

Il finanziamento delle competenze e i meccanismi perequativi

febbraio 2003

Tratto da:
Rapporto Annuale 2003 sull'attuazione del federalismo

L'autore del capitolo qui presentato è: Raffaele Malizia.

Il finanziamento delle competenze e i meccanismi perequativi

IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DELLE COMPETENZE PRIMA DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE

La portata dei cambiamenti innescati dal nuovo Titolo V è visibile se si pone a confronto il sistema di finanziamento delle funzioni pubbliche, negli anni precedenti la riforma costituzionale, con l'assetto tributario che potrebbe emergere e consolidarsi nei prossimi anni. In realtà, come è stato già ricordato nel capitolo 2 di questo Rapporto, le riforme amministrative e fiscali della seconda metà dello scorso decennio hanno già introdotto mutamenti molto significativi nelle modalità di finanziamento delle attività dello Stato Centrale e delle Autonomie Locali, indirizzandole verso un modello di più accentuato decentramento fiscale.

Il sistema tributario e di finanziamento delle competenze consolidatosi a partire dalla riforma del 1973 ricalcava il tipico modello di finanza derivata: raccolta del gettito tramite una serie di imposte nazionali erariali e trasferimenti, per lo più vincolati, di risorse verso i livelli di governo periferici.

Ciò ha comportato che, per lungo tempo, l'autonomia impositiva delle Amministrazioni Locali sia stata confinata alla gestione di pochi tributi capaci di produrre un gettito limitato. La parte più consistente delle entrate fiscali prelevate sul territorio dalle Autonomie Locali è consistita, almeno fino all'inizio degli anni novanta, nelle imposte acquisite dalle Regioni a Statuto Speciale sottoforma di devoluzioni e regolazioni contabili di tributi erariali ed in alcune imposte comunali (in particolare addizionali sull'energia elettrica, INVIM e ICIAP).

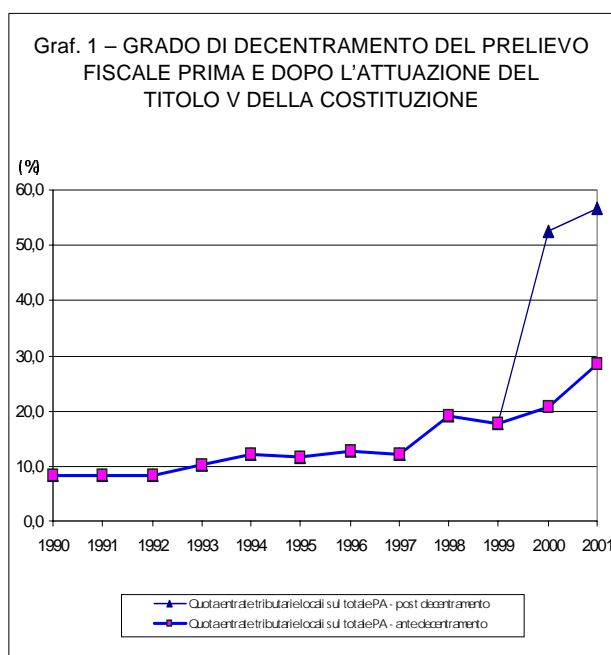
Il carattere centralistico del modello fiscale italiano viene mitigato nel 1993 con l'istituzione dell'ICI e l'attribuzione delle tasse automobilistiche alle Regioni, nel 1996 con il riconoscimento alle Regioni a Statuto Ordinario della compartecipazione sull'accisa sulla benzina e, più ancora, nel 1998 con l'istituzione dell'IRAP e di una addizionale regionale sull'IRPEF. A partire dal 1999, ai comuni è stata assegnata la facoltà di istituire un'addizionale all'IRPEF. Alle province è stata attribuita la riscossione dell'imposta sulle assicurazioni RCA.

Dall'anno 2001, oltre all'incremento delle aliquote delle addizionali IRPEF, il decreto legislativo n. 56/00 dispone l'attribuzione alle Regioni a Statuto Ordinario di una quota

significativa (circa 1/4) dell'IVA riferita al territorio regionale¹.

La trasformazione del sistema di finanziamento delle funzioni pubbliche in direzione di un assetto più decentrato è valutabile, nelle sue dimensioni quantitative, attraverso la comparazione dei dati sul prelievo centrale e locale nell'ultimo decennio e dalla mutata incidenza, all'interno dei bilanci delle Autonomie Locali, delle entrate proprie sulle entrate totali (cioè comprensive dei trasferimenti dalle Amministrazioni Centrali): tale incidenza dal 27,3% nel 1990 è passata al 69,3% nel 2001².

L'evoluzione del prelievo fiscale locale dal 1990 al 2001 è rappresentata nel grafico 1, in cui le entrate tributarie autonome locali (comprensive cioè sia delle devoluzioni e regolazioni di imposte erariali, sia della compartecipazione IVA attivata nel 2001) sono espresse in rapporto al gettito tributario complessivo delle Amministrazioni Pubbliche.



Nel grafico è anche rappresentata l'ipotetica situazione che si sarebbe osservata a partire dal 2000 se, in costanza di tutte le altre condizioni, si fosse data completa attuazione al Titolo V della Costituzione riformata, con il decentramento di competenze da esso disposto ed il connesso autonomo finanziamento da parte del governo locale, così come quantificato nel Cap. 4.

Dall'esame del grafico (curva della serie ante decentramento), si nota una lieve crescita del peso relativo della fiscalità locale degli anni 1993 e 1994 (introduzione dell'ICI e attribuzione delle tasse automobilistiche alle Regioni), cui segue una relativa stazionarietà nel

triennio successivo. Nel 1998 si registra il primo vero salto di qualità con l'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale all'IRPEF. Infine, nel 2001 si verifica un'ulteriore crescita per effetto della compartecipazione IVA e dell'aumento delle addizionali IRPEF.

