

**L'ARITMETICA DEL DECENTRAMENTO:
DEVOLUTION ALL'ITALIANA E
PROBLEMATICHE CONNESSE**

Massimo BORDIGNON e Floriana CERNIGLIA

*IUAV e Università Cattolica di Milano, mbordig@mi.unicatt.it
Warwick University e Università Cattolica di Milano, fcernigl@mi.unicatt.it*

Versione preliminare: febbraio 2001 . Commenti benvenuti.

JEL Classification: H7

Keywords: Devolution, Federalismo fiscale

Febbraio, 2001

L'ARITMETICA DEL DECENTRAMENTO: DEVOLUTION ALL'ITALIANA E PROBLEMATICHE CONNESSE*

Massimo Bordignon[?] e Floriana Cerniglia[?]

Versione preliminare: febbraio 2001 . Commenti benvenuti.

Abstract Quant'è il massimo livello di decentramento finanziario nel caso italiano? E' diventato uso comune nel dibattito politico suggerire che il 70% delle risorse tributarie dovrebbero essere appannaggio dei territori da cui esse provengono ed il restante 30% diviso equamente tra Stato e perequazione alle regioni più povere. Le stime svolte in questo lavoro, basate su ipotesi assai generose di decentramento, indicano invece che al massimo circa il 50% delle risorse (tributarie) dello Stato potrebbero essere assegnate alle regioni, comprensive della quota riservata alla perequazione (9%). Ma anche questo decentramento potrebbe risultare eccessivo, soprattutto alla luce dell'ancora delicata situazione delle finanze pubbliche italiane e dei vincoli europei. Una soluzione potrebbe essere quella di accompagnare la devoluzione delle risorse ad una devoluzione del debito pubblico. Tuttavia, questa ipotesi si scontra con la difficoltà di trovare criteri ragionevoli e consensuali di riparto del debito tra le regioni. Le nostre conclusioni vanno dunque nella direzione di suggerire grande cautela nel proseguire il percorso del decentramento in Italia.

* Questo lavoro è frutto congiunto delle riflessioni dei due autori che ne condividono la responsabilità. Comunque Si ringrazia in particolare Nicoletta Emiliani, Ministero del Tesoro, per l'aiuto nella raccolta dei dati.

[?] IUAV e Università Cattolica di Milano, mbordig@mi.unicatt.it

[?] Warwick University e Università Cattolica di Milano, fcernigl@mi.unicatt.it

1. Introduzione

Dopo anni di vita stentata, ai margini del dibattito economico e politico, il processo di decentramento in Italia sembra conoscere un'improvvisa accelerazione. Nel febbraio del 2000 è stata approvata una riforma radicale del sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario. Le regioni italiane sono ora totalmente finanziate con tributi propri e compartecipazioni (ad aliquote prefissate) su tributi erariali; i trasferimenti (compresi quelli relativi al Fondo Sanitario Nazionale) sono stati eliminati, e anche i vincoli residui sulla spesa sanitaria, inizialmente previsti nella riforma del febbraio 2000, sono stati del tutto aboliti a seguito della legge finanziaria per il 2001. Nel novembre del 1999, una riforma di valenza costituzionale¹ ha consentito alle regioni di scegliere autonomamente la propria forma di governo e i propri statuti. La prima conseguenza è stata una riforma elettorale che ha rafforzato enormemente il peso politico ed i poteri dei presidenti regionali eletti nella primavera del 2000, non a caso immediatamente ribattezzati "governatori" dalla stampa. Nel dicembre 2000, sono stati approvati definitivamente i decreti presidenziali relativi alla quantificazione delle nuove risorse e competenze attribuite alle regioni a seguito della legge Bassanini sul decentramento amministrativo del 1997; si calcola che qualcosa come 36.000 miliardi di nuove risorse verranno attribuite alle regioni (ed in parte delegate agli altri enti locali) a seguito di questi decreti.

E il processo non sembra destinato a fermarsi. E' attualmente al vaglio del Parlamento, in seconda lettura, il progetto di modifica del Titolo V della Costituzione, compreso l'articolo 117 che definisce le responsabilità delle regioni. Il progetto prevede un ulteriore, forte, allargamento dei poteri attribuiti alle regioni e agli altri enti locali, definendo in maniera dettagliata i poteri esclusivi dello stato e attribuendo la potestà o l'iniziativa legislativa alle regioni per tutte le altre materie, incluse quelle concorrenti tra i due livelli di governo. Non sono chiare, al momento in cui scriviamo, le *chance* effettive di approvazione del progetto, sostenuto dalla attuale maggioranza di centro-sinistra ma avversato dal polo di centro-destra. Tuttavia, anche se esso non dovesse andare a buon fine, è improbabile che ciò bloccherebbe il processo verso il decentramento o, addirittura, verso il federalismo politico.

¹ Legge costituzionale 22 novembre 1999 n.1 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni".

L'opposizione sollevata in Parlamento verso il progetto dalle principali forze di minoranza -- possibili maggioranze future-- non è infatti basata sul fatto che la riforma sia eccessivamente "federalista"; ma, al contrario, che lo sia troppo poco. In particolare, le regioni del centro nord del paese, politicamente a guida centro-destra e in cui si incarna il nerbo della protesta contro "lo Stato centralista", sono impegnate da mesi in una sorta di "guerra" di logoramento nei confronti dello stato centrale, con il risultato che la conflittualità tra i due livelli di governo ha raggiunto asprezze mai viste in passato. Attraverso la proposta di statuti, l'annuncio di referendum, l'approvazione di leggi in ambiti tradizionalmente non di loro competenza, in molti casi ai limiti o al di là dei limiti della Costituzione vigente ed in ogni caso in conflitto con le decisioni dell'attuale esecutivo, i "governatori" delle regioni del nord sembrano richiedere a gran voce maggiore autonomia, maggiori poteri e maggiori risorse.

Maggiore autonomia nella gestione delle funzioni a loro assegnate dalla Costituzione, come l'assistenza sanitaria, in cui da sempre le regioni lamentano un'impossibilità di azione indotta dalla minuziosa presenza dello Stato nel settore, tuttora il decisore finale in merito alle caratteristiche dei servizi offerti e alle retribuzioni dei fattori impiegati. Maggiori poteri, con un'estensione della sovranità regionale ad ambiti finora esclusi dalle loro competenze, come l'istruzione, l'ordine pubblico, la gestione dei flussi migratori e addirittura, in qualche caso, la politica estera. E naturalmente e soprattutto, maggiori risorse per sostenere questi accresciuti poteri. Su quest'ultimo punto, benché non esistano studi approfonditi di fonte regionale o statale che quantifichino in modo preciso le dimensioni finanziarie del decentramento², è diventata prassi comune nel dibattito politico citare alcune cifre, che, per il solo fatto di essere continuamente ripetute, hanno finito con il diventare il punto di riferimento naturale della discussione. Come se si trattasse di un *mantra*, i presidenti delle regioni del nord non perdono occasione per indicare nella tripletta "70-15-15" il punto ideale di approdo della *devolution* all'italiana, intendendo con esse il seguente.

Il 70 per cento del gettito di tutte le imposte (erariali e regionali) dovrebbe rimanere ai territori da dove esse provengono, regioni e altri enti locali; il 15 per cento dovrebbe finanziare la solidarietà, cioè la perequazione a favore delle regioni più povere, ed il restante 15 per cento dovrebbe essere attribuito allo Stato per le funzioni ad esso riservate. Le attuali forze di maggioranza non si sbilanciano ufficialmente sulle cifre del decentramento -- un po' paradossalmente, visto il punto di maturazione raggiunto dal progetto di riforma costituzionale prima ricordato. Tuttavia, non sembra

² Ciò nonostante la legge 3 aprile 1997, n.94 abbia previsto che ciascuno stato di previsione della spesa del bilancio dello Stato deve esporre per unità revisionali di base le risorse destinate alle singole realtà regionali tra spese correnti e spese in conto capitale.

esservi un vero conflitto tra le forze politiche in merito alla *dimensione* del decentramento possibile; al massimo, si segnala nell'attuale maggioranza una qualche maggior cautela nella *dinamica* prevista per il decentramento. In questa prospettiva, il "70-15-15" diventerebbe ancora un obiettivo da ricercarsi, ma solo nel "lungo periodo".

Che senso hanno questi numeri? E' il "70-15-15" una prospettiva credibile per il decentramento in Italia? E se non lo è, qual è il massimo livello di decentramento possibile nel contesto italiano? E quali sono i problemi economici che un livello così elevato di decentramento potrebbe comportare per il paese? In particolare, è esso compatibile con la situazione delle finanze pubbliche italiane e con i vincoli imposti al paese dalla partecipazione alla Unione Europea? Qual è la situazione negli altri paesi avanzati, federali o meno, con cui è possibile e naturale fare confronti di questo tipo? Rispondere a queste domande è interessante sul piano scientifico e forse anche utile sul piano concreto, visto che il dibattito politico su questi temi appare pericolosamente privo di contenuti. Rispondervi, tuttavia, non è semplice. Affrontare l'interrogativo sul massimo livello di decentramento possibile, infatti, richiede preliminarmente di rispondere ad altre tre domande. Quali funzioni possono essere ancora devolute dallo Stato alle regioni? Come è distribuita la spesa attuale dello Stato per queste funzioni sul territorio nazionale? Come sono ripartiti sul territorio le risorse necessarie per finanziare la nuova spesa delle regioni?

Di queste tre domande, le più facili da affrontare sono le ultime due, in quanto esistono già numerosi studi, di fonte accademica o ufficiale, che hanno proposto stime della distribuzione sul territorio della spesa e del prelievo statale³. In particolare, useremo nel proseguo del lavoro le stime sul riparto regionale della spesa statale svolte dalla Ragioneria Generale dello Stato (di qui in avanti RGS), ed useremo i criteri già scelti dal legislatore per il riparto dei tributi già partecipati alle regioni (Iva e Irpef). Naturalmente, queste scelte sono opinabili. Esistono stime alternative di riparto di spese e tributi statali che sono probabilmente più fondate scientificamente di quelle da noi utilizzate (cfr. il paragrafo 2 e la bibliografia). Tuttavia, le nostre fonti offrono il vantaggio di essere per così dire "ufficiali" e dunque probabilmente più rilevanti sul piano politico di quelle derivanti dall'analisi, per quanto ben fatta, di qualche accademico o ufficio di ricerca. Inoltre, il loro uso ci assolve anticipatamente dall'eventuale sospetto che i nostri risultati siano il frutto di ipotesi ad hoc sulla distribuzione territoriale della spesa e del prelievo.

³ In particolare, in anni recenti, dalla Fondazione Agnelli (1994; 1998). Per una rassegna completa sugli studi condotti negli ultimi anni sulla distribuzione spaziale delle entrate e delle spese pubbliche cfr. B., Anastasia e P., Spano (1997).

Per quanto riguarda le ipotesi di decentramento, il problema si presenta più complicato. Il progetto di riforma costituzionale in discussione in Parlamento non è sufficientemente dettagliato nelle sue articolazioni da consentire un'identificazione precisa delle funzioni che si intende decentralizzare⁴; e imprecise appaiano anche le richieste di maggior poteri da parte delle regioni. Dato l'obiettivo anche ipotetico del nostro studio, teso ad individuare il *massimo* livello possibile di decentramento, abbiamo dunque optato per ipotesi estreme di *devolution*, potenzialmente superiori sia alle attuali richieste delle regioni che a quelle previste nell'ipotesi di riforma costituzionale. Così, per esempio, non solo abbiamo immaginato di devolvere alle regioni tutta l'istruzione e le competenze residue in merito alla spesa sanitaria, così come richiesto nei referendum delle regioni e previsto nel documento del governo, ma anche la finanza locale, metà della spesa per l'ordine pubblico, metà della spesa universitaria e così via (cfr. il paragrafo 4).

Anticipando qui i risultati dell'esercizio, le nostre stime indicano in circa 185.000 mld, in lire 1999, la spesa ulteriore attribuibile alle regioni a statuto ordinario sulla base delle nostre ipotesi di decentramento, spesa che diventa pari a circa 215.000 mld se si immagina di abolire anche la presente compartecipazione all'Iva. Dati gli attuali livelli di spesa delle regioni, e il complesso delle entrate tributarie dello stato nel 1999, questa significa che circa la metà dei tributi erariali, il 53%, dovrebbe essere attribuito alle regioni. Tuttavia, poiché gli attuali livelli di spesa statale e le basi imponibile dei tributi compartecipati e dei tributi propri delle regioni sono distribuite in modo assai diseguale sul territorio, circa 46.000 miliardi, o il nove per cento delle entrate tributarie dello stato, dovrebbero servire a finanziare la perequazione. Dunque, 44-9-47, piuttosto che 70-15-15, rappresenterebbe la combinazione magica per sostenere il massimo decentramento possibile nel caso italiano!

