

Competenze regionali e regole di finanziamento:
qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia

di

Piero Giarda

Relazione presentata al Convegno ISAE-SIEP su:
Verso l'attuazione del Federalismo Fiscale
Roma, 14 dicembre 2005.

Istituto di economia e finanza
Università Cattolica, Milano
(versione provvisoria, 12 dicembre 2005)

Competenze regionali e regole di finanziamento:
qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia (**)

di

Piero Giarda(*)

Quando il Presidente della SIEP mi chiese se ero disponibile a fare un intervento sui temi del federalismo fiscale, avevo ritenuto che volesse una presentazione dei risultati del mio ultimo lavoro che ha per oggetto il *mistreatment* che il d.lgs.56 del 2000 ha subito dal governo in carica, da alcuni Governatori in carica e da qualche professore di scienza delle finanze e che avanza alcune proposte per il riordino della segmentazione del gettito degli attuali tributi regionali e per la conseguente modifica dei criteri di riparto del fondo perequativo, il tutto in relazione alle disposizioni della nuova Costituzione del 2001. Mi sono trovato invece con un titolo molto generale “della perequazione”, un tema che dal punto di vista scientifico, nei suoi termini generali, ritenevo definito dall’articolo di Musgrave nel volume del NBER *Needs, Sources and Utilizations* del 1961. Mi sono quindi preso la libertà di interpretare con qualche ampiezza il tema affidatomi e di ripercorrere alcuni problemi del federalismo fiscale nel nostro paese così come sono regolati negli articoli 117 e 119 della nuova Costituzione.

Nell’esposizione mi baserò sulla nozione, propria della tradizione italiana degli studi di finanza pubblica, che è poco fruttuoso trattare delle questioni di finanziamento di un livello di governo - quali e quante entrate proprie, quali e quanti trasferimenti statali – senza considerare, allo stesso tempo, le spese associate alle funzioni che gli sono associate dalla tradizione, dalla legge o dalla Costituzione. La consuetudine di trattare le entrate proprie degli enti locali e delle regioni senza considerare, allo stesso tempo, i compiti assegnati e le spese ad essi relativi può portare – come è mostrato dalla struttura stessa della Costituzione vigente e di quella in fieri – a soluzioni indeterminate o sbagliate.

Le espressioni utilizzate nella nuova Costituzione sembrano definire il decentramento dei poteri di spesa in modo più preciso (anche se tuttora molto controverso) di quanto non avvenga per il decentramento delle fonti di finanziamento e per le regole dell’intervento di sostegno da parte dello Stato. Chi guardasse, un po’ da lontano, all’art. 117 sarebbe forse indotto a pensare che il paese sia stato

(**) Relazione presentata al Convegno ISAE-SIEP “Verso l’attuazione del Federalismo Fiscale” il 14 dicembre 2005. Il lavoro rielabora dati ed idee presentati in P. Giarda, *L’esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*. Il Mulino Arel, Bologna 2005. Versione preliminare, da non citare.

(*) Professore di Scienza delle finanze nell’Università Cattolica di Milano.

indirizzato, dalla nuova Costituzione, lungo la strada del federalismo. Si tratta però di un miraggio perché un sistema di federalismo fiscale avrebbe bisogno anche di principi forti sul lato degli strumenti di finanziamento e di principi che limitino la possibilità di continue e ripetute ingerenze dello stato nelle materie assegnate alla competenza legislativa regionale.

Questa relazione parte dall'analisi delle spese delle regioni a statuto ordinario nel 2003 per valutare come i diversi possibili strumenti di finanziamento possono essere utilizzati in relazione alle diverse prescrizioni e alle diverse tipologie di intervento pubblico e della competenza legislativa regionale. Non entra nell'analisi degli strumenti tributari da assegnare alle Regioni, ritenendo che la discussione su quali siano gli strumenti tributari preferibili deve essere preceduta dall'analisi della struttura complessiva del sistema di federalismo fiscale proposto dalla Costituzione (se mai ne esiste uno). Le esemplificazioni quantitative non si estendono alle ambiziose proiezioni delle spese da decentrare alle Regioni che pure hanno impegnato numerosi colleghi professori nonché l'Istituto che ci ospita e persino qualche programma televisivo. Esse si limitano a considerare le entrate e le spese delle regioni a statuto ordinario nel 2003: quasi tutti i problemi rilevanti per l'attuazione della nuova Costituzione possono essere discussi con riferimento alla struttura e dimensioni della finanza regionale di oggi.. Cercherò anche di mostrare come i tributi propri (lo strumento ritenuto capace di generare comportamenti virtuosi negli amministratori regionali) abbiano, nella nuova Costituzione, un ruolo assai limitato in relazione ai molti vincoli posti sulla autonomia di spesa; in verità la Costituzione non contiene incentivi a trovare innovazioni significative in campo tributario.

E' possibile che il lettore trovi un po' noioso il primo paragrafo di questa relazione, infarcito com'è di dati, tabelle e figure. Spero tuttavia che essi siano di qualche utilità per illustrare la complessità dei problemi e degli ostacoli che si frappongono a una ordinata transizione da uno stato unitario *tout court* a uno stato unitario che presenti qualche attributo proprio di uno stato federale e che possa qualificarsi come un sistema di federalismo fiscale. Gli ostacoli sono tali da far ritenere che sia impossibile, in assenza di shock esterni, affiancare al decentramento dei poteri di spesa, un ordinato insieme di differenze formali nel trattamento dei cittadini residenti nelle diverse regioni.

Per dare concretezza all'esposizione, allego in appendice una traccia di legge delega che propone, in termini molto semplificati e solo para giuridici, i criteri di fondo cui dovrebbe ispirarsi una futura legge sui possibili rapporti finanziari tra centro e periferia. Mi è stato detto che, nella loro astrattezza, potrebbero aiutare il lettore ad apprezzare, se non a condividere, il punto di vista, un po' tormentato e in divenire, di questa relazione.

1. La struttura della spesa delle Regioni a statuto ordinario nel 2003 filtrata con gli occhi della Costituzione del 2001 – uno sguardo d’insieme.

I bilanci delle Regioni a statuto ordinario mostrano che i canali di finanziamento della spesa regionale sono a tutt’oggi molto segmentati; non sono serviti due successivi recenti provvedimenti, la legge n. 549 del 1995 e il decreto legislativo n. 56 del 2000, a eliminare o ridurre questa segmentazione. L’esame particolareggiato delle entrate consente di classificare le spese attuali delle regioni anche in relazione alle categorie definite dagli articoli 117 e 119 della Costituzione. Con una indagine ad hoc sui conti consuntivi del 2003, tutte le entrate regionali sono state riclassificate su basi omogenee. In particolare, le entrate derivanti dalla miriade di programmi di trasferimenti statali a specifica destinazione, sono state analizzate, voce per voce, assegnandole alle diverse finalizzazioni e competenze individuate dalla Costituzione.

Può sembrare un paradosso che il titolo di questo paragrafo sia diretto alle spese delle Regioni e che il suo inizio tratti delle fonti di finanziamento. La segmentazione delle fonti di finanziamento consente tuttavia di classificare le spese in modo molto utile per valutare la adeguatezza della attuale struttura di finanziamento attuale e può servire a disegnare concretamente qualche ipotesi di riforma. Sono state quindi individuate le seguenti categorie di spesa, ciascuna delle quali assistita da propri canali di finanziamento.

(a) **spese per la tutela della salute**, rientranti nella tutela della lettera m) del comma 2 dell’articolo 117 della nuova Costituzione che fissa regole di uniformità di trattamento del cittadino sul territorio nazionale e finanziamenti adeguati a garantire livelli essenziali delle prestazioni (quale che sia, per ora, il significato dell’espressione “livelli essenziali”). Tali spese sono finanziate con una parte del gettito dell’IRAP, con il gettito dell’addizionale IRPEF e con una parte della compartecipazione al gettito dell’IVA, le cui assegnazioni discendono da un mix dei due criteri, quello del “fabbisogno” e quello della “perequazione della capacità fiscale”.

(b) **spese autonome, associate ai trasferimenti statali soppressi dalla legge 549 del 1995 e dal d.lgs.56/2000**, finanziate dalla parte residua del gettito IRAP e della compartecipazione al gettito IVA, già oggi rientranti in regole generali di finanziamento dell’attività regionale.

(c1) **spese attribuibili alle materie incluse nelle competenze esclusiva e concorrente delle Regioni**, con l’esclusione di quelle alle quali si applicano i vincoli di uniformità nei livelli delle prestazioni definiti dalla citata lettera m), attualmente finanziate da trasferimenti statali a destinazione specifica, in qualche caso anche assistiti da vincoli di destinazione; in generale si tratta di programmi di spesa che potrebbero

non avere una particolare valenza redistributiva essendo finalizzati alla produzione di servizi o alla erogazione di trasferimenti ad ampia diffusione sul territorio nazionale.

(c2) **spese connesse al trasferimento di funzioni ai sensi delle leggi cosiddette Bassanini**, finanziate da trasferimenti statali erogati in relazione all'art. 7 della legge n. 59 del 1997. Le categorie (b), (c1) e (c2) potrebbero rientrare nelle regole di finanziamento indicate dal comma 3 dell'art. 119.

(c3) **spese destinate a interventi per programmi di rilievo particolare**, riconducibili sotto l'egida del comma 5 dell'art. 119 della Costituzione laddove questa fa riferimento agli obiettivi di "promuovere lo sviluppo economico, rimuovere gli squilibri economici, ecc.", finanziate da trasferimenti statali a destinazione specifica, assistiti da vincoli di destinazione. Si tratta di programmi che non possono essere fatti rientrare in programmi di finanziamento generale, da ripartire tra le Regioni mediante formule ricavate da criteri generali di perequazione, ispirati che siano ai criteri del fabbisogno o della capacità fiscale.

(d) **spese associate ai programmi di finanziamento comunitari**, assistiti dal cofinanziamento nazionale. La distribuzione sul territorio di questi finanziamenti discende dalle regole dell'azione comunitaria e non possono essere finanziate sulla base di indicatori o di parametri generali.

(e) **spese autonome**, finanziate dal gettito delle entrate extra tributarie e dei tributi propri regionali non vincolati al finanziamento della spesa sanitaria;

(f) **spese autonome aggiuntive**, finanziate dal gettito ricavato dall'esercizio dell'autonomia tributaria regionale (incrementi di aliquote dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF rispetto ai valori minimi fissati dal legislatore nazionale);

Il totale delle spese, nella assunzione che nel 2003 il ricorso al debito sia stato nullo, è esattamente uguale al totale dei finanziamenti. Nella classificazione delle spese nelle voci da (a) ad (f), il riferimento fondamentale non è alla tradizionale classificazione per funzioni o per categoria economica, bensì alla applicabilità dei criteri che la nuova Costituzione propone in materia di finanziamento. La riclassificazione delle entrate delle Regioni a statuto ordinario probabilmente incorpora qualche grado di arbitrarietà, ma è stata fatta con l'obiettivo di dare una rappresentazione la più fair possibile della struttura della spesa regionale secondo profili coerenti con le classificazioni proposte dalla nuova Costituzione.