Rispetto a questo già sostenuto incremento, registrato nell'ultimo quadriennio, del grado di autonomia fiscale delle Amministrazioni Locali, l'impulso ulteriore delle nuove norme Costituzionali (se attuate già nel 2000) avrebbe provocato un aumento del peso relativo della

¹ Nel 2001 la quota di compartecipazione è stata elevata al 38,55% (cfr. decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 maggio 2001)

² La percentuale del 2001 è calcolata includendo nelle entrate proprie anche la compartecipazione IVA.

fiscalità locale di entità straordinaria. Nel 2000 e, a seguire, nel 2001 le entrate tributarie autonome locali (comprehensive, come si ricorda, delle quote di compartecipazione) avrebbero raggiunto dimensioni non distanti dal 60% dell'intero prelievo fiscale operato dalla Pubblica Amministrazione (cfr. nel grafico 1 la curva della serie post decentramento). Il grado di autofinanziamento delle Amministrazioni Locali con entrate proprie sarebbe stato non distante dal 100%.

L'attuazione della riforma costituzionale, una volta pienamente realizzata, potrebbe quindi portare il sistema italiano di federalismo su livelli di decentramento fiscale più elevati anche di quelli propri dei più importanti Stati federali, con la sola esclusione del Canada (cfr. Prospetto 1). A Costituzione attuata, l'indice di decentramento fiscale per l'Italia sarebbe di poco inferiore al 40%³.

Per quanto l'effettiva autonomia, di spesa e di adeguate risorse finanziarie, dipenderà - in un processo che si annuncia lungo e complesso - dal concreto allargamento delle competenze legislative che la nuova Costituzione attribuisce alle Regioni⁴, non vi è alcun dubbio che la portata del disegno complessivo di riforma in senso federale sia di dimensioni che non è esagerato definire straordinarie.

Quali caratteristiche il sistema di finanziamento delle nuove competenze debba, o possa, avere e quali meccanismi di perequazione sia possibile prefigurare sono domande a cui i paragrafi successivi cercano di dare una risposta. Anche nell'ottica di verificare se, nella realtà italiana, dimensioni così ampie del decentramento possano essere facilmente compatibili, ed in che misura, con un sistema di finanziamento equilibrato e rispondente a criteri condivisi di federalismo cooperativo.

Prospetto 1 INDICE DI DECENTRAMENTO FISCALE
(entrate fiscali degli enti decentrati sul
totale delle entrate fiscali) (1)
Anni 1975 - 1985 - 1995 - 2000

	1975	1985	1995	2000
Paesi UE				
Austria (paese federale) **	23,0	23,8	21,9	20,9
Belgio (paese federale)	4,7	5,0	28,2	28,3
Danimarca **	29,8	28,4	31,9	33,3
Finlandia **	23,6	23,9	22,8	21,9
Francia **	7,6	8,7	10,3	9,2
Germania (paese federale) *	31,3	30,9	29,2	31,0
Grecia **	3,4	1,3	0,9	0,8
Irlanda	7,3	2,3	2,3	1,8
<i>Italia</i>	<i>0,9</i>	<i>4,2</i>	<i>7,8</i>	<i>14,7</i>
Lussemburgo **	6,5	6,5	6,3	5,8
Paesi Bassi	1,2	2,4	4,5	3,0
Portogallo **	0,0	3,5	5,3	6,7
Regno Unito **	11,1	10,3	4,3	4,5
Spagna **	4,3	11,2	13,4	16,7
Svezia **	29,2	30,4	32,4	30,6
<i>Media non ponderata</i>	<i>12,3</i>	<i>12,9</i>	<i>14,7</i>	<i>15,2</i>
Paesi extra UE				
Australia (paese federale)	19,9	18,6	22,5	16,9
Canada (paese federale)	42,4	45,3	45,9	43,8
Giappone **	25,6	26,0	25,9	26,8
Stati Uniti (paese federale)	34,2	32,8	32,3	30,3
Svizzera (paese federale)	43,8	39,5	35,7	34,0
<i>Media non ponderata paesi federali</i>	<i>28,5</i>	<i>28,0</i>	<i>30,8</i>	<i>29,2</i>
<i>Media non ponderata altri paesi</i>	<i>11,6</i>	<i>12,2</i>	<i>12,8</i>	<i>13,6</i>

Fonte: OCSE (2002a) e, per gli ultimi due anni relativi ai paesi contrassegnati da doppio asterisco, OCSE (2002 b). Per l'Italia i dati sono di fonte Istat(2002) e Istat (2002c).

(1) Le entrate fiscali comprendono sia quelle tributarie che i contributi sociali.

³ Tale indice è calcolato rapportando le entrate tributarie delle Amministrazioni Locali (al lordo delle compartecipazioni) al prelievo fiscale e parafiscale complessivo delle Amministrazioni Pubbliche, contributi sociali inclusi.

⁴ E' qui opportuno ricordare che l'esperienza del passato mostra, ad esempio, che parte della Costituzione del 1948 riguardante le Autonomie Locali non è stata mai applicata.

QUALI IMPOSTE ATTRIBUIRE ALLA TITOLARITA' IMPOSITIVA DEL GOVERNO LOCALE?

Come ricordato nel capitolo 1, affinché l'organizzazione federalista possa esplicitare pienamente le sue potenzialità in termini di guadagni di efficienza, è fondamentale che alle capacità di spesa assegnate ai livelli decentrati di governo corrisponda analoga autonomia, e quindi responsabilità, nel reperimento dei mezzi finanziari necessari. Il collegamento fra decisioni di spesa e di prelievo consente non solo di rendere più esplicito al cittadino il sistema dei benefici e dei costi proposti dall'amministratore locale, e permettergli, dunque, di confrontarlo con il suo sistema di preferenze, ma anche di limitare comportamenti di irresponsabilità finanziaria che, in considerazione dell'accresciuta dimensione delle masse finanziarie gestite dal governo locale, potrebbero altrimenti generare rischi eccessivi di squilibri di bilancio.