Si osservi che si tratterebbe di un livello di decentramento assai avanzato, nonostante che si tratti di numeri assai inferiori a quelli a cui comunemente si fa riferimento nel dibattito politico. Come si evince dal confronto svolto nel paragrafo 7, la maggior parte dei paesi, perfino quelli federali, presentano tassi di decentramento assai inferiori delle risorse. Tuttavia, bisogna anche domandarsi se un tale decentramento sarebbe economicamente sostenibile nel caso italiano. Come discutiamo nel paragrafo 8, il problema principale è il debito. Infatti, checché se ne pensi, il vero "collaterale" del debito pubblico italiano non è il demanio, ma la capacità impositiva dello stato, cioè la capacità

⁴ Si noti che il progetto di riforma costituzionale è anche compatibile con un'ipotesi di "federalismo variabile"; cioè, non tutte le regioni potrebbero veder decentrate le stesse funzioni, o almeno non nello stesso momento. Anche in questo senso, le nostre ipotesi di decentramento sono estreme.

di imporre tributi. Attribuire oltre il cinquanta per cento delle risorse alle regioni, lasciando l'intero onere del debito pubblico sulle spalle dello stato creerebbe una divisione tra responsabilità di spesa e risorse assai pericolosa. Per esempio, se questa divisione fosse credibile, renderebbe assai vulnerabile il bilancio dello stato a variazioni nei tassi di interesse, stimolando gli investitori a chiedere un premio di rischio più elevato.

Una soluzione potrebbe essere quella di ripartire almeno parte del debito pubblico tra le regioni. Tuttavia, questo crea più problemi di quanti ne risolve, perché non è affatto chiaro quali criteri di riparto, su un piano di equità o di efficienza, potrebbero essere utilizzati a tal fine. A titolo esemplificativo, il paragrafo 8 immagina di ripartire il 50 per cento della spesa di interessi del 1999 tra le regioni sulla base di tre possibili criteri, attribuendo ad esse le ulteriori risorse necessarie per finanziare questa spesa aggiuntiva. Come si vedrà, si tratta in tutti i casi di criteri che potrebbero essere giustificati sulla base di un qualche ragionamento economico e che sono stati effettivamente proposti in qualche caso. La varianza nei risultati raggiunti a seconda dei criteri utilizzati mette in luce con chiarezza il potenziale conflitto distributivo tra le regioni che il problema del riparto del debito potrebbe provocare. Per esempio, la quota di interessi a carico della Lombardia potrebbe variare dal 18% al 60% a seconda del criterio prescelto, mentre la quota di alcune regioni potrebbe addirittura diventare negativa. Questi risultati, a nostro giudizio, suggeriscono grande cautela nell'affrontare il problema del federalismo in Italia.

Il resto del lavoro è organizzato nel modo seguente. Il paragrafo 2 prepara la discussione, illustrando la distribuzione delle spese correnti del bilancio dello Stato, distinte per categorie economiche e funzionali, nel 1996 e nel 1999, l'anno preso a riferimento per l'esercizio di decentramento. Il nostro "1999" è in realtà un anno ricostruito, perché la mancanza di dati relativi alla distribuzione funzionale della spesa per quell'anno, ci ha costretti ad utilizzare le percentuali del 1996 per ricostruire la distribuzione al 1999. Inoltre, abbiamo anticipato al 1999 alcune decisioni di finanza regionale prese negli anni successive, così da avere una base quantitativa la più vicina possibile all'anno corrente. Il paragrafo 3 illustra le ipotesi di devoluzione della spesa statale adottate e ne calcola le dimensioni quantitative. Il paragrafo 4 stima gli effetti di queste ipotesi sulle singole regioni alla luce dei coefficienti di riparto stimati dalla RGS. Il paragrafo 5 presenta il quadro delle entrate delle regioni, risultante dagli attuali tributi propri e dalla distribuzione dei tributi erariali tra le regioni risultante dall'applicazione dei criteri prima ricordati. Sulla base delle ipotesi di decentramento della spesa del paragrafo 4 e dei tributi del paragrafo 5, il paragrafo 6 determina le aliquote di compartecipazione ai tributi erariali necessari a coprire le nuove spese devolute al

sistema delle regioni e, per ciascuna regione, calcola i relativi residui fiscali. Il paragrafo 7 sintetizza i nostri risultati calcolando alcuni indici di decentralizzazione, che vengono poi posti a confronto con l'evidenza internazionale. Il paragrafo 8 discute dei problemi del decentramento, focalizzando l'attenzione sul problema della gestione del debito pubblico. A questo fine, alcuni criteri per un possibile riparto del debito fra le regioni italiane vengono discussi e le loro conseguenze stimate sulla base della nostra banca dati. Il paragrafo 9 conclude il lavoro, discutendone le implicazioni.

2. Le fonti e la spesa statale "regionalizzabile"

Il nostro studio si basa essenzialmente su due fonti: i) la *Relazione Generale sulla situazione economica del paese* per l'anno 1999; e come già accennato, ii) *La Spesa statale regionalizzata*, a cura della Ragioneria Generale dello Stato per l'anno 1996. La prima fonte contiene la classificazione per aggregati economici delle spese del Bilancio dello Stato, ed è al momento la più recente a nostra disposizione. Per questa ragione, abbiamo scelto l'anno 1999 come anno base di riferimento della nostra analisi, sebbene, come si vedrà, abbiamo cercato di tener conto degli interventi legislativi nel campo della finanza regionale intercorsi nel frattempo.

La seconda fonte contiene una regionalizzazione della spesa statale basata sulla ripartizione territoriale dei pagamenti del bilancio dello Stato, come risultano dal Rendiconto Generale dello Stato e verrà utilizzata, come spiegheremo, per stimare la distribuzione regionale della spesa devoluta. La ripartizione è attuata dalla RGS seguendo il principio della localizzazione dei pagamenti presso le tesorerie di Stato e viene svolta seguendo lo schema di classificazione economico-funzionale del Bilancio dello Stato⁵. Si tratta di studi che la RGS svolge annualmente fin dal 1991; ed in realtà, è già disponibile il volume relativo alla regionalizzazione della spesa per l'anno 1997. Si è tuttavia deciso di usare per la ricerca lo studio relativo all'anno 1996, benché più antico, perché il 1997, l'anno della verifica di Maastricht, è stato per molti versi un anno eccezionale nella finanza pubblica italiana e l'utilizzo di quei dati rischiava di falsare l'analisi.

La ripartizione territoriale della spesa statale effettuata dalla RGS si basa in pratica su un criterio di identificazione territoriale degli attuali flussi di pagamento statali. In quanto tali, essi che possono aver poco o nulla a che fare con i territori, e i residenti dei territori, che sono effettivamente

⁵Cfr. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica, Dipartimento della ragioneria Generale dello Stato, *La spesa statale regionalizzata*, anno 1996, Temi di Finanza Pubblica, Quaderno n. 19, novembre 1999.

beneficiari della spesa statale, un criterio scientificamente più consono ad un problema di riparto⁶. Tuttavia, come già anticipato nell'introduzione, gli studi della RGS offrono un duplice vantaggio per i nostri fini. In primo luogo, qualunque ipotesi concreta di devoluzione delle funzioni statali alle regioni inevitabilmente dovrebbe tener conto dello *status quo*, piuttosto che di criteri "oggettivi", e questo *status quo* è meglio catturato dalla attuale distribuzione della spesa tra le regioni che da altri criteri. In secondo luogo, la ripartizione della RGS è oggettiva, verificabile e proviene da una fonte non di parte.

E' utile iniziare l'analisi presentando i dati di bilancio relativi al 1999, così come desumibili dalla Relazione sulla situazione economica del paese. Si osserva innanzitutto che le spese correnti dello Stato ammontavano nel 1999 a 623.361 miliardi di lire. Questa cifra rappresenta dunque la dimensione complessiva della "torta" di funzioni potenzialmente ripartibili tra regioni e stato⁷; ma naturalmente, non tutte queste risorse sono devolubili alle regioni. Intanto, la maggior parte di queste spese sono in realtà trasferimenti: a imprese, famiglie e altri enti pubblici, comprese le regioni stesse, e sono dunque per quest'ultima parte già "regionalizzate" e vanno tolte dal computo. In secondo luogo, non tutte le poste di cui è composta questa spesa sono, neppure potenzialmente, regionalizzabili. In primo luogo, la *previdenza*, che non corrisponde ad una spesa attribuibile ad un territorio, ma alla garanzia di un contratto tra generazioni diverse, sostenuto dal settore pubblico per la parte deficitaria degli enti di previdenza. A meno di non pensare che questo contratto abbia una qualche origine territoriale -- ma sarebbe assai problematico argomentarlo -- è chiaro che queste spese non possono essere regionalizzate. Allo stesso modo, almeno finché si immagina che il debito pubblico rimanga competenza dello stato, un punto su cui torneremo, anche gli *interessi sul debito pubblico* dovrebbero essere sottratti dal computo delle funzioni decentralizzabili. Lo stesso per *i trasferimenti all'estero*, perché presumibilmente queste spese fanno riferimento a decisioni di politica estera, cioè riflettono una competenza che dovrebbe comunque rimanere allo stato. Infine, altre poste minori, non attribuibili a nessuna delle funzioni dello stato, dovrebbero anche esse essere sottratte dal computo di quelle regionalizzabile, più che altro per mancanza di informazioni sulla loro origine⁸.

⁶ Per esempio, nel caso dei lavori della Fondazione Agnelli, i dati vengono disaggregati a livello spaziale sulla base del criterio dell'incidenza tributaria per quanto riguarda la ripartizione delle entrate, e sul criterio del beneficio per quanto riguarda le categorie di spesa. Cfr. la bibliografia per altri lavori sul tema della distribuzione territoriale della spesa.

⁷ Per semplicità non si considera qui le spese in conto capitale dello Stato: si tratta comunque di soli 63.411 mld.

⁸ Compresi gli ammortamenti, visto che qui non consideriamo la regionalizzazione della spesa in conto capitale.

Come il Quadro 1 dimostra (in evidenza le spese non regionalizzabili), procedendo in questo modo, la "torta" si dimezza immediatamente: solo 310 mila miliardi su 623, o poco meno del 50%, risultano regionalizzabili. Il risultato può impressionare, ma non dovrebbe sorprendere più di tanto: come si evince dal Quadro 1, la spesa per gli interessi del debito pubblico nel 1999 da sola costituiva più del 23% della spesa corrente dello Stato; è ovvio dunque che tolta questa spesa dal computo, si riducono notevolmente le spese devolubili. Torneremo su questo punto nel paragrafo 7.

Quadro 1

Spese correnti del Bilancio dello stato 1999 (analisi dei pagamenti, dati in miliardi di lire)

Classificazione per aggregati economici

Fonte: Relazione Generale sulla situazione Economica del Paese 1999.

Classificazione per aggregati economici	Quote sul totale	
ORGANI COSTITUZIONALI	2.184	0,004
PERSONALE IN SERVIZIO	123.7	0,198
PERSONALE IN QUIESCENZA	4.06	0,007
ACQUISTO BENI E SERVIZI	26.845	0,043
Trasferimenti correnti alle famiglie	6.296	0,010
Trasferimenti correnti alle imprese	10.145	0,016
Trasferimenti correnti alle regioni	98.119	0,157
Traferimenti correnti agli enti territoriali	20.262	0,033
Trasferimenti correnti agli enti previdenziali	114.814	0,184
Trasferimenti correnti altri enti pubblici	18.309	0,029
Trasferimenti all'estero	11.899	0,019
INTERESSI	141.08	0,226
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	43.598	0,070
AMMORTAMENTI	1.333	0,002
SOMME NON ATTRIBUIBILI	0.717	0,001
Totale	623.361	

Quadro 1 di sintesi

	Quote	
Spesa corrente dello Stato non regionalizzabile	313.441	0,502
Spesa corrente dello Stato potenzialmente regionalizzabile	309.92	0,497
Totale spese correnti dello Stato	623.361	

Definita la spesa potenzialmente regionalizzabile, il passo successivo consiste nel suddividere questa spesa in *funzioni* svolte dal settore pubblico, così da definire quelle che potrebbero essere attribuite alle regioni e quantificarne le dimensioni. Qui incontriamo però la prima difficoltà. La *Relazione Generale* infatti non presenta una classificazione della spesa corrente dello Stato per *funzioni*, né tantomeno esiste un riparto di questa spesa tra le regioni. Queste informazioni sono invece disponibili per il 1996, nello studio già citato della Ragioneria. Dunque la soluzione da noi adottata è quella di utilizzare la distribuzione funzionale del 1996, ed il suo riparto tra le regioni, per stimare quella relativa al 1999.

Per spiegare il procedimento adottato si osservi il quadro 2. Il quadro 2 ripresenta la stessa ripartizione della spesa statale per categorie economiche, relativamente alle spese correnti del Bilancio dello Stato per l'anno 1996, del quadro 1, compresa la ripartizione tra spese regionalizzabili e non, ma aggiunge a questa la ripartizione funzionale della spesa corrente, così come desumibile dal Rapporto della RGS.