1.1. Alcuni dati aggregati per il 2003

Le risorse complessive delle Regioni a statuto ordinario nel 2003 sono ammontate a circa 95,8 miliardi di euro, derivanti dal gettito di tributi propri (inclusivi dello sforzo fiscale) e dai proventi delle entrate extra-tributarie, da trasferimenti senza

vincolo di destinazione derivanti dalla compartecipazione IVA, da trasferimenti statali specifici oggi riconducibili a spese nelle competenze esclusive delle regioni, da trasferimenti a destinazione specifica (con o senza vincolo di destinazione) provenienti dal bilancio dello Stato o dell'Unione Europea. Una sintesi delle informazioni rilevanti sulla struttura dei bilanci regionali nel 2003 è riportata nella Tabella 1, che consente di assegnare le singole entrate o singoli segmenti dei gettiti alle diverse categorie di spesa considerate.

Il gettito dei tributi propri risulta pari a 44 miliardi (le voci E1, E2, E3, E7, E8, E9, E10 della colonna entrate); esso è destinato per 30,5 miliardi al finanziamento della spesa sanitaria $(E2+E3)-(S2+S3)$ e per 13,5 miliardi al finanziamento di spese autonome $(E7+E8+E9+E10)-(S2+S3)$.

L'importo della compartecipazione IVA, che viene assegnata alle Regioni sulla base della formula del d.lgs.56/2000 senza vincoli di destinazione, ammonta a circa 32,9 miliardi di euro.

I trasferimenti a destinazione specifica (con o senza vincolo di destinazione) ammontano a 18,9 miliardi, dei quali rispettivamente 6,5 e 2,0 miliardi di euro sono classificati come appartenenti alle categorie descritte nelle lettere (c1) e (c2) e circa 10,4 miliardi sono assegnabili alle categorie di cui alle lettere (c3) e (d).

Sul fronte delle spese si hanno:

- 63,4 miliardi di euro **spesa sanitaria** (definita come il fabbisogno sanitario lordo al netto delle entrate proprie delle ASL), pari al 66,2% del totale;

- 18,9 miliardi di euro di **spese finanziate da trasferimenti a specifica destinazione** (con o senza vincolo di destinazione), pari al 19,7% del totale;

- 13,5 miliardi di euro di **spese autonome**, espressione dell'autonomia di bilancio, pari al 14,1% del totale, che sono finanziate per 2,8 miliardi da quote del fondo perequativo, per 9,3 miliardi dal gettito di tributi propri e entrate extra-tributarie e per 1,4 miliardi da gettiti ricavati da interventi di singole Regioni sulle aliquote dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF nell'esercizio dell'autonomia tributaria.

La Tabella 1 mostra la complessità della struttura di finanziamento della spesa regionale e le rilevanti segmentazioni alle quali il budget making delle regioni è sottoposto.

2. Idem – uno sguardo alle differenze interregionali (da rivedere).

Sulla base dei corrispondenti dati per le singole Regioni è possibile mettere in evidenza alcune caratteristiche dell'attività regionale che sono rilevanti per la costruzione di un appropriato sistema di finanziamento. Entrate e spese possono essere

Tabella 1. La struttura attuale (2003) del bilancio delle Regioni a statuto ordinario

ENTRATE		miliardi di euro	SPESE	miliardi di euro	
E1	Trasferimenti statali per compartecip. IVA	32,9	Spesa sanitaria	63,4	S1
E2	IRAP, gettito standardizzato	28,8	Spese autonome, corrispondenti ai transf. soppressi con il d.lgs.56/2000 finanziate con la comp. IVA	0,3	S2
E3	Addizionale IRPEF, gettito standardizzato	4,5	Spese autonome corrispondenti ai transf.soppressi con la legge n.549/95, finanziate con il gettito IRAP	2,5	S3
E4	Trasferimenti Stato e U.E., vincolati	10,4	Spese assegnabili al comma 5 dell'art. 119	10,4	S4
E5	Trasferimenti ex art. 7 legge 59/1997	2,0	Spese per funzioni trasferite, ex art. 7 L.59/1997	2,0	S5
E6	Trasferimenti statali specifici	6,5	Spese assegnabili alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni	6,5	S6
E7	Accisa benzina, standardizzato	2,2	Spese autonome	10,7	S7
E8	Tassa automobilistica, gettito standardizzato	4,0			
E9	Tributi propri, gettito da sforzo fiscale	1,4			
E10	Altre entrate e tributi propri minori non perequati	3,1			
Totale entrate		95,8	Totale spese	95,8	

Nota: Nella struttura attuale il gettito standardizzato di E2, E3, E7, E8 definisce la capacità contributiva (il gettito) da perequare.

messe in relazione alla popolazione e al reddito pro-capite per evidenziare alcuni problemi di finanziamento e di perequazione.

2.1. La relazione tra spese pro-capite e popolazione.

Le diverse categorie di spesa e la spesa complessiva mostrano tutte una relazione inversa tra valori della spesa pro-capite e dimensione demografica (vedi la **Figura 1**). La spesa per abitante nella sanità, nei settori finanziati da trasferimenti a destinazione specifica dello Stato o della UE, nelle attività finanziate da risorse proprie o trasferimenti non vincolati, sono strutturalmente più alte nelle Regioni di minori dimensioni e più basse nelle Regioni più grandi. Questa relazione non riguarda solo le Regioni più piccole, per le quali si configura una diversa incidenza dei costi fissi della esistenza e organizzazione politica dell'ente, ma si estende anche oltre la soglia dei 2 milioni di abitanti, al di sopra della quale l'effetto costi fissi non dovrebbe più essere presente. Si hanno tuttavia andamenti in parte differenziati che è utile sottolineare.

La spesa per abitante nella sanità è sostanzialmente indipendente dalla dimensione demografica. Le Regioni grandi del Nord hanno spesa pro-capite per la sanità minore delle Regioni più piccole del Centro Nord, ma maggiore delle Regioni medio-grandi del Mezzogiorno. La relazione statistica mostra che l'interpolante ha inclinazione negativa molto modesta.

C'è una modesta relazione negativa tra spese autonome e popolazione che si esaurisce però nell'intorno dei 2 milioni di abitanti, dopo di che la relazione diventa sostanzialmente piatta, con spesa pro-capite costante. Questo andamento è spiegato in larga parte dal fatto che le Regioni grandi del Centro-Nord hanno redditi più elevati e godono del gettito dei tributi minori e della incompleta perequazione dell'accisa sulla benzina e della tassa automobilistica. I trasferimenti generici (le quote del fondo perequativo riconducibili a S2 e S3 nella Tabella 1) bilanciano, per popolazioni maggiori di 2 milioni, gli effetti dei minori gettiti tributari.

C'è una forte relazione negativa tra spese finanziate con trasferimenti a specifica destinazione e popolazione. I valori pro-capite di tali trasferimenti sono molto più elevati nelle Regioni più piccole e determinato un'interpolante statistica con forte pendenza negativa. La somma di queste spese e delle spese autonome determina la forte inclinazione della curva delle spese complessive nelle Regioni con popolazione fino a 2-3 milioni di abitanti e anche la tendenza generale a un modello di spesa complessiva per abitante che è continuamente decrescente al crescere della popolazione.

2.2. La relazione tra spese e reddito.

La spesa pro-capite complessiva delle Regioni mostra una marcata relazione inversa rispetto al reddito (vedi la **Figura 2**). Si osserva anche la forte variabilità relativa nelle diverse Regioni. Tra le 8 Regioni con reddito inferiore alla media nazionale, le spese pro-capite variano da un minimo di 1.974 euro per abitante nelle

Marche a un massimo di 2.666 euro in Molise. Tra le 7 Regioni a reddito più elevato, si ha un valore minimo di 1.790 euro per la Lombardia e un valore massimo di 2.220 euro in Liguria.

E' interessante anche rilevare come le differenze sono

- maggiori nelle spese sostenute da programmi di trasferimenti vincolati (che variano da 262 euro per abitante in Lombardia, a 537 euro in Campania, a 983 euro in Molise);

- minori per la spesa sanitaria (che varia da 1.207 in Basilicata a 1.497 euro in Liguria) e,

- quasi nulle per le spese autonome finanziate con risorse proprie (che variano da 221 euro per abitante in Lombardia a 348 euro nelle Marche, dove sono però sostenute da un rilevante intervento di sforzo fiscale discrezionale).

Per le tre grandi categorie di spesa alla nostra attenzione, si rilevano informazioni che integrano quelle associate alla relazione tra spese e popolazione. Si rileva infatti che:

(i) la spesa sanitaria mostra una leggera relazione positiva con il reddito pro-capite. Date le regole di formazione del fabbisogno, questa relazione positiva può essere imputata al fatto che le Regioni più ricche (del Nord) sono anche quelle a cui è stata riconosciuta una maggiore costosità per la maggiore incidenza della popolazione anziana sul totale della popolazione. La struttura del finanziamento non rileva in questo andamento della spesa sanitaria dato che, ancora oggi, i trasferimenti statali sono computati per differenza tra il fabbisogno netto e il gettito dei tributi dedicati al finanziamento della spesa sanitaria (l'IRAP, l'addizionale IRPEF e L.8 dell'accisa sulla benzina). La **Figura 3** evidenzia la complementarietà dei tributi propri e del trasferimento statale nel finanziamento della spesa sanitaria.

(ii) le spese autonome mostrano una relazione inversa rispetto al reddito. In esse si sommano diverse fonti di finanziamento: il gettito dei tributi e delle entrate proprie non dedicate alla sanità (accisa sulla benzina, tassa automobilistica, tributi minori, entrate extra tributarie e sforzo fiscale) e la quota del fondo perequativo non finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria. La prima fonte si presenta con una relazione positiva tra gettito e reddito (vedi la **Figura 4**); la seconda (costituita dai trasferimenti soppressi S2 e S3) si presenta con una relazione fortemente negativa rispetto al reddito. La somma delle due componenti genera ancora una relazione che è significativamente negativa in corrispondenza ai più bassi livelli di reddito e diventa solo leggermente negativa, quasi piatta per gli intervalli di reddito superiore al valore medio nazionale.

(iii) le spese associate ai trasferimenti a specifica destinazione si caratterizzano pure esse per una relazione negativa tra spese e reddito pro-capite. I trasferimenti a

specifica destinazione possono essere raggruppati in relazione ai loro caratteri. In questa sede si distingue tra quelli rientranti nella lettere (c1) e (c2) e quelli rientranti sotto le lettere (c3) e (d). La relazione negativa è più accentuata per il primo gruppo che non per il secondo gruppo (si veda la **Figura 5**); quest'ultimo, infatti, sembra originare, oltre che da obiettivi redistributivi quali quelli dei programmi finanziati dall'Unione Europea, anche da circostanze occasionali e non ripetitive, quali le calamità naturali o altri interventi concentrati in prevalenza nel settore delle spese in conto capitale.