Per la natura dei servizi pubblici offerti e, in genere, degli interventi realizzati dall'ente locale a favore delle unità residenti, la fonte di finanziamento principale è costituita dal prelievo fiscale. La teoria economica fissa alcuni principi che dovrebbero, per quanto possibile, essere rispettati quando ci si pone il problema di quale tipologia di tributi assegnare alla titolarità delle Amministrazioni Locali (o semplicemente attribuire ad esse mediante partecipazioni al gettito di tributi erariali). Nel capitolo 1 sono stati menzionati i principali:

- è opportuno privilegiare quelle imposte che possono essere collegate, anche indirettamente ed in senso lato, ai benefici ottenuti dalle unità contribuenti residenti sul territorio;
- le basi imponibili dovrebbero essere poco mobili al fine di evitare il rischio di prosciugarle con fenomeni di concorrenza fiscale;
- l'imposta non dovrebbe essere esportabile, cioè dovrebbe gravare sui cittadini (o in genere unità istituzionali, imprese e famiglie) utenti dei servizi locali e non anche su quelli residenti in altre circoscrizioni territoriali; viceversa sussisterebbe una asimmetria fra benefici e costi che favorirebbe eccessi di spesa non sopportati dai cittadini residenti;
- è auspicabile che la base imponibile dei tributi locali sia distribuita sul territorio in modo sufficientemente uniforme al fine di non accentuare le disuguaglianze esistenti.

Nel capitolo 1 si è già visto che, in linea teorica, le imposte sul patrimonio immobiliare sono fra le più adeguate; i tributi commisurati al reddito delle persone fisiche, in particolare se progressivi, e delle società sono più opportunamente da affidare allo Stato centrale, così come le imposte plurifase sul valore aggiunto. Queste ultime, però, possono essere utilizzate, data la più ridotta variabilità territoriale che le contraddistingue⁵, quale fonte di finanziamento dei sistemi di perequazione⁶.

Le imposte sui consumi presentano, generalmente, solo limitati problemi di esportabilità del

⁵ Soprattutto se la loro base imponibile viene fatta coincidere non con quella legale, il differenziale fra fatturato e costi dell'impresa, ma con quella effettiva, cioè il consumo finale.

gettito. Esse rispondono sovente al criterio del beneficio e la distribuzione delle basi imponibili è più uniforme di quella osservabile per le altre tipologie di tributi. In particolare, nella realtà italiana alcune imposte sui consumi, o ad essi strettamente collegate, presentano caratteristiche in linea di principio consone alle esigenze di una gestione decentrata. Fra quelle che non sono già nella titolarità delle Amministrazioni Locali⁷, le seguenti vengono qui analizzate più approfonditamente:

1. accisa sugli oli minerali e imposta di consumo sugli oli lubrificanti e sui bitumi di petrolio;
2. accisa sul gas metano per autotrazione;
3. accisa sul gas metano per combustione;
4. accisa sui gas petroliferi liquefatti;
5. imposta erariale di consumo sull'energia elettrica;
6. accisa sugli spiriti;
7. accisa sulla birra;
8. imposta sul consumo dei tabacchi;
9. imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici;
10. lotto, lotterie ed altre attività di giuoco;
11. imposta di registro e sostitutiva.

Tali imposte rispondono abbastanza bene al criterio del beneficio o della finalizzazione al finanziamento dell'azione del governo locale (ad esempio il gettito dell'imposta sui tabacchi può essere utilizzato per finanziare le spese sanitarie sostenute in alcune branche della medicina; le imposte la cui base imponibile è costituita da combustibili e altri prodotti energetici possono essere destinate a finanziare le spese per la protezione dell'ambiente o per viabilità; quelle connesse alle attività di giuoco e scommesse possono essere indirizzate al finanziamento degli interventi nel campo dei servizi ricreativi e culturali). Il gettito di queste imposte non è facilmente esportabile, se non per porzioni limitate alle aree di confine fra le Regioni. In presenza di ridotti differenziali regionali nelle aliquote e di costi aggiuntivi di spostamento che il consumatore dovrebbe sopportare, tali quote tendono ad essere di importanza trascurabile.

Data la loro natura, le imposte elencate si prestano ad essere considerate come potenzialmente trasferibili alla competenza locale o, almeno, il gettito da esse generato potrebbe

⁶ E' quanto è già stato sperimentato nel nostro Paese in sede di attuazione del decreto legislativo n. 56/00 che ha disposto la compartecipazione delle Regioni a Statuto Ordinario al gettito dell'IVA.

⁷ Le principali imposte indirette di cui le Amministrazioni Locali sono attualmente responsabili sono le seguenti: tasse automobilistiche, tributo speciale per deposito in discarica dei rifiuti solidi, contributo per concessioni edilizie, pubblicità e affissioni, addizionali comunali e provinciali alle imposte sull'energia elettrica, imposta sulle assicurazioni RCA, pubblico registro automobilistico, tassa sull'occupazione degli spazi ed aree pubbliche, diritti camerati. I comuni riscuotono inoltre la tassa per la rimozione dei rifiuti solidi urbani che tuttavia, nelle classificazioni di contabilità nazionale cui si fa riferimento in questo Rapporto, è trattata come un ricavo da vendita di servizi e non rientra, quindi, nella definizione di pressione tributaria locale.

essere destinato a compartecipazione e successiva perequazione.

Tuttavia, in base all'analisi della distribuzione territoriale di tali imposte, alcune sono ritenute non idonee: si tratta in particolare delle accise sul gas metano per autotrazione e per combustione e dell'imposta di registro. Esse, infatti, presentano una notevole variabilità interregionale e non sono giudicate "accettabili" in quanto i coefficienti di variazione delle loro distribuzioni territoriali superano la soglia di 0,5. Quest'ultimo valore è qui considerato, convenzionalmente, come discriminante (esso è appena superiore al coefficiente di variazione dell'IRAP, un'imposta regionale che però, in ragione della sua non uniforme distribuzione territoriale, è stata da più parti criticata sotto il profilo della sua idoneità ad essere gestita localmente⁸).

Nel prospetto seguente sono riportati i coefficienti di variazione delle distribuzioni territoriali del gettito delle imposte sui consumi esaminate. Nello schema, a scopo di confronto, sono esposti anche gli indici relativi all'IVA distribuita, come da decreto n. 56/00, in base ai consumi finali regionali. Figurano inoltre, sempre a fini comparativi, i coefficienti di variazione relativi all'IRPEF⁹, all'IRPEG ed all'IRAP.