Quadro 2

Spese correnti del Bilancio dello stato, 1996

Fonte: Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione economica
La spesa statale regionalizzata, anno 1996, temi di Finanza Pubblica,
Quaderno n. 19, novembre 1998. Tab n. 5

CLASSIFICAZIONE PER	
AGGREGATI ECONOMICI	(dati in milioni di lire)
ORGANI COSTITUZIONALI	1.931.997
PERSONALE IN SERVIZIO	106.845.350
PERSONALE IN QUIESCENZA	4.866.386
ACQUISTO BENI E SERVIZI	24.728.509
Trasferimenti correnti alle famiglie	21.921.347
Trasferimenti correnti alle imprese	17.725.548
Trasferimenti correnti alle Aziende autonome	67.415
Trasferimenti correnti alle regioni	70.739.689
Traferimenti correnti agli enti territoriali	23.559.249
Trasferimenti correnti agli enti previdenziali	69.130.698
Trasferimenti correnti altri enti pubblici	21.998.441
Trasferimenti all'estero	8.452.403
INTERESSI	199.607.616
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	45.950.578
AMMORTAMENTI	1.280.247
SOMME NON ATTRIBUIBILI	1.465.631
Totale	620.271.103

Quadro 2 di sintesi	
Spesa non regionalizzabile	325.887.173
Spesa regionalizzabile	294.382.930

Quadro 2 (continua)

CLASSIFICAZIONE PER AGGREGATI FUNZIONALI	(dati in milioni di lire)	Quote Percentuali
Amministrazione generale	29.882.660	5%
Difesa Nazionale	22.704.993	4%
Giustizia	8.717.835	1%
Sicurezza Pubblica	17.667.862	3%
Relazioni internazionali	21.817.179	4%
Istruzione e cultura	63.452.580	10%
Università e ricerca	10.262.376	2%
Edilizia	690.367	0%
Lavoro e Previdenza	71.425.880	12%
Assistenza sociale	2.874.866	0%
Pensioni di guerra	16.365.331	3%
Igiene e sanità	51.913.412	8%
Trasporti e comunicazioni	13.225.913	2%
Agricoltura ed alimentari	2.492.701	0%
Industria artigianato e commercio	3.807.357	1%
Interventi aree depresse	588.436	0%
Altri interventi economici	663.279	0%
Finanza regionale locale	53.035.401	9%
Protezione Civile	2.416.278	0%
Interessi debiti	195.898.722	32%
Oneri non ripartibili	30.367.675	5%
Totale	620.271.103	100%

Date queste informazioni, se l'obiettivo fosse quello di regionalizzare la spesa del 1996, sarebbe assai agevole calcolare quanto risorse sarebbe necessario devolvere alle regioni per attribuire a queste una certa funzione. Per esempio, se si fosse deciso di delegare in quell'anno alle regioni l'intera competenza relativa all'istruzione, è immediato dal Quadro 2 che alle regioni sarebbe stato necessario attribuire circa 63.000 mld di nuove risorse, tralasciando per semplicità il problema, assai rilevante in pratica, dei possibili problemi della transizione, che generalmente comportano un esborso maggiore di risorse nel momento di passaggio di competenze da un livello di governo all'altro⁹.

Tuttavia, il nostro obiettivo non è regionalizzare la spesa nel 1996 ma nel 1999, ed in realtà, anche in questo caso, solo come *proxy* per il 2001. Il problema è che noi non sappiamo quale esborso di risorse sarebbe stato necessario per effettuare lo stesso passaggio nel 1999; tuttavia, immaginando che le spese per funzioni siano rimaste in percentuale abbastanza stabile sulla spesa statale nel triennio, è possibile usare le percentuali relative all'incidenza delle diverse spese nel 1996

⁹ A questo proposito, dovrebbe servire da monito quanto sta succedendo per il calcolo delle risorse da attribuire alle regioni a seguito delle leggi Bassanini. Il problema principale è costituito dalle rigidità del fattore lavoro. I dipendenti pubblici non possono essere obbligati a trasferirsi, di ufficio o a maggior ragione di regione, ma solo "incentivati" a farlo; il che comporta un esborso maggiore, sia per quelli che restano allo stato pur non svolgendo più la funzione originaria, che per quelli che se ne vanno, previo pagamento di incentivi monetari.

per calcolare l'esborso relativo al 1999. In particolare, per stimare la spesa relativa ad una funzione nel 1999 si è proceduto come segue; si è calcolato la percentuale della funzione da regionalizzare sul totale della *spesa regionalizzabile* del 1996 --295.000 mld circa; cfr. il Quadro 2-- e per stimare l'esborso per la stessa funzione nel 1999 si è attribuita ad essa la stessa percentuale sulla *spesa regionalizzabile* per il 1999 -- 310.000 mld circa; cfr. il Quadro 1. L'uso della spesa regionalizzabile, piuttosto che la spesa totale, come fattore di proporzionalità tra i due anni, è stato suggerito dalla maggiore varianza delle poste della spesa non regionalizzabile tra i due anni, principalmente, per ovvie ragioni, della spesa per interessi (cfr. il quadro 1 e 2).

3. Le ipotesi di decentramento e le stime per il complesso delle regioni

Chiarito il metodo, resta da discutere dove applicarlo. La Tabella 1 mostra le nostre ipotesi di regionalizzazione. Si tratta, come spiegato nell'introduzione, di ipotesi estreme di *devolution*, che in parte riflettono il dibattito politico, ed in parte tengono conto di ragionevoli criteri di riparto tra i due livelli di governo.

Amministrazione generale	tutta nazionale
Difesa Nazionale	tutta nazionale
Giustizia	tutta nazionale
Sicurezza Pubblica	50% regionale, 50% nazionale
Relazioni internazionali	tutta nazionale
Istruzione e cultura	tutta regionale
Università e ricerca	50% regionale, 50% nazionale
Edilizia	tutta regionale
Lavoro e Previdenza	tutta nazionale
Assistenza sociale	tutta regionale
Pensioni di guerra	tutta nazionale
Igiene e sanità	tutta regionale
Trasporti e comunicazioni	25% regionale, 75% nazionale
Agricoltura ed alimentari	50% regionale, 50% nazionale
Industria artigianato e commercio	tutta regionale
Interventi aree depresse	tutta nazionale
Altri interventi economici	tutta nazionale
Ex finanza regionale locale	tutta regionale
Protezione Civile	50% regionale, 50% nazionale

Se volessimo giustificare le nostre ipotesi, è evidente innanzitutto che non dovrebbero essere oggetto di devoluzione competenze di spese per beni pubblici di interesse squisitamente nazionale, come l'amministrazione generale, la difesa nazionale, la giustizia, le relazioni internazionali e le pensioni di guerra, né a onor del vero, nessuno ha mai proposto di decentrare queste funzioni. Anche gli interventi in aree depresse, e la categoria residuale degli altri interventi economici, facendo riferimento all'opera più propriamente perequativa e assicuratrice del livello più elevato di governo, appaiono difficilmente regionalizzabili. Più discutibile in linea di principio è la permanenza della categoria del lavoro in ambito statale, anche se appare difficile immaginare come questa categoria di spesa, per importi significativi, potrebbero essere decentrata, almeno finché si assume

che rimanga inalterata la disciplina nazionale sui contratti di lavoro. Tutto il resto appare in linea di principio decentrabile, almeno in qualche misura.

Le percentuali scelte nella tabella sono ipotetiche, naturalmente; ma sono ragionevoli come ipotesi di lavoro per un sistema fortemente decentrato. Le spese in edilizia, assistenza sociale, igiene e sanità, industria e artigianato, dove le regioni hanno già competenze estese verrebbero interamente attribuite ad esse; così, l'istruzione e la cultura, come richiesto dalle stesse regioni e previsto anche dal progetto di riforma costituzionale in discussione al Parlamento. In una logica federalista, anche la ex-finanza regionale, per quello che residua dopo il decreto del febbraio 2000, e la finanza locale, dovrebbero essere attribuite alle regioni, sebbene quest'ultima ipotesi, alla luce dei rapporti attuali tra regioni e comuni appare politicamente impossibile. Anche in una logica federale, invece, non c'è ragione perché la sicurezza pubblica o la protezione civile o le università debbono essere regionali; le recenti polemiche regioni-stato su questi temi ed i referendum proposti da alcune regioni del nord ci hanno tuttavia convinti per una soluzione salomonica; così metà della spesa per queste funzioni è stata ipotizzata regionalizzabile. Per ciò che riguarda infine trasporti e agricoltura le ipotesi di riparto tra i due livelli di governo qui introdotte sono francamente *ad hoc*; data l'ampia presenza di infrastrutture di interesse nazionale, una ripartizione 75-25 tra Stato e regioni su trasporti e comunicazioni ci è sembrato ragionevole, anche se va detto che l'attuale riforma in discussione al parlamento sembrerebbe propendere per un'ipotesi più favorevole al decentramento in questo caso. Lo stesso si potrebbe dire per l'agricoltura, vincolata com'è da decisioni Europee che spesso transitano attraverso il bilancio dello stato. Nel complesso, si tratta dunque di ipotesi ragionevoli di decentramento, con alcune forzature nel campo della sicurezza pubblica e della finanza pubblica che le rendono in qualche modo "estreme" nel contesto italiano, così rispondendo alla nostra esigenza di individuare un livello "massimo" di decentramento possibile.

Si noti che queste ipotesi sono "estreme" anche da un altro punto di vista: se anche si decidesse di attribuire interamente una certa funzione ad una regione non tutta la spesa per quella funzione potrebbe essere regionalizzata, contrariamente a quanto immaginato nella tabella. E' plausibile infatti che in tutti i casi resterebbero comunque in mano statale funzioni di controllo, monitoraggio, incentivazione che richiederebbero comunque risorse per essere finanziate. Attribuire tutta la spesa alle regioni per una funzione significa dunque certamente errare per eccesso, anche se è difficile individuare esattamente la dimensione dell'errore.

Introdotta le ipotesi si tratta ora di quantificarle. Le prossime due tabelle illustrano i passaggi. La Tabella 2 stima la spesa per ciascuna funzione statale nel 1999 a partire dai dati del 1996, così

come spiegato nel paragrafo precedente; la Tabella 3 applica le ipotesi della tabella 1 a questi numeri, così da derivare la spesa complessiva decentralizzabile nel 1999. Si osserva che a seguito delle nostre ipotesi di decentramento ulteriori 165.000 mld, dovrebbero essere devolute alle regioni italiane. Questi dati non tengono conto delle spese sanitarie per due ragioni. In primo luogo, la sanità appartiene già, almeno nominalmente, alle regioni e correggeremo successivamente i dati del 1999 per tener conto della riforma del febbraio 2000. In secondo luogo, i dati relativi alla spesa sanitaria sono noti per il 1999, in quanto desumibili dai conti del Fondo Sanitario Nazionale e dall'addizionale Irpef. Abbiamo dunque preferito usare i dati "veri", piuttosto che le stime, sebbene sarebbe opportuno ricordare che questi dati "veri" inglobano in realtà una situazione di disavanzo, data l'abitudine dei governi italiani, per finalità di *window dressing* del bilancio, di sotto-finanziare il fondo sanitario. Purtroppo, appare difficile calcolare l'entità di questo sottofinanziamento, così da correggere i dati in modo sensato.

Una correzione importante, tuttavia, è stata introdotta nei dati riportati. Come si vedrà dalla successiva tabella 4, ai valori complessivi delle funzioni da devolvere alle regioni è stata apportata una riduzione uniforme dello 1.5%. Questo perché il bilancio dello stato non è al momento in equilibrio; e 1.5% è la percentuale con cui le spese dello stato (incluse quelle in conto capitale) hanno superato le entrate a consuntivo nel 2000. Le nuove funzioni attribuite alle regioni dovrebbero essere invece finanziate in pareggio dalle nuove risorse attribuite; ma poiché, data l'unicità del bilancio, non è chiara l'origine del disavanzo, l'ipotesi più semplice è quella di supporre che ciascuna funzione contribuisca al disavanzo nella stessa misura, l'1.5%. Ne segue che nell'ipotesi di decentramento in pareggio ciascun ente dovrebbe contribuire nella stessa misura al risanamento finanziario, riducendo le proprie spese, appunto, dell'1.5%¹⁰. Di qui la riduzione introdotta nella tabella.

¹⁰ Del resto, questa è la filosofia dei vari "patti di stabilità" che si sono susseguiti in Italia nell'ultimo triennio, dove disavanzi, in una prima versione, o spese correnti successivamente vengono ridotte o controllate nella stessa proporzione per ciascun ente di governo, senza guardare troppo per il sottile sulle funzioni che questi enti svolgono.

