Scompaiono il principio e la pratica dei trasferimenti intergovernativi e ogni livello di governo diventa interamente responsabile delle proprie entrate e delle proprie uscite. In questo contesto, le prime sono formate dalle entrate tributarie autonome (tributi propri e compartecipazioni a imposte erariali) e dai flussi dall'istituito fondo di perequazione; questi,

necessari al fine di evitare conseguenze troppo pesanti su tante aree del Paese (non solo del Sud), rappresentano risorse dissimili dai trasferimenti statali tutt'ora utilizzati, perché senza vincolo di destinazione e di dimensioni quantitative assai più contenute. Inoltre, il loro importo complessivo e la loro distribuzione regionale dovrebbero essere definiti non in modo discrezionale, ma sulla base di criteri fissati a priori. La nuova organizzazione finanziaria della Repubblica, in tutte le sue articolazioni, sembra addirittura superiore, in termini di autonomia decisionale, a quella di molti altri Paesi a struttura federale nei quali, in vari casi, i legami centro-periferia si manifestano anche con strumenti finanziari di tipo intergovernativo, a cominciare dagli stessi Stati Uniti.

A fronte della nuova indipendenza finanziaria di entrata e di spesa, garantita alle Autonomie Locali dal nuovo art. 119 della Costituzione, ad un Istituto di ricerca come l'ISAE interessa verificare se la scelta degli obiettivi e degli strumenti di finanziamento delle vecchie e delle nuove funzioni decentrate sia coerente con alcuni principi-guida che possono essere tratti dalla teoria economica. Quanto agli strumenti, dalla scienza delle finanze si apprende che nel federalismo fiscale, a livello locale:

- è opportuno selezionare quei tributi per i quali è visibile il collegamento con i benefici potenzialmente ottenibili dai contribuenti-residenti;
- le basi imponibili dovrebbero essere caratterizzate da scarsa mobilità al fine di evitare eccessive “rincorse verso il basso”, a causa dell’operare della concorrenza fiscale; nondimeno, quest’ultima appare auspicabile, soprattutto in contesti contrassegnati da diffuse inefficienze locali;
- le imposte non dovrebbero essere esportabili, ma gravare sui cittadini-utenti dei servizi locali, limitando i costi sopportati dai non residenti;
- la distribuzione delle basi imponibili sul territorio dovrebbe essere quanto più possibile omogenea, per poter garantire livelli essenziali uniformi di particolari tipologie di servizi pubblici.

Sulla base di tali principi, una riflessione più dettagliata su quali imposte possano caratterizzare il nuovo sistema tributario locale induce a suggerire che:

- le imposte immobiliari appaiono tra le più adeguate per evidenti motivi di non mobilità delle base imponibili, di non esportabilità e di rispetto del principio della controprestazione;
- le imposte sui consumi – pur non soddisfacendo il criterio della esportabilità – sono pienamente coerenti con quello del beneficio; sembrano particolarmente indicate le imposte sui tabacchi;
- le accise sui prodotti energetici risultano ugualmente consigliabili, in quanto caratterizzate da una distribuzione sufficientemente uniforme della base imponibile;
- le imposte sul valore aggiunto non paiono appropriate al decentramento (specie in presenza di normative sovranazionali, come nel caso dell'IVA), ma sono particolarmente indicate come oggetto di compartecipazioni ai tributi erariali da parte degli enti decentrati, poiché le loro basi imponibili mostrano una relativamente buona distribuzione sul territorio.

4. La dimensione finanziaria del decentramento

In questo paragrafo viene proposta una quantificazione della dimensione finanziaria della riforma costituzionale a regime, ipotizzando cioè un completo dispiegamento di effetti delle disposizioni contenute nel nuovo Titolo V. L'esercizio di stima dell'impatto finanziario è stato effettuato sulla base della metodologia esposta nell'appendice al Rapporto ISAE sull'attuazione del federalismo², ove sono anche riportate le tabelle di analisi per funzione e voce economica, a livello di ciascuna circoscrizione regionale, delle stime effettuate per l'anno 2000. Dati più aggregati sono esposti anche con riferimento all'anno 2001. In questo paragrafo, pertanto, ci si limita a ricordare le ipotesi di lavoro su cui l'esercizio è fondato, al fine di consentire una corretta interpretazione dei risultati.

Le informazioni utilizzate nell'esercizio sono rappresentate dalle spese dello Stato regionalizzate, elaborate dalla Ragioneria Generale dello Stato³, su cui sono apportate prioritariamente alcune integrazioni e riclassificazioni necessarie a rendere la base dati maggiormente funzionale all'obiettivo dell'esercizio. Anche per il trattamento preliminare dei dati originari si rinvia a quanto illustrato nell'appendice del Rapporto ISAE.

² Tale metodologia è basata sull'approccio proposto da M.Bordignon e F.Cerniglia, *L'aritmetica del decentramento: devolution all'italiana e problematiche connesse*, Società Italiana di Economia Pubblica *Working Papers*, febbraio 2001.

³ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, "La spesa statale regionalizzata – Anno 2000", *Temi di finanza pubblica*, dicembre 2002.

Per specificare il significato dell'esercizio, conviene qui esplicitare le due principali ipotesi adottate:

- in primo luogo, si parte dall'assunto che a decentramento di potestà legislativa deve corrispondere un pari decentramento amministrativo. Pertanto, laddove l'art. 117 della Costituzione dispone completa o parziale devoluzione di potestà legislativa (esclusiva o concorrente) alle Regioni, si suppone un completo o parziale trasferimento di funzioni amministrative (e conseguente attribuzione di autonoma capacità di finanziamento);
- in secondo luogo, si ipotizza piena applicazione del principio di sussidiarietà (art. 119 Costituzione). Di conseguenza, il passaggio di maggiori responsabilità amministrative e gestionali al governo locale non va inteso come passaggio alle sole Amministrazioni Regionali (cui la Costituzione riconosce nuove importanti potestà legislative), ma all'insieme degli organi territoriali di governo (compresi quindi Province, Comuni e Città metropolitane). Le Amministrazioni Locali saranno responsabili, a regime, dell'intera gestione dei flussi finanziari riguardanti l'attività degli enti operanti sul territorio (incluse, per fare un esempio, le Università). In sostanza, per le materie oggetto di devoluzione, ciò che riguarda il territorio non sarà più gestito dal centro, nemmeno in termini di reperimento delle risorse finanziarie occorrenti.

L'esercizio di quantificazione finanziaria del decentramento mira a rispondere alla seguente domanda: se nell'anno 2000 (anno per il quale si dispone dei dati sulla spesa statale regionalizzata più aggiornati)⁴ si fossero integralmente applicate le nuove norme costituzionali, quale sarebbe stata la dimensione dei mezzi finanziari che, dalla sfera delle responsabilità statali, sarebbero dovuti passare a quella della Pubblica Amministrazione Locale? Ciò è di estremo interesse perché, alla crescita dei livelli di spesa dell'Amministrazione Locale, deve corrispondere una analoga espansione delle risorse autonome, siano esse costituite da tributi locali propri in senso stretto o da compartecipazioni al gettito di tributi erariali riscossi sul territorio o ad esso riferibili o, ancora, da risorse nette dal fondo perequativo (come da art. 119 della Costituzione).

La dimensione finanziaria complessiva del decentramento fiscale è da noi stimata in circa 127 miliardi di euro per l'anno 2000, di cui 96 sono riferiti alle Regioni a Statuto Ordinario e

⁴ Come accennato e come si vedrà più oltre, un esercizio simile, in forma più aggregata, è stato tentato anche per l'anno 2001.

31 a quelle a Statuto Speciale (cfr. tab. 1). Tuttavia per queste ultime è necessario ricordare che una buona parte delle risorse registrate come trasferimenti dal bilancio dello Stato sono costituite da regolazioni contabili di tributi erariali (alla Sicilia ed alla Sardegna) e da devoluzioni di imposta alle altre Regioni a Statuto Speciale: tali flussi, di fatto, sono già da considerare entrate proprie di queste Regioni per cui non incidono sulla dimensione aggiuntiva del decentramento. Essi ammontavano, nel 2000, a circa 17 miliardi di euro per cui, ragionando in termini di autonomia finanziaria aggiuntiva netta che dovrebbe essere assicurata al governo locale, per le Regioni a Statuto Speciale l'impatto si ridurrebbe a circa 14 miliardi di euro mentre quello complessivo ammonterebbe a 110 miliardi di euro (110=127-17).

Nel prospetto che segue sono riportate le cifre più significative dell'impatto del decentramento misurato, per l'anno 2000, sia in termini di spesa decentrata aggiuntiva della P.A. Locale e di uscite di bilancio aggiuntive delle Regioni, sia in termini di dimensione finanziaria del decentramento fiscale al netto ed al lordo delle imposte regolate o devolute alle Regioni a Statuto Speciale.

Quantificazione degli impatti finanziari del decentramento - dati in miliardi di euro riferiti all'anno 2000

A) Nuove spese dirette della Pubblica Amministrazione locale di tutte le regioni (Regioni, Comuni, Province, Asl, Università ecc.) per servizi e prestazioni finali (verso l'esterno del settore)	50
B) Aumento delle spese complessive delle Regioni (incluso incremento dei trasferimenti a favore di Comuni, Province e altri enti locali per funzioni ad essi assegnate; tale incremento nella P.A. locale si consolida)	71
C) Aumento delle risorse proprie (tributi locali o compartecipazioni al gettito di tributi erariali) da assicurare alla Pubblica Amministrazione locale di tutte le regioni per finanziare: 1. le nuove spese per servizi e prestazioni finali 2. la quota delle vecchie spese già finanziata con trasferimenti statali in senso stretto (escluse devoluzioni e regolazioni di imposta alle Regioni a Statuto Speciale)	110
D) Aumento delle risorse proprie (tributi locali o compartecipazioni al gettito di tributi erariali) da assicurare alla Pubblica Amministrazione locale di tutte le regioni per finanziare: 1. le nuove spese per servizi e prestazioni finali 2. la quota delle vecchie spese già finanziata con trasferimenti statali in senso stretto e con devoluzioni e regolazioni di imposta alle Regioni a Statuto Speciale	127

A partire dai dati regionali dell'anno 2000 ed utilizzando, voce per voce, i tassi di variazione 2001/2000 delle spese del bilancio dello Stato (analizzate per le medesime voci economiche e funzionali in cui è ripartita la spesa regionalizzata) si ottiene una stima di prima approssimazione della base dati regionale anche per l'anno 2001. Si procede, quindi, ad effettuare un esercizio di quantificazione dell'impatto finanziario del decentramento anche per l'anno 2001. La sua dimensione complessiva è significativamente più ampia di quella implicita nei dati dell'anno 2000: infatti essa ammonta a 144 miliardi di euro, di cui 113 relativi alle Regioni a Statuto Ordinario ed ancora 31 per quelle a Statuto Speciale (cfr. tab. 5). Il ragionamento fatto sopra per le fonti di finanziamento delle Regioni a Statuto Speciale vale però, nel 2001, anche per quelle a Statuto Ordinario: nel 2001, infatti, sono entrati in vigore la compartecipazione IVA ed il fondo perequativo (istituiti con il decreto legislativo n. 56/00) la cui entità complessiva, registrata nel bilancio dello Stato nella voce dei trasferimenti correnti, è pari a circa 25 miliardi di euro. La compartecipazione IVA può, infatti, essere assimilata, come tipologia di finanziamento, alle regolazioni e devoluzioni di imposta. Queste ultime hanno raggiunto una cifra simile a quella osservata nell'anno 2000: poco meno di 17 miliardi di euro. Di conseguenza, al netto di questi importi che già rientravano nelle disponibilità regionali secondo i principi poi fissati dall'art. 119 della Costituzione, l'impatto finanziario del decentramento risulterebbe pari, complessivamente, a 102 miliardi di euro ($102=144-25-17$), di cui 88 riferiti alle Regioni a Statuto Ordinario e 14 a quelle a Statuto Speciale. Ciò non deve indurre a sottovalutare l'importanza di tali cifre (che restano, comunque, elevate in assoluto): infatti già nel 2001, a causa di provvedimenti che in una qualche misura hanno anticipato gli effetti della riforma costituzionale, si è avuta una devoluzione di capacità fiscale al governo locale. Ciò ha determinato l'avvio dell'atteso processo di restringimento delle disponibilità in capo allo Stato centrale e conseguente limitazione di efficacia della manovra delle aliquote (dell'IVA) a fini di politica fiscale nazionale. In altri termini, il trasferimento di disponibilità finanziarie misurato, per il 2001, al netto delle compartecipazioni IVA sarebbe sì inferiore a quello misurato per il 2000, ma sarebbe intervenuto ad approfondire ulteriormente il grado di autonomia fiscale regionale già implementato dal decreto legislativo n. 56/00.

Tornando all'anno 2000, che consente di ragionare senza dover considerare gli effetti indotti dal provvedimento ora richiamato, è interessante notare (cfr. tab. 1) che, fra

le Regioni a Statuto Ordinario, quelle dell'area meridionale presentano importi elevati di spesa da finanziare con nuove risorse autonome. In valore assoluto essa ammonterebbe a circa 35 miliardi di euro rispetto a quasi 61 delle Regioni centro-settentrionali. Misurate in termini di valori pro-capite, però, queste entità ammonterebbero a circa 2500 euro nel Meridione contro 1760 del Centro-Nord (cfr. tab. 3). Se i valori assoluti si standardizzano rapportandoli al PIL regionale, la distanza relativa aumenta: la dimensione finanziaria del decentramento fiscale rappresenta il 18,4% del PIL nel Mezzogiorno, il 7,4% nell'Italia centro-settentrionale (cfr. tab. 4).

In termini di valori assoluti, fra le Regioni a Statuto Ordinario, la Campania presenta il livello più elevato (quasi 15 miliardi di euro) seguita da Lombardia, Lazio e Puglia. Considerando i valori pro-capite, tutte le Regioni del Sud si collocano abbondantemente sopra la media (pari a poco meno di 2000 euro) con picchi in Basilicata e Calabria (2800 euro) e, a seguire, Molise e Campania (quasi 2600 euro). Lombardia, Piemonte e Veneto mostrano i valori medi pro-capite più bassi (essi risultano compresi fra i 1500 ed i 1600 euro).

Le funzioni che assorbono le maggiori quantità di risorse sono l'istruzione e la sanità, seguite a distanza dai servizi generali di Amministrazione Pubblica⁵ e dagli affari economici. Risorse limitate sono invece assorbite dalle altre funzioni trasferite. Le voci economiche di spesa in cui si concentrano le quote maggiori di risorse finanziarie attribuite alla competenza locale sono le spese di personale (associate soprattutto alla funzione istruzione) e, naturalmente, i trasferimenti alle Amministrazioni Locali (in buona misura relativi alla sanità) che, a regime, dovranno essere sostituiti da tributi propri o compartecipati (cfr. tab. 2).

Per le Regioni a Statuto Speciale si osserva un impatto elevato del decentramento se esso viene misurato al lordo delle regolazioni e devoluzioni di imposte: 3430 euro in media pro-capite, con massimi registrati in Valle d'Aosta ed in Trentino Alto Adige (pari rispettivamente a circa 6100 e 5800 euro). Tali cifre si collocano ben oltre quelle mediamente osservate per le Regioni a Statuto Ordinario, denotando il rilevante apporto finanziario che lo Stato centrale ha riconosciuto fino ad oggi alle Regioni a Statuto Speciale. Tuttavia, ricordando quanto considerato in precedenza, è opportuno valutare le

⁵ E' da notare che per tale voce funzionale l'importo è costituito quasi esclusivamente da trasferimenti alle Amministrazioni Locali.

nuove risorse spettanti alle Regioni in base ai nuovi criteri fissati dalla Costituzione, ed è quindi utile misurare la dimensione del decentramento al netto delle regolazioni e devoluzioni di imposta (nelle tabelle riportate nel testo esse sono incluse nella funzione dei Servizi generali di Amministrazione Pubblica, che infatti presenta cifre anormalmente elevate in confronto a quelle delle Regioni a Statuto Ordinario). Al netto di tali apporti, la dimensione del decentramento finanziario scende sotto la media nazionale. In particolare Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, seguite dal Friuli Venezia Giulia, presentano i valori pro-capite più bassi; Sicilia e Sardegna si collocano, invece, su posizioni non distanti dalla media nazionale. Tale capovolgimento è dovuto al fatto che, in generale, le competenze finanziate autonomamente (con regolazioni e devoluzioni di imposta oltre che con tributi propri in senso stretto) erano, già a Costituzione vigente prima della riforma, più ampie di quelle finanziate autonomamente dalle Regioni a Statuto Ordinario (solo con tributi propri in senso stretto); in particolare, inoltre, è da associare al fatto che con tali risorse autonome Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige finanziavano la funzione istruzione (ad esse devoluta) e, in questo caso unitamente al Friuli Venezia Giulia, gran parte della sanità.