Prospetto 2 COEFFICIENTI DI VARIAZIONE DI ALCUNE SERIE DI IMPOSTE PRO-CAPITE – ANNO 2000

	Oli minerali	Gas metano	GPL	Energia elettrica	Spiriti	Birra	Tabacchi
Coefficiente di variazione fra Regioni	0,371	0,715	0,391	0,234	0,242	0,295	0,116
Coefficiente di variazione fra ripartizioni	0,215	0,794	0,21	0,166	0,243	0,126	0,081
	Giocchi abilità	Lotto e lotterie	Registro	IVA	IRPEF	IRPEG	IRAP
Coefficiente di variazione fra Regioni	0,209	0,266	0,715	0,211	0,365	0,942	0,406
Coefficiente di variazione fra ripartizioni	0,082	0,207	0,655	0,204	0,406	0,775	0,445

E' da sottolineare che mentre per alcune imposte, come i tabacchi, le serie territoriali riflettono le riscossioni effettivamente eseguite, per altre le distribuzioni regionali utilizzate sono state costruite appositamente, adottando gli stessi criteri impiegati dall'ISTAT ai fini dei conti regionali¹⁰. Si considera, infatti, che il luogo di riscossione non coincide completamente, in tali casi, con quello in cui si forma la base imponibile, sulla cui gestione l'Amministrazione Locale

⁸ Cfr., da ultimo, Vitaletti (2002).

⁹ La distribuzione regionale dell'IRPEF è ottenuta in base alle dichiarazioni dei redditi dell'anno 1999, di fonte SOGEI. Infatti le riscossioni contabilizzate dalle tesorerie provinciali riflettono il luogo di versamento che, in particolare per le ritenute effettuate alla fonte dai sostituti di imposta, sono accentrate nella Regione in cui il datore di lavoro ha la sua sede legale.

¹⁰ Cfr. ISTAT (2002b) e ISTAT (1996).

dovrebbe avere effettivo potere decisionale¹¹.

E' possibile osservare che l'IRPEG presenta la variabilità più elevata in assoluto. Per tale imposta, tuttavia, è stata considerata la distribuzione regionale di fonte dichiarazioni dei redditi 1999 che è influenzata dalla presenza di grandi aziende multiregionali, prevalentemente con sede legale in Regioni del Centro-Nord dove esse, pertanto, presentano la dichiarazione. Infatti, la variabilità interregionale dell'IRAP, la cui base imponibile per le imprese plurilocalizzate è ripartita fra le Regioni in proporzione al costo del lavoro sostenuto nelle diverse unità locali, è significativamente inferiore, pur rimanendo più elevata di quella evidenziata dalla maggior parte delle altre imposte¹². E' disponibile anche una stima della distribuzione regionale dell'IRPEG effettuata in parte secondo criteri di traslazione, ma essa, da un lato, è riferita ad anni troppo lontani (il più recente è il 1994) e, dall'altro, non è funzionale alla rappresentazione del luogo in cui effettivamente si forma la base imponibile e, quindi, non sembra adeguata alle finalità della presente analisi¹³. Pertanto, si preferisce utilizzare le informazioni tratte dalle dichiarazioni dei redditi delle persone giuridiche.

Dopo l'IRPEG, le imposte sul gas metano e di registro presentano la distribuzione territoriale più variabile: i coefficienti di variazione sono in ambedue i casi pari a 0,715. Le altre imposte evidenziano, in linea generale, distribuzioni sufficientemente uniformi; i tributi meno variabili e, quindi, per questo aspetto più idonei ad essere gestiti localmente, sono l'imposta di consumo sui tabacchi, quella sui giochi di abilità e concorsi pronostici e l'IVA, regionalizzata in base ai consumi regionali¹⁴.

E' interessante notare che per tutte le imposte, ad eccezione dell'accisa sul gas metano, dell'IRPEF e dell'IRAP, il coefficiente di variazione misurato sulla serie ripartizionale è inferiore a quello misurato sulla distribuzione regionale, segno che la variabilità interna alle ripartizioni geografiche, per i tributi qui considerati come potenzialmente decentrabili, è maggiore di quella

¹¹ I casi trattati riguardano la maggior parte delle imposte considerate. I criteri di distribuzione territoriale adottati sono stati i seguenti:

1. Accisa sugli oli minerali e imposta di consumo sugli oli lubrificanti e sui bitumi di petrolio: quantità immesse al consumo in ciascuna Regione delle diverse categorie di prodotti petroliferi moltiplicato per le aliquote unitarie corrispondenti.
2. Accisa sul gas metano per autotrazione e per combustione: quantità immesse al consumo in ciascuna Regione.
3. Accisa sui gas petroliferi liquefatti: quantità immesse al consumo in ciascuna Regione.
4. Imposta erariale di consumo sull'energia elettrica: analisi territoriale delle imposte applicate dai produttori di energia per luogo di consumo.
5. Accisa sugli spiriti: analisi in base ai consumi delle famiglie.
6. Accisa sulla birra: analisi in base ai consumi delle famiglie.
7. Imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici: giocate al totocalcio e totip.
8. Lotto, lotterie ed altre attività: distribuzione regionale delle vincite.

¹² Come si è già accennato, l'elevata dispersione dell'IRAP può far dubitare circa l'adeguatezza di tale tributo a rientrare a pieno titolo nella fiscalità locale. Altre caratteristiche, come lo scarso collegamento con il principio della controprestazione e la potenziale mobilità della base imponibile che può essere sensibile a variazioni di aliquote, hanno fatto ritenere ad alcuni che sia più opportuno ricondurre tale tributo (almeno in parte significativa) alla potestà impositiva del governo centrale (cfr. in proposito Vitaletti (2002)).

misurata fra le ripartizioni: è un'indicazione utile perché la disuguaglianza economica è un fenomeno che non riguarda tanto le singole Regioni quanto piuttosto le due grandi aree del Centro-Nord e del Mezzogiorno.

