

Come Fare la Perequazione Regionale in Italia ?

a cura di

Massimo Bordignon♦

Nicoletta Emiliani♠

Paolo Manasse♥

Guido Tabellini♣

Prima versione: 18 settembre 1996

Questa versione: 2 giugno 1997

♦Università Cattolica e IGIER; ♠Commissione Tecnica della Spesa Pubblica, Ministero del Tesoro ; ♥Università Statale di Milano e IGIER; ♣Università Bocconi e IGIER;

Preparato per la conferenza “Le Nuove Frontiere della Politica Economica”, IGIER, 2 giugno 1997. Ringraziamo il CNR per il sostegno finanziario a questa ricerca, e Paolo Bosi e Alessandro Petretto per commenti a una versione preliminare.

Riassunto

Dati gli ampi divari di basi imponibili esistenti tra le regioni italiane, è necessario che il decentramento fiscale sia accompagnato da un sistema di perequazione a favore delle regioni più povere. Il dibattito italiano sul “federalismo fiscale” condivide questa necessità, ma non discute in genere i *meccanismi* con cui la perequazione può aver luogo e le ragioni per cui certi sistemi debbano essere preferiti ad altri. In questo lavoro, dopo avere discusso la letteratura teorica più recente sulla redistribuzione regionale ed aver analizzato i sistemi adottati nei principali paesi federali, si avanza e discute una proposta dettagliata di perequazione per le regioni italiane. In sintesi, costruendo sul sistema tedesco e su quello canadese, viene proposto un modello di perequazione orizzontale basato su una formula automatica, non discrezionale, e fondata su trasferimenti generali calcolati a partire da indici di capacità fiscale "corretta". Il sistema di finanziamento orizzontale e la presenza di una formula automatica ridurrebbero i rischi di una rinegoziazione "ex post" dei trasferimenti, mentre la tipologia degli stessi, senza vincolo di destinazione, consentirebbe il pieno esercizio dell' autonomia da parte delle regioni. Il nuovo sistema dovrebbe essere introdotto gradualmente, per evitare scompensi finanziari eccessivi rispetto al meccanismo di finanziamento attuale. Viene pertanto prevista una fase di transizione al nuovo sistema perequativo e suggerito un semplice metodo per passare gradualmente ma automaticamente dal meccanismo attuale alla situazione a regime, nel rispetto in ogni periodo del vincolo di bilancio aggregato per le regioni. Nel lavoro viene anche presentato un esempio di applicazione del modello, con riferimento alla riforma nelle finanze regionali introdotta con la legge finanziaria per il 1997 e ne vengono discussi i risultati.

1. Introduzione

Come disegnare la perequazione tra le regioni italiane? La risposta a questa domanda è un passo fondamentale sulla strada del federalismo fiscale in Italia, per ragioni sia normative che politiche. La disuguaglianza nella distribuzione del reddito e nelle altre basi imponibili tra le regioni italiane è così forte, che sarebbe impensabile realizzare un sistema più decentrato e di tipo federale senza accompagnarlo con qualche forma di perequazione sul territorio.

Eppure, il dibattito sul federalismo fiscale in Italia ha fin'ora trascurato questa questione. Sebbene l'esigenza della perequazione sia comunemente accettata, il *come* realizzarla resta un problema completamente aperto. Lo scopo di questo lavoro è duplice. In primo luogo, formulare una proposta completa di perequazione regionale in un contesto generale. In secondo luogo, adattare i dettagli di questa proposta agli scenari di decentramento finanziario che oggi appaiono più probabili nel caso italiano. In particolare, presenteremo alcuni dei risultati di Bordignon e Emiliani (1997) che hanno adottato il modello qui descritto alla riforma delle finanze regionali introdotta con la legge finanziaria per il 1997.

Il lavoro muove dai seguenti presupposti :

1. L'entità territoriale rilevante ai fini della perequazione è *la regione*. Non discutiamo quindi come disegnare la perequazione tra livelli di governo inferiore, Province e Comuni. In linea di principio, la perequazione regionale può convivere con diverse modalità di finanziamento per gli enti locali di livello inferiore, incluso il sistema attualmente in vigore che assegna allo Stato Centrale il compito di colmare il divario per Comuni e Province tra entrate fiscali e spese mediante trasferimenti statali. La nostra opinione al riguardo è che sarebbe opportuno assegnare alle regioni le competenze sulla finanza locale. Ciò suggerirebbe di aggiungere un sistema di perequazione infraregionale alla perequazione tra regioni, e disegnare la perequazione regionale tenendo conto anche delle basi imponibili di Comuni e Province situate sul territorio. Questa opinione è argomentata più diffusamente in Bosi e Tabellini (1995). Tuttavia, per ragioni di semplicità, non considereremo qui questa ipotesi, e ci limiteremo a discutere un sistema di perequazione sulle basi imponibili delle regioni, senza quindi tenere conto delle basi imponibili degli altri enti locali.
2. La regione ha *autonomia tributaria*, cioè gode di ampi margini di discrezionalità nella fissazione delle aliquote d'imposta su basi imponibili quantitativamente rilevanti. Senza