5. Il conto della Pubblica Amministrazione Locale ante e post decentramento

Partendo dai dati di contabilità nazionale sui conti economici delle Amministrazioni Locali⁶ e considerando l'analisi per voce economica in essi contenuta, è possibile ottenere un quadro approssimato della realtà che si dovrà gestire a decentramento avvenuto, aggiungendo le spese per le nuove competenze e rimodulando, dal lato delle entrate, la composizione fra trasferimenti ed entrate proprie.

Alcune avvertenze per la lettura delle serie così stimate sono necessarie. In primo luogo i dati di contabilità nazionale sono costruiti secondo criteri di competenza economica ed adottando le regole di classificazione proprie del SEC95. I dati utilizzati per quantificare l'impatto finanziario del decentramento, cioè le spese da aggiungere a quelle esposte in detti conti, sono pagamenti di bilancio (incluse le erogazioni di alcuni fondi di tesoreria) e riflettono quindi il criterio della cassa. Inoltre le classificazioni cui essi sono uniformati sono quelle del bilancio dello Stato, non dei conti nazionali. Tali rilievi sembrerebbero costituire un serio ostacolo alla possibilità di sommare fra loro i due insiemi di dati, ma a ben vedere

⁶ Cfr. ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche (Aggiornamento) Anni 1998-2001*, Statistiche in breve, agosto 2002.

non sono così importanti. Infatti, per quanto riguarda il momento di registrazione, si può osservare che, da un lato, alcune delle serie di contabilità nazionale (in particolare quelle sui flussi di trasferimento e del conto capitale) sono generalmente costruite a partire dai dati di cassa; dall'altro lato, anche per le voci costruite a partire dai dati di competenza gli scarti con i dati di cassa non sono di importo consistente ad esclusione del caso delle ASL. Tuttavia, in quest'ultimo caso, le spese aggiuntive corrispondono in ampia misura a quelle attualmente effettuate dallo Stato sottoforma di trasferimenti alle Regioni, per i quali cassa e competenza coincidono. Le eventuali disomogeneità fra dati di contabilità nazionale e dati del bilancio dello Stato, per quanto concerne il momento di registrazione delle operazioni, non costituiscono, pertanto, almeno ai fini dell'esercizio qui proposto, un problema rilevante. Lo stesso deve concludersi per quanto riguarda le possibili disomogeneità rispetto ai criteri di classificazione. Infatti con l'applicazione della Legge n. 94/97 e del D.Lgs. n. 279/97 di attuazione, che hanno riformato le norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, la classificazione economica adottata con riferimento all'esercizio 2000, cui sono riferite le evidenze empiriche sui pagamenti regionalizzati utilizzati in questa sede, è uniformata, o almeno è più prossima che in passato, alla classificazione economica dei conti nazionali. Pertanto, anche la seconda obiezione ha un rilievo marginale nel contesto dell'esercizio qui presentato.

Sgombrato il campo da queste problematiche di carattere metodologico, è possibile passare all'esame del conto economico delle Amministrazioni Locali stimato, per gli anni 2000 e 2001, nell'ipotesi di completa attuazione del decentramento secondo il dettato del nuovo testo della Costituzione.

Tale conto è esposto in forma semplificata nella tab. 6, nelle cui prime due colonne sono riportati i dati ufficiali ISTAT⁷, sinteticamente e con qualche leggera differenziazione⁸. Nelle colonne centrali sono presentati i dati sui flussi di spesa pubblica oggetto di decentramento, così come sono esposti nelle tabb. 2 e 6. Nelle ultime due colonne sono

⁷ Cfr. ISTAT, *ibidem*. Tali dati sono stati revisionati dall'ISTAT ai fini del calcolo dei conti consolidati delle Amministrazioni pubbliche diffusi lo scorso 1 marzo. Non sono però ancora disponibili, in modo ufficiale, i dati settoriali, per cui il prospetto 1 sopra riportato si fonda su quelli sino ad oggi rilasciati.

⁸ In particolare i ricavi da vendite di beni e servizi sono esposti nella sezione delle entrate e non come spese negative mentre non sono considerati gli ammortamenti, né in entrata né in uscita. Tali modifiche consentono di calcolare i totali delle uscite e delle entrate in modo coerente con le regole fissate a livello europeo (cfr. regolamento UE n.1500/2000) ed, inoltre, di darne una quantificazione più funzionale all'esercizio qui presentato.

mostrate le stime delle spese e delle entrate delle Amministrazioni Locali ottenute per somma delle quattro colonne precedenti.

Per quanto riguarda le entrate, le integrazioni apportate ai dati ISTAT sono di due tipi:

a) dalle voci “trasferimenti correnti da Amministrazioni Pubbliche” e “contributi agli investimenti” sono stralciati quelli di provenienza statale che, a seguito del decentramento, devono essere sostituiti da entrate tributarie autonome (regionali o degli altri livelli di governo locale), cioè nuove imposte proprie o tributi erariali compartecipati riferibili al territorio regionale;

b) alla voce “imposte dirette ed indirette” è aggiunto il gettito derivante da nuovi tributi propri e da compartecipazione di quelli erariali; l'importo di quest'ultimo è maggiore di quello corrispondente allo stralcio dei trasferimenti di cui al punto a). Infatti, i tributi aggiuntivi devono servire non solo a sostituire i vecchi trasferimenti, ma anche a finanziare le spese di nuova competenza delle Amministrazioni Locali perché decentrate. Si assume che tali nuove spese non siano finanziate in *deficit*, per cui il saldo del conto non muta passando dalla situazione *ante* decentramento alla situazione *post* decentramento.

La dimensione finanziaria del decentramento fiscale, letta attraverso questi dati, assume contorni più precisi. A fronte di un ammontare di funzioni decentrate (spesa decentrata aggiuntiva) superiore ai 50 miliardi di euro, si ha contestualmente non solo una espansione di pari importo della massa di entrate gestite dal livello di governo locale, ma anche una ricomposizione delle stesse in direzione di una drastica crescita delle risorse autonome (comprehensive delle compartecipazioni). Esse passano a 182 miliardi di euro nel 2000, a fronte di 72 miliardi nella situazione *ante* decentramento, ed a ben 205 miliardi nel 2001 rispetto ai 77 della situazione precedente il decentramento. Il peso delle entrate tributarie autonome sul totale delle entrate locali passa da 43,1% ad 84,2% nell'anno 2000, e da 41,5% a 86% nel 2001, con una crescita quindi di quasi 45 punti percentuali.

Tali cifre sono indice di una problematicità ancora maggiore se vengono comparate al complessivo gettito tributario dell'intera Pubblica Amministrazione: nella situazione *ante* decentramento le entrate tributarie autonome locali (comprehensive delle regolazioni e devoluzioni di imposta alle Regioni a Statuto Speciale) rappresentano, nel 2000 e nel

2001, rispettivamente il 20,8% ed il 21,5% delle entrate tributarie correnti totali; nella situazione *post* decentramento esse rappresenterebbero, nell'ordine, il 52,5% ed il 56,7%. Percentuali di questo tipo devono far riflettere sui rischi connessi alla perdita di manovrabilità della leva fiscale da parte delle Autorità di Governo centrale, sia a fini di politiche di stabilizzazione e sviluppo che di mantenimento del controllo degli equilibri di finanza pubblica⁹.

6. Le spese regionali

In base ai risultati delle elaborazioni sintetizzate nel paragrafo 4, si è visto che la dimensione finanziaria del decentramento sottesa all'art. 117 della Costituzione, nell'ipotesi astratta di una sua completa applicazione già a partire dall'anno 2000, sarebbe di entità rilevante. Leggermente più elevata diverrebbe la massa di risorse da assegnare alla titolarità dei poteri locali nell'ipotesi di una ulteriore revisione dell'attuale testo della Costituzione, così come proposto dal disegno di legge "Bossi".

E' opportuno analizzare brevemente quella che sarebbe in tale anno la struttura delle spese di bilancio delle Amministrazioni regionali a nuova Costituzione integralmente applicata.

Nella tab. 7 è riprodotta l'analisi per voce economica dei pagamenti delle Amministrazioni regionali che l'ISTAT ha recentemente diffuso¹⁰. In quella successiva sono esposte le medesime serie integrate con le uscite relative alle competenze trasferite, cioè le uscite di bilancio aggiuntive delle Regioni. Ai fini dell'integrazione, sono eliminati i pagamenti dello Stato per trasferimenti a fondo perduto, in quanto il bilancio regionale già riflette, attraverso le spese con essi finanziate, la loro acquisizione. Essi, pertanto, non generano spese aggiuntive (anche se dovrà cambiare la loro modalità di finanziamento, dovendo le Regioni provvedere con entrate proprie o compartecipate). Le integrazioni alle uscite di bilancio per le nuove competenze decentrate includono, invece, i trasferimenti dello Stato alle altre Amministrazioni

⁹ Per inciso, si ricorda che, nella simulazione effettuata, gli interessi passivi statali – e quindi il debito pubblico sino ad oggi accumulato – sono ipotizzati restare nella competenza del Governo Centrale (cfr. appendice metodologica del "Rapporto ISAE sull'attuazione del federalismo"). Ma, come evidenziato in Bordignon e Cerniglia, *op.cit.*, uno dei problemi principali è proprio quello del debito. "Infatti, checché se ne pensi, il vero "collaterale" del debito pubblico italiano non è il demanio, ma la capacità impositiva dello Stato, cioè la capacità di imporre tributi. Attribuire oltre il 50% delle risorse alle regioni, lasciando l'intero onere del debito pubblico sulle spalle dello Stato, creerebbe una divisione tra responsabilità di spesa e risorse assai pericolosa. Per esempio, se questa divisione fosse credibile, renderebbe assai vulnerabile il bilancio dello Stato a variazione nei tassi di interesse, stimolando gli investitori a chiedere un premio di rischio più elevato". (Bordignon e Cerniglia, *op.cit.*, pagg. 6-7).

¹⁰ Le serie sono tratte dalla pubblicazione "Bilanci consuntivi delle Regioni e delle Province Autonome – anno 2000", in corso di stampa. I dati relativi alla Campania sono ottenuti per differenza fra il totale nazionale e la somma delle altre Regioni poiché nella pubblicazione ISTAT non sono esposti in una tabella specifica come per le altre Regioni. Tali dati, infatti, sono stati stimati in quanto il bilancio approvato della Campania non è ancora disponibile.

Locali: infatti, si può ipotizzare che le Regioni acquisiscano la responsabilità completa del finanziamento aggiuntivo di queste ultime per le funzioni decentrate. I dati risultanti sono particolarmente significativi ai fini dell'analisi delle problematiche riguardanti il processo di decentramento all'intera Amministrazione Locale: infatti, con il conglobamento in essi dei trasferimenti statali agli enti sub-regionali, tali dati rappresentano nella sostanza l'intera attività di spesa dell'Amministrazione Locale con l'esclusione soltanto di quelle uscite di Comuni, Province, altri enti locali (ASL, Camere di Commercio, Università, ecc.) che sono finanziate da questi ultimi con entrate proprie, tributarie e non.

Nelle tabb. 9 e 10 sono esposti i quadri della spesa pro-capite delle Regioni prima e dopo l'acquisizione delle nuove competenze. Infine nelle tabb. 11 e 12 sono riportati i valori delle incidenze percentuali sul PIL regionale delle spese oggetto di decentramento a seguito dell'applicazione delle norme costituzionali (tab. 11) e delle spese finali regionali risultanti (tab. 12).

Le informazioni che si possono trarre da queste tabelle sono particolarmente interessanti.

In primo luogo, la dimensione del decentramento implicito nelle norme costituzionali risulta in tutta la sua ampiezza: esso genera un aumento di oltre il 70% della massa dei mezzi finanziari attualmente gestiti dalle Regioni, che passerebbero da circa 104 miliardi di euro a più di 175 miliardi di euro. Questa crescita, in termini di pro-capite, equivale ad un aumento da 1800 a 3000 euro per ogni cittadino amministrato. In rapporto al PIL regionale, tali valori si traducono in una crescita di 6,1 punti collocando l'intera spesa regionale su un ammontare pari al 15,1% del PIL nazionale.

Ma al di là dell'impatto complessivo, ciò che più merita attenzione è la sua distribuzione fra le diverse aree territoriali per le implicazioni inerenti le capacità di finanziamento locale e la definizione dei meccanismi perequativi.

Analizzando la spesa pro-capite regionale effettiva dell'anno 2000 (tab. 9), si notano immediatamente alcune caratteristiche fondamentali: essa è maggiore nelle Regioni a Statuto Speciale, in particolare in quelle del Nord, con picchi evidenziati nella Valle d'Aosta (7875 euro) e nel Trentino Alto Adige (6869 euro), ben al di sopra della media nazionale, pari a circa 1800 euro. Seguono, in ordine di importanza, le altre Regioni a Statuto Speciale con pro-capite di quasi 2100 euro (Sicilia), 2600 (Friuli Venezia Giulia) e 2770 (Sardegna). Tale situazione, già nota, è spiegabile con la speciale attenzione storicamente dedicata a queste Regioni, che si è

tradotta in dotazioni di risorse molto superiori alla media. Per il Trentino Alto Adige, la Valle d'Aosta e, in misura meno pronunciata, per il Friuli Venezia Giulia, la distanza con la media nazionale si attenua nello scenario di decentramento attuato (tab. 10): ciò perché alcune funzioni (in particolare istruzione e sanità) sono già state assegnate da tempo, in tutto o in parte, alla competenza regionale. Anche in tale scenario, però, che dovrebbe prefigurare una situazione di quasi uniformità delle competenze attribuite ai governi locali, la spesa pro capite resta su livelli relativi anomali, specialmente per Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, che mantengono un livello compreso fra le due e le tre volte la media nazionale.¹¹

Una seconda importante osservazione che deriva dalla lettura dei dati in discussione è che anche la spesa pro-capite delle Regioni a Statuto Ordinario non è equidistribuita: considerando lo scenario post decentramento, essa è sempre superiore alla media nazionale (2846 euro) per le Regioni meridionali, con la sola eccezione della Puglia; è inferiore o prossima alla media per quelle centro-settentrionali. Ciò è di notevole significato rispetto al problema del finanziamento autonomo delle funzioni di competenza locale, poiché implica non solo che è necessario integrare la capacità fiscale delle Regioni meno sviluppate al fine di assicurare standard di servizi e prestazioni pro-capite sufficientemente uniformi, ma anche che occorre mettere in grado tali Regioni di finanziare differenziali di spesa, presumibilmente non derivanti da inefficienze, ma piuttosto da fattori di tipo strutturale (maggiori tassi di scolarità, interventi a favore dello sviluppo, interventi di carattere assistenziale).

La sintesi di queste considerazioni è data dal quadro delineato dalla tab. 12, in cui le uscite regionali sono rapportate al PIL regionale, aggregato che a sua volta può essere considerato come una *proxy* della capacità fiscale locale (per quanto imperfetta, in quanto non tiene conto della redistribuzione che dal reddito prodotto conduce a quello disponibile). Fra le Regioni a Statuto Ordinario, mentre quelle del Centro–Nord mostrano rapporti della spesa al PIL inferiori alla media nazionale (15,1%) con la sola eccezione della (piccola) Umbria, le Regioni meridionali evidenziano la situazione opposta con picchi pronunciati in Campania, Basilicata e Calabria (26,8%). La differenziazione è ancora più marcata se si considerano le Regioni a Statuto Speciale, dove Sicilia e Sardegna si collocano sui massimi del resto del

¹¹ Oltre la forma di governo regionale, su tali differenziali pesa anche una seconda variabile: la dimensione territoriale. Questa, infatti, è negativamente correlata con la dimensione della spesa per la presenza di fattori di scala che rendono le spese fisse incomprimibili sotto un certo livello (si ricordi che il Trentino Alto Adige è composto da due province autonome che, in buona sostanza, per poteri e funzioni assegnate, sono equiparabili a due distinte amministrazioni regionali). L'influenza di tale variabile è confermata dal fatto che fra le Regioni a Statuto Ordinario Umbria, Molise e Basilicata presentano i valori più alti.

Mezzogiorno (rispettivamente 26,3% e 28,2%). L'anomala dimensione della spesa che si è visto caratterizzare Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige fa sì che, nonostante tali Regioni mostrino livelli del PIL pro-capite ben superiori alla media nazionale (rispettivamente 25.500 e 26.800 euro, contro 20.100 euro dell'Italia), l'incidenza della spesa pubblica sul PIL regionale sia pari, nell'ordine, a circa il 32% ed il 27%.