Tabella 2 - Spese regionalizzabili (valori assoluti in miliardi di lire)

	Anno 1996 (*)	Quote 1996 (**)	Stime Anno 1999 (#)	Ipotesi di regionalizzazione
Sicurezza Pubblica	17.668	0,0600	18.600	50% regionale, 50% nazionale
Istruzione e cultura	63.453	0,2155	66.801	tutta regionale
Università e ricerca	10.262	0,0349	10.803	50% regionale, 50% nazionale
Edilizia	690	0,0023	726	tutta regionale
Assistenza sociale	16.365	0,0556	17.228	tutta regionale
Trasporti e comunicazioni	13.226	0,0449	13.923	25% regionale, 75% nazionale
Agricoltura ed alimentari	2.493	0,0085	2.624	50% regionale, 50% nazionale
Industria artigianato e commercio	3.807	0,0129	4.007	tutta regionale
Finanza regionale locale	53.035	0,1802	55.833	tutta regionale
Protezione Civile	2.416	0,0082	2.543	50%regionale 50% nazionale

Note:

(*) fonte: cfr. Quadro 2

(**) le quote sono ottenute dal il rapporto fra ciascuna funzione e il valore di 294.387 (cfr Quadro 2 i.e. spesa regionalizzabile)

(#) le stime per il 1999 sono state ottenute moltiplicando l'ammontare di spesa regionalizzabile per il 1999 (i.e 309.92) con le quote del 1996

Tabella 3 - La regionalizzazione nel 1999 (valori assoluti in miliardi di lire)

	Stime anno 1999	Ipotesi di regionalizzazione	Risorse nel 1999
Sicurezza Pubblica	18.600	50% regionale, 50% nazionale	9.300
Istruzione e cultura	66.801	tutta regionale	66.801
Università e ricerca	10.803	50% regionale, 50% nazionale	5.406
Edilizia	726	tutta regionale	726
Assistenza sociale	17.228	tutta regionale	17.228
Trasporti e comunicazioni	13.923	25% regionale, 75% nazionale	3.480
Agricoltura ed alimentari	2.624	50% regionale, 50% nazionale	1.312
Industria artigianato e commercio	4.007	tutta regionale	4.007
Finanza regionale locale	55.833	tutta regionale	55.833
Protezione Civile	2.543	50%regionale 50% nazionale	1.271
Totale			165.360

4. La ripartizione tra regioni della spesa decentrata

Il passo successivo dell'indagine consiste nell'imputare a ciascuna regione le risorse per ogni categoria funzionale di spesa decentrata. Per far questo, si è utilizzato di nuovo lo studio della RGS del '96, calcolando per ciascuna regione l'incidenza di ogni funzione di spesa così come calcolata

dalla RGS e riproducendola inalterata per il 1999. Si osservi che anche in questo caso è stato necessario introdurre qualche ulteriore ipotesi di semplificazione. La RGS non è infatti stata in grado di ripartire tra le regioni tutta la spesa pubblica del 1996, ma in media solo il 65%, con ampie differenze tra le diverse funzioni. Per esempio, si va da un grado di riparto tra le regioni del 75% per la spesa in istruzione ad un grado del 38% per la spesa in agricoltura ed alimentari. In mancanza di altre alternative, si è dunque provveduto a ripartire tra le regioni, per ciascuna funzione, anche la spesa non regionalizzata sulla base delle percentuali di riparto tra le regioni della spesa ripartita. I risultati di questo esercizio vengono illustrati nella Tabella 4 per i valori assoluti tra le regioni e nella tabella 5 per i valori procapite.

Prima di commentare questi risultati, due ulteriori spiegazioni in merito a come sono state costruite le due tabelle sono necessarie. In primo luogo, come si può osservare dalla tabella 4, la nostra analisi si concentra esclusivamente sulle regioni a statuto ordinario e non su quelle a statuto speciale. Queste perché la situazione di queste regioni è totalmente diversa da quelle delle regioni a statuto ordinario. Le RSS hanno funzioni diverse, in genere più ampie di quelle delle RSO, ed in alcuni casi le loro competenze comprendono già alcune delle funzioni che dovremmo attribuire loro sulla base delle nostre proposte di devoluzione¹¹; hanno anche un diverso sistema di finanziamento, largamente basato su compartecipazioni a tributi erariali¹². Peggio ancora, ciascuna regione a statuto speciale rappresenta un caso a sé stante, per funzioni e aliquote di compartecipazione, tanto che appare impossibile riportarle ad un modello comune. A questo stadio dell'analisi, è apparso dunque più saggio limitarsi ad affrontare il caso delle RSO, eliminando la quota parte delle funzioni delegate delle RSS sulla base dei coefficienti di riparto dello studio della RGS. Naturalmente, questo non implica che in presenza di un'ipotesi di forte decentramento, anche l'annoso problema delle RSS, ed in particolare del rapporto, da molti considerato troppo generoso, tra le risorse ad esse assegnate e le funzioni che esse svolgono, non dovrebbe essere affrontato.

In secondo luogo, come si può osservare dalle tabelle 4 e 5, alle regioni è anche stata attribuita la spesa per la sanità che restava nel 1999 a carico dello stato, aggiungendoci anche l'addizionale Irpef regionale obbligatoriamente vincolata al finanziamento della spesa sanitaria. Quest'ulteriore complicazione si è resa necessaria per anticipare al 1999 il decreto 56/2000 relativo al 2001. Nel

¹¹ Per esempio, le provincie autonome di Trento e Bolzano sono già titolari delle competenze relative all'istruzione e alla finanza locale.

¹² Le devoluzioni tributarie alle regioni a statuto speciale sono pari a 9/10 per Irpef e Irpeg in Valle d'Aosta (L.690/91) 10/10 per Irpef e Irpeg in Sicilia (DPR 1074/65); 7/10 per Irpef e Irpeg in Sardegna, L.122/83; 6/10 per Irpef e 4,5/10 per Irpeg in Friuli Venezia Giulia (L.457/84); 9/10 per Irpef e Irpeg nelle provincie autonome di Trento e Bolzano.

1999, infatti, le regioni ricevano ancora trasferimenti da parte dello stato¹³, sotto forma di attribuzioni al FSN per la parte non coperta dal 90% del gettito Irap. Questi trasferimenti sono stati poi aboliti nel 2000, a valere dal 2001, sostituendoli con una compartecipazione all'IVA. Poiché il nostro 1999 vuole in realtà stimare il 2001, si è dunque provveduto ad anticipare a quell'anno il decreto. Inoltre, per evitare problemi di *double counting*, poiché l'Irpef sarà uno dei tributi con cui si ipotizzerà di finanziare le nuove spese attribuite alle regioni, si è anche ipotizzato di abolire l'addizionale Irpef attualmente a disposizione delle regioni, riattribuendola dunque, sotto forma di altra spesa da finanziare, alle regioni. Nel prossimo paragrafo, agiremo nello stesso modo per quanto riguarda la compartecipazione all'Iva di cui attualmente godono le regioni.

¹³ Questi trasferimenti, si noti, erano gli ultimi rimasti almeno per quanto riguarda il finanziamento della spesa corrente delle regioni, dopo la "potatura" effettuata con la finanziaria del 1995 che aveva introdotto, in sostituzione dei trasferimenti aboliti, la compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine: cfr. Bordignon e Volpi, 1996.

Tabella 4 Stima della spesa regionale per aggregati funzionali e per regioni, valori assoluti in miliardi di lire

Tabella 4 Stima della spesa regionale per aggregati funzionali e per regioni, valori assoluti in miliardi di lire													
Aggregati funzionali													
Regioni	Sanità*	Istruzione e Cultura	Università e ricerca	Edilizia	Protezione Civile	Sicurezza Pubblica	Assistenza Sociale	Industria artig. Commercio	Trasporti e Comunicazioni	Agricoltura alimentari	Ex-Finanza Regionale	Totale	Totale (**) (a)
Abruzzo	1.963	1.678	106	11	49	154	628	69	84	53	774	5.570	5.486
Basilicata	858	1.038	31	8	194	94	154	15	63	27	533	3.014	2.969
Calabria	3.098	3.338	93	26	52	433	983	114	146	48	1.671	10.001	9.851
Campania	8.683	8.142	559	312	718	873	1.617	621	330	65	4.470	26.390	25.995
Emilia Romagna	5.347	3.720	498	24	143	478	1.255	78	224	175	2.008	13.951	13.742
Lazio	6.173	7.139	744	81	139	1.843	1.598	310	368	248	2.658	21.301	20.982
Liguria	2.870	1.509	241	13	62	319	448	266	196	24	987	6.937	6.833
Lombardia	10.020	8.213	625	46	161	886	1.839	369	438	139	4.206	26.942	26.538
Marche	1.978	1.767	121	12	41	205	467	37	78	38	852	5.595	5.511
Molise	525	488	16	2	20	96	86	67	35	13	236	1.584	1.560
Piemonte	57.92	4.182	306	30	298	628	1.055	229	280	92	2.271	15.163	14.936
Puglia	6.264	5.230	239	26	124	480	1.492	1.001	186	87	2.187	17.315	17.055
Toscana	5.118	3.898	495	26	121	584	1.010	217	261	101	1.935	13.759	13.553
Umbria	1.351	1.083	126	6	40	103	302	170	60	21	527	3.789	3.732
Veneto	5.679	4.590	323	25	99	439	1.241	108	223	81	1.957	14.766	14.545
totale	65.719	56.015	4.523	648	2.259	7.615	14.175	3.671	2.972	1.211	27.272	186.080	183.288
Note:	* La Sanità è la somma del Fondo Sanitario e l'addizionale Irpef per il 1999, dati Ministero delle Finanze												
	(**) Il totale delle nuove spese da attribuire alle regioni e' stato ridotto dell'1,5% assumendo il bilancio dello stato in pareggio.												

Alla fine di questi calcoli un po' macchinosi, dalla Tabella 4 emerge che, in base alle nostre simulazioni, l'ammontare di spesa per le nuove competenze devolute alle regioni a statuto ordinario -- comprendendo in queste la spesa per la sanità originariamente a carico dello stato-- dovrebbe essere pari a circa 183.288 miliardi, una cifra, che come illustrato nella tabella 4, tiene già conto della correzione dell'1.5% necessaria per condurre il bilancio pubblico in equilibrio. Di queste, non sorprendentemente, -- a parte la sanità che in realtà, strettamente parlando, è già una competenza regionale-- la parte del leone è costituita dalle spese per l'istruzione, pari a 56.000 mld e dalla finanza locale e dai residui trasferimenti regionali, per circa 27.000 mld. Tutto il resto messo assieme --di nuovo, al netto della spesa sanitaria--, per quanto importante sul piano qualitativo lo è meno su quello quantitativo: circa 36.000 mld di ulteriori risorse. Si tratterebbe dunque di uno sforzo di decentramento assai considerevole, ma anche assai inferiore a quanto discusso in campo politico; in pratica, si tratta di circa il 30% del totale delle spese correnti dello Stato nel 1999, una cifra di poco superiore rispetto al solo esborso per interessi nello stesso anno (cfr. il Quadro 1).

La tabella 4 riporta anche la suddivisione delle diverse spese delegate per le diverse regioni, così come emerge dai coefficienti di riparto della RGS. La tabella 4 di per sé non è molto esplicitiva, perché non tiene conto della diversa numerosità della popolazione nelle diverse regioni. La tabella 5 risolve questo problema, esprimendo gli stessi dati in termini pro-capite. I dati riportati nella tabella 5 confermano alcune ben note regolarità della distribuzione della spesa pubblica sul territorio nazionale. *Coeteris paribus*, la spesa statale in termini procapite sembrerebbe tendere essenzialmente a concentrarsi nelle regioni del centro-sud e nelle regioni di piccole dimensioni, penalizzando quelle di grande dimensioni del centro-nord. Emergono tuttavia anche delle particolarità. Per esempio, tutte le regioni del centro-sud presentano valori per la spesa in Università e Ricerca inferiori alla media nazionale; viceversa, le spese procapite per l'istruzione sono nettamente maggiori al sud. In Basilicata lo stato spende per l'istruzione in termini procapite circa 1.700.000 lire contro una media nazionale di 1.150.000 lire; spende in Campania 53.000 lire procapite per l'edilizia, o quattro volte la media nazionale; spende in Molise 106.000 lire pro capite per la protezione civile, o tre volte la media nazionale e così via.

E' naturalmente molto difficile dire quanto questi dati riflettano una situazione effettiva e quanto i particolari criteri scelti dalla RGS per il riparto. Nel complesso, tuttavia, i dati riportati nella tabella 5 sembrano abbastanza ragionevoli ed in linea con quanto suggerito in altri studi di regionalizzazione della spesa (cfr. , per esempio, la Fondazione Agnelli, 1994).

Tabella 5 Stima della spesa regionale per aggregati funzionali e per regioni											
Valori procapite - migliaia di lire, anno 1999											
Regioni	Aggregati funzionali										
	Sanità	Istruzione e Cultura	Università e Ricerca	Edilizia	Protezione Civile	Sicurezza Pubblica	Assistenza Sociale	Industria artig. Commercio	Trasporti e Comunicazioni	Agricoltura Alimentari	Ex Finanza Regionale e Locale
Abruzzo	1.538	1.315	83	8	27	120	492	54	65	41	606
Basilicata	1.406	1.701	50	13	57	154	252	24	103	44	873
Calabria	1.496	1.612	44	12	17	209	475	55	70	23	806
Campania	1.498	1.405	96	53	6	150	279	107	56	11	771
Emilia Romagna	1.355	942	126	6	8	121	318	20	56	44	508
Lazio	1.177	1.362	142	15	7	351	305	59	70	47	506
Liguria	1.748	919	147	7	21	194	273	162	119	14	601
Lombardia	1.115	914	70	5	3	98	205	41	48	15	467
Marche	1.363	1.218	83	8	24	141	322	25	53	26	587
Molise	1.591	1.479	48	6	106	291	261	203	106	39	715
Piemonte	1.350	974	71	6	8	146	246	53	65	21	529
Puglia	1.532	1.279	58	6	8	117	365	244	45	21	534
Toscana	1.451	1.105	140	7	9	165	286	61	74	28	548
Umbria	1.624	1.302	151	7	42	123	363	204	72	25	633
Veneto	1.271	1.027	72	5	7	98	278	24	49	18	437
Totale	1.353	1.153	93	13	46	156	291	75	61	24	561

¹⁴ Cfr lo studio della Fondazione Agnelli (1994).

5. Le entrate delle regioni

Definite le spese relative alla nuove funzioni delegate alle regioni, si tratta ora di individuare le risorse da attribuire alle regioni per far fronte a queste nuove spese. Per semplicità, in quanto segue, supporremo che queste nuove entrate prendano semplicemente la forma di compartecipazioni ad aliquote uniformi sui principali tributi erariali, e cioè, dato che l'Irap, il quarto tributo italiano è già appannaggio delle regioni, compartecipazioni regionali ad Irpef, Irpeg e Iva.