2.3. La relazione tra entrate e reddito

Il totale delle entrate regionali, al pari delle spese complessive, mostra una forte correlazione negativa con il reddito regionale (vedi **Figura 6**). Tale andamento (che vede una differenza nelle entrate pro-capite di 870 euro tra Molise e Lombardia) deriva da una relazione positiva tra entrate proprie (che variano da 442 euro per abitante in Calabria fino a 1.098 euro in Lombardia) e reddito, che è più che compensata dall'andamento dei trasferimenti statali (che variano da un minimo di 634 euro per abitante in Lombardia fino a un massimo di 2.109 euro in Molise). E' interessante rilevare che la relazione inversa tra trasferimenti statali e reddito vale per tutte le categorie di trasferimenti, sia quelli di finanziamento generale, sia quelli a specifica destinazione.

2.4. La persistenza nel tempo degli obiettivi ridistributivi

I dati della finanza regionale 2003 presentati nei precedenti paragrafi mostrano che l'intervento dello stato attraverso i programmi di trasferimento si ispira a forti obiettivi di redistribuzione territoriale. La redistribuzione è in parte finalizzata a garantire obiettivi di uniformità nelle prestazioni dell'assistenza sanitaria; si concretizza in parte attraverso programmi di trasferimento diretti a contrastare le differenze che emergerebbero nelle spese per effetto delle diversità nei gettiti tributari; si concretizza infine in parametri di assegnazione dei trasferimenti con vincolo di destinazione che sembrano essere definiti avendo in mente, in modo esplicito, i differenziali di reddito pro-capite delle diverse Regioni.

Questa impostazione, come abbiamo già ricordato, sembra essere nel DNA del nostro sistema di finanza regionale. I dati della Tabella 2 riportano per il 1973 l'importo del fondo ex art. 9 della legge 281/1970, per il 1995 i trasferimenti soppressi con l'art. 3 della legge 549/1995 e per il 2003 i trasferimenti vincolati. Gli importi medi per abitante nei tre anni sono molto diversi e un po' diversa è anche la loro incidenza sul totale delle risorse regionali nei tre anni: si tratta di 20.000 lire nel 1973, 119 euro nel 1995 e 370 euro nel 2003. Fatta uguale a 100 la media pro-capite dei trasferimenti soppressi nei tre anni 1973, 1995 e 2003 emerge la forte analogia del contenuto redistributivo dei trasferimenti erariali nei tre anni. La Lombardia è in tutti gli anni la Regione con l'indice più basso, pari al 66, 63 e 68% della media nazionale. All'estremo

opposto dello spettro stanno sempre il Molise e la Basilicata con indicatori compresi, nei tre anni tra il 220 e il 230% della media nazionale.

Le quote di tutte le Regioni sono relativamente stabili lungo i 30 anni di storia della finanza regionale, come se il modello di redistribuzione fosse guidato da una stabile strategia di intervento. E' interessante rilevare che i dati del 2003 e la stabilità che essi rappresentano rispetto al passato, sono il frutto di un grande numero di programmi di intervento che si esprimono in centinaia di capitoli sui bilanci delle Regioni.

Tabella 2. Indice dei trasferimenti pro-capite a specifica destinazione nel 1973, 1995 (soppressi) e nel 2003.

Indice nazionale = 100

	Trasferimenti 1973	Trasferimenti 1995	Trasferimenti 2003
Piemonte	86	87	89
Lombardia	66	63	68
Veneto	85	68	87
Liguria	88	118	96
Emilia-Romagna	93	86	77
Toscana	90	97	82
Umbria	136	122	120
Marche	112	89	81
Lazio	77	109	85
Abruzzo	165	131	168
Molise	246	224	255
Campania	122	115	139
Puglia	134	115	114
Basilicata	223	226	242
Calabria	169	206	175
Italia	100	100	100

La **Figura 7** mostra i valori pro-capite dei trasferimenti statali in relazione al reddito regionale in diverse epoche della finanza regionale italiana. Essa conferma che nei rapporti tra Stato e Regioni esiste e persiste nel tempo uno stabile modello redistributivo. Deriva da questa stabilità un suggerimento di grande cautela rispetto alla indicazione, molto generale e senza qualificazioni, proposta dal terzo comma dell'art. 119, sulla "assenza vincoli di destinazione" che sembra regolare i fondi finalizzati alla perequazione.¹

¹ Le elaborazioni sui conti consuntivi delle Regioni per il 2003 sono state compiute da un gruppo di funzionari della Regione Lombardia composto da Elide Marelli (coordinatrice), Valentina Brunelli, Simona Comolli e Gianluca Carnevale.

I dati dei gettiti dei tributi propri sono stati integrati con informazioni provenienti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per rimediare alle diversità di criteri che le Regioni utilizzano nella registrazione degli accertamenti di entrata. Sono stati altresì isolati gli effetti dello sforzo fiscale sull'IRAP e sull'addizionale IRPEF attuato in autonomia da alcune Regioni. I dati delle

3. Funzioni, spese e regole di finanziamento

Il lungo excursus sulla finanza regionale del 2003 ha consentito di rileggerne le proprietà alla luce dei criteri che la Costituzione del 2001 offre in materia di compiti assegnati alle Regioni e di vincoli che condizionano l'operare del criterio principale della perequazione indicato al comma 3 dell'art. 119, la perequazione della capacità fiscale. Seguendo le indicazioni della teoria del federalismo fiscale, la appropriata struttura di finanziamento deve essere definita in relazione al diverso potere di ingerenza del governo centrale nell'attività degli organi decentrati. L'ingerenza sarà massima per gli interventi di cui al comma 5 dell'art. 119; sarà molto elevata per le attività che devono sottostare al principio della uniformità delle prestazioni; sarà minore per quelle attività governate dal regime della competenza concorrente (con l'esclusione di quelle rientranti nella tutela della lettera m) del comma 2 dell'art. 117); potrà essere ancora minore per le attività governate dal regime della competenza esclusiva delle Regioni (sempre escludendo quelle rientranti nella tutela della lettera m)).

Il diverso grado di ingerenza deve trovare corrispondenza in una diversa interazione tra le due grandi categorie di strumenti di finanziamento: da un lato tributi propri (con o senza esercizio di autonomia impositiva), entrate extra-tributarie e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e, dall'altro, i trasferimenti statali assegnati con motivazioni perequative o per altri obiettivi di politica economica.

Laddove è minore il grado di ingerenza ammissibile (per le attività regolate dal regime della competenza legislativa concorrente o esclusiva), sarà maggiore il ricorso a fonti di entrata propria e all'esercizio dell'autonomia impositiva e sarà minore l'intensità della perequazione della capacità fiscale. Per le spese corrispondenti a questi ambiti di ingerenza limitata, sembra improprio, e forse non consentito, l'utilizzo di criteri ispirati alla valutazione dei fabbisogni: l'utilizzo del criterio della perequazione della capacità fiscale fissato dal comma 3 dell'art. 119 della nuova Costituzione, risolve i problemi della perequazione.

entrate extra-tributarie sono state depurati delle duplicazioni delle partite finanziarie (concessione e riscossione di crediti). Le entrate proprie sono quindi classificate in tre categorie: (a) entrate tributarie vincolate al finanziamento della sanità; (b) entrate tributarie non soggette a vincoli di destinazione; © entrate tributarie risultanti dall'esercizio dell'autonomia impositiva (extra-gettiti).

I dati dei trasferimenti (dello Stato e dell'Unione Europea) registrati dalle Regioni nei loro bilanci sono stati depurati dalle operazioni straordinarie di ripiano dei debiti relative a sanità, trasporti, ecc. e dalle partite di giro. Tutti i trasferimenti, per ciascuna Regione, sono stati assegnati a una diversa categoria in relazione alle spese nelle materie attribuite alla competenza esclusiva o concorrente, considerando anche le finalizzazioni di cui alla lettera m) e al comma 5 dell'art. 119. I dati sono disponibili in tutti i loro dettagli per 14 Regioni; i dati mancanti della Regione Abruzzo sono stati ricostruiti sulla base di quelli contenuti nel bilancio 2001.

Laddove il grado di ingerenza è più elevato (per le attività regolate dal principio di uniformità fissato dalla lettera m) del comma 2 dell'art. 117), saranno meno cogenti le ragioni per l'utilizzo di tributi propri e per l'esercizio dell'autonomia tributaria. Non si può escludere il ricorso a tributi propri o a partecipazioni, ma essi non svolgerebbero alcuna utile funzione, stante che lo stato dovrebbe comunque finanziare le differenze fino al pieno pagamento dei costi delle prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale. Non si può escludere in queste circostanze che si rendano appropriati, nonostante l'apparente impedimento del comma 3 dell'art. 119 (l'espressione "senza vincoli di destinazione"), vincoli di destinazione sulle risorse trasferite.

Laddove il grado di ingerenza è massimo, perché la sovranità sugli interventi è collocata sullo stato o su organismi internazionali (come è il caso degli interventi diretti al riequilibrio territoriale o degli interventi discendenti dal bilancio dell'Unione Europea), il finanziamento tributario è del tutto inappropriato e per gli interventi potrebbe essere richiesto il cofinanziamento alle risorse proprie delle Regioni oltre che dello stato nazionale.

Sembra però in ogni caso esclusa dalla aderenza ai dettati costituzionali la straordinaria (elevata ed eccessiva) segmentazione delle fonti di finanziamento realizzata, come avviene oggi, attraverso miriade di programmi di spesa definiti dal legislatore nazionale ed anche il permanere di altrettanto numerosi criteri di riparto delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato. Giova ricordare che la eccessiva segmentazione delle fonti di finanziamento e l'attribuzione di vincoli di destinazione sono, anche in paesi federali, fonte continua di controversia tra governi centrali e governi periferici.

4. Divagazioni, con un po' di semantica (da rivedere).

Per entrare gradualmente nel merito delle proposte di attuazione della nuova Costituzione è utile un *detour* su alcune questioni semantiche, spesso fonte di confusione.

Sulla nozione di perequazione. La nozione di perequazione ha diversi e, a volte, contrastanti, significati.

Un primo significato è quello usuale della teoria finanziaria: alle circoscrizioni a più basso reddito pro-capite (e quindi a basi imponibili pro-capite più basse) spettano quote di un fondo perequativo diretto a ridurre (o eliminare) le conseguenze del più basso reddito, integrando quindi i gettiti dei tributi propri con fondi provenienti dal bilancio statale. La perequazione può essere completa (tutte le circoscrizioni si ritrovano, dopo la perequazione, con le stesse risorse per abitante) o incompleta (le

differenze di risorse che originano dalle diversità delle basi imponibili vengono ridotte ma non eliminate dai trasferimenti statali).