questo presupposto, naturalmente, il problema della perequazione non si pone neppure o, nel caso delle compartecipazioni al gettito fiscale, e' di molto facile soluzione. Vi sono molte ragioni, ampiamente discusse nel dibattito sul federalismo fiscale in Italia e che qui non ripetiamo, a favore di forme di accentuata autonomia tributaria - si vedano ad esempio Giarda (1995), Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (1994), Bosi e Tabellini (1995). Inoltre, e per le stesse ragioni, supponiamo che vi sia autonomia regionale nello scegliere l'allocazione della spesa tra voci alternative. I trasferimenti perequativi sono pertanto liberi, e non vincolati a finanziare particolari voci di spesa.

3. La perequazione deve garantire a tutte le regioni *risorse sufficienti* per offrire ai propri cittadini i servizi pubblici indispensabili (quali l'assistenza sanitaria) di propria competenza, in ottemperanza con l'obbligo costituzionale. Occorre quindi verificare che, in seguito alla perequazione, tutte le regioni dispongano delle risorse sufficienti a raggiungere questo obiettivo. La quantificazione di questo vincolo è in parte arbitraria. Tuttavia, se le competenze affidate alle regioni e quindi le loro risorse tributarie sono sufficientemente ampie, questo vincolo aggiuntivo non dovrebbe essere rilevante in pratica
4. Occorre distinguere tra una fase di *transizione* e il sistema a *regime*. Nella transizione, occorre tenere conto delle risorse storicamente disponibili a ogni regione, onde evitare che la riforma verso una struttura federale comporti immediatamente e automaticamente una forte riduzione di risorse per alcune regioni e un aumento per altre. Naturalmente, a regime, la perequazione può convivere con diseguaglianze regionali nelle risorse complessive pro-capite, sia perché non necessariamente la perequazione deve essere completa, sia perché non tutte le regioni sceglieranno di imporre le medesime aliquote sui propri tributi.
5. Il modello di perequazione deve essere compatibile con le diverse attribuzioni di **competenze** e di tributi alle regioni individuate nella letteratura ed in particolare con quelle che potrebbero risultare da una modifica costituzionale. Per semplicità e per ragioni di realismo politico, tuttavia, nel presente lavoro applicheremo il modello soltanto alla riforma attualmente in corso, che prevede il mantenimento delle attuali competenze alle regioni, ma ne modifica in profondità i meccanismi di finanziamento (con l'eliminazione dei contributi sanitari e l'introduzione dell'Irep e dell'addizionale Irpef). Le conclusioni discutono brevemente delle altre possibilità di applicazione del modello.

Partendo da questi presupposti, lo schema di perequazione proposto si basa sui seguenti principi generali. Innanzitutto, la perequazione è rigorosamente *orizzontale* : si

basa cioè su *trasferimenti interregionali*. Le regioni povere ricevono trasferimenti da un fondo perequativo, che a sua volta è alimentato dai versamenti delle regioni ricche, senza alcun apporto dallo Stato. Le ragioni di questa scelta, tutt'altro che scontata, sono discusse nella sezione 2. In breve, la perequazione orizzontale ha due vantaggi rispetto a quella *verticale*, basata cioè su trasferimenti statali. Primo, il vincolo di bilancio delle regioni povere è più rigido; poiché agli interessi delle regioni che ricevono si contrappongono gli interessi opposti delle regioni che pagano, i finanziamenti ex-post a piè di lista sono meno probabili che non nel caso in cui il fondo perequativo sia alimentato da trasferimenti statali. Secondo, la redistribuzione orizzontale è più trasparente ed è più agevole da formalizzare in una regola semplice ed automatica. A questi vantaggi si contrappongono alcuni inconvenienti, il principale dei quali è che un sistema orizzontale distorce anche gli incentivi delle regioni ricche e non solo di quelle povere, come invece accade con un sistema di tipo verticale. Intuitivamente, in un sistema orizzontale le regioni ricche hanno un incentivo ad apparire più povere, per ridurre i trasferimenti versati al fondo perequativo; questo non accade se invece i trasferimenti sono a carico dello Stato, dove la distorsione riguarda solo le regioni beneficiarie. La nostra opinione, argomentata più estesamente nella sezione 2, è che complessivamente la perequazione orizzontale sia preferibile in un paese come l'Italia, dove i problemi di vincolo di bilancio "soffice" delle regioni sono stati fondamentali nell'esperienza storica anche recente.