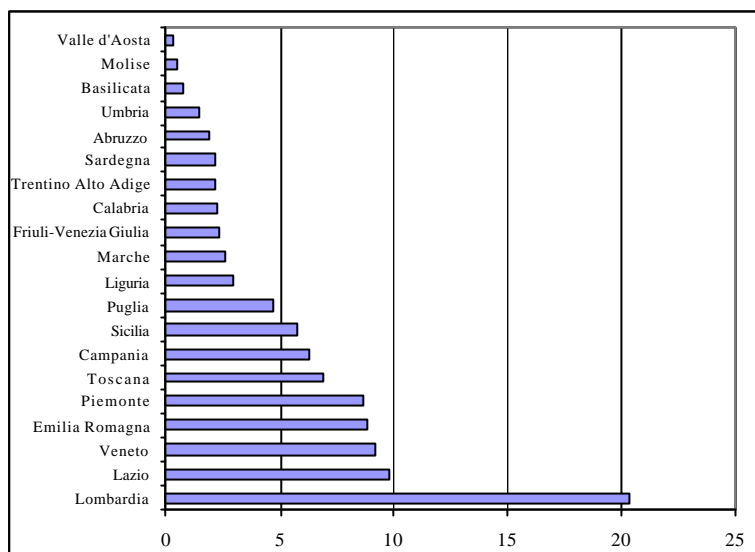
Tale situazione è indice di una realtà complessivamente squilibrata, in cui le disparità in termini di insufficienze di reddito o di eccessi di spesa che caratterizzano le diverse zone del Paese fatalmente si scaricano sulla questione del finanziamento.

7. I divari territoriali di sviluppo

Una delle questioni rilevanti all'interno del dibattito in corso sul federalismo fiscale in Italia riguarda, infatti, la capacità delle singole realtà locali di generare le risorse necessarie a far fronte alla propria spesa pubblica. Ci si chiede, in altri termini, fino a che punto le diverse Autonomie siano in grado di finanziare autonomamente la spesa pubblica locale e per quale ammontare occorra, invece, intervenire attraverso il fondo perequativo previsto dal nuovo art. 119 della Costituzione. Le forti asimmetrie spaziali nei livelli di sviluppo che caratterizzano il nostro Paese generano, infatti, marcati squilibri fiscali a livello territoriale, con la conseguenza che solo alcune Regioni sono in grado di dare un contributo netto al fondo perequativo nazionale.

Sulla base dei dati di contabilità regionale elaborati dall'ISTAT, è possibile innanzitutto osservare che nel 2000 (ultimo anno per cui si dispone di conti territoriali completi) il contributo alla formazione del PIL nazionale è fortemente squilibrato a favore di alcune Regioni settentrionali. La sola Lombardia produce il 20% del Prodotto Interno Lordo nazionale; seguono il Lazio, il Veneto, l'Emilia Romagna e il Piemonte con quote intorno al 9 per cento. La Toscana contribuisce per circa il 7%, ma non distanti nella classifica – con quote tra il 5 e il 6% - sono anche tre Regioni meridionali: nell'ordine, Campania, Sicilia e Puglia. Ben sei Regioni (Liguria, Marche, Friuli Venezia Giulia, Calabria, Trentino Alto Adige e Sardegna) producono ciascuna una quota del PIL nazionale compresa tra il 2 e il 3 per cento. Al di sotto del 2% si trovano le rimanenti Regioni. In particolare, la Valle d'Aosta produce solo lo 0,3% del PIL nazionale.

Grafico 1 – Contributo regionale al Prodotto Interno Lordo a prezzi costanti 1995 Italia = 100. Anno 2000



Fonte : Elaborazioni ISAE su dati ISTAT

Tra il 1995 e il 2000, la dinamica del Prodotto Interno Lordo dell'Italia e delle singole realtà locali è risultata molto contenuta e tale da non modificare la posizione relativa delle singole Regioni. In termini reali, il PIL nazionale è cresciuto ad un tasso medio annuo di appena l'1,9 per cento. In tale contesto, tutte le Regioni del Nord Ovest (Piemonte, Lombardia, Valle d'Aosta e Liguria) insieme al Friuli Venezia Giulia, al Lazio, all'Abruzzo e alla Sardegna hanno registrato tassi inferiori alla media nazionale. Le altre Regioni del Nord Est (Trentino Alto Adige, Veneto, Emilia Romagna), del Centro (Toscana, Umbria e Marche) e del Mezzogiorno hanno manifestato una dinamica positiva leggermente superiore a quella dell'Italia.

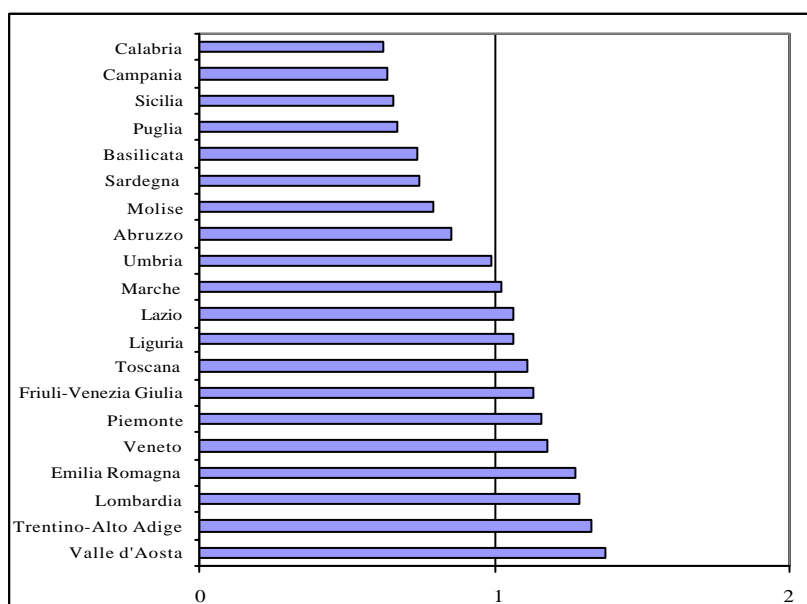
Tenendo conto della popolazione, la "classifica" del PIL regionale si modifica in maniera considerevole. La Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige si collocano ai primi posti con un PIL per abitante, nel 2000, pari rispettivamente a 24.100 e a 23.300 euro (a prezzi costanti 1995). All'ultimo posto si trova la Calabria (10.800 euro). In generale, tutte le otto Regioni meridionali si situano in fondo alla classifica del Prodotto Interno Lordo pro capite, con valori inferiori alla media nazionale. La Regione del Sud "più ricca" è l'Abruzzo con un PIL pro capite pari all'85% di quello medio nazionale. Salendo nella classifica, appare subito evidente l'immagine del forte

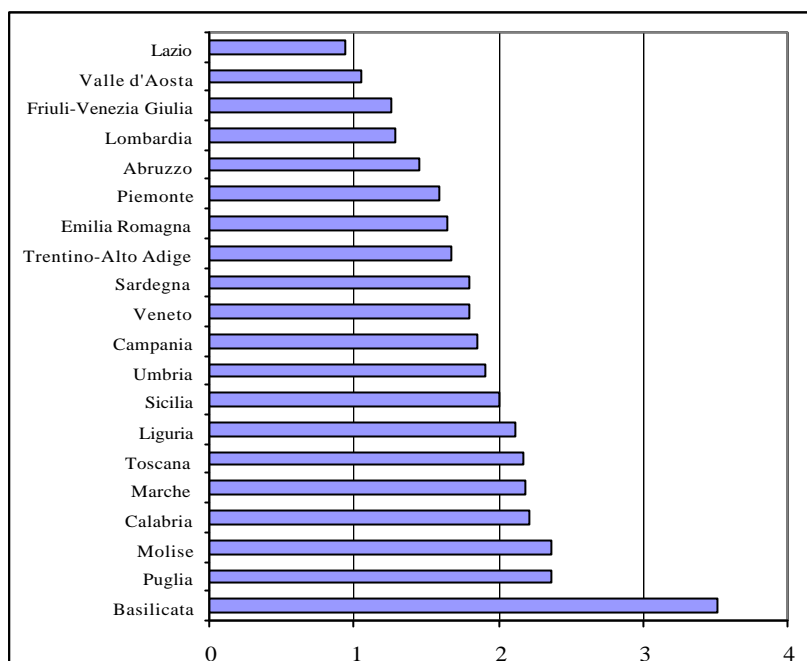
dualismo regionale che contraddistingue l'economia italiana. Sopra l'Abruzzo, infatti, si trova l'Umbria con un PIL pro capite pari al 99% circa di quello medio nazionale.

E' importante, tuttavia, notare che tra il 1995 e il 2000 tutte le Regioni meridionali ad eccezione dell'Abruzzo sono cresciute in termini pro capite a tassi medi annui superiori a quello nazionale. Ciò è avvenuto grazie anche ad una dinamica meno sostenuta della popolazione residente, per via di un'intensificazione del fenomeno migratorio: mentre la popolazione nazionale è cresciuta durante il periodo in esame dello 0,2%, quella meridionale è rimasta stabile. In seguito a tali evoluzioni il reddito medio della popolazione meridionale, valutato in rapporto a quello medio nazionale, ha registrato un timido miglioramento dal 1995 al 2000 (passando dal 66,4% al 67,5%), laddove le precedenti stime segnalavano un lieve peggioramento.

Queste dinamiche non possono, tuttavia, essere considerate tali da assicurare un rapido processo di *catching up* tra le Regioni italiane. Nell'ipotesi che il Mezzogiorno mantenesse un differenziale positivo di crescita del PIL pro capite rispetto al Centro-Nord nella misura registrata in media nel periodo tra il 1995 e il 2000 (ovvero uno scarto di circa lo 0,3% nel tasso di crescita medio annuo), occorrerebbero oltre 50 anni per dimezzare il *gap* con il resto del Paese. Le tendenze strutturali del sistema economico regionale mostrano, inoltre, chiaramente come nel trentennio 1970-2000 la dinamica del PIL pro capite regionale in Italia abbia seguito, più che un sentiero di convergenza, uno di "polarizzazione", con il formarsi di due distinti raggruppamenti di Regioni, quelle ad alto e a basso PIL pro capite.

Grafico 2 – Prodotto Interno Lordo pro capite a prezzi costanti 1995. Livello nel 2000 in rapporto alla media nazionale (Italia=1) e tassi di crescita 1995-2000 (valori percentuali).





Fonte : Elaborazioni ISAE su dati ISTAT

L'economia sommersa erode la base imponibile. Ai fini di un'analisi che serva come base di riferimento per valutare il grado di autonomia contributiva delle singole Regioni italiane, risulta quindi molto utile integrare l'esame della distribuzione dei valori di contabilità regionale con alcune informazioni disponibili sulla presenza relativa di questo fenomeno nelle differenti realtà territoriali.

Nel 2002 l'ISTAT ha diffuso per la prima volta le stime regionali riguardanti il lavoro non regolare¹² per il periodo 1995-99. Il fenomeno è misurato in termini di unità standard di lavoro disaggregate per macrobranche di attività economica (agricoltura, industria e servizi). Nel 1999, su circa 23 milioni e 112 mila unità di lavoro, ben il 15,1% erano costituite da una componente irregolare pari a 3 milioni e 486 mila unità di lavoro. I tassi di irregolarità si differenziano alquanto a livello settoriale: 32% nell'agricoltura, 8% nell'industria, 17% nei servizi.

Le stime prodotte a livello regionale rilevano una diffusione del fenomeno in tutte le aree geografiche del Paese sia pur con intensità e caratteristiche diverse. I tassi di irregolarità, calcolati come rapporto percentuale tra unità di lavoro non regolari e unità di lavoro totali, mostrano chiaramente come il problema del sommerso sia maggiormente concentrato nelle

¹² Com'è noto, le stime dell'*input* di lavoro della contabilità regionale coprono l'insieme di tutte le prestazioni lavorative, regolari e non regolari, direttamente e indirettamente osservabili. Sono definite regolari le prestazioni lavorative svolte da lavoratori dipendenti e indipendenti, rilevate dalle indagini statistiche presso le imprese e le istituzioni e/o dalle famiglie amministrative. Sono definite non regolari le prestazioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale-contributiva (comprensiva anche di quelle degli stranieri non residenti e non registrati), quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative

Regioni meridionali, in particolare in Calabria (con un tasso di irregolarità pari al 27,8%), Campania (25%) e Sicilia (24,1%); solo l'Abruzzo registra un tasso di irregolarità (13,2%) inferiore alla media nazionale. La Regione con la minore incidenza di unità di lavoro che operano al di fuori delle regole fiscali-contributive è l'Emilia Romagna (10,4 per cento).

Sulla base delle stime elaborate dall'ISTAT sul lavoro irregolare è possibile calcolare per l'Italia nel suo complesso un ammontare di valore aggiunto totale prodotto dall'economia sommersa nel 1999 di circa 139 miliardi di euro.

Tassi di irregolarità. Incidenza percentuale delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro - Anni 1995 e 1999.

Regioni	Totale economia		Agricoltura		Industria		Servizi	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Piemonte	10,3	10,6	16,1	17,7	4,0	3,4	13,7	14,4
Valle d'Aosta	16,0	16,7	21,1	19,4	1,6	3,0	20,1	20,9
Lombardia	11,4	10,9	16,4	20,1	5,0	4,9	15,5	14,1
Trentino Alto Adige	12,8	12,5	17,4	16,9	2,3	2,0	16,0	15,7
Veneto	11,2	11,0	26,1	27,1	3,7	3,5	14,7	14,6
Friuli Venezia Giulia	11,5	10,6	26,9	26,8	3,4	1,8	14,0	13,5
Liguria	12,8	13,4	19,4	23,4	7,3	5,6	14,0	15,1
Emilia Romagna	10,7	10,4	20,8	22,0	4,0	3,2	13,3	13,3
Toscana	11,9	12,8	13,1	13,9	5,8	6,2	15,1	15,9
Umbria	14,7	14,7	21,6	21,1	9,5	8,2	16,6	17,3
Marche	11,7	12,8	21,4	23,8	3,8	3,4	15,7	17,8
Lazio	16,5	17,9	32,7	35,1	15,4	16,5	16,0	17,4
Abruzzo	12,1	13,2	28,2	28,9	5,8	6,3	12,9	14,9
Molise	14,2	16,5	28,6	27,8	12,8	15,8	11,8	15,1
Campania	23,8	25,9	38,5	39,9	22,4	20,7	22,1	25,9
Puglia	19,4	19,7	33,4	38,1	17,3	15,7	16,9	17,5
Basilicata	17,1	19,3	30,8	30,0	14,3	17,2	14,9	18,0
Calabria	28,1	27,8	41,4	46,6	38,2	33,8	21,2	21,7
Sicilia	20,3	24,1	34,2	40,8	22,7	25,6	17,1	21,3
Sardegna	16,4	20,6	25,4	25,4	14,9	16,4	15,3	21,0

Fonte: ISTAT.

La riforma federalista, dunque, andrà ad incidere su un'Italia profondamente divisa nei livelli di sviluppo e di tenore di vita dei cittadini: i livelli regionali di PIL pro capite e produttività del

lavoro variano in misura molto rilevante; l'impossibilità di far fronte alle esigenze di consumo e investimento tramite risorse proprie comporta in particolare una forte dipendenza delle Regioni meridionali dalle risorse prodotte dal resto del Paese.

Un basso livello di produttività nel Mezzogiorno implica, in particolare, un minore ammontare imponibile per addetto e, quindi, maggiori problemi di reperimento di risorse pubbliche da parte dell'Amministrazione locale; l'economia sommersa aggrava la situazione, sottraendo risorse che potrebbero contribuire al sostegno della spesa pubblica e quindi alla creazione di beni e servizi per l'intera collettività locale.

Occorre ovviamente continuare ad intervenire in maniera sempre più incisiva al fine di limitare il fenomeno del sommerso; così come è necessario continuare a sostenere lo sviluppo delle Regioni svantaggiate con l'obiettivo di una maggiore convergenza nei livelli di PIL pro capite, al fine di ridurre progressivamente la dipendenza dai trasferimenti esterni delle Regioni più svantaggiate.

8. La funzione di perequazione

Come risulta evidente dal quadro delineato poc'anzi, quali che siano le tipologie di entrate proprie riconosciute ai poteri locali (cioè da questi direttamente manovrate), è inevitabile che ad esse si affianchi un sistema di compensazioni volto a supportare ulteriormente l'attività degli enti decentrati ed a perequare la distribuzione delle risorse. E' essenziale, ai fini del corretto funzionamento del sistema decentrato, che tali compensazioni non siano definite a posteriori anno per anno, né siano assegnate in modo discrezionale. A fianco dei tributi propri, possibilmente da incrementare come entità di gettito generato in sede locale, è necessario prevedere quote di compartecipazione alle imposte erariali che, come da dettato costituzionale, siano riferibili al territorio regionale (o sub-regionale).