Un secondo significato, spesso presente nel dibattito italiano discende dalla considerazione della storia dell'intervento dello stato sul territorio prima del decentramento di funzioni, un caso tipico questo del nostro ordinamento dove il federalismo fiscale si esprime come un processo di trasferimento di poteri dal centro verso la periferia. In questo caso è possibile, spesso si è verificato, che le spese effettuate dallo stato unitario prima del trasferimento delle funzioni non rispondessero a precisi modelli o a precisi e rigorosi criteri di distribuzione regionale. Il decentramento, che normalmente si avvia con il mantenimento dei livelli di spesa storica, implica risorse pro-capite maggiori in una regione rispetto ad un'altra. Le differenze possono sussistere anche dopo che si è tenuto conto delle diverse caratteristiche della popolazione o del territorio serviti. Tali differenze non hanno giustificazione e spesso viene richiesto che la distribuzione dei finanziamenti statali venga perequata, venga resa cioè meno differenziata rispetto alle differenze che sussistevano prima del decentramento.

In ambedue i casi la perequazione è riduzione (o annullamento) delle differenze. Nel primo caso la perequazione fa riferimento ai gettiti dei tributi propri (influenzati dalle differenze nelle basi imponibili). Nel secondo caso fa riferimento ai livelli delle spese (le spese storiche che, in un dato momento, non vengono considerate come il risultato di una valutazione oggettiva dei bisogni dei diversi territori).

In sintesi si può dire che le regioni ricche non amano *mai* la perequazione nel primo senso e che le regioni povere *spesso* non amano la perequazione nel secondo senso.

Si possono recuperare i "bisogni" come elemento guida della perequazione ? A questa domanda viene spesso risposto che la nuova Costituzione indica una sola regola di perequazione: ridurre (o annullare) i differenziali nelle risorse per abitante generati dalla diversa capacità fiscale. E' evidente che la perequazione della capacità fiscale non è compatibile con l'esistenza di programmi per i quali il governo centrale deve rispettare i vincoli indicati dalla lettera m). Tutta l'esperienza della gestione del d.lgs. 56/2000 mostra che è praticamente impossibile fare convivere il criterio della perequazione della capacità fiscale con la definizione di bisogni basata su indicatori oggettivi della domanda. Se la programmazione della spesa sanitaria è basata su indicatori quali la popolazione (ponderata con indicatori di morbilità), ha poco senso sovrapporre ad essi un ulteriore criterio che genera assegnazioni finanziarie potenzialmente incompatibili con quelle che derivano dalla applicazione del criterio dei bisogni.

Le Costituzioni non sono quasi mai trattati di finanza pubblica e difficilmente esauriscono la lista degli strumenti necessari per realizzare gli obiettivi propri di un sistema di federalismo fiscale. La Costituzione italiana del 2001 non fa eccezione a questa regola: avendo indicato una pluralità di obiettivi non raggiungibili con un unico strumento, si deve ritenere che essa meriti di essere interpretata vuoi cancellando qualche obiettivo, vuoi integrando la lista dei criteri attuativi e dei corrispondenti strumenti. Le Costituzioni sono tradizionalmente più note per la fissazione di diritti e di obiettivi che non per la elencazione di strumenti. Si deve quindi ritenere che il rispetto della lettera m) e le indicazioni di cui al comma 5 dell'art. 119, sono obiettivi forti della nuova Costituzione che non possono essere cancellati, ma sono anche obiettivi che non possono essere perseguiti con gli strumenti previsti dai commi 2 e 3 dell'art. 119. Per essi, si richiedono criteri di finanziamento basati su indicatori di fabbisogno e anche strumenti (quali i contributi specifici, anche a destinazione vincolata) che non sono espressamente indicati nella lista degli strumenti proposta dalla Costituzione.

Quali territori devono poter accedere al fondo perequativo ? Quale che sia l'estensione della applicazione del criterio della capacità contributiva, bisogna decidere quali saranno le regioni che possono accedere (o devono accedere) al fondo perequativo. Il terzo comma dell'art. 119 della Costituzione indica che il fondo perequativo è istituito "per i territori con minore capacità fiscale per abitante". Ma, minore di cosa? Minore del livello di capacità fiscale nella regione più ricca ? Minore del livello medio nazionale di capacità fiscale ? Minore del livello di capacità fiscale medio delle 3 (o 5, o 7) regioni più ricche ? Queste domande non riguardano solo aspetti quantitativi, ma sono dirette a fare emergere uno dei problemi di fondo del processo di decentramento previsto dalla Costituzione del 2001.

La perequazione tra ricchi. Le regioni ricche di un paese (Italia inclusa) non sono tutte ricche allo stesso modo. La capacità fiscale per abitante in Lombardia è superiore a quella del Piemonte, simile a quella dell'Emilia, superiore a quella del Veneto e della Toscana. Se il criterio è quello della perequazione della capacità fiscale, cosa fare delle diversità tra i ricchi ? Devono essere conservate o essere eliminate (o ridotte) dai modelli di perequazione ? Questa domanda, posta in termini un po' retorici, ci introduce a una delle questioni più complicate e delicate del processo di decentramento dei poteri.

Perequazione completa o incompleta ? Diamo per scontato che il criterio della perequazione della capacità fiscale si applica solo a un sotto-insieme, di dimensioni modeste, delle spese delle Regioni, per esempio solo al finanziamento delle spese generate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva o concorrente per le quali non si applicano i vincoli della lettera m) del comma 2 dell'art. 117. Con riferimento ai dati contenuti nella Tabella 1, si tratta delle spese descritte come $(S2+S5+S6+S7)$, circa

19,5 miliardi di euro, circa il 20% del totale della spesa regionale. Le quote del fondo perequativo devono tendere a eliminare le differenze che esistono nelle diverse regioni, ovvero devono tendere solo a ridurle? Si supponga che la somma venga interamente finanziata con tributi propri regionali. In questo caso, il gettito si distribuirebbe tra le regioni in modo molto diverso rispetto alla distribuzione attuale della somma dei finanziamenti statali ($S2+E5+E6$) e delle entrate tributarie (da E7 a E10). Le regioni ricche sarebbero favorite e le regioni povere danneggiate rispetto allo status quo.

Con un modello di perequazione fiscale completa, salvo la quota $E9$ derivante dall'esercizio dell'autonomia, si andrebbe verso un livellamento delle risorse pro-capite. Le regioni ricche si lamenterebbero perché una quota rilevante dei gettiti originati nel loro territorio deve essere trasferita a favore delle regioni povere. Ma anche le regioni povere avrebbero ragione di lamentarsi perché, nella situazione attuale, lo svantaggio di cui soffrono sulla distribuzione di ($E7+E8+E10$) è più che compensato dal vantaggio di cui godono nella distribuzione di ($S2+E5+E6$). Rispetto allo status quo, le regioni povere riceverebbero, nonostante la perequazione completa, meno risorse di quelle che ricevono attualmente.

Due diverse nozioni di perequazione, due diversi risultati. Spesso le regioni a più basso reddito ritengono che la distribuzione dei trasferimenti statali (in quanto commisurati alle spese sostenute dallo stato in qualche era precedente) non possa essere messa in discussione e che la perequazione deve riguardare solo i gettiti tributari esistenti e non anche quelli che sarebbero richiesti per il pieno finanziamento di un certo insieme di spese.

Vertical imbalance ratios e accountability. Nei testi italiani e no sul federalismo fiscale si trova spesso l'affermazione secondo cui la struttura finanziaria degli enti decentrati in Italia è divenuta, con il passare degli anni soprattutto a partire dal 1992, migliore, più efficiente, più coerente con le esperienze internazionali. Gli indicatori comunemente utilizzati a sostegno di questa affermazione sono i cosiddetti *vertical imbalance ratios* misurati dal rapporto tra entrate tributarie proprie e totale della spesa. Quanto più alto è questo rapporto, si dice, tanto più il sistema di federalismo fiscale è funzionale al requisito della responsabilizzazione o della *accountability*. A volte il rapporto viene calcolato includendo nel numeratore le quote del fondo perequativo se il totale del fondo è generato da una qualche compartecipazione al gettito dei tributi erariali. Questa proposizione è fonte di gravi equivoci quando la perequazione, qualche sia il criterio a cui si ispira, comporta che tutti gli enti (tutte le Regioni) ricevono quote del fondo perequativo. E' questo il caso, per esempio, dello schema di perequazione proposto originariamente dal d.lgs.56/2000. Con orgoglio il Comune di Milano afferma che finanzia la sua spesa corrente quasi interamente con le entrate tributarie ove queste sono definite per includervi anche il gettito della compartecipazione comunale al gettito

dell'IRPEF. Ora non c'è chi non veda che il gettito della compartecipazione è solo un acconto, una parte, un addendo dell'intero fondo perequativo assegnato al singolo ente. Fino a quando il gettito tributario e solo tributario non copre per intero le spese, non si può dire che il sistema favorisca la responsabilizzazione finanziaria delle amministrazioni regionali o locali. Se responsabilizzazione c'è, essa è legata alla esogeneità, rispetto ai comportamenti degli enti, dei trasferimenti statali (alla capacità dello stato di controllare e decidere ex-ante il livello dei trasferimenti) e non alla crescita della quota della spesa coperta da tributi propri.

Il disegno di un buon sistema di federalismo fiscale dovrebbe puntare a far sì che il maggior numero possibile di regioni si finanzi solo con il gettito di tributi propri. Questa regola implica che il sistema di federalismo fiscale dovrebbe basarsi, almeno per i territori più ricchi, sulla accettazione di differenze nei gettiti pro-capite e quindi sulla accettazione di differenze nei livelli delle spese non espressamente tutelate da norme o vincoli costituzionali.

Compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. Possono essere considerate con due diverse finalità. La prima è quella di natura squisitamente macro-economica: una parte del gettito di un tributo statale alimenta un fondo perequativo nazionale che viene poi ripartito tra le regioni sulla base di qualche criterio di perequazione, sia esso la perequazione (completa o incompleta) della capacità fiscale, oppure il finanziamento di “fabbisogni” determinati al centro (con l'intesa o no dei governi regionali). L'obiettivo di una procedura è quella di pre-definire l'entità delle risorse assegnate ai governi decentrati, le cui entrate saranno, nel complesso, la somma delle entrate da tributi propri più le entrate da compartecipazioni. In un certo senso, tale procedura – l'unica prevista dall'art. 119 della costituzione del 1948 – svolge la funzione di legare l'andamento della spesa all'andamento dei tributi (e dei tributi propri delle regioni e dei tributi statali). E' strumento di controllo macro-economico che rende i governi decentrati compartecipi degli andamenti congiunturali dell'economia, assoggettando le attività da loro finanziate all'andamento ciclico e di lungo periodo del sistema economico. Fa naturalmente molta differenza quali siano i tributi assegnati come tributi propri e quelli assegnati in compartecipazione.

La seconda accezione delle compartecipazioni è che i proventi delle compartecipazioni siano assegnati alle singole regioni laddove il gettito è prodotto (“riferibili al loro territorio” è la dizione utilizzata nel secondo comma dell'art. 119). In questo caso le compartecipazioni concorrono a finanziare l'attività di singole regioni e il loro gettito nelle singole regioni dovrebbe concorrere al computo del gettito pro-capite da perequare se il criterio di perequazione è la capacità fiscale, ovvero essere considerato come entrata da integrare se il criterio della perequazione sono i “bisogni”.