In secondo luogo, e sostanzialmente per le stesse ragioni, la perequazione si basa su una *formula automatica* stabilita per legge e non facilmente rinegoziabile. I dettagli di questa formula sono discussi nella sezione 4. A regime, la formula è simile, ma non identica, al meccanismo in vigore in Canada (cfr. per es. Bordignon, 1995) per ciò che riguarda la determinazione dei trasferimenti, sebbene la transizione dalla situazione attuale al regime definitivo sia graduale. Come in Canada, la formula si basa esclusivamente su indicatori della capacità fiscale, parzialmente corretti per tenere conto delle caratteristiche demografiche della regione in relazione alle voci di spesa di sua competenza. L'idea di fondo è che le regioni devono essere libere di scegliere come spendere le risorse a loro disposizione, pur entro i vincoli costituzionali di cui al punto 3 precedente. La perequazione non è un meccanismo di finanziamento residuale, bensì un meccanismo redistributivo che compensa le minori risorse tributarie a disposizione delle regioni più povere. Per evitare ovvi problemi di azzardo morale, la formula perequativa si basa il più possibile su parametri non facilmente manipolabili dalle singole regioni. In particolare,

ove possibile, si propone di stimare la dimensione della base imponibile potenziale di ogni regione utilizzando anche altre informazioni (per es. i dati di contabilità nazionale) e non solo sulla base del gettito tributario effettivamente raccolto dalle regioni.

Alcuni parametri che entrano nella formula perequativa sono aggiornati periodicamente, da un'apposita e istituenda Commissione in cui siedano rappresentanti di tutte le regioni insieme a rappresentanti del governo.¹ Tra i compiti di questa Commissione vi è anche quello di verificare la congruenza tra i dati fiscali e le stime sulla capacità fiscale potenziale di ciascuna regione. Di nuovo, il conflitto di interesse instaurato dalla perequazione orizzontale garantisce che vi sia un incentivo al controllo della qualità dei dati presentati dalle diverse regioni..

Il lavoro si articola nel modo seguente. La sezione 2 riassume alcuni recenti risultati teorici sull'argomento. La sezione 3 confronta i meccanismi perequativi osservati in un campione di Stati federali. La formula dello schema perequativo è discussa nella sezione 4. La sezione 5 discute dell'applicazione del modello alla riforma attuata con la legge 662.1996. Questa parte è costruita sul lavoro empirico di Bordignon e Emiliani (1996). Infine, la sezione 6 presenta alcuni commenti conclusivi, in merito soprattutto all'estensione del fondo.

2. La Perequazione : Alcuni Risultati Generali

In condizioni ideali, di informazione completa e senza problemi di rinegoziazione, lo schema ottimo di perequazione regionale è molto semplice : le regioni ricche, o equivalentemente lo Stato, trasferiscono una somma fissa ("lump sum") alle regioni povere. Un trasferimento in somma fissa non è distorsivo né per chi paga né per chi riceve, ed facilmente realizzabile. Qualunque differenza esogena di reddito o di base imponibile, nota a priori e facilmente verificabile, andrebbe dunque colmata con trasferimenti perequativi di questo tipo.

Le condizioni ideali sopra indicate, tuttavia, sono generalmente violate. Non vi è dubbio che la Lombardia sia più ricca della Campania ; ma quanto più ricca ? Per effettuare dei trasferimenti in somma fissa, e quindi non distorsivi, dobbiamo osservare la dimensione della base imponibile delle due regioni, non i gettiti tributari effettivamente

¹ La presente proposta è pensata all'interno della attuale Costituzione. Tuttavia, in una prospettiva di riforma costituzionale, così come indicato da molti autori, sarà compito del Senato delle Regioni, *attraverso un suo organismo-tecnico scientifico*, determinare i criteri per la rappresentanza delle regioni all'interno della Commissione e la gestione della perequazione orizzontale.

raccolti, che invece sono endogeni e riflettono sia l'aliquota d'imposta che l'elasticità della base imponibile. Inoltre, le diseguaglianze tra le regioni cambiano nel tempo. Anche se fossimo in grado di stimare le differenze esogene nelle basi imponibili regionali, dovremmo periodicamente aggiornare le stime. Ma la revisione periodica dei parametri della perequazione, soprattutto se basata su una procedura discrezionale, espone la perequazione al rischio della rinegoziazione e quindi al pericolo di un vincolo di bilancio "soffice", così come del resto è storicamente sempre avvenuto nel contesto italiano (cfr. Giarda, 1995).