Ai fini della individuazione del meccanismo di perequazione, verticale o orizzontale, è necessario in primo luogo individuare l'entità complessiva delle risorse da devolvere.

Nell'esercizio di seguito presentato, la massa di competenze che, Regione per Regione, deve essere finanziata corrisponde alla spesa storica sostenuta dallo Stato, devoluta alla

competenza regionale e degli altri enti operanti sul territorio. Si prescinde, pertanto, dalla definizione dei fabbisogni regionali per le materie trasferite (sulla base di costi standard ponderati), sia per motivi pratici (la complessità del calcolo sarebbe troppo elevata per le finalità dell'esercizio e, comunque, i risultati rischierebbero di essere affetti da un qualche grado di soggettività), sia perché in sede di prima applicazione e per un congruo periodo di tempo è ragionevole pensare che la spesa storica debba essere considerata il punto di riferimento principale¹³.

L'esercizio qui illustrato è articolato in più fasi, che riflettono diverse assunzioni sull'assegnazione di tributi propri, la compartecipazione al gettito dei tributi erariali e, infine, la perequazione secondo i criteri della spesa storica (situazione da considerare in sede di prima applicazione) o della capacità fiscale (ipotetica situazione a regime). La riflessione è condotta in termini di statica comparata, supponendo astrattamente che nell'anno 2000 la nuova Costituzione sia già entrata completamente a regime per quanto riguarda l'assegnazione delle competenze di spesa e, nelle varie alternative di finanziamento esaminate, sia operante con diversi gradi di intensità rispetto al principio della perequazione della capacità fiscale sancito dall'articolo 119¹⁴.

La prima parte dell'esercizio si riferisce alle nuove risorse autonome che le Regioni devono reperire¹⁵ a seguito del decentramento funzionale, al netto della quota già finanziata con devoluzioni e regolazioni di imposta alle Regioni a Statuto Speciale. Queste, infatti, già oggi possono essere considerate come tributi regionali (e così sono trattati in contabilità nazionale) o quantomeno come compartecipazioni specifiche al gettito riscosso sul territorio regionale. Queste forme di appropriazione del gettito erariale, tuttavia, nel bilancio dello Stato sono classificate come trasferimenti: i tributi da devolvere o da regolare, cioè, sono registrati in entrata per il loro ammontare lordo; in uscita è invece contabilizzata la devoluzione o regolazione nella categoria dei trasferimenti correnti alle amministrazioni regionali. Ciò significa che nelle statistiche sulla spesa statale regionalizzata, utilizzate per quantificare l'impatto del

¹³ Si ricorda che un approccio molto graduale, con totale prevalenza della spesa storica nel primo anno di vigenza, è stato adottato dal decreto 56/2000 che, per le Regioni a Statuto Ordinario, ha disposto la compartecipazione regionale dell'IVA e definito i connessi criteri di perequazione.

¹⁴ Il nuovo testo dell'art. 119 modifica radicalmente l'approccio proprio della versione precedente la riforma. Quest'ultima, infatti, faceva riferimento al criterio del fabbisogno laddove stabiliva che "Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali".

¹⁵ Si fa l'ipotesi semplificatrice, ma che non influisce sui risultati ed il significato della simulazione, che l'onere dell'acquisizione delle nuove risorse autonome ricada tutto sulle Regioni, le quali poi provvedono a finanziare gli enti sub-regionali.

decentramento e della corrispondente necessità di autonomo finanziamento da parte delle Regioni, sono compresi anche gli importi corrispondenti a tali flussi.

Pertanto, volendo iniziare il ragionamento a partire dalla situazione esistente in cui le Regioni a Statuto Speciale sono già titolari di tali risorse tributarie, le devoluzioni e regolazioni di imposta sono sottratte dalla spesa decentrata da finanziare con nuove risorse autonome. Tale punto di partenza è riportato nella tab. 13 , in cui questa spesa è esposta nella terza colonna: il suo ammontare complessivo è pari a circa 110 miliardi di euro.

Nella tab. 13 è proposta una prima ipotesi (ipotesi A) molto semplice, ma se vogliamo neutrale, di finanziamento: tutte le principali imposte, escluse quelle sui redditi di capitale, sono considerate potenzialmente disponibili per la compartecipazione regionale. Si tratta quindi di IRPEF, IRPEG, IVA, Oli minerali e altre imposte indirette (comprese gas metano e registro). Il gettito da assegnare alle Regioni per finanziare il decentramento fiscale è quello riferito al territorio regionale, calcolato come quota delle imposte summenzionate. Tale quota di compartecipazione è risultata pari al 45,1%¹⁶. La distribuzione regionale delle compartecipazioni è riportata nella quarta colonna della tab. 13. Nella quinta ed ultima colonna è invece calcolato il residuo fiscale, cioè quanta parte del gettito compartecipato ciascuna Regione in *surplus* deve cedere al fondo perequativo per contribuire al finanziamento della spesa delle altre Regioni, e quanta parte di gettito ciascuna Regione in *deficit* ha diritto a prelevare dal fondo perequativo per finanziare il differenziale fra spesa aggiuntiva assegnata in base al decentramento funzionale e gettito compartecipato. In questo primo esempio l'entità del fondo perequativo (e quindi del concorso alla solidarietà interregionale da parte delle Regioni in *surplus*) è di entità abnorme: poco meno di 27 miliardi di euro (circa 52.000 miliardi delle vecchie lire). Entità simili sembrano difficilmente gestibili in modo non conflittuale, e quindi equilibrato, soprattutto se si osserva che gran parte del residuo negativo ricadrebbe in capo a poche Regioni del Nord (in particolare Lombardia con quasi 12 miliardi di euro, Piemonte, Emilia Romagna e Veneto). In termini di pro-capite, ai cittadini residenti nell'Italia centro-settentrionale verrebbero prelevate risorse per quasi 700 euro in media, a quelli della Lombardia per circa 1100 euro.

¹⁶ E' da sottolineare che, essendo state già assegnate alla piena titolarità delle Regioni a Statuto Speciale attraverso le devoluzioni e regolazioni porzioni del gettito di alcuni dei tributi considerati, queste sono state detratte dal gettito regionale prima di procedere al calcolo delle compartecipazioni.

Una distribuzione dei residui fiscali (realizzata, si ricorda, con il metodo della spesa storica) di tali dimensioni e con così elevata dispersione è di gestione problematica perché potrebbe incentivare tendenze alla chiusura ed all'egoismo sociale.

Nella tab. 14 è proposta una prima alternativa, definita ipotesi B: in essa le imposte da compartecipare escludono, rispetto alla precedente ipotesi A, l'IRPEG, l'accisa sul gas metano e l'imposta di registro. La quota di compartecipazione è pari a 52,4%. L'entità della perequazione complessiva scende di quasi 3 miliardi di euro e la distribuzione del residuo è meno variabile. Tuttavia, le cifre permangono elevate: la Lombardia continua a fornire un contributo di circa 10 miliardi di euro, il Centro-Nord nel suo insieme di quasi 24 miliardi.

Un ulteriore avvicinamento ad una situazione più gestibile è rappresentato dalla terza alternativa proposta nella tab. 15. La nuova ipotesi, chiamata C, consiste nell'assegnare alle Autonomie Locali come tributi propri, e non semplicemente compartecipati, tutte le imposte di cui all'ipotesi B, ad esclusione di IRPEF ed IVA. Queste ultime sono impiegate per la compartecipazione. In particolare, date le caratteristiche di tali imposte, si assegna il 90% del gettito IVA alla compartecipazione; il residuo di finanziamento da coprire è attribuito all'IRPEF, la cui quota è calcolata a saldo (essa risulta pari a circa il 13%). In questa nuova ipotesi, l'entità globale dei flussi perequativi si riduce significativamente, passando a circa 19 miliardi di euro. La variabilità interregionale della distribuzione dei residui si attenua: il Centro-Nord contribuisce per 19 miliardi di euro, la Lombardia per meno di 8 miliardi. Inoltre è da sottolineare che una simile ipotesi di finanziamento avrebbe anche il vantaggio di rendere maggiormente autonome le Amministrazioni Locali (nella manovra delle aliquote e degli accertamenti dei tributi) e, quindi, maggiormente responsabili nella gestione di bilancio. Tuttavia non si può sottacere il fatto che l'entità dei flussi da attivare per la perequazione delle risorse permane molto elevata.

Quest'ultima osservazione è ancor più da rafforzare se si abbandona l'assunzione di considerare devoluzioni e regolazioni di imposta nella piena titolarità delle Regioni a Statuto Speciale anche a Costituzione integralmente applicata. Infatti, con tale assunto si è finora ipotizzato che, pur in presenza di una ampia uniformità di competenze che dovrebbe caratterizzare a regime il sistema delle Autonomie Locali italiane, alcune di queste conservino un regime di particolare favore per quanto riguarda il reperimento delle risorse. Così facendo, del resto, si occulterebbe parte della redistribuzione territoriale a beneficio delle Regioni a Statuto Speciale proprio nel momento in cui, attraverso l'istituzione del fondo perequativo, se ne

renderebbero invece esplicite fino in fondo le dimensioni per le Regioni a Statuto Ordinario. Per rimuovere questo *bias*, le tre ipotesi sopra presentate vengono ulteriormente riformulate, riportando nel totale della spesa da finanziare anche quella attualmente coperta da devoluzioni e regolazioni. Di seguito vengono illustrati i risultati ottenuti per le due ipotesi estreme (la peggiore e la migliore), cioè la A e la C.

Le tabb. 16 e 17, da leggere parallelamente alle tabb. 13 e 15, espongono ciascuna le versioni riformulate delle ipotesi A e C (ora ridenominate A1 e C1). Nella prima alternativa (la A1) la perequazione complessiva raggiunge importi estremamente elevati, pari a ben 33 miliardi di euro. Tutte le Regioni a Statuto Speciale, dati i livelli di spesa da finanziare, diventano ora destinatarie di flussi perequativi: il Trentino Alto Adige è titolato al prelievo di 3 miliardi di euro dal fondo perequativo, la Sicilia diviene la Regione che in assoluto acquisisce le maggiori risorse (9 miliardi di euro) a carico della solidarietà interregionale. Dall'altro lato, le Regioni del Centro-Nord diverse da quelle a Statuto Speciale vedono aumentare considerevolmente il contributo fornito al resto d'Italia e la Lombardia, in particolare, contribuisce con poco meno di 14 miliardi di euro.

Nell'ipotesi C1, in cui il differenziale da finanziare è ridotto per effetto dell'attribuzione delle imposte indirette diverse dall'IVA alla titolarità diretta delle Regioni, l'entità dei flussi perequativi si riduce significativamente, così come la variabilità della loro distribuzione territoriale. Tuttavia il valore complessivo del fondo ammonta a oltre 27 miliardi di euro: un livello a nostro parere comunque cospicuo. Il finanziamento di questo importo viene effettuato con il 90% del gettito IVA ed il 23% del gettito IRPEF. Se le Regioni meridionali, in questa ipotesi di finanziamento, registrano un significativo ridimensionamento dei contributi ricevuti dall'Italia settentrionale e centrale, le Regioni del Nord a Statuto Speciale approfondiscono ulteriormente la loro posizione di privilegio creditorio, risultando destinatarie di circa 4 miliardi di euro. In definitiva una redistribuzione significativa è attivata non solo verso le Regioni economicamente svantaggiate, ma anche verso aree del Nord fra le più sviluppate del Paese: essa è, in altre parole, una redistribuzione infra-ripartizionale. Ciò è dovuto, in questo caso, non all'incapacità dell'economia regionale di generare gettito sufficiente per le casse dell'Amministrazione Locale ma, piuttosto, ai livelli di spesa troppo elevati. A motivo di questa ulteriore redistribuzione, le Regioni più ricche dell'Italia centro-settentrionale verrebbero ad essere gravate da un contributo alla solidarietà molto, forse troppo, forte: la Lombardia dovrebbe contribuire con oltre 10 miliardi

di euro, il Piemonte, il Veneto e l'Emilia Romagna con oltre 4 miliardi di euro. In termini di pro-capite Emilia Romagna e Lombardia si collocherebbero entrambe su un livello di oltre 1100 euro, Piemonte e Veneto su un importo di circa 900 euro. Sul versante opposto Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta riceverebbero il contributo più elevato (intorno ai 3000 euro), seguite da Sicilia e Sardegna (rispettivamente 1900 e 1500 euro).

Gli schemi perequativi sin qui esaminati sono fondati sul criterio della spesa storica. Tale modello, però, è il meno efficiente dal punto di vista della teoria del federalismo fiscale. Gli approcci più adeguati sembrano essere quelli fondati sul metodo della *capacità fiscale* o del *potenziale fiscale* o, ancora, di tipo misto in grado di associare aspetti propri di questi ultimi criteri alle caratteristiche del *modello della performance* in modo da tener conto dei fabbisogni standard.

All'estremo opposto del metodo della spesa storica può collocarsi quello della capacità fiscale, in particolare nella versione denominata *modello canadese*, che mira a mettere tutte le Regioni in condizione di disporre di risorse fiscali pro-capite uniformi: consente cioè di uguagliare la capacità fiscale degli enti che, a parità di aliquota praticata, hanno a disposizione una stessa quantità di risorse pro-capite, indipendentemente dai fabbisogni teorici standard o effettivi.

Il modello di perequazione che concretamente verrà adottato in applicazione della Carta Costituzionale si collocherà, presumibilmente, fra questi due limiti estremi. Appare scontato che il processo che porterà alla integrale attuazione del modello di perequazione prescelto sarà graduale, con assestamenti successivi in corso d'opera.

In tale fase transitoria, i flussi redistributivi attivati dalla perequazione saranno interni all'intervallo compreso fra questi due limiti. La quantificazione del primo è stata effettuata in precedenza con diverse ipotesi di lavoro. Per significatività ed equilibrio dei risultati, possono essere prescelti come riferimento quelli generati dall'ipotesi C1 da ultimo illustrata.

Per la quantificazione del secondo dei due estremi, si è applicato il *modello canadese* di perequazione delle capacità fiscali. In forma semplificata, il metodo consiste nel calcolare le distanze fra il gettito teorico regionale pro-capite dei tributi locali, dato dal prodotto fra l'aliquota

media nazionale e le basi imponibili pro-capite regionali, ed il gettito medio pro-capite nazionale: i differenziali, rimoltiplicati per la corrispondente popolazione regionale, rappresentano le compensazioni (negative o positive) da assegnare a ciascuna Regione. Questo sistema corrisponde a calcolare il residuo non già come differenza fra spesa storica e imposte attinenti alla Regione, bensì come differenza tra un identico valore delle imposte medie pro-capite in tutte le Regioni e le imposte attinenti a ciascuna di esse.

Oltre ai tributi propri regionali attualmente in vigore, le imposte oggetto di perequazione sono quelle che rientrano nella potestà impositiva diretta delle Amministrazioni regionali secondo l'ipotesi C1 e le compartecipazioni IVA (al 90%) ed IRPEF (al 23%), in modo da assicurare l'omogeneità del campo di definizione con quello considerato per il criterio della spesa storica. I tributi propri locali che sono perequati sono quelli principali e generalmente condivisi dalle diverse Regioni, per cui non vengono considerati quelli di scarso rilievo in termini di gettito o troppo legati all'uso del territorio o alla fruizione di servizi locali (ad esempio non sono stati considerati i tributi speciali per deposito in discarica dei rifiuti solidi o le tasse regionali per il diritto allo studio universitario)¹⁷.

Per la perequazione sono state adottate due ipotesi alternative: la prima è analoga a quella indicata nel decreto legislativo 56/2000, secondo cui *il gettito standardizzato dei tributi propri delle Regioni è perequato riducendo del 90% le distanze del gettito standardizzato per abitante di ciascuna Regione rispetto al gettito standardizzato medio rilevato sul territorio nazionale*.¹⁸

La seconda ipotesi riduce le distanze del 100%, cioè la capacità fiscale misurata dal gettito medio pro-capite generato dai singoli tributi in applicazione di aliquote standard uniformi è resa uguale in tutte le Regioni.

¹⁷ Le imposte proprie prese in considerazione ai fini dell'esercizio sono le seguenti:

Imposta Regionale sulle Attività Produttive;

compartecipazione all'accisa sulla benzina;

addizionale regionale all'IRPEF;

tasse automobilistiche;

accisa sugli oli minerali e imposta di consumo sugli oli lubrificanti e sui bitumi di petrolio;

accisa sui gas petroliferi liquefatti;

imposta erariale di consumo sull'energia elettrica;

accisa sugli spiriti;

accisa sulla birra;

imposta sul consumo dei tabacchi;

imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici;

lotto, lotterie ed altre attività di gioco.

¹⁸ Cfr. P.Giarda, "Il federalismo fiscale in attuazione della legge n.133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti", *Economia Pubblica*, n.5, 2000, pag. 13.