La scelta dei tributi da compartecipare è arbitraria, ma ragionevole. Irpef e Iva sono già in parte compartecipate con le regioni; per ovvi motivi, legati alla difficoltà di individuare la base imponibile sul territorio e ai rischi di concorrenza fiscale, sarebbe comunque sconsigliabile attribuire alla regioni la sostitutiva sugli interessi e le altre imposte sui redditi da capitali. Altri tributi, benché potenzialmente utilizzabili, sono troppo piccoli perché valga la pena discuterne.

Naturalmente, anche l'espressione "compartecipazione" non va presa qui letteralmente; nulla vieterebbe per esempio, come del resto è già in parte il caso, che la compartecipazione all'Irpef prendesse la forma di una compartecipazione alla base piuttosto che al gettito --un'addizionale, in termini tecnici -- con ampi spazi di manovra sulle aliquote attribuite alla regioni. Per ovvie ragioni, sarebbe invece sconsigliabile attribuire autonomia d'aliquota alle regioni su Irpeg e Iva; in realtà quest'ipotesi sarebbe probabilmente anche impraticabile alla luce dei vincoli europei.

L'utilizzo di compartecipazioni ad Irpef e Iva per finanziare le nuove spese offre un'ulteriore vantaggio. Poiché questi tributi sono già in parte compartecipati con le regioni è immediato calcolare il riparto regionale dei loro gettiti; basta usare i criteri già scelti dal legislatore. Di nuovo, come per la spesa, questa scelta riflette esigenze di oggettività e di realismo politico, più che un'adesione da parte degli autori ai criteri scelti dal legislatore per il riparto di questi tributi¹⁵. Così, per quanto riguarda l'Iva il criterio è quello della distribuzione dei consumi privati sul territorio introdotto a seguito del decreto legislativo 56/2000; per quanto riguarda l'Irpef, usiamo le quote relative alla ripartizione tra le regioni dell'addizionale obbligatoria su questo tributo. Infine per quanto riguarda l'Irpeg, l'unico tributo non ancora partecipato, ci siamo serviti, per mantenere

¹⁵ In particolare, alla luce della teoria economica, va sicuramente visto con scarso favore il criterio utilizzato per il riparto dell'Iva, che ha ben poco a che fare con la base imponibile effettiva del tributo. Diverso è il caso dell'Irpef, dove l'uso del criterio di residenza appare ragionevole.

l'omogeneità delle fonti, di un precedente studio della Ragioneria Generale che effettua la ripartizione sulla base del principio della localizzazione dei pagamenti presso le tesorerie dello Stato¹⁶. I risultati di questo esercizio sono riportati nelle prossime due tabelle: la tabella 6 riporta i valori assoluti e la tabella 7 riporta i valori in termini pro-capite.

Tabella 6 Analisi della regionalizzazione dei tre principali tributi				
- valori assoluti in miliardi di lire - anno 1999				
	Tributi			
Regioni	IVA	IRPEG	IRPEF	totale
				(b)
Abruzzo	2811	892	3654	7357
Basilicata	1013	325	1269	2607
Calabria	3836	1004	3195	8035
Campania	10071	3587	11095	24753
Emilia Romagna	11390	5702	21401	38493
Lazio	12508	5737	19191	37436
Liguria	4604	1938	7199	13741
Lombardia	24452	14836	51578	90866
Marche	3823	1442	5449	10714
Molise	624	177	722	1523
Piemonte	10813	5075	21708	37596
Puglia	7694	2452	8731	18877
Toscana	9086	3876	15493	28455
Umbria	1957	614	2954	5525
Veneto	11897	5188	21007	38092
totale	116578	52847	194648	364069

¹⁶ Ragioneria Generale dello Stato, *Le entrate tributarie dello Stato regionalizzate*, Quaderno Monografico n. 11 di "Conti Pubblici e Congiuntura Economica" Roma settembre 1996.

Tabella 7 Analisi della regionalizzazione dei tre principali tributi				
valori procapite - migliaia di lire, anno 1999				
Regioni	Iva	Irpeg	Irpef	Totale
Abruzzo	2.203	699	2.864	5.766
Basilicata	1.659	533	2.079	4.271
Calabria	1.853	485	1.543	3.881
Campania	1.737	619	1.914	4.270
Emilia Romagna	2.866	1.444	5.422	9.732
Lazio	2.386	1.094	3.661	7.141
Liguria	2.804	1.180	4.385	8.369
Lombardia	2.720	1.650	5.738	10.108
Marche	2.635	994	3.756	7.385
Molise	1893	537	2.189	4.619
Piemonte	2.520	1.183	5.058	8.761
Puglia	1881	600	2.135	4.616
Toscana	2.576	1.099	4.392	8.067
Umbria	2.353	738	3.552	6.643
Veneto	2.662	1.161	4.700	8.523

I valori riportati nella tabella 7 ripropongono in modo drammatico il tradizionale dualismo dell'economia italiana: per tutti e tre i tributi, i valori del gettito procapite sono due o tre volte superiori nel centro nord del paese rispetto al sud. Inoltre, come atteso, la sperequazione è maggiore per i tributi legati al reddito (Irpef e Irpeg) rispetto a quello basato sui consumi. Per esempio, per l'Irpef, le entrate procapite della Lombardia, la regione più ricca del paese sono quasi 4 volte superiori a quelle della Calabria, la regione più povera. Nel 1999, il gettito complessivo di Irpef, Irpeg, Iva è stato pari a circa 400.000 miliardi¹⁷; ne risulta dalla tabella 6 che circa il 90% di questo gettito proviene dalle regioni a statuto ordinario.

Inoltre, le regioni italiane detengono già numerosi tributi che dobbiamo considerare per calcolare il grado di decentramento complessivo del nostro paese sulla base delle nostre ipotesi. Per futuri riferimenti, la Tabella 8 riporta dunque il gettito dei principali tributi regionali: la tassa automobilistica, l'Irap, e la compartecipazione all'accisa sulla benzina. La tabella 9 riporta gli stessi

¹⁷ Cfr *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, 1999.

dati in termini procapite. I dati non richiedono particolari commenti, eccetto il fatto che l'Irap appare ancora più sperequata sul territorio dei tributi erariali, un fatto ben noto nella letteratura sul decentramento fiscale in Italia¹⁸.

Tabella 8 Altri tributi regionali -
Valori assoluti in miliardi di lire -anno 1999

	Tauto	Irap	Accbenz	Totale
Abruzzo	190	833	128	1.151
Basilicata	74	303	42	419
Calabria	207	814	156	1.177
Campania	487	2.615	355	3.457
Emilia	733	4.835	493	6.061
Romagna				
Lazio	772	5.899	580	7.251
Liguria	228	1381	172	1.781
Lombardia	1.558	12.353	955	14.866
Marche	237	1.310	166	1.713
Molise	41	177	24	242
Piemonte	700	4.670	483	5.853
Puglia	281	1.865	306	2.452
Toscana	576	3.494	449	4.519
Umbria	152	640	95	887
Veneto	811	4.998	525	6.334
Totale	7.047	46.185	4.929	58.161

Note:

Dati Ministero delle Finanze e Ministero del Tesoro

Tabella 9 Altri tributi regionali -			
Valori procapite - migliaia di lire - anno 1999			
Regioni	Tauto	Irap	Accbenz
Abruzzo	149	653	100
Basilicata	121	496	69
Calabria	100	393	75
Campania	84	451	61
Emilia	186	1225	125
Romagna			
Lazio	147	1125	111
Liguria	139	841	105
Lombardia	173	1374	106
Marche	163	903	114
Molise	124	537	73
Piemonte	163	1088	113
Puglia	69	456	75
Toscana	163	991	127
Umbria	183	769	114
Veneto	181	1118	117
Totale	145	951	101

¹⁸ Per commenti su questo punto si vedano per esempio Bordinon ed Emiliani, 1999.

6 Aliquote di compartecipazione e residui fiscali

A fronte di un ammontare di nuove spese attribuibili alle regioni pari a 183.288 miliardi di lire¹⁹, la somma dei gettiti Irpef, Irpeg e Iva per le regioni a statuto ordinario ammonta a 364.069 miliardi di lire (cfr. la tabella 6). Supponendo, per semplicità, che le nuove spese vengano finanziate con una compartecipazione ad aliquota uniforme sui tre tributi, ne risulta che il 50,34% del gettito di questi tributi dovrebbe essere trasferito al sistema delle regioni per mantenerle in equilibrio finanziario (cfr. Quadro 3). Tuttavia, questa aliquota manterrebbe in equilibrio finanziario il complesso delle regioni a statuto ordinario, non necessariamente ciascuna singola regione, dato che la distribuzione delle basi imponibili e delle spese devolute sul territorio, come discusso nei paragrafi precedenti, è assai difforme. Date le ipotesi di riparto dei tributi e l'aliquota di compartecipazione è tuttavia possibile calcolare le entrate di ciascuna regione, che riportiamo nella tabella 10.

Quadro 3 Calcolo della aliquota di compartecipazione $t=0,5034$			
			valori assoluti in miliardi di lire
Tabella 4	Nuove spese-funzioni regionalizzate	(a)	183288
Tabella 6	Regionalizzazione dei tre principali		
	Tributi	(b)	364069
	aliquota di compartecipazione	(a)/(b)	

Tabella 10

	Compartecipazione	
Regioni		
	$t=0,5034$	
Abruzzo	3703	
Basilicata	1312	
Calabria	4045	
Campania	12461	
Emilia Romagna	19378	
Lazio	18845	
Liguria	6917	
Lombardia	45742	
Marche	5394	
Molise	767	
Piemonte	18926	
Puglia	9502	

¹⁹ Si ricordi che in questa somma è già considerato anche il gettito dell'addizionale Irpef.

Toscana	14324	
Umbria	2781	
Veneto	19175	
TOTALE	183288	

Confrontando le nuove risorse attribuite alle regioni con le nuove spese (cfr. la tabella 4), è possibile calcolare il *residuo fiscale* per ciascuna singola regione, cioè la differenza algebrica tra le nuove risorse attribuite e le maggiori spese. I risultati sono riportati nella tabella 11. Risulta che solo sei regioni presentano un residuo negativo (ovvero con un valore di entrate superiore a quello delle spese): Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto, Toscana, e per una cifra assai bassa, Liguria. Tutte le altre, comprese regioni ad alto sviluppo come Lazio e Umbria, risultano deficitarie. La Lombardia da sola produce un surplus positivo pari a 20.000 miliardi di lire, circa 6.000 l'Emilia Romagna; le regioni in deficit richiedono trasferimenti variabili tra i 500 e i 17.000 miliardi di lire. Campania e Puglia in particolare risultano deficitarie per rispettivamente, 14.000 e 8.000 miliardi di lire. Nel complesso, l'ammontare della redistribuzione interregionale, o dei trasferimenti richiesti per portare tutte le regioni deficitarie in equilibrio, è pari a 35.000 miliardi di lire, che per costruzione è esattamente uguale alla somma dei surplus delle regioni eccedenti.

Naturalmente, *come* queste risorse dovrebbero essere sottratte alle regioni in eccedenza e trasferite alle regioni deficitarie, se attraverso un *sistema verticale* - cioè, attraverso il bilancio dello stato - o con un *sistema orizzontale* - cioè attraverso trasferimenti diretti dalle regioni in surplus a quelle in deficit - è un problema che esula dal presente lavoro. In teoria, si potrebbe anche pensare di non introdurre affatto trasferimenti perequativi, finanziando invece le regioni con aliquote di compartecipazione differenziate ai tributi erariali, in modo da garantire l'equilibrio finanziario di *ciascuna* regione²⁰. Per esempio, con compartecipazioni al 25% per la Lombardia e al 90% per Puglia e Campania. Da un punto di vista economico, il problema comunque resta: date le differenze esistenti tra le regioni italiane e l'attuale distribuzione della spesa statale, il decentramento qui ipotizzato richiederebbe che ingenti risorse, pari a circa 35.000 miliardi di lire, dovrebbero essere trasferite alle regioni deficitarie.

²⁰ In realtà, questa "specializzazione" delle regioni ordinarie sarebbe una pessima soluzione sotto molti punti di vista, e non a caso, è stata respinta come tale dalla commissione tecnica che ha presieduto alla attuazione dell'art.10 della legge delega 133/2000, poi decreto 56/2001. Per ulteriori commenti si vedano Bordignon ed Emiliani, 1999.