Vi è qui un "tradeoff": per avere informazioni aggiornate e complete, occorre basarsi su una procedura di perequazione con forti elementi di discrezionalità. Ma questo aggrava i rischi della rinegoziazione. Se invece si vuole fare affidamento su una procedura automatica e non discrezionale, è probabile che ciò comporti un sacrificio di informazione.

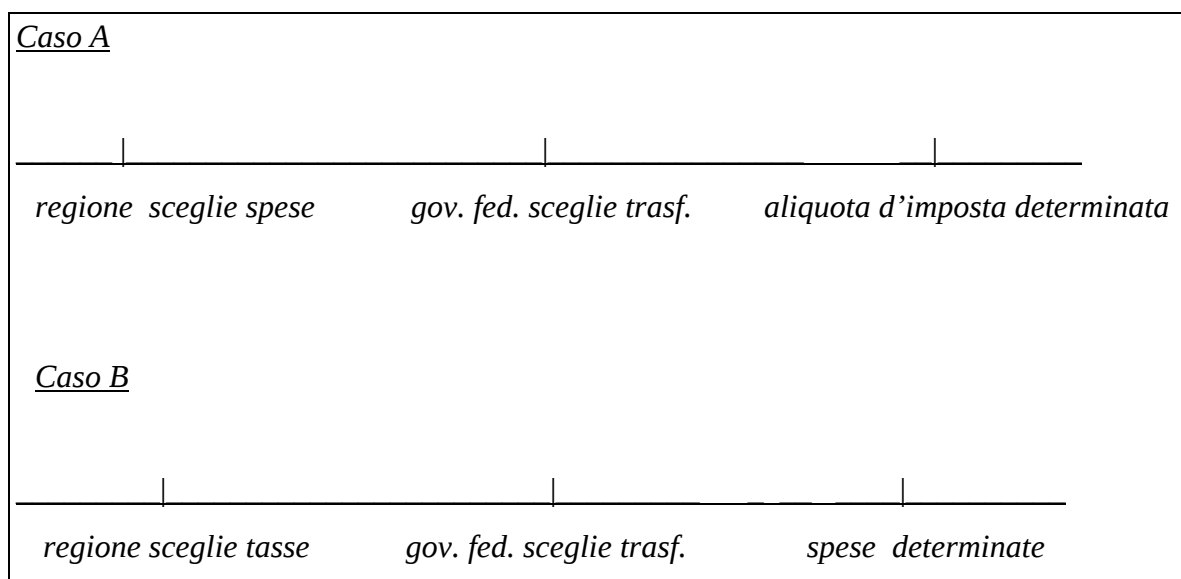
2.1 Perché la discrezionalità è inefficiente

I rischi della rinegoziazione e della discrezionalità sono particolarmente accentuati in un contesto istituzionale quale l'attuale sistema italiano, in cui il meccanismo perequativo è fissato dallo Stato centrale, anziché essere il risultato di una libera contrattazione tra le regioni coinvolte. La ragione è che, ex-post, lo Stato centrale è probabilmente più incline ad assecondare le esigenze delle regioni economicamente deboli, perché ex-post non può fare di meglio. E' importante osservare che questo effetto negativo della discrezionalità statale è presente anche se la perequazione è di tipo orizzontale. Non basta cioè uno schema perequativo orizzontale per eliminare i pericoli di un'eccessiva discrezionalità dello Stato.

Per cogliere questo punto, si consideri un esempio astratto, discusso estesamente in Bordignon, Manasse e Tabellini (1996). Un governo federale benevolo sceglie come effettuare la perequazione tra due regioni, sotto il vincolo che la perequazione sia orizzontale (senza cioè trasferimenti dallo Stato), e con l'obiettivo di massimizzare il benessere congiunto delle due regioni. La decisione governativa è interamente discrezionale, e quindi è successiva rispetto alle decisioni delle regioni sulla politica fiscale regionale. Si danno due casi possibili, illustrati nella Figura 1. Nel Caso A, ciascuna regione sceglie quanto spendere prima della decisione federale sui trasferimenti perequativi; in questo caso la perequazione, insieme al vincolo di bilancio regionale, determina quali aliquote d'imposta prevarranno in entrambe le regioni. Un governo federale benevolo troverà ottimale determinare i trasferimenti perequativi in modo da

eguagliare i costi delle imposte (tenendo conto degli effetti distorsivi delle imposte regionali) nelle due regioni. Nel caso B, ciascuna regione fissa le aliquote sulle basi imponibili regionali prima dei trasferimenti perequativi; in questo secondo caso, la perequazione determina l'entità della spesa nelle due regioni. Qui un governo benevolo ridistribuisce le risorse tributarie complessivamente raccolte dalle due regioni in modo da eguagliare la spesa pubblica regionale pro capite.