Un altro elemento da tenere in considerazione ai fini della scelta delle imposte da decentrare è quello della loro dinamica relativa. Essa cioè deve tendenzialmente essere tale da non creare, in prospettiva, difficoltà di finanziamento agli enti locali che, invece, potrebbero manifestarsi qualora le basi imponibili crescessero meno rapidamente della spesa da finanziare. D'altro canto tali dinamiche non devono neanche eccedere significativamente quelle della spesa (o meglio dei fabbisogni standard) perché altrimenti le disponibilità eccedenti che si verrebbero a creare potrebbero incentivare comportamenti volti ad accrescere le spese (o a ridurre eccessivamente le aliquote) creando problemi di squilibrio (o difficile governabilità degli equilibri) dell'intero sistema di finanza pubblica. Per consentire una prima valutazione, assolutamente preliminare ed approssimata, ma nondimeno significativa ai fini delle riflessioni che vengono in seguito sviluppate, sono poste a confronto (cfr. grafico seguente) le serie 1990-2001 di alcuni raggruppamenti delle imposte sopra esaminate che, in base alle brevi osservazioni fatte, possono essere ritenute quelle più funzionali ad una gestione decentrata (in senso stretto o in termini di compartecipazioni). Sono, quindi, escluse a priori l'IRPEG, l'imposta sul gas metano e quella di registro.

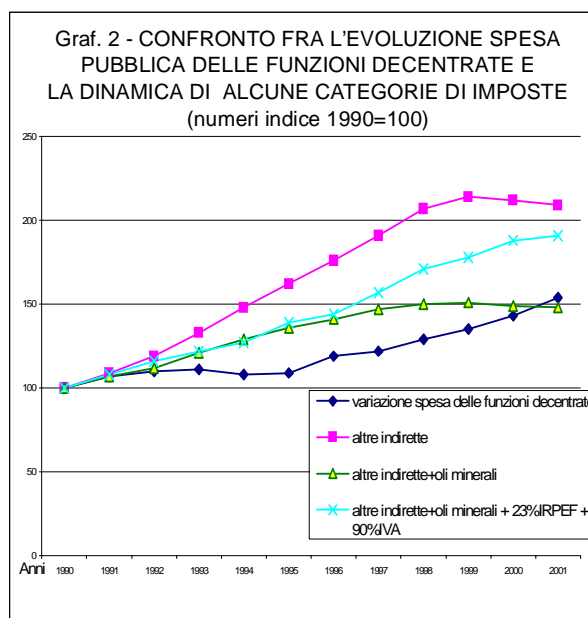
Le serie dei tributi e della spesa da decentrare¹⁵ sono espresse in numeri indice 1990=100. Inoltre le serie delle imposte (escluse IRPEF e IVA) sono state perequate mediante semplici medie mobili triennali e la preventiva eliminazione di *outliers* al fine di cogliere gli andamenti di fondo delle stesse.

¹³ I dati cui ci si riferisce sono quelli contenuti in uno studio monografico sulla regionalizzazione delle entrate tributarie effettuato dalla Ragioneria Generale dello Stato (cfr. RGS 1997). In tale studio la regionalizzazione dell'IRPEG viene eseguita in base all'ipotesi di traslazione secondo cui il 50% dell'imposta viene traslato sui consumatori (per cui è stato ripartito territorialmente in base ai consumi regionali) ed il restante 50% rimane a carico dei possessori di azioni (la relativa distribuzione per Regioni è stata effettuata in base a quella dei redditi da capitale). Il coefficiente di variazione calcolato per la serie stimata in tale studio è simile a quello osservato per l'IRPEF: 0,35.

¹⁴ La distribuzione qui considerata riflette il criterio della media triennale dei consumi regionali (come da decreto 56/2000). E' stata anche considerata una distribuzione alternativa calcolata utilizzando come parametro di ripartizione la stima del gettito teorico regionale dato dal prodotto dei consumi regionali, scomposti in categorie di consumo, per le corrispondenti aliquote legali. La serie ottenuta non differisce significativamente da quella calcolata con il primo metodo ed il coefficiente di variazione è solo leggermente superiore (0,212 quello regionale, 0,213 quello ripartizionale).

¹⁵ La serie della spesa da decentrare è espressa da una variabile *proxy* che è data dalla somma degli oneri sostenuti dall'intera Amministrazione Pubblica dal 1990 al 2001 per le funzioni che, in base alle analisi di cui al capitolo 4 ed all'appendice metodologica, sono maggiormente coinvolte dal processo di decentramento. Le serie (estratte dalla banca dati Eurostat NewCronos) sono elaborate dall'ISTAT in termini di contabilità nazionale e si riferiscono alle seguenti funzioni: "Affari economici", "Protezione dell'ambiente", "Abitazioni ed assetto del territorio", "Sanità", "Attività ricreative, culturali e di culto", "Istruzione".

E' possibile osservare che, mentre fino al 1998 tutte le principali categorie di imposta sembrano crescere a ritmi non distanti da quelli della spesa, a partire dal 1999 la dinamica delle accise e delle altre indirette è molto più contenuta: in particolare influiscono la moderazione delle aliquote delle imposte sui prodotti energetici e la stasi dei consumi petroliferi, ambedue associate alla crescita dei prezzi dei prodotti petroliferi verificatasi negli ultimi anni, oltre che la riduzione di gettito del lotto e lotterie dopo il forte aumento del periodo precedente. Tuttavia, se considerate unitamente all'IVA ed all'IRPEF (nei limiti delle quote



di compartecipazione che, come si vedrà in seguito, sono qui ipotizzate) il gettito complessivo denota una tendenza evolutiva molto simile a quella della spesa per le funzioni da decentrare.

In definitiva, ai fini dell'esercizio che viene presentato nel seguito sulle ipotesi di finanziamento e di perequazione, i tributi esaminati (si ribadisce ad esclusione di IRPEG, gas metano e registro) sembrano complessivamente godere in misura sufficiente delle proprietà richieste ai fini del decentramento. Certamente ciò è vero se la valutazione viene fatta in termini relativi, cioè rispetto alle altre tipologie di imposte presenti nel nostro sistema fiscale.

IMPATTO DEL DECENTRAMENTO: FINANZIAMENTO, RESIDUI FISCALI E PEREQUAZIONE

In base ai risultati delle elaborazioni presentati nel capitolo 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" (cfr. capitolo 5).

In questo paragrafo vengono discusse ipotesi alternative di finanziamento delle competenze figurativamente trasferite nell'anno 2000 con la Carta Costituzionale attualmente in vigore.

Prima, però, è opportuno analizzare brevemente quella che sarebbe in tale anno la struttura

delle spese di bilancio delle Amministrazioni regionali a nuova Costituzione integralmente applicata.