Le due accezioni possono coesistere in vari modi. Un'unica aliquota di compartecipazione destinata alle regioni può essere separata in due componenti, la prima da assegnare direttamente alle regioni dove il gettito è prodotto, la seconda diretta ad alimentare un fondo perequativo. In alternativa si può ipotizzare, la "stramberia" inventata con il d.lgs.56/2000, dove si simula uno schema di perequazione orizzontale con fondi provenienti per intero dal bilancio dello stato.

5. Tracce di un progetto per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Per dare concretezza alle possibili soluzioni al problema di costruire un sistema di federalismo fiscale, illustro alcune proposte (che ho anche scritto in una bozza di disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 che forse qui non presento), limitandomi alle sole questioni relative ai rapporti finanziari tra Stato e Regioni. La proposta si basa sull'assunto che, a regime, la riforma costituzionale dovrà essere compatibile con il formarsi di qualche differenziazione formale nei caratteri dell'offerta pubblica, nel trattamento dei cittadini ed anche nei livelli di spesa per abitante nelle diverse regioni. Tale carattere è un requisito fondamentale di un sistema di federalismo fiscale che deve ammettere – come ci ha insegnato R. Musgrave, uno studioso non iscrivibile al partito repubblicano-conservatore – l'esistenza di qualche differenziazione. Senza differenziazione non c'è sistema di federalismo fiscale e, a maggior ragione, non si dovrebbe usare la parola federalismo. Bisognerebbe tuttavia, prima di chiudere la partita con il federalismo fiscale, prendere atto che molti stati unitari, tra questi certamente l'Italia, si sono sviluppati consentendo la formazione di profonde differenze nell'offerta di beni pubblici nei diversi territori, molte delle quali originate interamente dai differenziali di capacità contributiva. Un buon sistema di federalismo fiscale, oltre a consentire il *matching* marginale tra preferenze e costi (l'essenza delle proposizioni teoriche sul tema, da A.Smith a W.Oates), cerca di governare le differenze prodotte dalle differenze di reddito.

Per le spese relative alle materie sottoposte alla lettera m) dell'articolo 117, la differenziazione potrà emergere solo in relazione a risorse acquisite da singole Regioni con aumenti della pressione tributaria decisi nell'esercizio dell'autonomia tributaria. Il finanziamento ordinario della sanità (e degli altri servizi pubblici che riguardano diritti civili e sociali) dovrà quindi essere orientato ai soli criteri del fabbisogno. La decisione politica cruciale a questo riguardo è l'espressione "livelli essenziali", in particolare se i "livelli essenziali" comportano, in termini aggregati un aumento, una riduzione o l'invarianza della spesa. La scelta del livello essenziale determinerà l'entità dei costi di produzione assistiti dall'intervento pubblico e quindi il livello della spesa che, nelle singole regioni, sarà finanziata dal centro.

Per le spese relative alle materie riconducibili al comma 5 dell'art. 119, i finanziamenti statali dovranno essere finalizzati a obiettivi di riequilibrio territoriale coerenti con il disegno della politica economica ad esse relativo, attraverso quote di fondo perequativo assegnate in base ad indicatori di bisogno. Tali finanziamenti già sono e ancora potranno essere soggetti a vincolo di destinazione. Tali spese sono, oggi, fortemente concentrate nelle regioni a più basso reddito. Per esse, gli obiettivi distributivi dovranno essere precisati, così come dovrà essere precisato se la redistribuzione territoriale deve essere gestita con l'utilizzo di tanti programmi di intervento e di trasferimenti specifici, ovvero se deve essere gestita con trasferimenti di risorse di tipo generale sulla base di criteri redistributivi di natura macro-economica, riprendendo gli schemi dell'art. 9 della legge 281 del 1970. Bisognerà decidere quanti e quali programmi di finanziamento dovranno (potranno) essere sottoposti a vincolo di destinazione e valutare se l'insieme dei finanziamenti debba (o possa) essere ricondotto a qualche oggettiva funzione inversa del reddito regionale per abitante o simili.

Per le spese relative alle altre materie, quelle che – per non essere vincolate né dalla lettera m) del secondo comma dell'art. 117, né dal quinto comma dell'art. 119 – dovrebbero ricadere nella disposizione del secondo e terzo comma dell'art. 119 che prevedono la presenza, a fianco dei tributi propri e delle partecipazioni ai tributi erariali, di quote di un fondo perequativo ispirato al criterio della perequazione della capacità fiscale. Come vedremo, queste disposizioni dovrebbero essere integrate per trattare in modo differenziato quelle attività regionali che realizzano obiettivi dichiaratamente redistributivi a favore delle regioni più svantaggiate.

5.1 Un quadro aggregato.

La segmentazione delle entrate e delle spese regionali rappresentata nella Tabella 1 è probabilmente incompatibile con le indicazioni della nuova Costituzione. Le relazioni tra entrate e spese dovrebbero essere ridisegnate, con una nuova e diversa segmentazione, sulla base degli argomenti fin qui presentati. Una ipotesi è quella rappresentata nella parte inferiore della Tabella 3 (che nella parte superiore ripropone esattamente i dati della Tabella 1). Secondo questa schema:

- le spese sanitarie sono interamente finanziate dall'intero gettito dell'IRAP (il gettito lordo del d.lgs.447) e dall'accisa sulla benzina (o quale altro si voglia tributo) e dal provento della partecipazione al gettito dell'IVA il cui riparto tra Regioni avviene solo sulla base di un criterio del "fabbisogno";

- le spese rientranti nei disposti del comma 5 dell'art. 119, interamente finanziate da trasferimenti dello Stato e della UE;

Tabella 3: Struttura attuale e struttura riformata del bilancio delle Regioni a statuto ordinario nel 2003

LA STRUTTURA ATTUALE

ENTRATE		miliardi di euro	SPESE	miliardi di euro	
E1	Trasferimenti statali per compartecip. IVA	32,9	Spesa sanitaria	63,4	S1
E2	IRAP, gettito standardizzato	28,8	Spese autonome, corrispondenti ai trasf. soppressi con il d.lgs.56/2000 finanziate con la comp. IVA	0,3	S2
E3	Addizionale IRPEF, gettito standardizzato	4,5	Spese autonome corrispondenti ai trasf.soppressi con la legge n.549/95, finanziate con la comp. IVA	2,5	S3
E4	Trasferimenti Stato e U.E., vincolati	10,4	Spese assegnabili al comma 5 dell'art. 119	10,4	S4
E5	Trasferimenti ex art. 7 legge 59/1997	2,0	Spese per funzioni trasferite, ex art. 7 L.59/1997	2,0	S5
E6	Trasferimenti statali specifici	6,5	Spese assegnabili alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni	6,5	S6
E7	Accisa benzina, standardizzato	2,2	Spese autonome	10,7	S7
E8	Tassa automobilistica, gettito standardizzato	4,0			
E9	Tributi propri, gettito da sforzo fiscale	1,4			
E10	Altre entrate e tributi propri minori non perequati	3,1			
Totale entrate		95,8	Totale spese	95,8	

Nota: Nella struttura attuale il gettito standardizzato di E2, E3, E7, E8 definisce la capacità contributiva (il gettito) da perequare.

LA STRUTTURA RIFORMATA

ENTRATE		miliardi di euro	SPESE	miliardi di euro	
E1	Compartecip. IVA = E1	32,9	Spesa sanitaria	63,4	S1
E2	IRAP, gettito standardizzato = E2	28,8			
E7	Accisa benzina, q.b. = circa E7	1,7			
E4	Trasferimenti Stato e U.E., vincolati = E4	10,4	Spese assegnabili al comma 5 dell'art. 119, finanziate con trasferimenti vincolati	10,4	S4
E3	Addizionale IRPEF	4,5	Spese autonome fortemente redistributive	2,5	S3
E8	Tassa automobilistica, q.b. = circa 8A	4,5	Spese autonome moderatamente redistributive	6,5	S6
E9	Tributi minori e altre entrate proprie	3,1			
E10	Tributi propri, gettito da sforzo fiscale	1,4			
E11	Fondo perequativo, per trasferim.soppressi, pari a (E5 + E6)	8,5	Spese autonome senza contenuti redistributivi	13,0	S2, S5, S7
Totale entrate		95,8	Totale spese	95,8	

- per quanto riguarda il finanziamento delle altre spese, si può ipotizzare di istituire un fondo perequativo di entità inizialmente pari ai trasferimenti statali specifici, oggi ricevuti dalle Regioni, che verrebbero soppressi. Il complesso delle spese autonome sarebbe così finanziato dai tributi propri (addizionale IRPEF, tassa automobilistica, tributi minori, entrate extra-tributarie), dallo sforzo fiscale e dalle quote di un fondo perequativo da assegnare sulla base del criterio della perequazione incompleta della capacità fiscale.

5.2 Criteri per la perequazione

Per definire in modo più preciso i criteri di riparto del fondo perequativo, bisogna considerare una peculiarità della categoria delle spese che sono state definite come “spese autonome”. In esse si identificano almeno due sotto-categorie:

- quella delle spese che rientrano nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni (la voce SCE della tabella 3) finanziate oggi con il gettito dei tributi propri e dei trasferimenti specifici senza vincolo di destinazione che si distribuiscono sul territorio in relazione sia al gettito dei tributi propri, sia ai criteri di assegnazione dei contributi specifici, complessivamente con una modesta relazione negativa rispetto al reddito pro-capite regionale.

- quella delle spese che sono finanziate con i trasferimenti, senza vincolo di destinazione, risultanti dalla differenza tra i trasferimenti soppressi dalla legge 549 del 1995 e il gettito dell'accisa sulla benzina assegnata alle Regioni con la stessa legge; tali spese, ormai indistinte nei bilanci delle regioni, si caratterizzano per una fortissima funzione redistributiva, già descritta nel paragrafo 2, con una fortissima correlazione negativa rispetto al reddito pro-capite regionale.

Il riparto del fondo perequativo dovrà tenere presente i problemi connessi alle due categorie di spesa autonoma.

5.2.1 La perequazione incompleta della capacità fiscale. Relativamente al primo insieme di spese autonome, il disegno del criterio di riparto fa emergere i delicati problemi già affrontati nel d.lgs.56/2000 che tuttavia si presentano in modo diverso stante il fatto che su tali spese non si presentano più i vincoli di uniformità delle prestazioni e che esse non includono quelle spese dirette agli obiettivi di riequilibrio territoriale. Le risorse del fondo perequativo, che risulta per le Regioni di oggi, di entità relativamente modesta, pari a circa 8,5 miliardi di euro, dovrebbero essere assegnate solo in vista della perequazione della capacità fiscale per abitante (ovvero del gettito per abitante dei tributi assegnati alle Regioni per il finanziamento delle relative spese). Quale perequazione: completa o incompleta? Nell'assunto che la nuova Costituzione del 2001 non voglia esattamente riprodurre il modello di uniformità formale in tutte le

regioni degli ordinamenti di spesa in materia di fornitura di beni e servizi pubblici non riguardanti i diritti civili e sociali, si dovrebbe optare per uno schema di perequazione incompleta, sul tipo di quella che caratterizza il d.lgs.56/2000.