Figura 1



Sia nel caso A che nel Caso B, la decisione statale è fortemente distorsiva delle scelte locali, sebbene la direzione della distorsione sia opposta nei due casi. Nel caso A, lo Stato finisce con l'attuare una regola di perequazione che determina i trasferimenti regionali in funzione della *spesa effettiva* nelle due regioni, cioè secondo una formula che al margine opera in questo modo:

$$T = (g - g^*)/2$$

dove T indica i trasferimenti ricevuti da una regione, g è la spesa locale in quella stessa regione, e g^* è la spesa locale nell'altra regione (tutte le variabili sono in termini pro-capite). Intuitivamente, se lo Stato determina i trasferimenti perequativi in maniera da eguagliare i costi marginali dell'imposizione fiscale, darà di più a chi spende di più e quindi deve sopportare più alti costi di tassazione, e di meno a chi spende meno, e ha costi di tassazione più bassi. E' chiaro che uno schema perequativo di questo tipo è fortemente

distorsivo, perché induce entrambe le regioni a spendere più di quanto individualmente ottimale, allo scopo di appropriarsi di più trasferimenti perequativi, o di pagarne di meno. In equilibrio, quindi, entrambe le regioni spenderanno (e tasseranno) troppo.

Nel caso B, la distorsione ha segno opposto. Per eguagliare la spesa pro-capite nelle due regioni, lo schema perequativo distribuisce il gettito tributario effettivamente riscosso (per ipotesi già determinato) da una regione all'altra, secondo una formula marginale del tipo :

$$T = (t^* - t)/2$$

dove T indica ancora i trasferimenti ricevuti da una regione, t indica il gettito tributario effettivo di quella stessa regione, e t^* indica il gettito tributario nell'altra regione (di nuovo, pro-capite). Intuitivamente, per eguagliare la spesa pubblica regionale, lo schema perequativo deve togliere a chi ha più gettito, per darne a chi ne ha di meno. Di nuovo, la perequazione è fortemente distorsiva, ma qui la distorsione opera in senso opposto. Entrambe le regioni hanno un forte incentivo a tenere basse le aliquote d'imposta e a raccogliere poco gettito, perché sanno che al margine parte delle imposte raccolte sul territorio vengono trasferite in altre regioni (o riducono i trasferimenti ricevuti dalle altre regioni).

E' difficile dire a priori quale sia il caso che meglio si adatta alla realtà istituzionale italiana, anche perché non sappiamo ancora come esattamente verranno definite le modalità del decentramento nel nostro paese. Sembra comunque più ragionevole supporre che vi siano maggiori elementi di rigidità nelle decisioni locali sulle spese piuttosto che sulle imposte. Le aliquote d'imposta possono essere cambiate con relativa facilità, mentre una volta approvata una spesa, può essere tecnicamente, giuridicamente o politicamente difficile tornare indietro. Questo suggerisce che il caso A è forse più realistico. Se è così, una perequazione anche orizzontale, ma molto discrezionale, rischia di tradursi di fatto in uno schema che trasferisce sulla base della spesa storica, creando quindi forti incentivi all'espansione del settore pubblico e alla crescita dell'imposizione.

Si osservi che il criterio della spesa storica è stato effettivamente quello seguito nel regime fortemente discrezionale attualmente in vigore in Italia, sebbene con modalità e finalità diverse dalla perequazione orizzontale (cfr. Giarda, 1995). Vi è quindi il rischio che, anche andando verso un sistema di perequazione orizzontale, ma mantenendo elementi di discrezionalità nella definizione dei trasferimenti perequativi, nulla cambi rispetto al passato. Naturalmente, questo rischio è ancora più forte se poi la perequazione

avviene in modo verticale, alimentata cioè da trasferimenti statali, perchè mancherebbe anche quel conflitto di interesse tra regioni ricche e povere messo in moto dalla perequazione orizzontale.

2.2 Asimmetria Informativa

Per evitare le trappole di un'eccessiva discrezionalità, la perequazione deve essere realizzata con meccanismi automatici fissati per legge e non facilmente rinegoziabili. Occorre cioè stabilire ex-ante una regola automatica che determini i trasferimenti regionali verso e da un fondo perequativo. Tale regola deve applicarsi a un periodo di tempo futuro sufficientemente lungo, e quindi non può limitarsi a predeterminare un trasferimento in somma fissa, basato sulla fotografia delle diseguaglianze regionali così come sono oggi. E' infatti probabile che le regioni italiane crescano a tassi diversi, e quindi che la dimensione delle diseguaglianze regionali cambi nel tempo.