Tabella 11 - I residui fiscali			
Regioni	NUOVE SPESE (a)	COMPARTECIPAZIONE <i>t=0,5034</i>	RESIDUI FISCALI
Abruzzo	5486	3703	1783
Basilicata	2969	1312	1657
Calabria	9851	4045	5806
Campania	25995	12461	13534
Emilia Romagna	13742	19378	-5636
Lazio	20982	18845	2137
Liguria	6833	6917	-84
Lombardia	26538	45742	-19204
Marche	5511	5394	117
Molise	1560	767	793
Piemonte	14936	18926	-3990
Puglia	17055	9502	7553
Toscana	13553	14324	-771
Umbria	3732	2781	951
Veneto	14545	19175	-4630
Totale	183288	183288	
Perequazione			34231

Il calcolo appena svolto non tiene conto del fatto che a seguito del dl. 56/00, le regioni godono già (a partire dal 2001) di una compartecipazione al 25,7% gettito dell'Iva, a cui è collegato un sistema perequativo attraverso il quale regioni in surplus già trasferiscono risorse a quelle in deficit (Bordignon, 2000). Per evitare doppi conteggi e per aumentare la trasparenza del nostro scenario di devoluzione, conviene ipotizzare, come si è già fatto per l'addizionale Irpef, anche questa compartecipazione (ed il sistema perequativo ad esso collegato) venga abolita e le regioni compensate con ulteriori aliquote di compartecipazione all'insieme dei tre tributi partecipati. Ciò richiederebbe di finanziare le regioni per circa altri 30.000 mld, risultato della compartecipazione all'IVA del 25.7%, calcolato sul dato relativo al gettito Iva per il 1999. L'ammontare totale della compartecipazione, e la sua distribuzione tra regioni sono illustrate nella Tabella 12. In particolare, la prima colonna della Tabella 12 riporta le quote di distribuzione della compartecipazione dell'IVA per finanziare la cosiddetta "spesa storica" delle regioni, cioè le risorse sottratte alle regioni nel primo anno con l'abolizione dei trasferimenti (Fonte Ministero del Tesoro, cfr. Bordignon 2000). Queste quote sono quelle rilevanti anche per il presente esercizio, dato che comunque si immagini di far evolvere il sistema in futuro²¹, è ovvio che nel primo

²¹ Il sistema perequativo introdotto con il decreto 56 prevede un periodo transitorio di 12 anni per passare dalla attuale distribuzione interregionale delle risorse, fondata sulla spesa storica, ad una basata su parametri più obiettivi. Se questo sistema potesse essere mantenuto anche nel caso della devoluzione più spinta qui delineata, è questione aperta.

anno il finanziamento della spesa storica dovrebbe comunque essere garantito. Dato il gettito previsto dalla compartecipazione, queste quote si traducono nelle esigenze di risorse riportate nella seconda colonna della tabella 12.

Tabella 12
Valori assoluti
miliardi di lire

	Quote di distribuzione della spesa storica* (d)	Compartecipazione IVA ex d.l. 56/2000 (e)
Abruzzo	4,47%	1.340
Basilicata	2,63%	788
Calabria	9,54%	2.858
Campania	22,14%	6.633
Emilia Romagna	5,10%	1.528
Lazio	7,40%	2.217
Liguria	5,38%	1.612
Lombardia	0,78%	234
Marche	3,11%	932
Molise	1,51%	452
Piemonte	6,86%	2.055
Puglia	14,83%	4.443
Toscana	7,54%	2.259
Umbria	2,80%	839
Veneto	5,91%	1.770
Totale		29.960

* Trasferimenti soppressi al netto degli incrementi dei tributi propri, quote di spese garantite con la compartecipazione dell'Iva al 25,7%, Fonte Ministero del Tesoro, cfr Bordinon (2000).

L'Iva nel 1999 ammonta a 116.578 mld (cfr Tabella 6), tale valore moltiplicato per 25,7% determina che l'ammontare totale di spese da attribuire alle regioni è pari a 29.960 mld che va distribuita sulla base delle quote riportate in (d).

Sommando i 30.000 mld della compartecipazione ai precedenti 183.000 mld di spesa, la "spesa" addizionale delle regioni da finanziare sale a 213.248 miliardi (cfr. tabella 13). Come indicato nel quadro 4, la nuova aliquota di compartecipazione necessaria per garantire l'equilibrio finanziario delle regioni diventa ora del 58,57% e ripetendo il procedimento già svolto è di nuovo possibile calcolare il residuo fiscale per ciascuna regione e l'ammontare complessivo di risorse da destinare alla perequazione. Le tabelle 14 e 15 riportano i risultati delle nostre stime.

	Nuove spese (a)	ex d.l. 56/2000 (e)	Spese Complessive (f)
Abruzzo	5.486	1.340	6.826
Basilicata	2.969	788	3.757
Calabria	9.851	2.858	12.709
Campania	25.995	6.633	32.628
Emilia Romagna	13.742	1.528	15.270
Lazio	20.982	2.217	23.199
Liguria	6.833	1.612	8.445
Lombardia	26.538	234	26.772
Marche	5.511	932	6.443
Molise	1.560	452	2.012
Piemonte	14.936	2.055	16.991
Puglia	17.055	4.443	21.498

Toscana	13.553	2.259	15.812	
Umbria	3.732	839	4.571	
Veneto	14.545	1.770	16.315	
Totale	183.288	29.960	213.248	
Nota:	Colonna f=(a)+(e)			

Quadro 4 Calcolo della aliquota di compartecipazione $t=0,5857$

		Valori assoluti in miliardi di lire	
Tabella 13	Spese complessive (f)		213248
Tabella 6	Regionalizzazione dei tre principali tributi	(b)	364069
	Aliquota di compartecipazione	(f)/(b)	

Tabella 14 Compartecipazione delle regioni ai tre principali tributi -

valori assoluti in miliardi di lire	
Regioni	Compartecipazione
	$t=0,5857$
Abruzzo	4309
Basilicata	1527
Calabria	4706
Campania	14498
Emilia Romagna	22546
Lazio	21926
Liguria	8048
Lombardia	53220
Marche	6275
Molise	892
Piemonte	22020
Puglia	11056
Toscana	16666
Umbria	3236
Veneto	22310
Totale	212248

Tabella 15 I residui fiscali

Regioni	SPESE COMPLESSIVE (f)	COMPARTECIPAZIONE	RESIDUI FISCALI
		$t=0,5857$	
Abruzzo	6826	4309	2517
Basilicata	3757	1527	2230
Calabria	12709	4706	8003
Campania	32628	14498	18130
Emilia Romagna	15270	22546	-7276
Lazio	23199	21926	1273
Liguria	8445	8048	397
Lombardia	26772	53220	-26448
Marche	6443	6275	168
Molise	2012	892	1120
Piemonte	16991	22020	-5029
Puglia	21498	11056	10442
Toscana	15812	16666	-854
Umbria	4571	3236	1335
Veneto	16315	22310	-5995
Totale	213248	213248	
Perequazione			45602

--	--	--	--

Tabella 16 - I residui fiscali			
Valori procapite - migliaia di lire			
Regioni	SPESE COMPLESSIVE (f)	COMPARTECIPAZIONE	RESIDUI FISCALI
		<i>t=0,5857</i>	
Abruzzo	5.349	3.376	1.973
Basilicata	6.156	2.501	3.655
Calabria	6.137	2.272	3.865
Campania	5.629	2.509	3.120
Emilia Romagna	3.869	5.711	-1.842
Lazio	4.425	4.182	243
Liguria	5.144	4.902	242
Lombardia	2.978	5.920	-2.942
Marche	4.441	4.325	116
Molise	6.099	2.704	3.395
Piemonte	3.959	5.131	-1.172
Puglia	5.256	2.703	2.553
Toscana	4.483	4.724	-241
Umbria	5.496	3.890	1.606
Veneto	3.651	4.992	-1.341

Come si può osservare dalla tabella 15 sono ancora le stesse regioni a presentare un residuo fiscale negativo, eccetto la Liguria che diventa ora deficitaria²², e cioè le tre grandi regioni del nord, più Toscana ed Emilia-Romagna. La differenza rispetto alla tabella 11 è che naturalmente il livello assoluto della perequazione è ulteriormente aumentato, raggiungendo i 46.000 miliardi, di cui oltre la metà dovrebbero beneficiare Campania e Puglia. Si osservi che la sola regione Lombardia, sulla base delle nostre stime di riparto di tributi e spese statali, dovrebbe contribuire per oltre la metà, 26.000 mld al finanziamento di questo deficit. Ancora più impressionante è il dato pro-capite (cfr. la tabella 16); ogni cittadino della Lombardia dovrebbe contribuire per circa 3.000.00 lire alla perequazione interregionale, mentre ogni cittadino di Molise, Basilicata e Calabria dovrebbe ricevere più di 3.300.000 lire di trasferimenti. Si osservi anche che questa sproporzione dipende non solo dalla sperequazione nella distribuzione dei tributi sul territorio, ma anche dalla sperequazione nella distribuzione della spesa pro-capite (spesa statale devoluta + trasferimenti aboliti ex dec.leg 56/2000) sul territorio. Un cittadino

della Basilicata non solo è della metà più povero del cittadino lombardo, ma riceve anche più del doppio dallo Stato, o direttamente sotto forma di spesa pubblica statale, od indirettamente attraverso i trasferimenti alle regioni.

Questi risultati dipendono naturalmente dai criteri scelti dalla RGS per ripartire la spesa e dal legislatore italiano per ripartire i tributi. E' possibile dunque che essi non catturino la realtà dei fatti. Del resto, non esistono criteri completamente "oggettivi" di riparto per spese o entrate statali; un certo grado di ambiguità e approssimazione è inevitabile in ogni esercizio di questo tipo. Tuttavia, la stessa sproporzione nei numeri suggerisce che un qualche riequilibrio²³ nei livelli di spesa tra le diverse regioni italiane sia urgente e necessario, un punto questo già sollevato da numerosi studiosi italiani in passato (cfr. Fondazione Agnelli 1994; 1998).

7 I numeri del decentramento in Italia e l'evidenza internazionale

Siamo a questo punto in grado di sintetizzare il modello di *devolution* qui delineato attraverso il calcolo di alcuni indici di decentralizzazione, indici che ci consentono anche un confronto con l'esperienza internazionale. Il primo indice risulta dal rapporto tra l'ammontare di risorse destinate alle nuove competenze e la spesa corrente potenzialmente regionalizzabile. Questo indice è circa del 70%, a dimostrazione che l'ipotesi di decentramento qui abbozzata è effettivamente estrema, data la situazione italiana attuale. Il secondo indice sintetizza il decentramento possibile calcolato sul lato delle entrate. Secondo il nostro schema, le entrate delle regioni diventerebbero pari a circa 271.416 mld, risultato della somma degli attuali tributi regionali (cfr. la tabella 8) e della compartecipazione a Irpeg, Irpef e Iva, a fronte di entrate tributarie per lo Stato di 500.000 mld circa. Per le regioni, si tratterebbe dunque di ottenere il 53% di tutte le entrate tributarie dello

²² Questo perché la nuova perequazione, abolendo la compartecipazione Iva ex art.56/2000, finanzia ora anche la spesa sanitaria che come è noto è particolarmente elevata in Liguria, a causa della presenza di una popolazione particolarmente "anziana".

²³ Riequilibrio che non necessariamente deve prendere la forma o soltanto la forma di una riduzione delle risorse verso il sud del paese. Per esempio, è del tutto evidente dalla tabella 15 che considerevoli risparmi di risorse potrebbero essere ottenuti semplicemente accorpando tra di loro le regioni più piccole, ed eliminando inutili duplicazioni, un punto più volte sollevato nel dibattito italiano sul federalismo fiscale.

stato²⁴. Infine, il terzo indice identifica le risorse necessarie alla perequazione: circa 46.000 mld o il 9% delle entrate tributarie.

²⁴ Si osservi che non consideriamo tra le entrate dello stato quelle contributive in quanto destinate al finanziamento della previdenza.

Tabella 17 Indici di decentralizzazione

Spesa corrente dello Stato Potenzialmente regionalizzabile (a)	Spese regionalizzate (f)	Decentramento sulle spese (b)/(a)
309,92	213248	0,688

Entrate tributarie dello Stato (solo RSO) (d)	Entrate regionalizzate (e)	Decentramento sulle entrate (e)/(d)
506,1516	271,416	0,536

Entrate tributarie dello Stato (solo RSO) (f)	Totale residui negativi (g)	Quota per la perequazione (g)/(f)
506,1516		

Riassumendo, come già anticipato nell'introduzione, il massimo di decentramento possibile nel caso italiano è rappresentato dalla tripletta 44-9-47: 44% delle risorse tributarie complessive dello stato dovrebbero rimanere alle regioni, 9% dovrebbe essere utilizzato per la perequazione, ed il restante 47% dovrebbe rimanere allo stato per finanziare le proprie competenze. Si tratterebbe di un livello di decentramento assai inferiore al "70-15-15" in voga nel dibattito politico; ma comunque assai considerevole sotto tutti i profili. A riprova, si osservi la tabella 18 che riporta l'indice di decentramento tributario calcolato in una recente pubblicazione dell'OCSE. Il 53% italiano renderebbe chiaramente il nostro paese un "outsider" rispetto agli altri paesi dell'OCSE. Si osservi che la stessa Svizzera, che non è neanche uno stato, ma una confederazione, non supera il 40% di indice di decentramento tributario, includendo tra i governi locali sia i cantoni che i comuni.

In parte, un problema con questi risultati è che l'indice OCSE non distingue tra le risorse proprie di un livello di governo e per esempio, le semplici compartecipazioni. Allo stesso modo, noi non abbiamo specificato nei nostri conti se le ulteriori risorse attribuite alle regioni dovrebbero prendere la forma di compartecipazioni vere e proprie –cioè, senza alcuna capacità di intervento da parte delle regioni—oppure di forme intermedie in cui qualche flessibilità venga attribuita alle regioni – come per esempio nel caso dell'attuale addizionale regionale sull'Irpef, che è in realtà una compartecipazione regionale alla base dell'Irpef con flessibilità d'aliquota. E abbiamo già detto che

risulterebbe assai complicato, dati i vincoli europei, attribuire flessibilità d'aliquota alle regioni su Iva e Irpeg. Tuttavia, anche togliendo le partecipazioni all'Iva e all'Irpeg dal novero dei tributi propri delle regioni nella nostra prospettiva di decentramento, l'indice di decentramento rimarrebbe al 34%, un livello ancora estremamente alto rispetto ai confronti internazionali.