Prima di entrare nel merito della intensità della perequazione è però utile porre il problema di quanti e quali territori debbano essere, a regime, definiti autosufficienti, capaci quindi di finanziare queste spese con le sole entrate proprie regionali. Questa è una scelta squisitamente politica. Con una finzione letteraria, si potrebbe ipotizzare che le cinque regioni più ricche (Lombardia, Emilia, Veneto, Piemonte e Toscana), dovrebbero partecipare al riparto del fondo perequativo solo con una quota capitaria uniforme ottenuta dividendo l'importo dei trasferimenti soppressi per la popolazione complessiva delle cinque regioni. Così facendo i differenziali di risorse pro-capite prodotti dal gettito dei tributi propri sarebbero mantenuti inalterati tra le cinque regioni più ricche. La risposta alla domanda se il fondo perequativo debba ridurre i differenziali dei gettiti dei tributi propri tra le regioni più ricche segna la divisione tra un sistema di federalismo fiscale e la finanza di uno stato unitario.

Sulla intensità della perequazione, sembra ragionevole che, avendo finanziato in base ai fabbisogni più del 75% della spesa regionale, essa potrebbe assumere valori notevolmente più bassi di quelli incorporati nel d.lgs.56/2000. Su questo vedi infra.

5.2.2. La salvaguardia di alcuni contenuti redistributivi dei trasferimenti statali.
La ragione di fondo della mancata accettazione degli esiti del d.lgs.56/2000, così come espressi del dpcm del maggio 2004 relativo al riparto per il 2002, da parte soprattutto delle Regioni meridionali riguarda un presunto eccesso di redistribuzione delle risorse a favore delle Regioni più ricche e contro le regioni a più basso reddito. Tale risultato è stato, da gran parte dei commentatori, attribuito allo schema di incompleta perequazione della capacità fiscale disposto dal d.lgs.56/2000, il parametro $b = 0,9 < 1$. Nulla di più erroneo. Il fatto vero è che il dpcm del maggio 2004 è stato fatto in violazione del d.lgs.56/2000 e del d.lgs.447/1997 i quali salvaguardavano al 100% le risorse risultanti dalla differenza tra i trasferimenti soppressi dalla legge 549 del 1995 e il gettito dell'accisa sulla benzina assegnata alle Regioni con la stessa legge; risorse che, lo ripeto, si caratterizzano per una fortissima correlazione negativa rispetto al reddito pro-capite regionale. Il dpcm del maggio 2004 ha ritenuto di includere tali trasferimenti in quelli da assegnare, a regime, sulla base di una quota capitaria uniforme. E' stato questo fatto (oltre agli errori di stima delle regressioni semi-logaritmica tra spese e popolazione) e non la incompleta perequazione della capacità fiscale che ha reso infelici i Governatori di Puglia e Campania e fatto scrivere, a qualche collega, pagine altrettanto infelici. Ho mostrato altrove che, senza questo errore, la redistribuzione a favore delle regioni a più alto reddito, sarebbe stata di importo trascurabile. Solo per citare un esempio, le risorse della Regione Campania con l'applicazione corretta del d.lgs.56

sarebbero aumentate del 12,14% che si confronta con una crescita del 12,29% che si sarebbe avuta in assenza del decreto.

Considerazione analoghe, con diverso peso potrebbero farsi per l'insieme dei programmi che abbiamo definito come assegnabili alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni e che sono oggi finanziati con trasferimenti specifici.

Si pone quindi la questione di come, tecnicamente, si possono salvaguardare i contenuti redistributivi dei programmi di spesa (il fondo ex legge 549 del 1995 e i fondi oggi a specifica destinazione, rispettivamente alle lettere S3 e S6 della Tabella 3), che possono essere soppressi in attuazione della nuova Costituzione e sostituiti con quote di un fondo perequativo senza vincoli di destinazione.

5.2.3 Una soluzione integrata delle due questioni. Pur consapevole che le formule di riparto non sono molto amate dalla politica e dall'amministrazione italiana, risulta agevole costruire un sistema di perequazione incompleta della capacità fiscale (sempre e solo per le risorse destinata a finanziare le spese rientranti nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni) che, allo stesso tempo, tenga in considerazione le proprietà finanziarie di un sopprimendo programma di trasferimenti di cui si vuole conservare traccia.

L'importo del fondo perequativo. Le risorse disponibili per realizzare la perequazione sono pari all'importo dei programmi di trasferimento che verrebbero soppressi con un ipotetico nuovo provvedimento. Tale fondo è pari alla somma della attuale compartecipazione IVA E1 (pari, nella Tabella 3, a 32,9 miliardi) + l'importo dei trasferimenti E5 e E6 da sopprimere (pari, nella Tabella 3 a 8,5 miliardi). La scelta del modello di riparto. Il riferimento è il modello formale del d.lgs. 56/2000 opportunamente emendato. Dovrebbe essere in particolare soppressa la quota di correzione per la dimensione demografica, essendo le maggiori spese delle regioni di minori dimensioni già pienamente incorporate nei trasferimenti rappresentati in Tabella 3, dal valore S3

Le quote delle risorse statali da assegnare alle regioni risulterebbero dalla somma di diversi addendi che concorrono al pieno finanziamento della spesa sanitaria, al riconoscimento del ruolo delle entrate proprie, alla perequazione nei suoi due aspetti descritti sopra (riduzione delle differenze ingiustificate e perequazione della capacità fiscale), al riconoscimento del contenuto redistributivo meritorio di alcuni programmi di trasferimenti soppressi. In particolare le quote del fondo perequativo si caratterizzano:

(a) per il finanziamento integrale del fabbisogno sanitario. Quindi il totale della spesa riconosciuta dalla programmazione sanitaria meno il gettito dell'IRPEF lorda e dell'accisa sulla benzina). Di conseguenza,

(b) la perequazione delle capacità fiscali si applicherebbe solo alla somma dei gettiti dei tributi non assegnati al finanziamento della spesa sanitaria (quindi E3+E8+E9), con l'esclusione del gettito derivante dallo sforzo fiscale;

(c) le quote del fondo perequativo di ciascuna regione sarebbero la somma di vari addendi:

- 1. la differenza tra fabbisogno sanitario e il gettito di IRAP e accisa**
- +
- 2. un termine costante, pari alla media nazionale pro-capite dei programmi di trasferimento non considerati nel successivo addendo 4**
-
- 3. le quote di trasferimento implicite risultanti dalla perequazione, influenzate dalla standardizzazione del gettito dei tributi propri perequati e dal valore del parametro *b***
- +
- 4. le quote di “rispetto” dei contenuti redistributivi dei programmi di trasferimento soppressi (S2, S3, S5 e S6) ottenute con la applicazione di diversi parametri *d*, aventi valore diverso in relazione al merito redistributivo dei diversi programmi di trasferimento soppressi.**

La Tabella 3, nella sua parte bassa “Struttura riformata”, può dare l'impressione che esistano due diversi fondi perequativi E1 e E11. In realtà il fondo perequativo può essere unico nell'ipotesi che il finanziamento della spesa sanitaria avvenga senza un esplicito vincolo di destinazione. Si avranno invece due fondi separati se la programmazione sanitaria dovesse vietare la possibilità, per ogni regione, di livelli di spesa sanitaria inferiori a quelli definiti centralmente. Non è ovvio, dal testo costituzionale quale siano le precise implicazioni finanziarie della lettera m), se sia cioè ammesso o no, per le spese corrispondenti, introdurre un vincolo di destinazione. Le risorse complessive che affluiscono ai bilanci di ogni Regione sono quindi pari a:

$$\begin{aligned} & \textbf{fabbisogno sanitario} \\ & + \\ & \textbf{il gettito di tutti i tributi propri (compresi gli effetti dello sforzo fiscale)} \\ & + \\ & \textbf{le quote del fondo perequativo} \end{aligned}$$

Nel capitolo 5 del mio *L'esperienza italiana di federalismo fiscale* presento alcune simulazioni sulla redistribuzione territoriale delle risorse che si realizza con i diversi valori dei parametri:

- \underline{b} (compreso tra 0 e 1), che definisce il grado di completezza della perequazione della capacità fiscale;
- $\underline{d1}$ e $\underline{d2}$ entrambi compresi tra 0 e 1, che ponderano il merito redistributivo di due categorie di programmi di trasferimenti soppressi, rispettivamente S3 e S6. Ai programmi S2 e S5 viene assegnato un peso pari a zero: essi entrano quindi nella formula di riparto attraverso il termine costante.

Operando congiuntamente sull'uno e sull'altro si possono costruire soluzioni:

- che si avvicinano al modello attuale di distribuzione territoriale delle risorse finalizzate al finanziamento delle spese autonome, ovvero
- che si discostano dal modello attuale in misura più accentuata.

La **Figura 8** illustra gli effetti prodotti da qualche combinazione dei valori di \underline{b} e di \underline{d} sulla relazione tra risorse e reddito pro-capite prima e dopo la perequazione.

6. Due riflessioni conclusive.

E' utile, avviandoci alla conclusione, interrogarsi su quale sia il giudizio complessivo che un lettore o un interprete può dare del nuovo testo costituzionale (e di quello in fieri che, giova ricordarlo, non è molto dissimile da quello esistente). Chi vede in esso la proposta iniziale per una organizzazione sociale di rottura nei confronti dello stato unitario (come si potrebbe desumere dal termine federalismo che viene spesso utilizzato per descriverne i contenuti) tenderebbe a favorire soluzioni che riproducano i caratteri di uno stato federale, in particolare le differenze formali di trattamento del cittadino con conseguenze sui livelli di spesa e di tassazione. Chi pensa che, se la nuova Costituzione avesse voluto essere un elemento di riforma o di rottura, avrebbe dovuto espressamente affrontare la questione finanziaria; poiché ciò non è avvenuto (né si prevede che avvenga) il disegno costituzionale si prospetta solo come una fase ulteriore del processo che si è sviluppato in Italia dai primi anni Cinquanta: quello della dissociazione tra le decisioni di spesa e le decisioni di finanziamento.

Nonostante le diverse affermazioni di molti studiosi (centrate sui problemi di efficienza nella allocazione delle risorse), non c'è quasi nulla nella teoria del federalismo fiscale, così povera di valutazioni distributive (forse nella presunzione che la distribuzione del reddito sia un problema risolto dal governo centrale), che possa essere di qualche utilità per gestire la transizione di uno stato unitario verso uno stato con connotati di stato federale. Avremo tributi propri, regole di perequazione, senati federali, lunghe discussioni sulla assegnazione di basi tributarie, ma non vedo da dove possa emergere la capacità di inserire in uno stato unitario (nel quale peraltro molti di noi sono nati e vissuti felicemente) quegli elementi di rottura, di competizione, di disparità di trattamento, di disordine regolato che sono propri delle istituzioni e delle

regole di vita di uno stato federale che si fosse costruito per aggregazione di stati indipendenti.