D'altro canto, l'automatismo non può neanche stabilire dei trasferimenti inter-regionali basati su variabili osservabili ma facilmente manipolabili dai governi regionali. Come si è visto nella sotto-sezione precedente, una regola automatica di perequazione che trasferisca in base alla spesa effettiva distorce verso l'alto le decisioni regionali di spesa, come nel Caso A sopra considerato. Viceversa, se la perequazione ridistribuisce in base al gettito tributario effettivo, le decisioni regionali sulle imposte sono distorte verso il basso, come nel Caso B precedente.

Conciliare queste varie esigenze non è facile. Idealmente, i trasferimenti perequativi dovrebbero essere calcolati applicando una formula automatica che tenga conto delle differenze esogene (cioè non manipolabili dai governi regionali) nella dimensione delle basi imponibili pro-capite. Naturalmente, queste differenze esogene sono verificabili solo imperfettamente, e quindi la perequazione sarà soggetta a margini di errore.

Come è possibile ridurre questi margini di errore e migliorare la qualità delle informazioni che possono essere incorporate nella formula? Una prima risposta, riguarda i costi e i benefici di spostare l'accertamento e la riscossione dei tributi regionali a livello locale. E' opinione comune che un vantaggio del decentramento tributario sia quello di consentire ai governi locali di assumersi maggiori responsabilità nella riscossione delle imposte: i governi locali potrebbero avere sia migliori informazioni sull'attività economica svolta nel loro territorio che più forti incentivi politici a riscuotere le imposte

che finanziano beni pubblici locali². Anche i cittadini potrebbero avere un maggiore senso civico nei confronti della comunità locale, e quindi essere meno propensi a evadere le imposte.

In presenza di meccanismi perequativi, tuttavia, vi sono forti argomenti contrari al decentramento della riscossione e dell'accertamento. Una riscossione decentrata riduce le informazioni disponibili allo Stato, e quindi rende più difficile l'applicazione di formule automatiche non-distorsive. Inoltre, la perequazione potrebbe incoraggiare i governi regionali a tollerare l'evasione fiscale. Un accertamento decentrato quindi potrebbe far aumentare, non diminuire, l'evasione fiscale. La ragione è facile da intuire : più evasione fiscale vuol dire meno gettito tributario a parità di aliquota. Una regione che tolleri molta evasione fiscale, quindi, può apparire più povera di quanto non sia davvero, e appropriarsi di una quota maggiore di trasferimenti perequativi (o pagarne una quota minore). Questo argomento è sviluppato in maniera più formalizzata in Bordignon, Manasse e Tabellini (1996) ed in Laffont (1995). Infine, con riferimento alla recente legge istitutiva dell'Irep, un accertamento decentrato pone dei problemi ai fini della rilevazione del valore aggiunto per quelle imprese operanti in diverse regioni. In generale quindi sembra esservi un "trade-off" tra migliori informazioni disponibili a livello locale, e i vantaggi politici e amministrativi derivanti da una maggior responsabilizzazione dei governi regionali, da un lato, e le distorsioni derivanti dagli incentivi a sfruttare il meccanismo perequativo a proprio vantaggio, dall'altro. E' nostra opinione che i costi del decentramento nell'accertamento e riscossioni rendano preferibile la soluzione "centralizzata", almeno in una fase di transizione.

In ogni caso, e quale che sia la soluzione amministrativa adottata relativamente all'accertamento, è probabile che le autorità locali dispongano comunque di migliori informazioni circa la dimensione delle proprie basi imponibili rispetto a quelle che possono essere incorporate nella formula perequativa. In alcuni casi, è possibile attenuare le conseguenze di questa asimmetria informativa modificando opportunamente il meccanismo perequativo. Per esempio, se le regioni povere sono più disposte, rispetto a quelle ricche, a fissare aliquote d'imposte più elevate (perché l'utilità marginale del bene pubblico scende più rapidamente del consumo privato all'aumentare del reddito), allora può essere vantaggioso per le stesse regioni più povere inserire nella formula perequativa

² Il recente ruolo attribuito ai comuni nella determinazione degli estimi catastali su cui si basa l'Ici ed il ruolo previsto alle regioni nell'accertamento dell'Irep riflettono queste considerazioni.

un premio allo "sforzo fiscale". Questo risultato, derivato analiticamente in Bordignon, Manasse e Tabellini (1996), ha una spiegazione intuitiva. Data la condizione indicata sopra, un'aliquota d'imposta più elevata è un segnale credibile di bisogno - cioè di povertà. Ne segue che può essere desiderabile attribuire più risorse del fondo perequativo alle regioni che mostrano di essere disposte a fare più sforzo fiscale, cioè a fissare aliquote più elevate.