Nell'esercizio, in luogo dei gettiti teorici sono considerati i gettiti regionali effettivi rilevati nell'anno 2000, per cui sono ignorate le possibili diversità di aliquote regionali che attualmente esistono per alcuni tributi. Ma tali differenze sono oggi ancora limitate, per cui la considerazione del gettito effettivo, in luogo di quello standardizzato, non induce errori di valutazione significativi¹⁹. In ogni caso, il fine della simulazione effettuata è di fornire un'indicazione di larga massima sui grandi scenari che si potranno presentare in futuro, non quello di misurare con precisione i singoli flussi coinvolti. La stessa astrattezza dell'ipotesi di lavoro su cui l'intero esercizio di quantificazione poggia (attuazione delle norme costituzionali e conseguente decentramento amministrativo nell'anno 2000, cioè prima ancora dell'entrata in vigore della nuova Carta Costituzionale e senza alcun periodo di transizione) è giustificata ed accettabile solo in questa logica.

Veniamo quindi all'esame dei risultati della simulazione.

Nella tab. 18 sono esposti, in valore assoluto, i flussi perequativi risultanti dall'applicazione della prima alternativa (perequazione delle capacità fiscali al 90%) e della seconda (perequazione al 100%): i dati sono riportati nelle colonne d) ed e) della tabella. A fini comparativi viene anche ripetuta (colonna c) la distribuzione dei flussi perequativi calcolati in base al criterio della spesa storica. Infine nelle colonne f) e g) sono esposte le differenze fra questi ultimi e i corrispondenti flussi stimati in base al modello della capacità fiscale al 90% ed al 100%.

Nella tab. 19 le stesse informazioni sono espresse in termini pro-capite.

Il limite estremo dell'intervallo, in cui potranno essere ragionevolmente compresi i modelli di perequazione che saranno concretamente applicati in futuro a Costituzione attuata, è rappresentato dal modello della perequazione delle capacità fiscali al 90%. A questo, quindi, si può fare riferimento per valutare lo scenario che minimizza le compensazioni interregionali generate dal meccanismo di perequazione.

¹⁹ Sempre in Giarda, *op.cit.*, sono espresse analoghe considerazioni (cfr. in particolare pag. 18). Lo stesso dicasi per un'ulteriore semplificazione implicita nel metodo di calcolo adottato, che non prevede "il trattamento dei differenziali interregionali tra tributi pagati e tributi dovuti", cioè la presa in considerazione dei differenziali territoriali di evasione fiscale.

Dalla colonna d) della tab. 18 si desume che la dimensione del fondo perequativo si riduce, rispetto al criterio della spesa storica, di ben 11 miliardi di euro, scendendo da 27 a 16 miliardi. Tutte le Regioni del Centro-Nord (con la sola eccezione dell'Umbria) divengono contributrici nette al fondo e tutte le Regioni del Sud sono beneficiarie. La variabilità della distribuzione territoriale dei flussi perequativi si riduce notevolmente. La Regione che deve fornire più risorse è ancora la Lombardia, con 6,3 miliardi di euro ma, in termini pro-capite (tab. 13), è raggiunta e superata dall'Emilia Romagna (703 euro contro 692). Il guadagno delle Regioni del Centro-Nord rispetto alla perequazione con spesa storica è di 7 miliardi di euro (187 euro pro-capite, che superano o approssimano i 500 euro in Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna). Anche la Puglia (a motivo dei più ridotti valori pro-capite della spesa da finanziare) realizzerebbe un guadagno con il metodo della capacità fiscale (180 euro pro-capite). Sul fronte delle Regioni che con il modello della spesa storica risultano beneficiarie nette della perequazione, quelle a Statuto Speciale scontano le perdite maggiori. In particolare il Trentino Alto Adige dovrebbe rinunciare a 3,6 miliardi di euro, la Sicilia a 3,3. In termini pro-capite la perdita della Valle d'Aosta sarebbe di 4200 euro, quella del Trentino Alto Adige e della Sardegna sarebbe di poco inferiore, rispettivamente, a 3900 e 1400 euro.

In conclusione, con il criterio della capacità fiscale le dimensioni del fondo perequativo sarebbero più contenute, ma nondimeno sempre considerevoli (16-17 miliardi di euro). A fronte di questa più ridotta dimensione, tuttavia, si verrebbero a presentare situazioni non facilmente gestibili con alcune Regioni che si troverebbero, in ogni caso, nella condizione di apportare rilevanti risorse alla solidarietà interregionale, altre che dovrebbero rinunciare a quote notevoli di finanziamenti. Le implicazioni di tale risultato sarebbero di questa natura:

a) le Regioni in forte surplus potrebbero avere la tentazione di aumentare la spesa o di ridurre eccessivamente le aliquote delle imposte proprie, ingenerando in ambedue i casi problemi alla sostenibilità dell'equilibrio finanziario dell'intera finanza pubblica; in caso di riduzione di aliquote, poiché le Regioni in surplus sono quelle economicamente più sviluppate, la concorrenza fiscale di tali Regioni potrebbe indurre spostamenti a loro favore di base imponibile ed approfondire ulteriormente i divari nelle potenzialità di crescita economica;

b) le Regioni in *deficit* sarebbero costrette a ridurre la spesa (in modo drastico quelle a Statuto Speciale) o ad aumentare le aliquote di imposta (sempre in misura più

marcata nel caso delle Regioni a Statuto Speciale). Tali comportamenti potrebbero essere incoerenti proprio con le esigenze di attivare maggiore sviluppo, che generalmente le contraddistingue, e / o di attrarre ulteriore base imponibile.

Nella realtà, come più volte ricordato, il modello di perequazione che verrà attuato tenderà a produrre risultati intermedi rispetto a quelli qui descritti, in base alle due ipotesi estreme prese in considerazione (spesa storica – capacità fiscale al 90%). Tuttavia, mentre entrambe le ipotesi generano dimensioni del fondo perequativo rilevanti (perché ampia è la dimensione del decentramento in sé), più ci si sposta verso criteri tendenti a uniformare le capacità fiscali (come preconizza il testo costituzionale) più sorgono problemi di coerenza rispetto agli obiettivi di convergenza, sia di tipo finanziario (equilibrio di bilancio) che di tipo economico (sviluppo), delle diverse realtà regionali.

Sembrerebbe che in un'economia "duale", anzi "plurale", come quella italiana, con differenziali territoriali di sviluppo economico e sociale pronunciati, un modello di organizzazione federale, così avanzato come quello delineato dal Titolo V della Carta Costituzionale e così imponente nelle sue dimensioni quantitative, debba essere applicato con cautela, nella consapevolezza dei potenziali conflitti e rischi illustrati dalle stime²⁰.

In ogni caso una grande gradualità nell'introduzione dei meccanismi perequativi sembra opportuna per consentire al sistema di metabolizzare progressivamente, senza sintomi di rigetto, le ampie forme di decentramento stabilite dalla Costituzione.

In conclusione quindi, e in un'ottica di *policy*, in relazione ai criteri di accesso al fondo perequativo, appare opportuno osservare che:

- per i primi anni di funzionamento del nuovo federalismo fiscale, va garantito alle Autonomie Locali il mantenimento dei livelli di spesa raggiunti negli ultimi anni; tale criterio, tuttavia, deve intendersi come strettamente transitorio;

²⁰ In contesti diversi, caratterizzati da minore concentrazione della distribuzione territoriale del reddito e della ricchezza, come ad esempio quelli statunitense o tedesco prima dell'unificazione, modelli di federalismo come quello previsto dalle norme costituzionali (o, *a fortiori*, da una loro versione ulteriormente riformata come da disegno di legge "Bossi"), implicherebbero minori problemi attuativi e, quindi, fasi transitorie dei meccanismi perequativi più brevi. Su questo tipo di problemi cfr. V.Tanzi, "Pitfalls on the road to fiscal decentralization", *Carnegie Endowment Working Papers*, Washington, 2001.

- parallelamente, vanno definiti con sufficiente precisione i livelli essenziali riferiti alle prestazioni della Pubblica Amministrazione (art. 117, comma 2, lettera m, del nuovo Titolo V), in maniera tale da individuare, all'interno del fondo di perequazione, la quota di risorse da riassegnare alle singole Regioni sulla base del rispetto di tale principio;
- nondimeno, sembra inevitabile, almeno in una prospettiva di medio termine, riflettere sulla opportunità che i meccanismi di accesso alla perequazione tra diverse aree del Paese siano impostati su elementi di premialità e condizionalità; più in concreto, non è irragionevole ipotizzare che Regioni e Enti Locali più efficienti e prudenti nella gestione del proprio bilancio siano messi in condizione di ricevere maggiori risorse rispetto ad Amministrazioni meno "virtuose".

TABELLE

Tab. 1 - Dimensione finanziaria del decentramento - analisi per funzione - anno 2000 (milioni di euro)

REGIONI	FUNZIONI																							
	TOTALE	1. Serv. Gen. Pubbliche Amministrazioni				2. Difesa	3. Ordine Pubblico e Sicurezza			4. Affari Economici						5. Protezione Ambiente	6. Abitazioni e Assetto Territoriale	7. Sanità	8. Attività Ricreative Culturali e di Culto	9. Istruzione	10. Protezione Sociale			
		Totale	di cui:				Totale	di cui giustizia	Totale	di cui:					Totale						di cui:			
			1.1.2 Affari finanziari e fiscali	1.7 Transaz. Debito Pubblico						4.1 Affari generali	4.5 Trasporti	Altri servizi economici	di cui Agricoltura	di cui industria							di cui altri	10.1 Malattia e invalidità	10.2 Vecchiaia	Altri interventi protez. sociale
Piemonte	6,702	817	33	0	4	14	14	429	139	131	159	20	112	28	102	137	2,331	93	2,732	42	3	0	39	
Lombardia	13,847	2,271	82	0	6	36	36	1,077	245	416	416	76	283	58	130	250	4,241	149	5,597	90	5	0	85	
Veneto	7,157	1,045	29	0	9	20	19	401	151	127	123	41	34	49	282	113	2,053	109	3,086	40	3	0	37	
Liguria	3,556	535	29	0	2	10	10	366	50	175	141	7	65	69	51	50	1,439	52	1,031	21	1	0	19	
Emilia Romagna	6,708	979	32	0	5	16	16	464	137	146	181	97	30	55	107	143	2,262	102	2,588	42	3	0	39	
Toscana	6,630	933	41	0	2	23	22	350	107	111	132	30	36	66	146	135	2,237	166	2,599	40	2	0	38	
Marche	2,691	435	10	0	2	7	7	150	66	45	39	9	15	14	32	46	734	37	1,230	18	1	0	17	
Umbria	2,020	331	4	0	2	4	4	109	48	37	24	9	11	5	27	64	713	35	722	12	1	0	11	
Lazio	11,521	1,204	22	0	9	11	11	1,449	204	811	433	187	99	148	147	276	3,310	408	4,593	114	3	0	111	
Centro-Nord	60,832	8,550	282	0	41	141	139	4,795	1,147	1,999	1,648	476	685	492	1,024	1,214	19,320	1,151	24,178	419	22	0	396	
Abruzzo	3,022	595	13	0	1	6	6	221	116	59	46	10	5	31	49	30	929	43	1,126	23	1	0	22	
Molise	845	193	10	0	0	1	1	48	24	10	14	1	0	13	22	10	262	18	285	6	0	0	6	
Campania	14,837	2,961	147	0	1	15	15	1,019	350	433	236	21	42	173	251	203	4,345	219	5,637	186	4	0	182	
Basilicata	1,710	393	17	0	2	5	5	113	49	26	38	2	1	36	54	23	402	36	620	62	1	0	62	
Puglia	9,122	1,195	189	0	1	24	24	635	235	270	129	15	8	106	108	145	3,355	66	3,523	71	3	0	68	
Calabria	5,726	1,405	207	0	13	12	12	372	126	97	149	8	8	133	91	82	1,611	50	2,040	50	2	0	48	
Mezzogiorno	35,262	6,742	583	0	18	63	63	2,408	900	895	612	57	64	492	575	493	10,904	432	13,231	398	11	0	388	
Totale regioni a statuto ordinario	96,094	15,292	865	0	59	204	202	7,203	2,047	2,894	2,260	533	749	984	1,599	1,707	30,224	1,583	37,409	817	33	0	784	
Valle d'Aosta	733	690	1	0	0	1	1	5	2	1	2	1	1	0	15	5	6	1	2	8	0	0	8	
Trentino Alto Adige	5,485	5,133	10	0	0	6	6	167	8	124	36	20	10	6	36	39	8	12	73	11	0	0	11	
Friuli Venezia Giulia	3,180	1,966	17	0	12	4	4	117	38	27	52	16	17	20	19	31	43	45	929	14	1	0	13	
Centro-Nord	9,398	7,789	28	0	12	11	11	289	48	152	90	37	28	26	70	75	57	58	1,004	33	1	0	32	
Sicilia	15,910	8,734	58	0	12	33	33	489	207	111	171	11	17	143	122	155	1,649	62	4,497	159	3	0	155	
Sardegna	5,498	2,617	53	0	3	8	8	297	12	131	155	4	12	139	105	45	732	51	1,620	20	1	0	19	
Mezzogiorno	21,408	11,351	111	0	15	41	41	786	219	242	326	15	29	282	227	200	2,381	113	6,117	179	4	0	174	
Totale regioni a statuto speciale	30,806	19,140	139	0	27	52	52	1,075	267	394	416	52	57	308	297	275	2,438	171	7,121	212	5	0	206	
Totale regioni	126,900	34,432	1,004	0	86	256	254	8,278	2,314	3,288	2,676	585	806	1,292	1,896	1,982	32,662	1,754	44,530	1,029	38	0	990	
Centro-Nord	70,230	16,339	310	0	53	152	150	5,084	1,195	2,151	1,738	513	713	518	1,094	1,289	19,377	1,209	25,182	452	23	0	428	
Mezzogiorno	56,670	18,093	694	0	33	104	104	3,194	1,119	1,137	938	72	93	774	802	693	13,285	545	19,348	577	15	0	562	

Tab. 2 - Dimensione finanziaria del decentramento - analisi per voce economica - anno 2000 (milioni di euro)

REGIONI	VOCI ECONOMICHE														
	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	Imposte pagate sulla produzione	Trasf. correnti ad Amministrazioni locali	Trasf. correnti a famiglie e ist. soc. private	Trasf. correnti ad imprese	Altre uscite correnti	SPESE CORRENTI	Investimenti fissi lordi e acquisti terreni	Contributi agli investimenti ad Amm.ni Locali	Contributi agli investimenti a privati	Altri trasferimenti in c/capitale	Acquisizioni di attività finanziarie	SPESE CONTO CAPITALE	TOTALE SPESE
Piemonte	2297	110	74	3407	54	122	18	6082	45	286	288	0	0	619	6701
Lombardia	4521	286	135	6685	228	354	41	12250	71	880	646	0	0	1597	13847
Veneto	2539	120	78	3172	95	83	19	6106	111	584	357	0	0	1052	7158
Liguria	805	72	38	2062	37	138	7	3159	41	231	125	1	0	398	3557
Emilia Romagna	1887	105	65	3591	74	128	12	5862	94	439	313	0	0	846	6708
Toscana	1972	131	81	3526	57	95	13	5875	94	466	194	0	0	754	6629
Marche	1042	43	32	1191	45	25	5	2383	39	172	97	0	0	308	2691
Umbria	564	26	17	1140	14	41	3	1805	18	112	85	0	0	215	2020
Lazio	3976	203	222	5052	161	418	32	10064	145	953	359	0	0	1457	11521
Centro-Nord	19603	1096	742	29826	765	1404	150	53586	658	4123	2464	1	0	7246	60832
Abruzzo	949	46	30	1531	17	51	5	2629	35	205	154	0	0	394	3023
Molise	265	12	9	443	5	7	2	743	19	46	38	0	0	103	846
Campania	4836	219	145	7509	115	323	43	13190	153	893	600	4	0	1650	14840
Basilicata	575	25	16	795	9	26	3	1449	29	147	86	0	0	262	1711
Puglia	3060	139	110	4548	68	225	19	8169	53	533	367	0	0	953	9122
Calabria	1851	76	54	2819	33	84	13	4930	68	529	199	0	0	796	5726
Mezzogiorno	11536	517	364	17645	247	716	85	31110	357	2353	1444	4	0	4158	35268
Totale regioni a statuto ordinario	31,139	1,613	1,106	47,471	1,012	2,120	235	84,696	1,015	6,476	3,908	5	0	11,404	96,100
Valle d'Aosta	2	8	1	698	1	3	1	714	7	11	3	0	0	21	735
Trentino Alto Adige	19	7	9	5188	7	36	3	5269	14	166	38	0	0	218	5487
Friuli Venezia Giulia	705	41	31	2186	19	41	4	3027	16	93	46	0	0	155	3182
Centro-Nord	726	56	41	8072	27	80	8	9010	37	270	87	0	0	394	9404
Sicilia	3811	125	121	10694	40	230	31	15052	54	424	298	81	0	857	15909
Sardegna	1357	57	45	3419	25	113	8	5024	88	241	145	0	0	474	5498
Mezzogiorno	5168	182	166	14113	65	343	39	20076	142	665	443	81	0	1331	21407
Totale regioni a statuto speciale	5894	238	207	22185	92	423	47	29086	179	935	530	81	0	1725	30811
Totale regioni	37033	1851	1313	69656	1104	2543	282	113782	1194	7411	4438	86	0	13129	126911
Centro-Nord	20329	1152	783	37898	792	1484	158	62596	695	4393	2551	1	0	7640	70236
Mezzogiorno	16704	699	530	31758	312	1059	124	51186	499	3018	1887	85	0	5489	56675