Il federalismo fiscale costituisce un insieme interessante di proposizioni teoriche; nasce, lo ricordo, in uno stato federale per la affermazione che le differenze di trattamento dei cittadini residenti nei diversi stati della federazione generavano inefficienze ed erano comunque troppo elevate meritando di essere ridotte con l'azione del governo federale. Le sue strutture logiche non fanno differenza se esso viene costruito bottom-up oppure top-down. Le straordinarie difficoltà che si rilevano nel nostro paese, anche tra gli studiosi, a definire una base comune di ragionamento dimostrano che, in assenza di eventi esterni traumatici, cambiare la Costituzione riscrivendone interi articoli o capitoli, è stata e sarà una operazione poco saggia.

Infine, resta da valutare quale sia il rilievo dei tributi propri in un futuro, improbabile, sistema di federalismo fiscale e la rilevanza dell'impegno dedicato allo studio della appropriata struttura dei tributi regionali. Se sono cogenti le prescrizioni che la lettera m) del comma 2 dell'art. 117 pone sulla uniformità dei livelli delle prestazioni per la spesa sanitaria e presumibilmente anche per altri grandi comparti di spesa pubblica assegnabili alla competenza concorrente delle regioni; se valgono le disposizioni del comma 5 dell'art. 119 sugli obiettivi di riequilibrio territoriale, lo spazio per il finanziamento tributario della spesa regionale non può che essere molto modesto. Anche il gettito di un grande tributo, dedicato per il suo gettito standardizzato, interamente al finanziamento della sanità, presenta scarso rilievo pratico perché esso è solo un "acconto" su un totale di risorse che deve essere coperto come si voglia e che è richiesto per il finanziamento dei livelli delle prestazioni definiti politicamente. L'autonomia connessa ai tributi dedicati al finanziamento di spese il cui livello è fissato da qualche procedura governata dal governo centrale non può che essere nulla o molto modesta.

L'autonomia tributaria e i tributi regionali possono servire per il finanziamento delle spese oggi cosiddette "autonome", oggi di importo pari a circa 22 miliardi di euro finanziate per il 60% da entrate proprie e per il 40% da contributi specifici. Nelle spese sono peraltro incluse quelle associate a programmi che nel passato erano caratterizzati da forti contenuti redistributivi a favore delle regioni a più basso reddito.

Concludo, esprimendo la speranza di essere riuscito, con l'aiuto di qualche dato sulla finanza regionale di oggi, ad illustrare i problemi che la visionaria impostazione della nuova Costituzione pone agli studiosi.

Tavola 1. Entrate regionali nel 2003 - valori per abitante

Regione	Fondo perequativo	Tributi finanz. sanità	Altri tributi standard	Trasf. da sopprim	Trasf. specifici	Sforzo fiscale	Altre entrate	totale
	<i>G</i>	<i>TS</i>	<i>AT</i>	<i>WF</i>	<i>WNF</i>	<i>DT</i>	<i>ATE</i>	<i>E</i>
Piemonte	645	687	161	169	175	50	56	1.944
Lombardia	372	933	137	162	100	56	28	1.790
Veneto	507	762	147	149	188	40	39	1.833
Liguria	931	554	186	168	201	0	180	2.220
Emilia	576	800	161	177	121	0	51	1.885
Toscana	726	641	165	179	137	0	75	1.923
Umbria	866	486	213	255	209	22	39	2.091
Marche	674	602	172	179	135	120	92	1.974
Lazio	519	793	193	119	210	17	107	1.958
Abruzzo	895	411	211	360	290	0	62	2.230
Molise	1.126	173	344	354	629	0	40	2.666
Campania	935	281	178	139	398	0	69	2.000
Puglia	922	329	191	170	268	41	71	1.992
Basilicata	1.062	150	338	378	556	0	75	2.559
Calabria	1.097	129	313	265	410	0	78	2.292
Italia	672	630	176	164	213	28	64	1.956

Tavola 2. Spese regionali nel 2003 - valori per abitante

Regione	Spese sanità	Spese trasf. soppressi	Spese trasf. da sopprim.	Spese trasfer. specifici	Altre spese autonome	Totale spese	Totale spese autonome
	<i>FSN</i>	<i>X+Z</i>	<i>WF</i>	<i>WNF</i>	<i>Y</i>	<i>S</i>	<i>X+Z+Y</i>
Piemonte	1.324	34	169	175	243	1.944	277
Lombardia	1.298	9	162	100	221	1.790	231
Veneto	1.264	11	149	188	223	1.833	234
Liguria	1.479	76	168	201	297	2.220	373
Emilia	1.367	20	177	121	203	1.885	223
Toscana	1.359	27	179	137	222	1.923	249
Umbria	1.349	77	255	209	202	2.091	279
Marche	1.273	41	179	135	348	1.974	389
Lazio	1.306	61	119	210	264	1.958	325
Abruzzo	1.301	94	360	290	186	2.230	280
Molise	1.295	243	354	629	146	2.666	389
Campania	1.213	100	139	398	151	2.000	251
Puglia	1.248	98	170	268	209	1.992	307
Basilicata	1.207	256	378	556	163	2.559	419
Calabria	1.220	228	265	410	170	2.292	397
Italia	1.296	57	164	213	219	1.956	276