La sezione 4 discute un meccanismo operativo che soddisfa approssimativamente i requisiti qui sopra discussi : non è fortemente distorsivo, sfrutta almeno parzialmente le informazioni sulle diseguaglianze regionali che si rendono disponibili nel tempo, contiene un premio allo sforzo fiscale per le regioni più povere. Prima di descrivere nei dettagli la formula perequativa suggerita, tuttavia, è opportuno riassumere brevemente i principali meccanismi di perequazione osservati negli Stati federali.

3. Confronti Internazionali

Tutti i sistemi di organizzazione moderna dello Stato, di tipo federale o meno, contemplano trasferimenti tra diversi livelli di governo, siano essi trasferimenti con finalità allocative e di politica economica, siano essi trasferimenti con finalità di perequazione. In generale, qualsiasi spesa del governo centrale ha inevitabilmente effetti di redistribuzione territoriale. Si pensi per esempio alle politiche di sostegno allo sviluppo, all'assistenza sociale, alla politica industriale, alla protezione ambientale etc. Negli Stati centrali è però particolarmente difficile evitare la commistione tra queste diverse finalità, sia perchè la titolarità di entrambi i tipi di intervento risiede nello stesso soggetto decisionale, il governo centrale, sia perchè i trasferimenti agli enti locali assicurano evidenti vantaggi di carattere politico. L'organizzazione federale dello Stato, che separa responsabilità e poteri diversi tra i diversi livelli di governo, permette in linea di principio una maggior separazione e trasparenza tra le diverse finalità dei trasferimenti. Con l'eccezione degli Stati Uniti, infatti, la maggior parte dei paesi a organizzazione federale prevede regole specifiche per l'attuazione della perequazione regionale. Una sintetica descrizione di queste regole per un piccolo campione di paesi "federali" costituisce l'oggetto di questa sezione. I paesi scelti, Australia, Germania e Canada, sono particolarmente interessanti ai nostri fini, per almeno due ragioni: i) perchè esemplificano "modelli" diversi di federalismo (quello "centralistico", "cooperativo" e "competitivo"), e ii) perchè la perequazione si traduce in

“formule” che possono essere direttamente paragonate a quella contenuta nella nostra proposta.

Va premesso che i sistemi perequativi possono difficilmente essere considerati separatamente dalle altre caratteristiche dell'organizzazione dello Stato, anche se una descrizione esauriente dei diversi sistemi federali va al di là dello scopo di questa sezione. È utile però individuare almeno due caratteristiche fondamentali che differenziano i diversi sistemi federali all'interno dei quali si colloca la perequazione (v. Bordignon (1995)):

- 1) la *struttura di finanziamento* dei governi locali, ovvero il peso relativo di tributi propri, compartecipazioni e trasferimenti sulle entrate totali.
- 2) l'*autonomia tributaria*, ovvero la effettiva possibilità di manovrare le aliquote e accertare la base imponibile.

I sistemi di perequazione presenti nel campione di paese considerati differiscono per le seguenti caratteristiche:

- a) i *soggetti* della perequazione (Stato centrale, regioni o Stati subnazionali, livelli inferiori di governo locale). In particolare, è importante individuare l'importanza relativa dei trasferimenti cosiddetti orizzontali (tra livelli uguali di governo) e di quelli verticali (tra diversi livelli diversi).
- b) la *base* della perequazione, quali la base imponibile, varie misure di spesa storica, stime di bisogni e di costo dei servizi.
- c) la titolarità nella scelta della *destinazione* dei trasferimenti, che può essere decisa dall'ente erogatore (nel caso di trasferimenti vincolati) o da quello che li riceve (trasferimenti generali).
- d) il grado di *discrezionalità* nel calcolo dei trasferimenti, ed il *meccanismo istituzionale* di revisione del metodo di calcolo.

La tabella 1, posta alla fine del lavoro, riassume brevemente gli aspetti rilevanti della struttura finanziaria dei paesi considerati.