La nuova dimensione dei bilanci regionali

Nella tabella 1 è riprodotta l'analisi per voce economica dei pagamenti delle Amministrazioni regionali che l'ISTAT ha recentemente diffuso¹⁶. 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 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 tavole 3 e 4 sono esposti i quadri della spesa pro-capite delle Regioni prima e dopo l'acquisizione delle nuove competenze. Infine nelle tavole 5 e 6 sono riportati i valori delle incidenze percentuali sul PIL regionale delle spese oggetto di decentramento a seguito dell'applicazione delle norme costituzionali (tavola 5) e delle spese finali regionali risultanti (tavola 6).

Le informazioni che si possono trarre da queste tavole 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

¹⁶ 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.

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 (Tav. 3), 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 (Tav. 4): 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.¹⁷

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 tabella 6, in cui le uscite regionali sono rapportate al PIL, aggregato che a sua volta può essere considerato come una *proxy* della capacità fiscale locale (per quanto imperfetta, in quanto non tiene conto della

¹⁷ 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 incompressibili 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.

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 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.

Nel prossimo paragrafo si concentrerà l'attenzione su tale problematica, discutendo, a partire dalla quantificazione dei residui fiscali da finanziare, alcune ipotesi alternative sia di attribuzione delle imposte alla completa titolarità del Governo locale, sia di meccanismi perequativi.

Il finanziamento delle competenze e i meccanismi di perequazione

Tav. 1. 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

Tav 2. 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

Tav. 3. Spesa pro-capite delle Amministrazioni regionali per voce economica ante decentramento - anno 2000
(pagamenti in 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	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

Tav. 4. Spesa pro-capite delle Amministrazioni regionali per voce economica post decentramento - anno 2000
(pagamenti in 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	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

Il finanziamento delle competenze e i meccanismi di perequazione

**Tav 5. Decentramento di spesa alle Amministrazioni regionali per voce economica in percentuale del PIL
anno 2000**

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	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

**Tav 6. Spesa delle Amministrazioni regionali per voce economica post decentramento in percentuale del PIL
anno 2000**

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	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

Finanziamento e perequazione

Come osservato nel capitolo 1, e come risulta evidente dal quadro delineato nel paragrafo precedente, 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 principale¹⁸.

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 119¹⁹.

La prima parte dell'esercizio si riferisce alle nuove risorse autonome che le Regioni devono

¹⁸ 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.

¹⁹ 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".

reperire²⁰ 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, come già illustrato nel capitolo 4, che nelle statistiche sulla spesa statale regionalizzata, utilizzate per quantificare l'impatto del 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 tabella 7, in cui questa spesa è esposta nella terza colonna: il suo ammontare complessivo è pari a circa 110 miliardi di euro.

Nella tabella 7 è proposta una prima ipotesi (ipotesi A) molto semplice, ma se vogliamo neutrale, di finanziamento: le imposte di cui si è trattato nel paragrafo 7.2 di questo capitolo 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%²¹. La distribuzione regionale delle compartecipazioni è riportata nella quarta colonna della tabella 7. 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

²⁰ 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.

²¹ 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.

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.

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 tabella 8 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 tabella 9. 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 tabelle 10 e 11, da leggere parallelamente alle tabelle 7 e 9, 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).

ISAE Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo

Tab. 7 RESIDUI FISCALI REGIONALI - ANNO 2000 - FINANZIAMENTO CON IPOTESI A (1)
(milioni di euro)

Regioni	Spesa decentrata	Devoluzioni e regolazioni	Spesa decentrata al netto devoluzioni e regolazioni	Finanziamento con ipotesi A	Residuo
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 (2)					26659

(1) 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).

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

Il finanziamento delle competenze e i meccanismi di perequazione

Tab. 8 **RESIDUI FISCALI REGIONALI - ANNO 2000 - FINANZIAMENTO CON IPOTESI B (1)**
(milioni di euro)

Regioni	Spesa decentrata	Devoluzioni e regolazioni	Spesa decentrata al netto devoluzioni e regolazioni	Finanziamento con ipotesi B	Residuo
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 (2)					24025

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

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

ISAE Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo

Tab. 9 **RESIDUI FISCALI REGIONALI - ANNO 2000 - FINANZIAMENTO CON IPOTESI C (1)**
(milioni di euro)

Regioni	Spesa decentrata	Devoluzioni e regolazioni	Spesa decentrata al netto devoluzioni e regolazioni	Finanziamento con Ipotesi B	Residuo	Regioni	Spesa decentrata
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 (2)							19380

(1) 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.

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

Il finanziamento delle competenze e i meccanismi di perequazione

Tab. 10 RESIDUI FISCALI REGIONALI - ANNO 2000 - FINANZIAMENTO CON IPOTESI A1 (1)
(milioni di euro)

Regioni	Spesa decentrata	Finanziamento con Ipotesi A1	Residuo
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 (2)			33189

(1) 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.

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

ISAE Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo

Tab. 11 RESIDUI FISCALI REGIONALI - ANNO 2000 - FINANZIAMENTO CON IPOTESI C1 (1)
(milioni di euro)

Regioni	Spesa decentrata al netto devoluzioni e regolazioni	Imposte indirette (netto IVA) attribuite a regioni	Differenziale da finanziare	Finanziamento con ipotesi C1	Residuo
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 (2)					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.

Gli schemi perequativi sin qui esaminati sono fondati sul criterio della spesa storica. Come visto nel capitolo 1, però, tale modello 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 in 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, 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)²².

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 nazionale²³.

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.

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 significativi²⁴. 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 tabella 12 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

²² Le imposte 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 giuoco.

²³ Cfr. Giarda (2000), pag. 13.

²⁴ Sempre in Giarda (2000) 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.

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 tabella 13 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.

Dalla colonna d) della tabella 12 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:

- 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;
- 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

Tab. 12 IMPATTO CRITERIO PEREQUAZIONE DELLE CAPACITÀ FISCALI
(milioni di euro)

Regioni	Differenziale da finanziare	Finanziamento 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	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 (1)			27375	16585	18426	-10790	-8949

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

Il finanziamento delle competenze e i meccanismi di perequazione

Tab. 13 IMPATTO CRITERIO PEREQUAZIONE DELLE CAPACITÀ FISCALI - DATI PRO-CAPITE
(euro)

Regioni	Differenziale da finanziare	Finanziamento 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

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 stime²⁵.