Tab. 3 - Dimensione finanziaria del decentramento pro capite - analisi per funzione - anno 2000 (valori in euro)

REGIONI	FUNZIONI																							
	TOTALE	1. Serv. Gen. Pubbliche Amministrazioni				2. Difesa	3. Ordine Pubblico e Sicurezza		4. Affari Economici						5. Protezione Ambiente	6. Abitazioni e Assetto Territoriale	7. Sanità	8. Attività Ricreative Culturali e di Culto	9. Istruzione	10. Protezione Sociale				
		Totale	di cui:				Totale	di cui giustizia	Totale	di cui:										Totale	di cui:			
			1.1.2 Affari finanziari e fiscali	1.7 Transaz. Debito Pubblico	4.1 Affari generali					4.5 Trasporti	Altri servizi economici	di cui Agricoltura	di cui industria	di cui altri							10.1 Malattia e invalidità	10.2 Vecchiaia	Altri interventi protez. sociale	
Piemonte	1,563	191	8	0	1	3	3	100	32	31	37	5	26	7	24	32	544	22	637	10	1	0	9	
Lombardia	1,523	250	9	0	1	4	4	118	27	46	46	8	31	6	14	27	466	16	615	10	1	0	9	
Veneto	1,581	231	6	0	2	4	4	89	33	28	27	9	8	11	62	25	454	24	682	9	1	0	8	
Liguria	2,190	330	18	0	1	6	6	225	31	108	87	4	40	43	31	31	886	32	635	13	1	0	12	
Emilia Romagna	1,679	245	8	0	1	4	4	116	34	37	45	24	8	14	27	36	566	26	648	11	1	0	10	
Toscana	1,872	263	12	0	1	6	6	99	30	31	37	8	10	19	41	38	632	47	734	11	1	0	11	
Marche	1,837	297	7	0	1	5	5	102	45	31	27	6	10	10	22	31	501	25	840	12	1	0	12	
Umbria	2,411	395	5	0	2	5	5	130	57	44	29	11	13	6	32	76	851	42	862	14	1	0	13	
Lazio	2,181	228	4	0	2	2	2	274	39	154	82	35	19	28	28	52	627	77	869	22	1	0	21	
Centro-Nord	1,755	247	8	0	1	4	4	138	33	58	48	14	20	14	30	35	557	33	698	12	1	0	11	
Abruzzo	2,361	465	10	0	1	5	5	173	91	46	36	8	4	24	38	23	726	34	880	18	1	0	17	
Molise	2,579	589	31	0	0	3	3	147	73	31	43	3	0	40	67	31	800	55	870	18	0	0	18	
Campania	2,566	512	25	0	0	3	3	176	61	75	41	4	7	30	43	35	752	38	975	32	1	0	31	
Basilicata	2,824	649	28	0	3	8	8	187	81	43	63	3	2	59	89	38	664	59	1,024	102	2	0	102	
Puglia	2,233	292	46	0	0	6	6	155	58	66	32	4	2	26	26	35	821	16	862	17	1	0	17	
Calabria	2,797	686	101	0	6	6	6	182	62	47	73	4	4	65	44	40	787	24	997	24	1	0	23	
Mezzogiorno	2,496	477	41	0	1	4	4	170	64	63	43	4	5	35	41	35	772	31	937	28	1	0	27	
Totale regioni a statuto ordinario	1,970	313	18	0	1	4	4	148	42	59	46	11	15	20	33	35	620	32	767	17	1	0	16	
Valle d'Aosta	6,083	5,726	8	0	0	8	8	41	17	8	17	8	8	0	124	41	50	8	17	66	0	0	66	
Trentino Alto Adige	5,837	5,462	11	0	0	6	6	178	9	132	38	21	11	6	38	42	9	13	78	12	0	0	12	
Friuli Venezia Giulia	2,679	1,656	14	0	10	3	3	99	32	23	44	13	14	17	16	26	36	38	783	12	1	0	11	
Centro-Nord	4,182	3,466	12	0	5	5	5	129	21	68	40	16	12	12	31	33	25	26	447	15	0	0	14	
Sicilia	3,131	1,719	11	0	2	6	6	96	41	22	34	2	3	28	24	30	324	12	885	31	1	0	30	
Sardegna	3,332	1,586	32	0	2	5	5	180	7	79	94	2	7	84	64	27	444	31	982	12	1	0	12	
Mezzogiorno	3,180	1,686	16	0	2	6	6	117	33	36	48	2	4	42	34	30	354	17	909	27	1	0	26	
Totale regioni a statuto speciale	3,431	2,132	15	0	3	6	6	120	30	44	46	6	6	34	33	31	272	19	793	24	1	0	23	
Totale regioni	2,197	596	17	0	1	4	4	143	40	57	46	10	14	22	33	34	565	30	771	18	1	0	17	
Centro-Nord	1,903	443	8	0	1	4	4	138	32	58	47	14	19	14	30	35	525	33	682	12	1	0	12	
Mezzogiorno	2,717	867	33	0	2	5	5	153	54	55	45	3	4	37	38	33	637	26	928	28	1	0	27	

Tab. 4 - Dimensione finanziaria del decentramento in percentuale del PIL - analisi per funzione - anno 2000

REGIONI	FUNZIONI																						
	TOTALE	1. Serv. Gen. Pubbliche Amministrazioni					3. Ordine Pubblico e Sicurezza		4. Affari Economici						5. Protezione Ambiente	6. Abitazioni e Assetto Territoriale	7. Sanità	8. Attività Ricreative Culturali e di Culto	9. Istruzione	10. Protezione Sociale			
		Totale	di cui:			2. Difesa	Totale	di cui giustizia	Totale	di cui:										Totale	di cui:		
			1.1.2 Affari finanziari e fiscali	1.7 Transaz. Debito Pubblico						4.1 Affari generali	4.5 Trasporti	Altri servizi economici	di cui Agricoltura	di cui industria							di cui altri	10.1 Malattia e invalidità	10.2 Vecchiaia
Piemonte	6.6	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	2.3	0.1	2.7	0.0	0.0	0.0	0.0
Lombardia	5.8	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.1	0.2	0.2	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	1.8	0.1	2.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Veneto	6.7	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1	1.9	0.1	2.9	0.0	0.0	0.0	0.0
Liguria	10.2	1.5	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.1	0.5	0.4	0.0	0.2	0.2	0.1	0.1	4.1	0.1	2.9	0.1	0.0	0.0	0.1
Emilia Romagna	6.5	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	2.2	0.1	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Toscana	8.3	1.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.1	0.1	0.2	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2	2.8	0.2	3.3	0.1	0.0	0.0	0.0
Marche	9.0	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.2	0.2	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	2.4	0.1	4.1	0.1	0.0	0.0	0.1
Umbria	12.3	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.2	0.4	4.4	0.2	4.4	0.1	0.0	0.0	0.1
Lazio	9.9	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.2	0.7	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	2.8	0.4	4.0	0.1	0.0	0.0	0.1
Centro-Nord	7.4	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	2.3	0.1	2.9	0.1	0.0	0.0	0.0
Abruzzo	14.0	2.8	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.5	0.3	0.2	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1	4.3	0.2	5.2	0.1	0.0	0.0	0.1
Molise	16.5	3.8	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.5	0.2	0.3	0.0	0.0	0.3	0.4	0.2	5.1	0.4	5.6	0.1	0.0	0.0	0.1
Campania	19.6	3.9	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	0.5	0.6	0.3	0.0	0.1	0.2	0.3	0.3	5.7	0.3	7.5	0.2	0.0	0.0	0.2
Basilicata	19.6	4.5	0.2	0.0	0.0	0.1	0.1	1.3	0.6	0.3	0.4	0.0	0.0	0.4	0.6	0.3	4.6	0.4	7.1	0.7	0.0	0.0	0.7
Puglia	16.6	2.2	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.4	0.5	0.2	0.0	0.0	0.2	0.2	0.3	6.1	0.1	6.4	0.1	0.0	0.0	0.1
Calabria	22.5	5.5	0.8	0.0	0.1	0.0	0.0	1.5	0.5	0.4	0.6	0.0	0.0	0.5	0.4	0.3	6.3	0.2	8.0	0.2	0.0	0.0	0.2
Mezzogiorno	18.4	3.5	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	0.5	0.5	0.3	0.0	0.0	0.3	0.3	0.3	5.7	0.2	6.9	0.2	0.0	0.0	0.2
Totale regioni a statuto ordinario	9.5	1.5	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	3.0	0.2	3.7	0.1	0.0	0.0	0.1
Valle d'Aosta	23.9	22.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.5	0.2	0.2	0.0	0.1	0.3	0.0	0.0	0.3
Trentino Alto Adige	21.7	20.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	0.5	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Friuli Venezia Giulia	11.9	7.4	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	3.5	0.1	0.0	0.0	0.0
Centro-Nord	17.1	14.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.1	0.3	0.2	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	1.8	0.1	0.0	0.0	0.1
Sicilia	23.7	13.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.3	0.2	0.3	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	2.5	0.1	6.7	0.2	0.0	0.0	0.2
Sardegna	22.1	10.5	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.0	0.5	0.6	0.0	0.0	0.6	0.4	0.2	2.9	0.2	6.5	0.1	0.0	0.0	0.1
Mezzogiorno	23.3	12.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.2	0.3	0.4	0.0	0.0	0.3	0.2	0.2	2.6	0.1	6.7	0.2	0.0	0.0	0.2
Totale regioni a statuto speciale	21.0	13.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.2	0.3	0.3	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	1.7	0.1	4.8	0.1	0.0	0.0	0.1
Totale regioni	10.9	3.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	2.8	0.2	3.8	0.1	0.0	0.0	0.1
Centro-Nord	8.0	1.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	2.2	0.1	2.9	0.1	0.0	0.0	0.0
Mezzogiorno	20.0	6.4	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	0.4	0.4	0.3	0.0	0.0	0.3	0.3	0.2	4.7	0.2	6.8	0.2	0.0	0.0	0.2

Tab. 5 - Dimensione finanziaria del decentramento - analisi per funzione - anno 2001 (milioni di euro)

REGIONI	FUNZIONI																						
	TOTALE	1. Serv. Gen. Pubbliche Amministrazioni				2. Difesa	3. Ordine Pubblico e Sicurezza		4. Affari Economici						5. Protezione Ambiente	6. Abitazioni e Assetto Territoriale	7. Sanità	8. Attività Ricreative e Culturali e di Culto	9. Istruzione	10. Protezione Sociale			
		Totale	di cui:				Totale	di cui giustizia	di cui:											Totale	di cui:		
			1.1.2 Affari finanziari e fiscali	1.7 Transaz. Debito Pubblico					4.1 Affari generali	4.5 Trasporti	Altri servizi economici	di cui Agricoltura	di cui industria	di cui altri							10.1 Malattia e invalidità	10.2 Vecchiaia	Altri interventi protez. sociale
Piemonte	7,576	2,882	42	0	4	7	7	275	19	121	134	22	84	29	114	47	942	79	3,178	49	3	0	47
Lombardia	13,254	3,744	97	0	7	18	17	676	27	334	316	67	196	53	130	116	1,816	130	6,481	134	5	0	129
Veneto	8,045	2,904	43	0	13	10	10	238	11	128	99	36	20	44	308	35	840	102	3,557	38	3	0	35
Liguria	4,420	2,144	28	0	2	5	5	301	8	182	111	8	52	51	57	15	608	49	1,209	32	1	0	30
Emilia Romagna	7,190	2,660	44	0	5	8	8	301	16	141	144	86	19	39	113	43	930	87	3,006	36	3	0	34
Toscana	7,883	3,252	40	0	2	11	11	261	24	114	124	34	21	69	158	40	936	151	3,030	41	2	0	39
Marche	3,506	1,597	15	0	2	3	3	88	6	51	31	9	9	12	30	13	301	32	1,427	11	1	0	10
Umbria	2,422	1,138	6	0	3	2	2	62	6	33	24	10	9	4	28	19	289	31	835	15	1	0	14
Lazio	12,297	3,353	31	0	10	5	5	1,255	124	762	369	165	79	125	145	83	1,521	359	5,424	142	3	0	139
Centro-Nord	66,593	23,674	346	0	48	69	68	3,457	241	1,866	1,352	437	489	426	1,083	411	8,183	1,020	28,147	498	22	0	477
Abruzzo	3,818	1,939	18	0	1	3	3	90	5	48	37	11	4	22	36	7	379	37	1,300	25	1	0	24
Molise	1,150	637	10	0	0	1	1	21	2	12	8	1	0	6	20	2	112	15	333	8	0	0	8
Campania	19,110	9,439	143	0	2	8	7	519	25	344	149	21	22	106	258	144	1,773	194	6,554	220	4	0	216
Basilicata	2,099	1,015	21	0	2	3	3	54	4	22	28	3	1	24	51	6	163	32	722	51	1	0	51
Puglia	12,258	6,069	292	0	1	12	12	326	24	208	94	17	4	73	117	52	1,371	56	4,091	163	3	0	159
Calabria	8,107	4,479	324	0	20	6	6	278	12	82	183	11	4	169	89	33	650	49	2,373	130	2	0	129
Mezzogiorno	46,542	23,578	808	0	26	33	32	1,288	72	716	499	64	35	400	571	244	4,448	383	15,373	597	11	0	587
Totale regioni a statuto ordinario	113,135	47,252	1,154	0	74	102	100	4,745	313	2,582	1,851	501	524	826	1,654	655	12,631	1,403	43,520	1,095	33	0	1,064
Valle d'Aosta	816	792	0	0	0	0	0	4	1	1	2	2	1	0	5	1	3	0	3	7	0	0	7
Trentino Alto Adige	5,644	5,223	16	0	0	3	3	170	1	128	41	24	8	9	40	10	6	12	92	88	0	0	88
Friuli Venezia Giulia	3,363	2,033	15	0	14	2	2	120	29	30	60	15	15	31	22	8	29	40	1,081	14	1	0	13
Centro-Nord	9,823	8,048	31	0	14	5	5	294	31	159	103	41	24	40	67	19	38	52	1,176	109	1	0	108
Sicilia	15,321	8,724	70	0	12	17	16	217	13	92	112	11	13	89	139	40	683	68	5,333	88	3	0	84
Sardegna	5,605	3,025	70	0	4	4	4	189	12	111	67	4	5	58	97	11	301	45	1,876	54	1	0	53
Mezzogiorno	20,926	11,749	140	0	16	21	20	406	25	203	179	15	18	147	236	51	984	113	7,209	142	4	0	137
Totale regioni a statuto speciale	30,749	19,797	171	0	30	26	25	700	56	362	282	56	42	187	303	70	1,022	165	8,385	251	5	0	245
Totale regioni	143,884	67,049	1,325	0	104	128	125	5,445	369	2,944	2,133	557	566	1,013	1,957	725	13,653	1,568	51,905	1,346	38	0	1,309
Centro-Nord	76,416	31,722	377	0	62	74	73	3,751	272	2,025	1,455	478	513	466	1,150	430	8,221	1,072	29,323	607	23	0	585
Mezzogiorno	67,468	35,327	948	0	42	54	52	1,694	97	919	678	79	53	547	807	295	5,432	496	22,582	739	15	0	724

Tab. 6 - Conto economico della Pubblica Amministrazione locale (milioni di euro)