Tabella 18
Quote di entrate dei livelli di governo inferiori come % delle entrate totali

Austria		19
	Local government 8 lander 10	
Belgio		28
	local government 6 communities 13 regional government 10	
Czech Republic		13
	municipalities 13	
Denmark		31
	municipalities 22 countries 9	
Finland		22
	local government 22 region Aland 0	
Germany		29
	local government 7 Lander 22	
Hungary		6
	local government 6	
Iceland		20
	local government 20	
Japan		24
	municipalities 16 prefectures 8	
Mexico		20
	local government 4 states 16	
Netherlan ds		3
	municipalities 1 polder boards 1 provinces 0	

New Zealand	local government 5	5
Norway	municipalities 13 countries 6	20
Poland	local government 7	7
Portugal	local government 3 autonomous regions 2	6

Tabella 18
(continua)

Spain	local government 9 regions 5	13
Sweden	municipalities 22 parishes 0 country councils 11	32
Switzerland	communities 16 cantons 22	38
United Kingdom	local government	4

Fonte: OECD, Taxing powers of state and local government, 2000, p. 14-15

8 Il riparto del debito

E' dunque potenzialmente possibile arrivare ad un grado di decentramento assai elevato nel caso italiano, superiore a quanto osservato anche negli stati più decentrati. Bisogna però domandarsi se un'ipotesi di decentramento così estrema, per quanto di gran lunga inferiore a quanto discusso in ambito politico, sarebbe sostenibile sul piano economico. Il problema è che una simile ripartizione di risorse e competenze tra i due livelli di governo li lascerebbe in una situazione assai diversa per quanto riguarda gli equilibri finanziari. Sulla base del processo di decentramento prima delineato, lo stato italiano e le regioni si troverebbero con l'avere all'incirca la stesse risorse tributarie²⁵, ma con una attribuzione assai diversa delle passività accumulate. In particolare, oltre a finanziare le proprie competenze residue, lo Stato continuerebbe a farsi interamente carico dell'intero debito pubblico e del debito previdenziale accumulati nel passato, pur avendo adesso a disposizione solo la metà delle risorse. Viceversa, le regioni italiane si troverebbero destinatarie di enormi quantità di risorse, senza essere gravate da una lira di debito pregresso sulle spalle. Inoltre, lo Stato italiano sarebbe ancora l'unico responsabile, a fronte della Unione Europea di eventuali sfondamenti di bilancio rispetto ai criteri stabiliti da Maastricht da parte dell'insieme delle amministrazioni pubbliche italiane, un aggregato di cui fanno parte e di cui continuerebbero ancora a far parte, le regioni italiane.

Questa discrasia tra responsabilità di spese e di risorse tra i due livelli di governo potrebbe dar luogo a numerosi effetti indesiderabili. In primo luogo, se questa attribuzione di risorse fosse ritenuta *credibile* dagli operatori – per esempio, perché sancita da un patto costituzionale²⁶ — la gestione del debito pubblico potrebbe diventare assai problematica. Mentre infatti per quanto riguarda il debito previdenziale, si può sempre pensare che il governo centrale possa ricorrere ad un atto di autorità rinnegando implicitamente le promesse eccessivamente generose fatte in passato, così com'è avvenuto più volte negli anni '90, nel caso del debito pubblico questo non è possibile. Non solo il debito pubblico italiano è detenuto in misura crescente da non residenti, ma ipotesi di finanza straordinaria sul debito nell'Europa del dopo Maastricht appaiono semplicemente inconcepibili. Tuttavia, la valutazione della solvibilità di un debitore da parte dei mercati finanziari e

²⁵ Ma si ricordi, le entrate contributive resterebbero totalmente appannaggio dello Stato.

²⁶ Si ricordi che la proposta di riforma costituzionale della bicamerale del 1997, poi abortita, conteneva un'ipotesi di suddivisione quantitativa delle risorse, sancita nella costituzione, tra i due livelli di governo.

dei potenziali acquirenti di obbligazioni dipende in larga misura dalle attività che questo è in grado di produrre a fronte del proprio debito. Ora, nel caso dell'Italia come di ogni altro Stato sovrano, questo "collaterale" del debito pubblico è costituito in larghissima misura dalla capacità impositiva dello Stato, cioè dalla sua capacità di imporre tributi, ed in misura assai limitata dal demanio o dalle imprese pubbliche²⁷. Se il 50% della materia imponibile fosse definitivamente allocata ad un altro livello di governo, gli investitori non potrebbero non tener conto del fatto che la capacità dello Stato centrale di far fronte ai propri debiti ne risulterebbe indebolita, richiedendo di conseguenza un premio di rischio più elevato. In pratica, anche non volendo considerare scenari catastrofici, l'effetto netto sarebbe una maggiore vulnerabilità del bilancio pubblico italiano a variazioni nei tassi di interesse, con il rischio di mettere nuovamente a rischio la stabilità finanziaria faticosamente raggiunta negli anni '90.

Inoltre, questa discrasia tra responsabilità di spesa e risorse potrebbe avere effetti deleteri anche sul comportamento delle regioni. Queste, infatti, si troverebbero a disporre del 50% delle risorse tributarie del paese, senza interiorizzare minimamente il fatto che parte di queste risorse sono a fronte di debiti accessi in passato. Nonostante tutti i vincoli legislativi o normativi che già esistono e che si può pensare di rafforzare sulla capacità di spendere o di emettere debito da parte delle regioni, la tentazione di aumentare i livelli di spesa sarebbero probabilmente irresistibile, con tutti i rischi che di nuovo questo porrebbe sulle finanze pubbliche italiane, visto che per converso appare difficile evitare fenomeni di "vincolo di bilancio soffice" a livello locale, basate su aspettative di *bailing out* da parte del governo centrale.

Probabilmente, la considerazione di queste difficoltà condurrebbe semplicemente gli operatori a non considerare *credibile* il processo di decentramento ipotizzato. Cioè, in barba a tutte le varie leggi di decentramento (e possibilmente anche di riforma costituzionale, visto le ambiguità che tipicamente accompagnano un testo costituzionale) necessarie per introdurre lo scenario di devoluzione delineato nei paragrafi precedenti, gli operatori riterrebbero, probabilmente correttamente, che in presenza di difficoltà finanziarie, lo Stato rinnegherebbe le proprie promesse, riprendendosi le risorse e di conseguenza le funzioni delegate a livello locale. Del resto, gli stessi anni '90 hanno testimoniato vari episodi di questo tipo. Nonostante le leggi approvate dal legislatore nazionale, che solennemente garantivano risorse o tassi di crescita nelle risorse agli enti locali per gli anni successivi, quando c'è stato bisogno lo stesso legislatore è sempre intervenuto

²⁷ Oltretutto, nel caso italiano già in larga misura privatizzate.

d'autorità, tagliando arbitrariamente o posticipando i trasferimenti agli enti locali, cioè rinnegando le stessi leggi che esso stesso aveva approvato, spesso solo pochi mesi prima.

Si noti che anche se meno pericoloso di quello precedente, anche questo secondo scenario sarebbe disastroso. Un processo di decentramento che venisse percepito come poco credibile da parte degli operatori coinvolti eliminerebbe la possibilità di ottenere i vantaggi attesi dallo stesso decentramento. Il federalismo fiscale, se ha effetti positivi, li ha proprio perché ricostruisce una disciplina di bilancio a livello locale, disciplina che a sua volta richiede certezza nelle risorse assegnate, autonomia nelle funzioni, e più in generale, la percezione diffusa che il "patto" di reciproca autonomia tra i diversi enti di governo non verrà violato. In assenza di queste condizioni, decentrare conduce solo ad un accavallamento di funzioni e di mancate definizioni di responsabilità tra i diversi livelli di governo che è foriero delle peggiori conseguenze, non solo su un piano economico.

Una soluzione potrebbe dunque essere quella di decentrare alle regioni assieme alle risorse anche in qualche misura l'onere del debito pubblico, così da rendere entrambi i livelli di governo responsabili congiuntamente delle passività accumulate in passato. Questo ridurrebbe le preoccupazioni dei mercati finanziari e dell'Unione Europea, rendendo nel contempo le regioni più avvertite a fronte degli effetti che incrementi nella propria spesa possono comportare sugli equilibri finanziari del paese. In parte, questo è esattamente ciò che i diversi paesi europei stanno cercando di fare, in modo indiretto e largamente insufficiente, attraverso l'approvazione dei vari "patti di stabilità", che tuttavia decentrano ai livelli locali di governo finanziariamente irresponsabili le "punizioni" della Unione Europea solo nel caso che queste effettivamente si verifichino. Un decentramento del debito renderebbe la "punizione" automatica, nel senso che squilibri finanziari che si riflettessero in un peggioramento della situazione debitoria di un paese verrebbero immediatamente interiorizzati ai livelli più bassi di governo, sotto forma di un incremento nella spesa per il servizio del debito.

Una simile proposta non avrebbe particolari controindicazioni neppure sul piano tecnico, finché almeno fosse chiaro che qui si sta parlando di un decentramento della *titolarità* (di parte) del debito pubblico italiano alle regioni, e non della sua *gestione*, che resterebbe invece saldamente nelle mani del Tesoro, per ovvie ragioni di competenza tecnica e di sfruttamento di economie di scala. Neppure il *quantum* del decentramento del debito, per quanto per forza di cose arbitrario, sembrerebbe un problema insolubile. Per esempio, alla luce della discussione precedente, si potrebbe immaginare, come prima ipotesi di lavoro, di decentrare al sistema regionale una quota

pari alla propria percentuale di risorse sul totale delle entrate dello Stato, così da bilanciare responsabilità di spesa e risorse ad ogni livello di governo.

Quello che appare invece di assai più difficile soluzione è il problema dei *criteri* da scegliere per il riparto del debito devoluto alle singole regioni. Dovremmo affidarci a considerazioni di *equità* o di *efficienza*? E come queste dovrebbero essere esplicitate? Per esempio, su un piano di equità, si dovrebbe cercare di ricostruire l'*origine* del debito, addossandone una quota maggiore ai territori che lo hanno causato? Oppure, si dovrebbe cercare una compensazione sul piano di chi ha *lucrato di più* dal debito, nel senso di ottenere quegli elevatissimi rendimenti dai propri prestiti allo Stato che lo stesso *mismanagement* della finanza pubblica aveva causato? Si osservi che il primo criterio condurrebbe a spostare la maggior parte dell'onere del debito alle regioni del sud, da sempre deficitarie in termini di surplus primario; il secondo, alle regioni del centro-nord, dove risiedevano nei centrali anni '80 primi anni '90, oltre il 70% dei detentori del debito pubblico. Oppure, su un piano di efficienza, si dovrebbe piuttosto addossare il debito in proporzione alla ricchezza di ciascuna regione, così riproducendo fino al livello di ciascuna singola regione, il bilanciamento tra spesa e risorse? O, infine, si dovrebbe piuttosto rinunciare ad ogni tentativo di riparto, semplicemente dividendo il debito in base alla popolazione?

E' evidente che il dibattito potrebbe andare avanti all'infinito. Parecchi criteri diversi, tutti difendibili su un piano concettuale, potrebbero essere avanzati, ciascuno dei quali produce effetti assai diversi sulle finanze regionali. Per illustrare, in ciò che segue analizziamo gli effetti di tre possibili scenari alternativi di riparto del debito, due basati sugli ultimi due criteri menzionati, il Pil e la popolazione regionale, ed un terzo, più sottile, suggerito da Jean Drezé (1993) in un famoso articolo per il caso del Belgio. In quest'articolo, Dreze conduce alle estreme conseguenze l'affermazione secondo la quale il federalismo²⁸ persegue puri obiettivi di efficienza e non distributivi. Se questo è vero, ragiona Dreze, allora ogni ipotesi di decentramento (o di secessione) dovrebbe avvenire senza conseguenze distributive per i soggetti interessati, nel nostro caso le regioni. Cioè, le regioni ricche dovrebbero "dare", al momento della devoluzione, ciò che avrebbero dato comunque in futuro in assenza del decentramento, e le regioni povere dovrebbero "ottenere" ciò che avrebbero ottenuto comunque in futuro in assenza del decentramento.

Quali implicazioni ha questo ragionamento per il riparto del debito? Come un attimo di riflessione può mostrare, supponendo che al complesso delle regioni venga attribuito un insieme di risorse pari

²⁸ In realtà, nel caso del Belgio si trattava di un'ipotesi di secessione tra la Vallonia e le Fiandre, poi abortita, o meglio, non condotta fino alle estreme conseguenze, proprio per la difficoltà di ripartire il debito tra le due regioni costituenti.

alla spesa per interessi del debito decentrato, ogni regione dovrebbe ottenere una quota del debito pari al rapporto tra il suo surplus primario, cioè al netto della spesa di interessi, e il totale del surplus primario delle regioni, che ovviamente è per costruzione esattamente pari agli interessi sul debito devoluto alle regioni. In uno stato stazionario²⁹, questo garantirebbe infatti che ciascuna regione paga (o riceve) esattamente quanto avrebbe pagato o ricevuto in assenza del riparto del debito.