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.

²⁵ 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. Tanzi (2001).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ahmad E., D. Hewitt, E. Ruggiero (1997), "Assigning expenditure Responsibilities" in Ter-Minassian, T. (ed.) *Fiscal Federalism in theory and practice*, Washington, D.C., IMF.
- Alesina A. e Perotti R. (1996)., "Budget deficits and budget Institutions", *NBER Working Papers*, n.5556
- Antonini L. (2002), intervento nel forum "Federalismo e Devoluzione", disponibile sul sito <http://www.federalismi.it>.
- Arachi G. e Zanardi A. (2000), *La riforma del finanziamento delle regioni italiane: problemi e proposte*, Economia Pubblica, n.1, Milano, Franco Angeli.
- Arachi G. e Zanardi A. (2000), "Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti", in L. Bernardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2000*, Bologna, Il Mulino.
- Arachi G. e A. Zanardi (2001), "La devoluzione nel Paese del dualismo", in L. Bernardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2001*, Bologna, Il Mulino.
- Aubert J., (1978), "Switzerland" in Butler D. e A. Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.
- Bonelli E. (2001), *Governo locale sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli.
- Bordignon M. (1996), "Federalismo, perequazione e competizione fiscale", in A. Monorchio (a cura di), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Bologna, Il Mulino.
- Bordignon M. (2001), "Il nuovo sistema perequativo delle Regioni a statuto ordinario", in Dirindin N. e E. Pagano (a cura di), *Governare il federalismo. Le sfide per la sanità*, Roma, Il Pensiero Scientifico Editore.
- Bordignon M., Cerniglia F. (2001), *L'aritmetica del decentramento: devolution all'italiana e problematiche connesse*, Società Italiana di Economia Pubblica *Working Papers*, febbraio.
- Bosi P. (2000), *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino.
- Bossi U. (2002), *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, febbraio.
- Brosio G. (a cura di) (1995), *Governo decentramento e federalismo*, Bologna, Il Mulino.
- Buchanan, J.M. (1962), *Public Finance in Democratic Process. Fiscal Institutions and Individual Choice*, Raleigh, The University of North Carolina Press.
- Buchanan, J.M. and Tullock G. (1967), *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Calmieri C. (2002), *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, Giappichelli.
- Caravita B. (2002), *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli.
- Centro Studi Confindustria (2002), "Federalismo e bilancio pubblico" in *Previsioni macroeconomiche*, settembre.
- Ceriani V. (2003), "Federalismo, perequazione e tributi", in *Politica Economica*.
- Cerulli Irelli V. (2002), *Costituzione e Amministrazione*, Torino, Giappichelli.

- Commission sur le Déséquilibre Fiscal (2001), "Intergovernmental Fiscal Arrangements", Background paper for The International Symposium on fiscal imbalance, Québec.
- Commissione tecnica per la spesa pubblica (1998), *Razionalizzazione e semplificazione dei documenti e delle procedure contabili*, Documento No. 3, ottobre.
- Commissione tecnica per la spesa pubblica (2001), "Finanza regionale e locale e "Patto di stabilità interno", *Economia pubblica*, Anno XXXI, No. 1.
- Commissione tecnica per la spesa pubblica (2002), *Audizione alla commissione Bilancio del Senato della Repubblica su federalismo amministrativo e costituzionale*, 5 novembre, Roma
- Commonwealth Grants Commission (2001), *Annual Report*, Canberra, disponibile sul sito http://www.cgc.gov.au/cgc_annual_report.htm.
- D'Atena A. (2001), *L'Italia verso il federalismo*, Milano, Giuffrè.
- D'Atena A. (2002), *Il nodo delle funzioni amministrative*, disponibile sul sito <http://www.federalismi.it>.
- Dafflon B. (1999), "Fiscal federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation", *Working Paper No.278*, University of Fribourg.
- European Commission (2002), "The composition of public expenditure: a synthetic indicator", in *Public Finances in EMU – 2002*, European Economy – Reports and studies, 3.
- EUROSTAT (1999), *Metodologia dei conti regionali: tavole delle amministrazioni pubbliche*, Metodi e Nomenclature, Lussemburgo
- Fausto D. e F. Pica (a cura di) (2001), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino.
- Fazio A. (2001), *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, dicembre.
- Feld L.P. (2001), *Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons*, febbraio.
- Fitch Ratings International Public Finance (2002), *L'autonomia finanziaria regionale: oltre i luoghi comuni*, Rapporto di ricerca, New York.
- FREE, Foundation for Research on European Economy (2002), *Rapporto di primavera 2002*, maggio.
- Gallo F. (2002), "Prime osservazioni sul nuovo art. 119 Cost.", *mimeo*, presentato al Workshop organizzato dal Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche in collaborazione con la rivista *Politica Economica*, su "La delega fiscale del Governo Berlusconi. Quale disegno? Quali conseguenze?", Bologna, marzo.
- Geri M., Volpe M. (1993), "Aspetti strutturali delle distribuzioni territoriali della spesa pubblica", *Rapporto sulla distribuzione Nord-Sud della spesa pubblica*, SVIMEZ, Bologna, Il Mulino.
- Giarda P. (1995), *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino.
- Giarda P. (2000), "Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti", *Economia Pubblica*, n.5, Milano, Franco Angeli.
- Giarda P. (2001), "Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", *Società Italiana di Economia Pubblica Working Papers*, n. 115, Gennaio.
- Giarda P. (2002), "Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?", Relazione presentata alla XLIII riunione scientifica della Società Italiana degli Economisti, Ferrara, 25 ottobre.
- Giardina E., F. Osculati e M. Rey (a cura di) (1996), *Federalismo*, Milano, Franco Angeli.
- Groppi T. e Olivetti M. (a cura di) (2001), *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli.