Figura 1 Spese pro-capite / popolazione

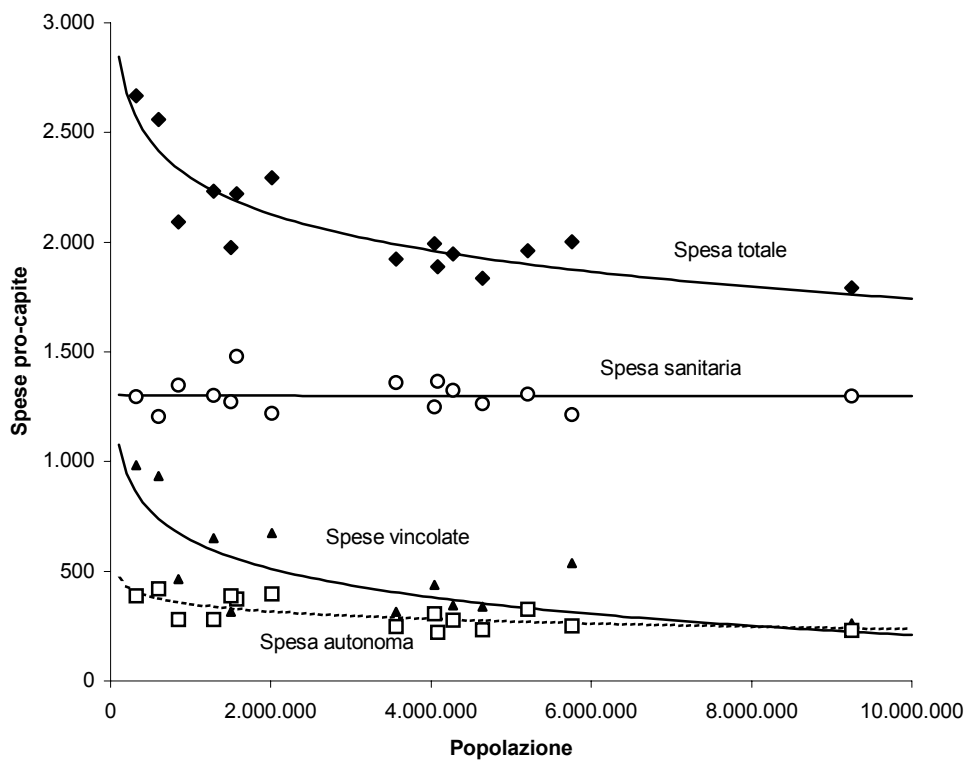


Figura 2 Spese pro-capite / Reddito pro-capite

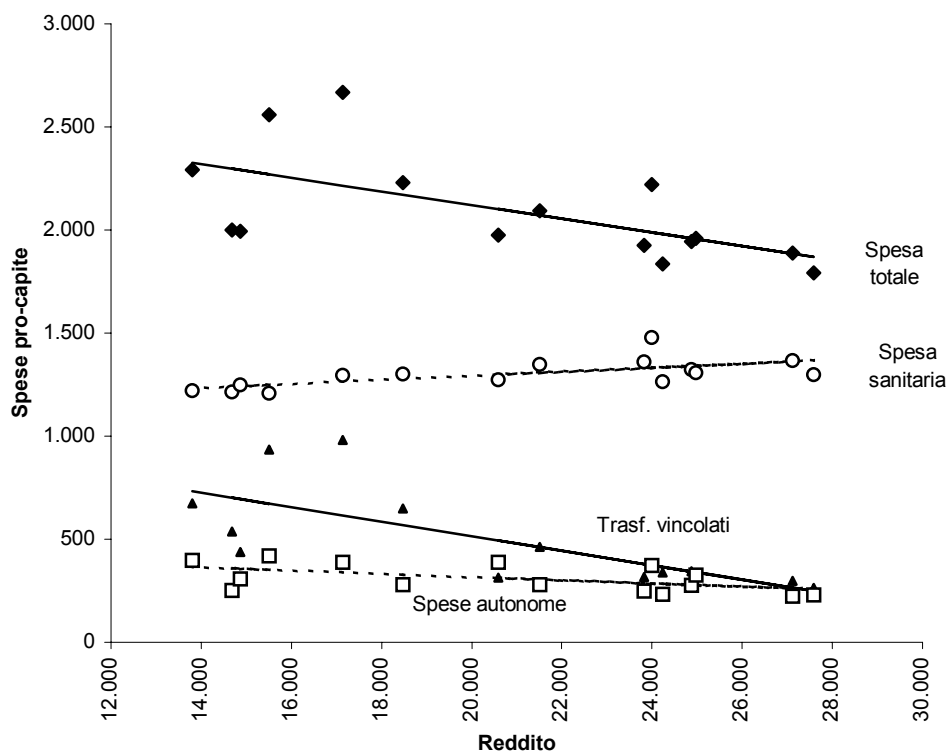


Figura 3 Sanità: tributi, trasferimenti, fabbisogno netto

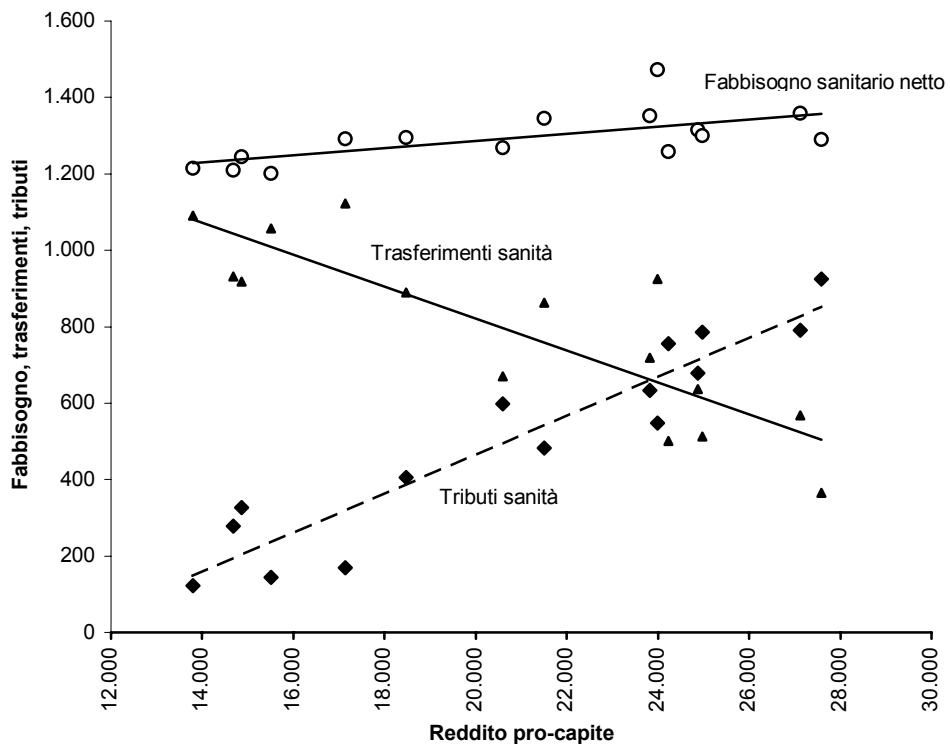


Figura 4 Spese autonome, entrate proprie autonome, trasf. statali

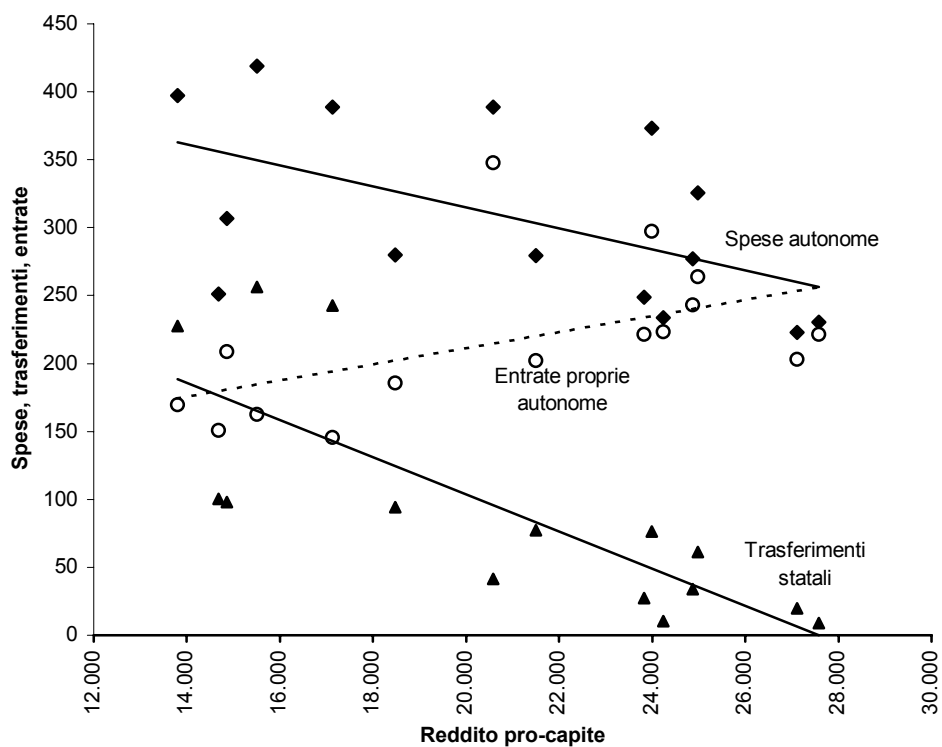


Figura 5 Trasferimenti a destinazione specifica

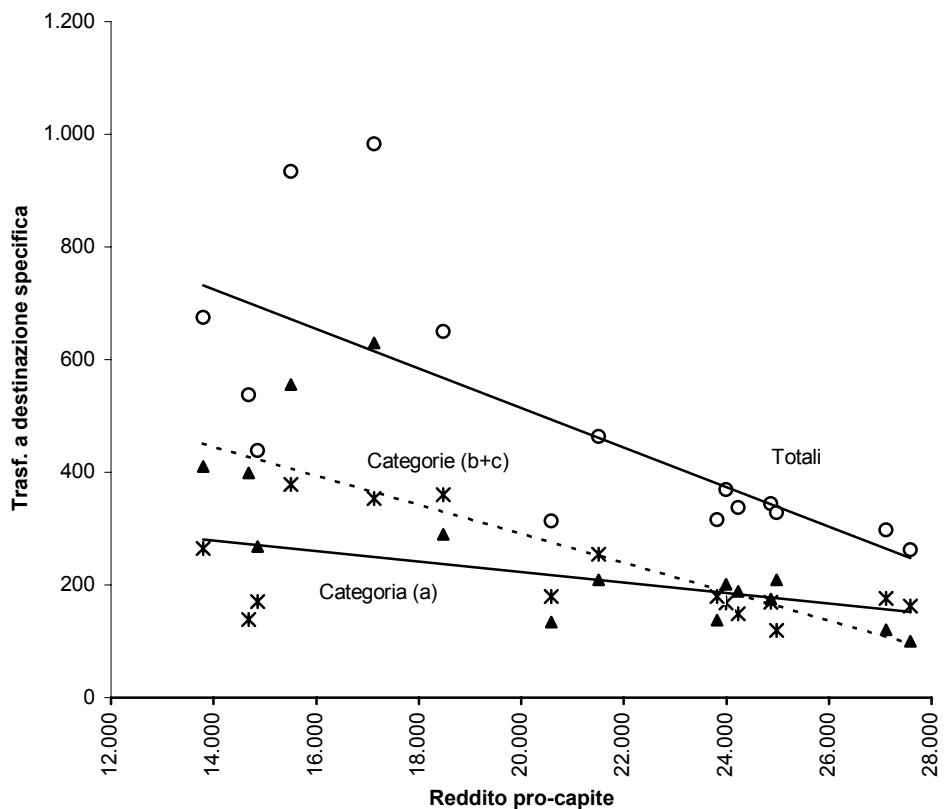


Figura 6 Entrate / Reddito pro-capite

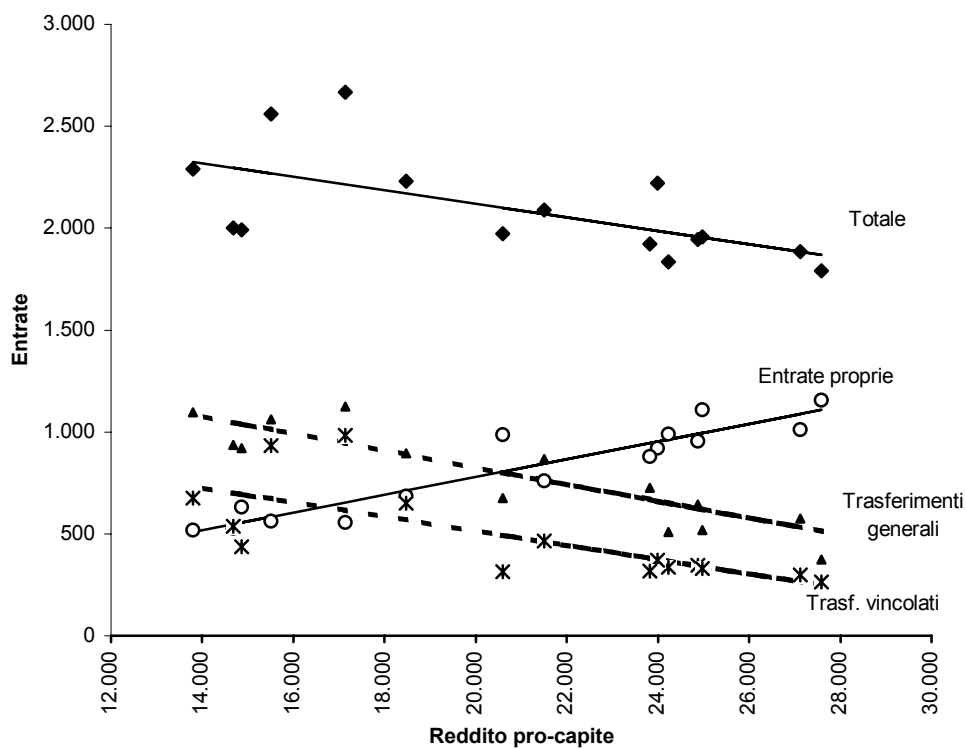


Figura 7 Trasferimenti / Reddito pro-capite

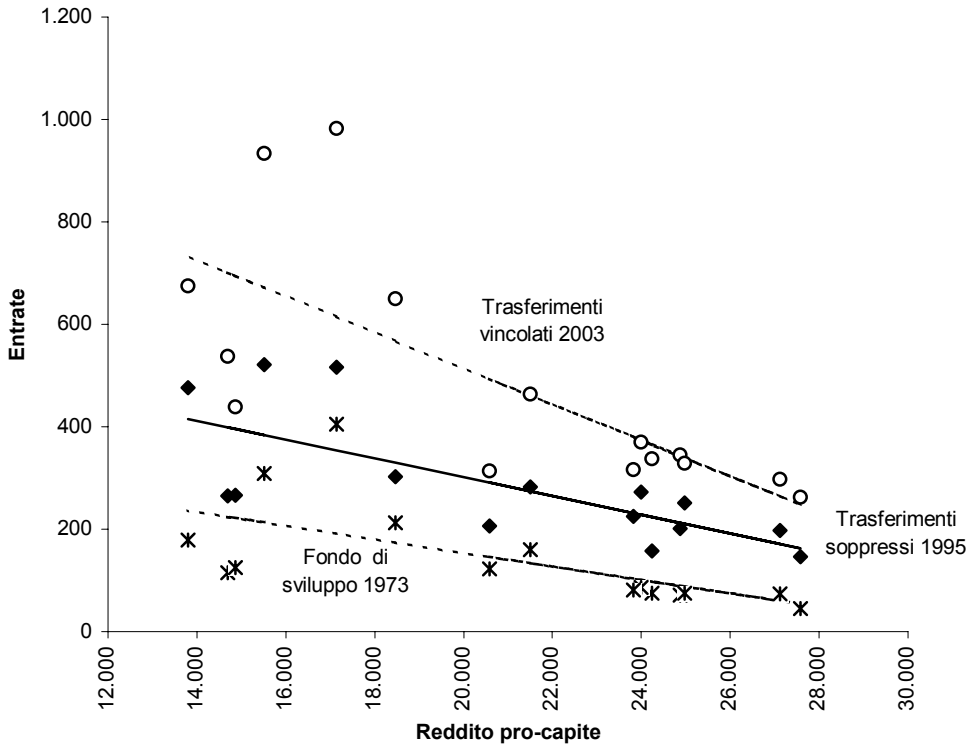


Figura 8. Risorse regionali al netto della sanità prima e dopo la perequazione