VOCI	Ante decentramento		Nuove spese nuove risorse		Post decentramento	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
U S C I T E						
Redditi da lavoro dipendente	50.400	53.361	37033	41761	87.433	95.122
Consumi intermedi e acq. beni e serv. da produttori market	65.943	72.266	1851	1863	67.794	74.129
Imposte pagate sulla produzione	3.285	3.454	1313	2863	4.598	6.317
Trasf. correnti ad Amministrazioni Pubbliche	359	345			359	345
Trasf. correnti a famiglie e ist. soc. private	5.251	5.671	1104	945	6.355	6.616
Trasf. correnti ad imprese	7.267	8.551	2543	1060	9.810	9.611
Interessi passivi e redditi da capitale	4.196	4.810			4.196	4.810
Altre uscite correnti	1.078	1.152	282	178	1.360	1.330
SPESE CORRENTI	137.779	149.610	44.126	48.670	181.905	198.280
Investimenti fissi lordi e acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	20.747	23.253	1194	1154	21.941	24.407
Contributi agli investimenti a privati	7.563	8.347	4438	1919	12.001	10.266
Altri trasferimenti in c/capitale	516	412	86	93	602	505
SPESE IN C/CAPITALE	28.826	32.012	5.718	3.166	34.544	35.178
TOTALE SPESE	166.605	181.622	49.844	51.836	216.449	233.458
ENTRATE						
Ricavi da vendita di beni e servizi	14.700	15.770			14.700	15.770
Interessi attivi e altri redditi da capitale	2.307	2.381			2.307	2.381
Imposte dirette e indirette (comprese partecipazioni)	71.825	77.359	110.327	127.498	182.152	204.857
Contributi sociali	964	991			964	991
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	56.044	67.286	-53.072	-65.006	2.972	2.280
Altre entrate correnti	6.412	5.433			6.412	5.433
TOTALE ENTRATE CORRENTI	152.252	169.220	57.255	62.492	209.507	231.712
Imposte in conto capitale	52	35			52	35
Contributi agli investimenti	12.690	11.423	-7411	-10656	5.279	767
Altri trasferimenti in c/capitale	1.670	5.691			1.670	5.691
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	14.412	17.149	-7.411	-10.656	7.001	6.493
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	166.664	186.369	49.844	51.836	216.508	238.205
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	14.473	19.610	13.129	13.822	27.602	33.432
Indebitamento (-) o Accreditamento (+)	59	4.747	0	0	59	4.747

Tab. 7 - Spese delle Amministrazioni regionali per voce economica ante decentramento - anno 2000
(pagamenti in milioni di euro)

REGIONI	Voci economiche								Totale spese
	redditi da lavoro	Consumi intermedi	trasferi- menti correnti	altre spese correnti	totale spese correnti	Investi- menti	altre spese in c/capitale	Totale spese in c/capitale	
Piemonte	129	186	5755	56	6126	28	1000	1028	7154
Lombardia	215	220	13715	145	14295	51	1323	1374	15669
Veneto	102	103	5954	61	6220	76	598	674	6894
Liguria	37	83	2280	153	2553	12	229	241	2794
Emilia Romagna	108	127	6176	213	6624	113	439	552	7176
Toscana	96	89	4977	89	5251	47	512	559	5810
Marche	80	56	1945	80	2161	22	296	318	2479
Umbria	66	56	1099	39	1260	19	267	286	1546
Lazio	159	177	7046	144	7526	57	591	648	8174
Abruzzo	57	42	1538	14	1651	11	392	403	2054
Molise	32	24	370	6	432	3	170	173	605
Campania	287	197	6692	453	7629	111	659	770	8399
Basilicata	51	31	638	2	722	16	329	345	1067
Puglia	145	90	4229	29	4493	28	691	719	5212
Calabria	155	154	2432	73	2814	226	541	767	3581
Totale RSO	1719	1635	64846	1557	69757	820	8037	8857	78614
Valle d'Aosta	175	145	344	5	669	160	120	280	949
Trentino Alto Adige	1181	422	2576	7	4186	702	1567	2269	6455
Friuli Venezia Giulia	135	103	2202	23	2463	118	510	628	3091
Sicilia	916	514	7521	166	9117	595	915	1510	10627
Sardegna	164	239	2787	74	3264	435	872	1307	4571
Totale RSSP	2571	1423	15430	275	19699	2010	3984	5994	25693
Totale generale	4290	3058	80276	1832	89456	2830	12021	14851	104307

Tab. 8 - Spese delle Amministrazioni regionali per voce economica post decentramento - anno 2000
(pagamenti in milioni di euro)

REGIONI	Voci economiche								Totale spese
	redditi da lavoro	Consumi intermedi	trasferi- menti correnti	altre spese correnti	totale spese correnti	Investi- menti	altre spese in c/capitale	Totale spese in c/capitale	
Piemonte	2426	296	6615	148	9485	73	1448	1521	11006
Lombardia	4736	506	16436	321	21999	122	2684	2806	24805
Veneto	2641	223	7054	158	10076	187	1394	1581	11657
Liguria	842	155	2985	198	4180	53	529	582	4762
Emilia Romagna	1995	232	7504	290	10021	207	1076	1283	11304
Toscana	2068	220	6256	183	8727	141	1001	1142	9869
Marche	1122	99	2386	117	3724	61	531	592	4316
Umbria	630	82	1443	59	2214	37	437	474	2688
Lazio	4135	380	9197	398	14110	202	1674	1876	15986
Abruzzo	1006	88	2014	49	3157	46	708	754	3911
Molise	297	36	483	17	833	22	238	260	1093
Campania	5123	416	9592	641	15772	264	1912	2176	17948
Basilicata	626	56	861	21	1564	45	514	559	2123
Puglia	3205	229	5577	158	9169	81	1306	1387	10556
Calabria	2006	230	3230	140	5606	294	925	1219	6825
Totale RSO	32858	3248	81633	2898	120637	1835	16377	18212	138849
Valle d'Aosta	177	153	355	7	692	167	128	295	987
Trentino Alto Adige	1200	429	2678	19	4326	716	1734	2450	6776
Friuli Venezia Giulia	840	144	2493	58	3535	134	609	743	4278
Sicilia	4727	639	9709	318	15393	649	1569	2218	17611
Sardegna	1521	296	3368	127	5312	523	1169	1692	7004
Totale RSSP	8465	1661	18603	529	29258	2189	5209	7398	36656
Totale generale	41323	4909	100236	3427	149895	4024	21586	25610	175505

Tab. 9 - Spesa pro-capite delle Amministrazioni regionali per voce economica ante decentramento - anno 2000
(pagamenti in euro)

REGIONI	Voci economiche							Totale spese in c/capitale	Totale spese
	redditi da lavoro	Consumi intermedi	trasferi- menti correnti	altre spese correnti	totale spese correnti	Investi- menti	altre spese in c/capitale		
Piemonte	30,1	43,4	1341,9	13,1	1428,4	6,5	233,2	239,7	1668,1
Lombardia	23,6	24,2	1508,2	15,9	1572,0	5,6	145,5	151,1	1723,1
Veneto	22,5	22,8	1315,4	13,5	1374,2	16,8	132,1	148,9	1523,1
Liguria	22,8	51,1	1404,5	94,2	1572,6	7,4	141,1	148,5	1721,1
Emilia Romagna	27,0	31,8	1546,0	53,3	1658,1	28,3	109,9	138,2	1796,3
Toscana	27,1	25,1	1405,1	25,1	1482,5	13,3	144,6	157,8	1640,3
Marche	54,6	38,2	1327,6	54,6	1475,0	15,0	202,0	217,1	1692,0
Umbria	78,8	66,8	1311,5	46,5	1503,6	22,7	318,6	341,3	1844,9
Lazio	30,1	33,5	1333,7	27,3	1424,5	10,8	111,9	122,7	1547,2
Abruzzo	44,5	32,8	1201,4	10,9	1289,6	8,6	306,2	314,8	1604,4
Molise	97,7	73,3	1129,4	18,3	1318,7	9,2	518,9	528,1	1846,8
Campania	49,6	34,1	1157,5	78,4	1319,5	19,2	114,0	133,2	1452,7
Basilicata	84,2	51,2	1053,7	3,3	1192,4	26,4	543,4	569,8	1762,2
Puglia	35,5	22,0	1035,0	7,1	1099,6	6,9	169,1	176,0	1275,6
Calabria	75,7	75,2	1188,1	35,7	1374,8	110,4	264,3	374,7	1749,5
Totale RSO	35,2	33,5	1329,3	31,9	1430,0	16,8	164,8	181,6	1611,5
Valle d'Aosta	1452,3	1203,3	2854,8	41,5	5551,9	1327,8	995,9	2323,7	7875,5
Trentino Alto Adige	1256,8	449,1	2741,3	7,4	4454,6	747,0	1667,6	2414,6	6869,2
Friuli Venezia Giulia	113,7	86,8	1855,3	19,4	2075,2	99,4	429,7	529,1	2604,3
Sicilia	180,2	101,1	1479,9	32,7	1793,9	117,1	180,0	297,1	2091,0
Sardegna	99,4	144,8	1689,1	44,8	1978,2	263,6	528,5	792,1	2770,3
Totale RSSP	286,3	158,5	1718,4	30,6	2193,8	223,8	443,7	667,5	2861,4
Totale generale	74,3	52,9	1389,8	31,7	1548,7	49,0	208,1	257,1	1805,8

Tab 10 - Spesa pro-capite delle Amministrazioni regionali per voce economica post decentramento - anno 2000
(pagamenti in euro)

REGIONI	Voci economiche							Totale spese in c/capitale	Totale spese
	redditi da lavoro	Consumi intermedi	trasferi- menti correnti	altre spese correnti	totale spese correnti	Investi- menti	altre spese in c/capitale		
Piemonte	565,7	69	1542,5	34,5	2211,7	17	337,6	354,7	2566,3
Lombardia	520,8	55,6	1807,4	35,3	2419,2	13,4	295,2	308,6	2727,7
Veneto	583,5	49,3	1558,4	34,9	2226,1	41,3	308	349,3	2575,4
Liguria	518,7	95,5	1838,7	122	2574,8	32,6	325,9	358,5	2933,3
Emilia Romagna	499,4	58,1	1878,4	72,6	2508,4	51,8	269,3	321,2	2829,6
Toscana	583,9	62,1	1766,2	51,7	2463,9	39,8	282,6	322,4	2786,3
Marche	765,8	67,6	1628,6	79,9	2541,8	41,6	362,4	404,1	2945,9
Umbria	751,8	97,9	1722	70,4	2642	44,2	521,5	565,6	3207,6
Lazio	782,7	71,9	1740,8	75,3	2670,7	38,2	316,9	355,1	3025,8
Abruzzo	785,8	68,7	1573,2	38,3	2466	35,9	553	589	3055
Molise	906,6	109,9	1474,4	51,9	2542,7	67,2	726,5	793,7	3336,4
Campania	886,1	72	1659,1	110,9	2728	45,7	330,7	376,4	3104,3
Basilicata	1033,9	92,5	1422	34,7	2583	74,3	848,9	923,2	3506,2
Puglia	784,4	56	1364,9	38,7	2244,1	19,8	319,6	339,5	2583,5
Calabria	980	112,4	1578	68,4	2738,8	143,6	451,9	595,5	3334,3
Totale RSO	673,6	66,6	1673,4	59,4	2472,9	37,6	335,7	373,3	2846,3
Valle d'Aosta	1468,9	1269,7	2946,1	58,1	5742,7	1385,9	1062,2	2448,1	8190,9
Trentino Alto Adige	1277	456,5	2849,8	20,2	4603,6	761,9	1845,3	2607,2	7210,8
Friuli Venezia Giulia	707,7	121,3	2100,4	48,9	2978,3	112,9	513,1	626	3604,3
Sicilia	930,1	125,7	1910,4	62,6	3028,8	127,7	308,7	436,4	3465,2
Sardegna	921,8	179,4	2041,2	77	3219,4	317	708,5	1025,5	4244,8
Totale RSSP	942,7	185	2071,8	58,9	3258,4	243,8	580,1	823,9	4082,3
Totale generale	715,4	85	1735,3	59,3	2595	69,7	373,7	443,4	3038,4

Tab. 11 - Decentramento di spesa alle Amministrazioni regionali per voce economica in percentuale del PIL
anno 2000

REGIONI	Voci economiche								
	redditi da lavoro	Consumi intermedi	trasferimenti correnti	altre spese correnti	totale spese correnti	Investimenti	altre spese in c/capitale	Totale spese in c/capitale	Totale spese
Piemonte	2,3	0,1	0,8	0,1	3,3	0,0	0,4	0,5	3,8
Lombardia	1,9	0,1	1,1	0,1	3,2	0,0	0,6	0,6	3,8
Veneto	2,4	0,1	1,0	0,1	3,6	0,1	0,7	0,9	4,5
Liguria	2,3	0,2	2,0	0,1	4,7	0,1	0,9	1,0	5,6
Emilia Romagna	1,8	0,1	1,3	0,1	3,3	0,1	0,6	0,7	4,0
Toscana	2,5	0,2	1,6	0,1	4,4	0,1	0,6	0,7	5,1
Marche	3,5	0,1	1,5	0,1	5,2	0,1	0,8	0,9	6,1
Umbria	3,4	0,2	2,1	0,1	5,8	0,1	1,0	1,1	7,0
Lazio	3,4	0,2	1,9	0,2	5,7	0,1	0,9	1,1	6,7
Abruzzo	4,4	0,2	2,2	0,2	7,0	0,2	1,5	1,6	8,6
Molise	5,2	0,2	2,2	0,2	7,8	0,4	1,3	1,7	9,5
Campania	6,4	0,3	3,8	0,2	10,8	0,2	1,7	1,9	12,6
Basilicata	6,6	0,3	2,6	0,2	9,7	0,3	2,1	2,5	12,1
Puglia	5,6	0,3	2,5	0,2	8,5	0,1	1,1	1,2	9,7
Calabria	7,3	0,3	3,1	0,3	11,0	0,3	1,5	1,8	12,8
Totale RSO	3,1	0,2	1,7	0,1	5,0	0,1	0,8	0,9	5,9
Valle d'Aosta	0,1	0,3	0,4	0,1	0,7	0,2	0,3	0,5	1,2
Trentino Alto Adige	0,1	0,0	0,4	0,0	0,6	0,1	0,7	0,7	1,3
Friuli Venezia Giulia	2,6	0,2	1,1	0,1	4,0	0,1	0,4	0,4	4,4
Sicilia	5,7	0,2	3,3	0,2	9,4	0,1	1,0	1,1	10,4
Sardegna	5,5	0,2	2,3	0,2	8,2	0,4	1,2	1,5	9,8
Totale RSSP	4,0	0,2	2,2	0,2	6,5	0,1	0,8	1,0	7,5
Totale generale	3,2	0,2	1,7	0,1	5,2	0,1	0,8	0,9	6,1

Tab. 12 - Spesa delle Amministrazioni regionali per voce economica post decentramento in percentuale del PIL
anno 2000

REGIONI	Voci economiche								
	redditi da lavoro	Consumi intermedi	trasferimenti correnti	altre spese correnti	totale spese correnti	Investimenti	altre spese in c/capitale	Totale spese in c/capitale	Totale spese
Piemonte	2,4	0,3	6,5	0,1	9,4	0,1	1,4	1,5	10,9
Lombardia	2,0	0,2	6,9	0,1	9,2	0,1	1,1	1,2	10,4
Veneto	2,5	0,2	6,6	0,1	9,5	0,2	1,3	1,5	11,0
Liguria	2,4	0,4	8,5	0,6	11,9	0,2	1,5	1,7	13,6
Emilia Romagna	1,9	0,2	7,3	0,3	9,8	0,2	1,1	1,3	11,0
Toscana	2,6	0,3	7,9	0,2	11,0	0,2	1,3	1,4	12,4
Marche	3,7	0,3	8,0	0,4	12,4	0,2	1,8	2,0	14,4
Umbria	3,8	0,5	8,8	0,4	13,5	0,2	2,7	2,9	16,4
Lazio	3,6	0,3	7,9	0,3	12,1	0,2	1,4	1,6	13,8
Abruzzo	4,7	0,4	9,4	0,2	14,7	0,2	3,3	3,5	18,2
Molise	5,8	0,7	9,4	0,3	16,3	0,4	4,6	5,1	21,3
Campania	6,8	0,6	12,7	0,8	20,9	0,3	2,5	2,9	23,7
Basilicata	7,2	0,6	9,9	0,2	17,9	0,5	5,9	6,4	24,4
Puglia	5,8	0,4	10,1	0,3	16,7	0,1	2,4	2,5	19,2
Calabria	7,9	0,9	12,7	0,6	22,0	1,2	3,6	4,8	26,8
Totale RSO	3,2	0,3	8,0	0,3	11,9	0,2	1,6	1,8	13,7
Valle d'Aosta	5,8	5,0	11,6	0,2	22,5	5,4	4,2	9,6	32,2
Trentino Alto Adige	4,8	1,7	10,6	0,1	17,2	2,8	6,9	9,7	26,9
Friuli Venezia Giulia	3,1	0,5	9,3	0,2	13,2	0,5	2,3	2,8	16,0
Sicilia	7,0	1,0	14,5	0,5	22,9	1,0	2,3	3,3	26,3
Sardegna	6,1	1,2	13,5	0,5	21,4	2,1	4,7	6,8	28,2
Totale RSSP	5,8	1,1	12,7	0,4	19,9	1,5	3,5	5,0	24,9
Totale generale	3,6	0,4	8,6	0,3	12,9	0,3	1,9	2,2	15,1