Per applicare questi criteri, abbiamo in primo luogo immaginato di decentrare alle regioni il 53,6% (i.e. l'indice di decentramento sulle entrate del nostro esercizio) delle spese per interessi desumibili dal bilancio dello Stato per il 1999, pari a 141.080 mld (cfr. il Quadro 1). I risultanti 75.619 mld sono stati poi ripartiti tra le regioni, alternativamente, sulla base dei tre criteri prima indicati. Naturalmente, per finanziare i 75.619 mld di spesa in più è stato necessario anche attribuire alle regioni 75.619 mld di risorse in più, sotto forma di ulteriori incrementi nella nostra aliquota di compartecipazione ai tre tributi partecipati (Irpef, Irpeg e Iva) che raggiungerebbe adesso, sulla base dei nostri calcoli il 74% (cfr. il quadro 4). Queste risorse sono poi state ripartite la regioni sulla base delle stime di riparto dei tributi già discusse nel paragrafo 4.

I risultati di questi esercizi sono riportati nelle prossime tabelle. Il quadro 4 illustra il calcolo della nuova aliquota di compartecipazione di equilibrio nell'ipotesi di decentramento del debito (cfr tabella 19); la tabella 20 calcola il surplus primario di ciascuna regione (sulla base delle nostre ipotesi di riparto delle entrate alle regioni) necessario per attuare il criterio di Drezé; infine, la tabella 21 illustra i criteri di riparto del debito risultanti dall'applicazione dei tre criteri.

²⁹ In realtà, la formula prima indicata è valida solo nel caso stazionario, cioè quando la variazione del rapporto debito/PIL è nulla (cfr. Dreze, 1993, appendice A). Nel caso italiano, questo rapporto non è stazionario, in quanto si prevede di ridurre il debito pubblico al 60% del PIL nel giro di un quindicennio. Questo muterebbe leggermente la formula di riparto, attribuendo un peso maggiore al reddito regionale per tutto il periodo di transizione, per poi coincidere con la formula indicata nel testo per tutto il periodo successivo. (I dettagli analitici sono disponibili dagli autori a richiesta). Per semplicità, non terremo conto di questa ulteriore complicazione qui.

Quadro 4 Calcolo della aliquota di compartecipazione $t=0,793$					
			valori assoluti in miliardi di lire		
Tabella 6.2	Spese complessive	(f)	213.248		
	Spese per interessi	(h)	75.618		
Tabella 3.1	Regionalizzazione dei tre principali				
	tributi	(b)	364.072		
	Aliquota di compartecipazione	(f)+(h)/b			
Note: la spesa per interessi pari a 75618 è stata calcolata					
Assumendo di voler ripartire solo il 53,6% (i.e. indice di decentramento sulle entrate) della spesa totale degli interessi					

Tabella 19	
Compartecipazione	
Regioni	$t=0,793$
Abruzzo	5834
Basilicata	2067
Calabria	6372
Campania	19629
Emilia Romagna	30525
Lazio	29687
Liguria	10897
Lombardia	72057
Marche	8496
Molise	1208
Piemonte	29814
Puglia	14969
Toscana	22565
Umbria	4381
Veneto	30207
Totale	288886

Tabella 20

	ENTRATE TOTALI			SPESE TOTALI		SALDO DI BILANCIO	
	Tauto-Addlrpef+AccBenz	Compartecipazione t=0,793		Spese complessive (f)	Tauto-Addlrpef+AccBenz	ENTRATE TOTALI MENO SPESE TOTALI	
Abruzzo	1151	5834	6985	6826	1151	7977	-992
Basilicata	419	2067	2486	3757	419	4176	-1690
Calabria	1177	6372	7549	12709	1177	13886	-6337
Campania	3457	19629	23086	32628	3457	36085	-12999
Emilia	6061	30525	36586	15270	6061	21331	15255
Romagna							
Lazio	7251	29687	36938	23199	7251	30450	6488
Liguria	1781	10897	12678	8445	1781	10226	2452
Lombardia	14866	72057	86923	26772	14866	41638	45285
Marche	1713	8496	10209	6443	1713	8156	2053
Molise	242	1208	1450	2012	242	2254	-804
Piemonte	5853	29814	35667	16991	5853	22844	12823
Puglia	2452	14969	17421	21498	2452	23950	-6529
Toscana	4519	22565	27084	15812	4519	20331	6753
Umbria	887	4381	5268	4571	887	5458	-190
Veneto	6334	30207	36541	16315	6334	22649	13892
Totale	58161	288707	346868	213248	58161	271409	75459

Tabella 21 Il riparto del debito			
	Ipotesi 1	Ipotesi 2	Ipotesi 3
Regioni	Quote secondo	Quote secondo	Quote secondo
	il Pil regionale	la popolazione regionale	il saldo di bilancio
Abruzzo	0,022	0,0263	-0,0131
Basilicata	0,009	0,0125	-0,0224
Calabria	0,025	0,0425	-0,0840
Campania	0,073	0,1191	-0,1723
Emilia Romagna	0,101	0,0814	0,2022
Lazio	0,115	0,1081	0,0860
Liguria	0,035	0,0336	0,0325
Lombardia	0,236	0,1857	0,6001
Marche	0,030	0,0299	0,0272
Molise	0,005	0,0068	-0,0107
Piemonte	0,100	0,0882	0,1699
Puglia	0,053	0,084	-0,0865
Toscana	0,077	0,0726	0,0895
Umbria	0,016	0,0171	-0,0025
Veneto	0,105	0,0923	0,1841

La Tabella 21 si commenta da sola. Mentre la Lombardia dovrebbe avere il 18% del debito sulla base della popolazione, dovrebbe invece avere il 24% sulla base del reddito e ben il 60% sulla base del criterio di Drezé. Al contrario, la Campania dovrebbe ricevere il 12% del debito sulla base della popolazione, il 7% sulla base del reddito ed -17% sulla base del criterio di Drezé, cioè non dovrebbe ricevere alcun onere dal debito ed in più un trasferimento monetario pari al 17% dei 75.000 mld di spesa per interessi attribuiti alle regioni. Più in generale, ben 7 regioni sulla base del criterio di Drezé dovrebbero ricevere oneri negativi dal debito, il che significa, in altri termini, che per queste regioni le entrate tributarie, anche al 73% di aliquota di compartecipazione, sarebbero insufficienti a coprire anche la spesa primaria, cioè la spesa al netto per gli interessi (cfr. la tabella 19). Per interpretare correttamente questi numeri si osservi che il criterio di Drezé rende inutile ogni sistema di perequazione³⁰ tra regioni, in quanto implicito nel riparto del debito, mentre per gli altri

³⁰ Ed in effetti, come già ricordato, questo criterio è stato ideato per un'ipotesi di secessione, che rende per definizione impossibili trasferimenti perequativi tra stati sovrani, e non di decentramento.

due casi sarebbe comunque necessario affiancare al riparto del debito trasferimenti perequativi a favore di alcune regioni. Non è dunque la quota di redistribuzione tra regioni che cambia nei tre casi; per costruzione, almeno nel primo anno, essa è sempre identica. Cambia tuttavia l'implicazione per il riparto del debito: e a nostro giudizio, i numeri nella tabella 21 sono sufficienti a rendere evidente il potenziale conflitto distributivo tra le regioni che sollevare il problema del riparto del debito potrebbe provocare.

Viste queste difficoltà, e nonostante i suoi possibili vantaggi, sembra difficile che sia politicamente praticabile un'ipotesi di riparto del debito tra le regioni. Ma se questo è difficile, per le ragioni indicate in apertura di questo paragrafo, sembra anche difficile che un'ipotesi di decentramento così forte come quella discussa in questo lavoro sia praticabile o per lo meno desiderabile sul piano economico. Se l'onere del debito non è decentrabile, è in un certo senso ovvio che un paese con un alto debito, e finché questa condizione sussista, debba accontentarsi di livelli di decentramento più limitati. "Quanto" limitati, naturalmente, è difficile dirsi; è possibile tuttavia, che si sia già non molto lontani da questa soglia di tollerabilità, come i ripetuti conflitti Stato-regioni su alcune delicate componenti di spesa, come quella sanitaria, potrebbero indicare.

9. Conclusioni

Il federalismo fiscale è come non mai sull'agenda del dibattito politico in Italia. Più passi avanti si sono fatti su questo fronte negli ultimi mesi che nei decenni precedenti; ed un'importante ipotesi di riforma costituzionale nelle direzioni del federalismo politico è attualmente in discussione al Parlamento. Pochi tuttavia si sono fermati a riflettere sugli effetti economici di questi eventi. Il dibattito in corso tra le forze politiche su questi temi appare pericolosamente ideologico, anche in conseguenza dell'approssimarsi della prova elettorale; e anche tra gli esperti sembra ci sia una pericolosa sottovalutazione della posta in gioco. A riprova della superficialità e del pressappochismo con cui si sono affrontati questi temi, basta citare il fatto che è diventato uso comune nel dibattito politico indicare nella tripletta "70-15-15" il punto ideale di approdo del decentramento in Italia, intendendo con essi che il 70% delle risorse tributarie dovrebbero essere appannaggio dei territori da cui esse provengono ed il restante 30% diviso equamente tra Stato e perequazione alle regioni più povere. Le stime svolte in questo lavoro, basate su ipotesi assai generose di decentramento, indicano invece che al massimo circa il 50% delle risorse (tributarie)

dello Stato potrebbero essere assegnate alle regioni, comprensive della quota riservata alla perequazione (9%). Ma anche questa quota di decentramento potrebbe risultare eccessiva, soprattutto alla luce dell'ancora delicata situazione delle finanze pubbliche italiane e dei vincoli europei. Una soluzione potrebbe essere quella di accompagnare la devoluzione delle risorse ad una devoluzione del debito pubblico, in modo da rendere compartecipi le regioni alle sorti della finanza pubblica nazionale e responsabilizzarle sui livelli di spesa. Tuttavia, questa ipotesi si scontra con la difficoltà di trovare criteri ragionevoli di riparto del debito tra le regioni che trovino il consenso generalizzato degli studiosi e delle forze politiche. Criteri apparentemente tutti ragionevoli e "neutrali" possono condurre, come dimostrato nel par.8, a risultati assai diversi. Le nostre conclusioni vanno dunque nella direzione di suggerire grande cautela, alle forze politiche in particolare, nel proseguire il percorso del decentramento in Italia, senza prima valutarne con attenzione le conseguenze economiche. Del resto, non dovrebbe suscitare meraviglia il fatto che un paese che ancora presenta oltre il 106% di rapporto debito/Pil debba prestare qualche maggior attenzione nel decentrare le risorse, rispetto a paesi in migliori condizioni economiche.

Riferimenti bibliografici

Anastasia, B., Spano, P., *La distribuzione regionale delle entrate delle amministrazioni pubbliche*, «Economia e società regionale», n.4, 1997.

Bordignon, M. *Federalismo, Perequazione e competizione fiscale* in Monorchio, A. (a cura di) *La Finanza Pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Il Mulino, Bologna, 1995.

Bordignon, M., *Il nuovo sistema perequativo delle regioni a statuto ordinario*, «Poltiche Sanitarie», n. 1, gennaio-febbraio 2000, pp. 47-51.

Bordignon, M., *La devolution dà i numeri*, «Il Sole 24 Ore» 9.1.2001.

Bordignon, M., Emiliani, N., *Federalismo e perequazione in Italia, a proposito dell'articolo 10 della legge 133/1999: "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale"*, Rapporto preparato per il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma, settembre 1999.

Brosio, G. (a cura di) *Federalismo fiscale*, Franco Angeli, Milano, 1996.

Cerea, G. *L'autonomia finanziaria delle regioni*, Cisnedo, Roma, 1996.

Drèze, J., *Regions of Europe: a feasible status, to be discussed*, «Economic Policy: a European Forum», ottobre 1993, v. 8, pp. 265-87.

Fondazione Agnelli, *Una proposta di federalismo fiscale*, a cura di G. Brosio, G. Pola e D. Bondonio, Contributi di Ricerca, Torino 1994.

Fondazione Agnelli, *Il residuo fiscale nelle regioni italiane: confronto 1989-1995*, a cura di M. Maggi e S. Piperno, 1998.

Giarda, P. *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 1995.

ISTAT, *Conti economici territoriali secondo il SEC95, -Anni 1995-98* (dati analitici, 27 dicembre 2000).

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese 1999*.

OECD, *Taxing powers of state and local government*, OECD Tax policy Studies, No. 1, Paris, 1999.

Ragioneria Generale dello Stato, *La spesa statale regionalizzata. Anno 1996*, Ministero del Tesoro, «Temi di Finanza Pubblica» Roma, novembre 1998.

Ragioneria Generale dello Stato, *Le entrate tributarie dello stato regionalizzate. Una stima del carico fiscale nel 1993*, Ministero del Tesoro, Quaderno monografico N. 11, Roma, settembre 1996.

Russo, E. *La strada ostruita del federalismo in Italia*, La Sapienza editrice, Roma, 2000.

Zanardi, A. *Il federalismo fiscale regionale*, in L. Bernardi (a cura di) *La finanza pubblica italiana*, Rapporto 1998, Il Mulino, Bologna, 1998.