- Guerrieri G. (a cura di) (2001), *Federalismo fiscale 1996-2003*, ANCI Lazio.
- Hayek F.A. (1944), *The Road to Serfdom*, London, Routledge.
- Inman, R. “Local fiscal discipline in U.S. federalism”, mimeo, disponibile *on line* sul sito <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/cd/usa.pdf>.
- ISAE (2001), “Federalismo e interesse nazionale: standard sanitari e contenimento della spesa pubblica”, in *Rapporto Trimestrale, priorità nazionali e risultati della regolamentazione*, aprile.
- ISAE (2002), *Rapporto Trimestrale, le previsioni per l'economia italiana*, Roma, Gennaio.
- ISTAT (1996), *Conti economici regionali delle Amministrazioni pubbliche e delle famiglie*, Argomenti, n.5, Roma.
- ISTAT (2002), *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche (aggiornamento) Anni 1998-2001*, Statistiche in breve, 12 agosto, Roma.
- ISTAT (2002b) *Conti economici territoriali – Anni 1995-2000*, 11 ottobre, Roma.
- ISTAT (2002c) *Conti economici nazionali per settore istituzionale – Anni 1980-2000*, Statistiche in breve, gennaio, Roma.
- ISTAT (2003), *I bilanci consuntivi delle Regioni e delle Province autonome – Anno 2000*, in corso di stampa.
- Kostoris Padoa Schioppa F. (1997), “I bilanci consolidati dei flussi e degli *stocks* della Pubblica Amministrazione a livello regionale”, *ISPE, Documenti di lavoro*, n. 65, Roma.
- Kostoris Padoa Schioppa F. (2002), Audizione alla Commissione Bilancio del Senato della Repubblica su “Attuazione del federalismo amministrativo e costituzionale, Roma, 6 novembre.
- La Loggia E. (2002), *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Febbraio.
- Lagona F. e F. Padovano (2000), “Budget rules and fiscal performance in the European Union : a non metric principal component analysis” in Dardanoni V. e G. Sobbrino (a cura di) *Istituzioni politiche e finanza pubblica*, Franco Angeli, Milano.
- Leonard H. B., Walder J. H. (2000), “*The federal budget and the state, Fiscal Year 1999*”, Taubman Center for State and Local Government, Harvard University and Office of Senator D. P. Moynihan, United States Senate.
- Maggi M., Piperno S. (1995), “Costi e benefici della finanza pubblica in Italia: implicazioni per la questione meridionale”, *Economia Pubblica*, n.1, Milano, Franco Angeli.
- Malizia R. (1998), “Gli aspetti finanziari della contabilità economica territoriale”, in Istituto Guglielmo Tagliacarte, *Statistica e territorio*, Milano, Franco Angeli.
- Messina G. (2001), “Decentramento fiscale e perequazione regionale. Efficienza e redistribuzione nel nuovo sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario”, *Banca d'Italia Temi di discussione*, No. 416, Agosto.
- Mikesell , J. (2002), “Subnational Government Bankruptcy, Default, and Fiscal Crisis in the United States”, *Working Paper 02-21, International Studies Program*, Georgia State University, December.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza del Settore Pubblico Allargato (1997), “Le entrate tributarie dello Stato regionalizzate. Una stima del carico fiscale del 1994”, *Conti Pubblici e Congiuntura Economica*,

Quaderno Monografico n. 16, I.P.Z.S., Roma, Dicembre.

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni (2001), "La spesa statale regionalizzata, anno 1999", *Temi di Finanza Pubblica*, Quaderno n.22, I.P.Z.S., Roma, Novembre.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2002), "La spesa statale regionalizzata – Anno 2000", *Temi di finanza pubblica*, Quaderno n.23, Roma, Dicembre.
- Musgrave R.A and Musgrave P.B. (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill.
- Musgrave R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill.
- National Council of the Republic of Slovenia (2002), "The Influence of Upper Chambers On The Development Of Democracy And The Role Of Civil Society", Meeting of the Association of European Senates, Giugno 2002.
- Neppi Modona G. (a cura di) (1998), *Stato della Costituzione*, Milano, Il Saggiatore.
- Norregaard J. (1997), "Tax assignment" in Ter-Minassian, T. (a cura di) *Fiscal Federalism in theory and practice*, IMF.
- Oates W. (1972), *Fiscal Federalism*, Hartcourt, Brace, New York, Jovanovich.
- Oates W. (1994), *The Potential and Perils of Fiscal Decentralization*, University of Maryland, Department of Economics.
- OCSE (1987), *The control and management of government expenditure*, Parigi.
- OCSE (1999), *Revenue statistics, 1965-1998*, Paris.
- OCSE (2002), *Revenue statistics, 1965-2001*, Paris.
- OCSE (2002), *National Accounts of OECD Countries : Detailed Tables, 1989-2000, Vol II*, Paris.
- Prud'homme R (1995), "The Dangers of Decentralization", *World Bank Research Observer*, Vol. 10, n. 2.
- Stammati S. et al. (2001), "Dibattito sul federalismo fiscale", *Rivista economica del Mezzogiorno*, Anno XV, No. 1-2.
- SVIMEZ (2001), "Riforme federaliste e politiche per lo sviluppo delle aree economicamente svantaggiate", Quaderno n. 19 di *Informazioni SVIMEZ*, Roma.
- Tanzi V. (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Annual World Bank Conference on Development Economics, World Bank.
- Tanzi V. (2001), "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization", *Carnegie Endowment Working Papers*, Washington.
- Tiebout C.M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5.
- Tremonti G. e G. Vegas (2002), *Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Onorevole Giulio Tremonti, e del Sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero, Senatore Giuseppe Vegas, sulle prospettive di riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio*, Febbraio.
- Vandelli L. (2002), *Devolution e altre storie*, Il Mulino, Bologna.
- Vitaletti G. (2002), "Dossier sul federalismo fiscale", *paper* presentato alla Commissione Bilancio del Senato della Repubblica in occasione dell'audizione della Commissione Tecnica per la spesa pubblica

su “Federalismo amministrativo e costituzionale”, 5 novembre, Roma.

Volpi M. (2002), intervento nel forum “Federalismo e Devoluzione”, disponibile sul sito <http://www.federalismi.it>

Walsh C. (1999), “L’esperienza del federalismo fiscale australiano”, *Amministrare*, No. 3.

Watts R. (1996), *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, Kingston.