Tab. 13 - Residui fiscali regionali - anno 2000 - Finanziamento con ipotesi A (*) (milioni di euro)

Regioni	spesa			Finanzia- mento con Ipotesi A	Residuo
	spesa decentrata	devoluzioni e regolazioni	decentrata al netto dev. e regolazioni		
	1	2	3	4	5
Piemonte	6702		6702	11265	-4563
Lombardia	13847		13847	25518	-11671
Veneto	7157		7157	10509	-3352
Liguria	3556		3556	3592	-36
Emilia Romagna	6708		6708	10571	-3863
Toscana	6630		6630	7721	-1091
Marche	2691		2691	2880	-189
Umbria	2020		2020	1496	524
Lazio	11521		11521	12719	-1198
Centro-Nord	60832		60832	86271	-25439
Abruzzo	3022		3022	1980	1042
Molise	845		845	417	428
Campania	14837		14837	6655	8182
Basilicata	1710		1710	664	1046
Puglia	9122		9122	4929	4193
Calabria	5726		5726	2141	3585
Mezzogiorno	35262		35262	16786	18476
Totale regioni a statuto ordinario	96094		96094	103057	-6963
Valle d'Aosta	733	669	64	81	-17
Trentino Alto Adige	5485	5111	374	367	7
Friuli Venezia Giulia	3180	1801	1379	2058	-679
Centro-Nord	9398	7581	1817	2506	-689
Sicilia	15910	6851	9059	3370	5689
Sardegna	5498	2152	3346	1383	1963
Mezzogiorno	21408	9003	12405	4753	7652
Totale regioni a statuto speciale	30806	16584	14222	7259	6963
Totale regioni	126900	16584	110316	110316	0
Centro-Nord	70230	7581	62649	88777	-26128
Mezzogiorno	56670	9003	47667	21539	26128
Perequazione complessiva(**)					26659

(*) Finanziamento con quote proporzionali di IRPEF, IRPEG e IVA, Oli minerali e altre imposte indirette (Spiriti, Birra, GPL, Gas metano, Energia elettrica, Tabacchi, Registro, Lotto e lotterie, Giuochi di abilità e concorsi pronostici)

(**) L'importo della perequazione complessiva è ottenuto per somma di tutti i residui positivi

Tab. 14 - Residui fiscali regionali - anno 2000 - Finanziamento con ipotesi B(*) (milioni di euro)

Regioni	spesa			Finanzia- mento con ipotesi B	Residuo
	spesa decentrata	devoluzioni e regolazioni	decentrata al netto dev. e regolazioni		
	1	2	3	4	5
Piemonte	6702		6702	10264	-3562
Lombardia	13847		13847	23978	-10131
Veneto	7157		7157	10553	-3396
Liguria	3556		3556	3770	-214
Emilia Romagna	6708		6708	10681	-3973
Toscana	6630		6630	8093	-1463
Marche	2691		2691	3054	-363
Umbria	2020		2020	1610	410
Lazio	11521		11521	11766	-245
Centro-Nord	60832		60832	83769	-22937
Abruzzo	3022		3022	2114	908
Molise	845		845	456	389
Campania	14837		14837	7356	7481
Basilicata	1710		1710	739	971
Puglia	9122		9122	5483	3639
Calabria	5726		5726	2422	3304
Mezzogiorno	35262		35262	18570	16692
Totale regioni a statuto ordinario	96094		96094	102339	-6245
Valle d'Aosta	733	669	64	91	-27
Trentino Alto Adige	5485	5111	374	422	-48
Friuli Venezia Giulia	3180	1801	1379	1982	-603
Centro-Nord	9398	7581	1817	2495	-678
Sicilia	15910	6851	9059	3878	5181
Sardegna	5498	2152	3346	1604	1742
Mezzogiorno	21408	9003	12405	5482	6923
Totale regioni a statuto speciale	30806	16584	14222	7977	6245
Totale regioni	126900	16584	110316	110316	0
Centro-Nord	70230	7581	62649	86264	-23615
Mezzogiorno	56670	9003	47667	24052	23615
Perequazione complessiva (**)					24025

(*) Finanziamento con quote proporzionali di IRPEF, IVA, Oli minerali e altre imposte indirette (come in ipotesi A escluse IRPEG, Registro e Gas metano)

(**) L'importo della perequazione complessiva è ottenuto per somma di tutti i residui positivi

Tab. 15 - Residui fiscali regionali - anno 2000 - Finanziamento con ipotesi C (*) (milioni di euro)

Regioni	spesa		spesa devoluzioni decentrata al		Imposte indirette (netto IVA) attribuite a regioni		Differenziale da finanziare	Finanziamento con ipotesi C	Residuo
	decentrata	e regolazioni	netto dev. e regolazioni	al	regioni				
	1	2	3	4	5	6	7		
Piemonte	6702		6702	2620	4082	6922	-2840		
Lombardia	13847		13847	5922	7925	15648	-7723		
Veneto	7157		7157	2786	4371	7327	-2956		
Liguria	3556		3556	1111	2445	2538	-93		
Emilia Romagna	6708		6708	3059	3649	6998	-3349		
Toscana	6630		6630	2306	4324	5530	-1206		
Marche	2691		2691	1003	1688	2117	-429		
Umbria	2020		2020	527	1493	1127	366		
Lazio	11521		11521	3468	8053	7919	134		
Centro-Nord	60832		60832	22802	38030	56126	-18096		
Abruzzo	3022		3022	767	2255	1501	754		
Molise	845		845	156	689	350	339		
Campania	14837		14837	2752	12085	5643	6442		
Basilicata	1710		1710	269	1441	556	885		
Puglia	9122		9122	1968	7154	4120	3034		
Calabria	5726		5726	884	4842	1991	2851		
Mezzogiorno	35262		35262	6796	28466	14161	14305		
Totale regioni a statuto ordinario	96094		96094	29598	66496	70287	-3791		
Valle d'Aosta	733	669	64	104	-40	54	-94		
Trentino Alto Adige	5485	5111	374	531	-157	69	-226		
Friuli Venezia Giulia	3180	1801	1379	690	689	1287	-598		
Centro-Nord	9398	7581	1817	1325	492	1410	-918		
Sicilia	15910	6851	9059	2670	6389	3009	3380		
Sardegna	5498	2152	3346	307	3039	1710	1329		
Mezzogiorno	21408	9003	12405	2977	9428	4719	4709		
Totale regioni a statuto speciale	30806	16584	14222	4302	9920	6129	3791		
Totale regioni	126900	16584	110316	33900	76416	76416	0		
Centro-Nord	70230	7581	62649	24127	38522	57536	-19014		
Mezzogiorno	56670	9003	47667	9773	37894	18880	19014		
Perequazione complessiva (**)									19380

(*) Imposte indirette (Spiriti, Birra, GPL, Energia elettrica, Tabacchi, Lotto e lotterie, Giochi di abilità e concorsi pronostici) attribuite alla potestà impositiva locale; finanziamento effettuato con compartecipazione del 90% IVA e del 13% IRPEF

(**) L'importo della perequazione complessiva è ottenuto per somma di tutti i residui positivi

Tab. 16 - Residui fiscali regionali - anno 2000 - Finanziamento con ipotesi A1 (*)
(milioni di euro)

Regioni	spesa	Finanzia-	Residuo
	decentrata	mento con ipotesi A1	
	1	2	3
Piemonte	6702	12225	-5523
Lombardia	13847	27693	-13846
Veneto	7157	11405	-4248
Liguria	3556	3898	-342
Emilia Romagna	6708	11472	-4764
Toscana	6630	8379	-1749
Marche	2691	3126	-435
Umbria	2020	1624	396
Lazio	11521	13803	-2282
Centro-Nord	60832	93625	-32793
Abruzzo	3022	2149	873
Molise	845	453	392
Campania	14837	7222	7615
Basilicata	1710	721	989
Puglia	9122	5349	3773
Calabria	5726	2324	3402
Mezzogiorno	35262	18218	17044
Totale regioni a statuto ordinario	96094	111843	-15749
Valle d'Aosta	733	357	376
Trentino Alto Adige	5485	2532	2953
Friuli Venezia Giulia	3180	3139	41
Centro-Nord	9398	6028	3370
Sicilia	15910	6546	9364
Sardegna	5498	2483	3015
Mezzogiorno	21408	9029	12379
Totale regioni a statuto speciale	30806	15057	15749
Totale regioni	126900	126900	0
Centro-Nord	70230	99653	-29423
Mezzogiorno	56670	27247	29423
Perequazione complessiva (**)			33189

(*) Finanziamento con quote proporzionali di IRPEF, IRPEG e IVA, Oli minerali e altre imposte indirette (Spiriti, Birra, GPL, Gas metano, Energia elettrica, Tabacchi, Registro, Lotto e lotterie, Giochi di abilità e concorsi pronostici). L'ipotesi prevede l'azzeramento delle devoluzioni e regolazioni di imposta alle regioni a statuto speciale che sono finanziate con lo stesso sistema di tributi propri e compartecipati proposto per le regioni a statuto ordinario

(**) L'importo della perequazione complessiva è ottenuto per somma di tutti i residui positivi

Tab. 17 - Residui fiscali regionali - anno 2000 - Finanziamento con Ipotesi C1 (*) (milioni di euro)

Regioni	spesa	Imposte	Differenziale	Finanzia-	Residuo
	decentrata al	indirette			
	netto dev. e	(netto IVA)	da	Ipotesi C1	
	regolazioni	attribuite a	finanziare		
	1	2	3	4	5
Piemonte	6702	2620	4082	8050	-3968
Lombardia	13847	5922	7925	18365	-10440
Veneto	7157	2786	4371	8447	-4076
Liguria	3556	1111	2445	2935	-490
Emilia Romagna	6708	3059	3649	8159	-4510
Toscana	6630	2306	4324	6380	-2056
Marche	2691	1003	1688	2418	-730
Umbria	2020	527	1493	1284	209
Lazio	11521	3468	8053	9158	-1105
Centro-Nord	60832	22802	38030	65196	-27166
Abruzzo	3022	767	2255	1696	559
Molise	845	156	689	389	300
Campania	14837	2752	12085	6265	5820
Basilicata	1710	269	1441	620	821
Puglia	9122	1968	7154	4596	2558
Calabria	5726	884	4842	2177	2665
Mezzogiorno	35262	6796	28466	15743	12723
Totale regioni a statuto ordinario	96094	29598	66496	80939	-14443
Valle d'Aosta	733	104	629	272	357
Trentino Alto Adige	5485	531	4954	1924	3030
Friuli Venezia Giulia	3180	690	2490	2166	324
Centro-Nord	9398	1325	8073	4362	3711
Sicilia	15910	2670	13240	5619	7621
Sardegna	5498	307	5191	2080	3111
Mezzogiorno	21408	2977	18431	7699	10732
Totale regioni a statuto speciale	30806	4302	26504	12061	14443
Totale regioni	126900	33900	93000	93000	0
Centro-Nord	70230	24127	46103	69558	-23455
Mezzogiorno	56670	9773	46897	23442	23455
Perequazione complessiva (**)					27375

(*) Imposte indirette (Spiriti, Birra, GPL, Energia elettrica, Tabacchi, Lotto e lotterie, Giochi di abilità e concorsi pronostici) attribuite alla potestà impositiva locale; finanziamento effettuato con compartecipazione del 90% IVA e del 23% IRPEF. L'ipotesi prevede l'azzeramento delle devoluzioni e regolazioni di imposta alle regioni a statuto speciale che sono finanziate con lo stesso sistema di tributi propri e compartecipati proposto per le regioni a statuto ordinario

(**) L'importo della perequazione complessiva è ottenuto per somma di tutti i residui positivi

Tab. 18 - Impatto criterio perequazione delle capacità fiscali (milioni di euro)

Regioni	Differenziale da	Finanzia-	Perequazione	Perequazione	Perequazione	Differenziale	Differenziale
	finanziare	mento con	criterio della	criterio della	criterio della	capacità 90%	capacità 100%
	a	b	c=a-b	d	e	f=d-c	g=e-c
Piemonte	4082	8050	-3968	-2016	-2240	1952	1728
Lombardia	7925	18365	-10440	-6294	-6994	4146	3446
Veneto	4371	8447	-4076	-1571	-1746	2505	2330
Liguria	2445	2935	-490	-323	-358	167	132
Emilia Romagna	3649	8159	-4510	-2809	-3120	1701	1390
Toscana	4324	6380	-2056	-843	-936	1213	1120
Marche	1688	2418	-730	-95	-105	635	625
Umbria	1493	1284	209	38	43	-171	-166
Lazio	8053	9158	-1105	-1569	-1743	-464	-638
Centro-Nord	38030	65196	-27166	-15482	-17199	11684	9967
Abruzzo	2255	1696	559	507	562	-52	3
Molise	689	389	300	231	257	-69	-43
Campania	12085	6265	5820	4904	5452	-916	-368
Basilicata	1441	620	821	548	609	-273	-212
Puglia	7154	4596	2558	3294	3657	736	1099
Calabria	4842	2177	2665	1926	2141	-739	-524
Mezzogiorno	28466	15743	12723	11410	12678	-1313	-45
Totale regioni a statuto ordinario	66496	80939	-14443	-4072	-4521	10371	9922
Valle d'Aosta	629	272	357	-149	-166	-506	-523
Trentino Alto Adige	4954	1924	3030	-616	-685	-3646	-3715
Friuli Venezia Giulia	2490	2166	324	-300	-333	-624	-657
Centro-Nord	8073	4362	3711	-1065	-1184	-4776	-4895
Sicilia	13240	5619	7621	4274	4746	-3347	-2875
Sardegna	5191	2080	3111	863	959	-2248	-2152
Mezzogiorno	18431	7699	10732	5137	5705	-5595	-5027
Totale regioni a statuto speciale	26504	12061	14443	4072	4521	-10371	-9922
Totale regioni	93000	93000	0	0	0	0	0
Centro-Nord	46103	69558	-23455	-16547	-18383	6908	5072
Mezzogiorno	46897	23442	23455	16547	18383	-6908	-5072
Perequazione complessiva (**)			27375	16585	18426	-10790	-8949

(**) L'importo della perequazione complessiva è ottenuto per somma di tutti i residui positivi

Tab. 19 - Impatto criterio perequazione delle capacità fiscali - dati pro-capite (euro)

Regioni	Differenziale da finanziare	Finanzia-mento con Ipotesi C1	Perequazione criterio della spesa storica	Perequazione criterio della capacità fiscale (90%)	Perequazione criterio della capacità fiscale (100%)	Differenziale capacità 90% - spesa storica	Differenziale capacità 100% - spesa storica
	a	b	c=a-b	d	e	f=d-c	g=e-c
Piemonte	952	1877	-925	-470	-522	455	403
Lombardia	871	2020	-1148	-692	-769	456	379
Veneto	966	1866	-901	-347	-386	553	515
Liguria	1506	1808	-302	-199	-221	103	81
Emilia Romagna	913	2042	-1129	-703	-781	426	348
Toscana	1221	1801	-580	-238	-264	342	316
Marche	1152	1650	-498	-65	-72	433	427
Umbria	1782	1532	249	45	51	-204	-198
Lazio	1524	1733	-209	-297	-330	-88	-121
Centro-Nord	1097	1881	-784	-447	-496	337	288
Abruzzo	1761	1325	437	396	439	-41	2
Molise	2103	1187	916	705	784	-211	-131
Campania	2090	1084	1007	848	943	-158	-64
Basilicata	2380	1024	1356	905	1006	-451	-350
Puglia	1751	1125	626	806	895	180	269
Calabria	2366	1064	1302	941	1046	-361	-256
Mezzogiorno	2015	1114	901	808	897	-93	-3
Totale regioni a statuto ordinario	1363	1659	-296	-83	-93	213	203
Valle d'Aosta	5220	2257	2963	-1237	-1378	-4199	-4340
Trentino Alto Adige	5272	2047	3224	-656	-729	-3880	-3953
Friuli Venezia Giulia	2098	1825	273	-253	-281	-526	-554
Centro-Nord	3593	1941	1651	-474	-527	-2125	-2178
Sicilia	2605	1106	1500	841	934	-659	-566
Sardegna	3146	1261	1885	523	581	-1362	-1304
Mezzogiorno	2738	1144	1594	763	847	-831	-747
Totale regioni a statuto speciale	2952	1343	1608	453	503	-1155	-1105
Totale regioni	1610	1610	0	0	0	0	0
Centro-Nord	1249	1885	-636	-448	-498	187	137
Mezzogiorno	2248	1124	1124	793	881	-331	-243
Perequazione complessiva			474	287	319	-187	-155