3.1 Australia

Gli Stati australiani hanno competenze che coprono l'istruzione, la sanità, i servizi sociali, i trasporti, l'acqua e l'elettricità. Difesa, commercio, immigrazione, politica estera, assistenza sociale e occupazione sono gestiti dall'amministrazione centrale. La struttura amministrativa risulta fortemente centralizzata. L'amministrazione e la riscossione della quasi totalità tributi è a carico dello Stato federale. A questo competono in via esclusiva la

gestione di tariffe doganali, le accise, le imposte sul reddito e sulle vendite (v. Shah (1994)). Un'apposita legge (*Uniform Taxation Act*, 1942) impedisce esplicitamente le differenze regionali nelle aliquote delle maggiori imposte, centralizzandone la gestione. Tutti i tributi locali sono invece in compartecipazione con lo Stato centrale. Nel complesso, circa l'80% delle entrate tributarie locali è costituita da entrate erariali. Ciò si rispecchia anche nella struttura finanziaria degli enti locali, che risulta fortemente squilibrata verso i trasferimenti. Questi finanziano circa 3/5 delle spese degli enti locali (vedi tab.1).

In un quadro di autonomia contributiva estremamente limitato, la centralizzazione amministrativa è rafforzata dalla prevalenza di trasferimenti a destinazione vincolata, quali quelli per la sanità, il cui esplicito obiettivo è quello di garantire ai diversi Stati uno standard omogeneo nella qualità dei servizi pubblici.

In questo quadro, la perequazione assume un ruolo fondamentale nel perseguire l'obiettivo, garantito nella Costituzione federale (*States Act*), di assicurare a ciascuna amministrazione servizi pubblici di qualità non dissimile da quella delle altre amministrazioni, a parità di pressione fiscale. La perequazione ha carattere *verticale* e viene effettuata mediante trasferimenti da un fondo centrale agli Stati. Questo fondo è costituito ogni anno dal 39,87% del totale delle entrate dell'imposta sul reddito dell'anno precedente. La gestione del fondo viene affidata ad una commissione federale (*Commonwealth Grants Commission*), in cui siedono rappresentanti degli Stati, che è responsabile della raccolta e della analisi dei dati, nonché della metodologia impiegata per la ripartizione del fondo tra gli Stati. Ogni anno la commissione sottopone all'Ufficio di Gabinetto del governo centrale una proposta per la suddivisione dei fondi. Questa proposta si basa su una formula, discussa nel seguito, che incorpora i dati relativi ai 5 fiscali precedenti. La proposta viene poi sottoposta all'approvazione della Conferenza dei Premier degli Stati. Si osservi che la presenza di un meccanismo automatico di fissazione delle quote, basato su dati "oggettivi", la predeterminazione di una percentuale fissa del gettito da destinare ai trasferimenti, nonché la base di calcolo quinquennale, limitano notevolmente il grado di discrezionalità della perequazione australiana e garantiscono stabilità e prevedibilità dei trasferimenti.

Il meccanismo di calcolo delle quote traduce l'idea che i trasferimenti devono assicurare a ciascuno Stato servizi pubblici procapite di qualità omogenea, a parità di sforzo fiscale, ed assumendo un livello medio di efficienza operativa. Perciò la redistribuzione tiene conto sia delle differenze nelle basi imponibili, per assicurare

omogeneità di entrate a parità di aliquote, sia delle differenze nei costi della spesa, imputabili a fattori demografici, di scala etc. In pratica il trasferimento viene determinato come saldo tra le spese e le entrate "standardizzate" di ciascuno Stato. Si indichi con F il fondo complessivo per finalità perequative, dato dalla somma tra la compartecipazione all'imposta sul reddito (circa il 40%) dell'anno precedente e dei trasferimenti per la sanità. P_i indica la popolazione dello Stato i -mo. Se ciascuno Stato fosse identico in termini di capacità contributiva e di bisogni, a ciascuno spetterebbe annualmente $P_i (F/\sum P_i)$. Poiché le amministrazioni differiscono, per ciascuna viene calcolato un coefficiente di correzione f_i che assegna a ciascuna regione un trasferimento pari a

$$(1) TR_i = f_i P_i (F / \sum P_i)$$

Il calcolo del coefficiente f_i è piuttosto macchinoso. Si indichi con g_i la spesa totale procapite della i -ma amministrazione, ottenuta sommando le diverse categorie (j) di spesa per l'insieme dei servizi offerti nel bilancio standard di ciascuna amministrazione,

$g_i = \sum_j g_i^j$. Si indichi $\bar{g}^j$ il livello standard di spesa (nel servizio j -mo) procapite nella federazione,

$$(2) \bar{g}^j = (\sum_i g_i^j P_i) / \sum_i P_i$$

Se ciascuna amministrazione avesse lo stesso costo procapite nella fornitura di servizi, per fornire $\bar{g}^j$ servizi a ciascun abitante di ogni regione occorrerebbe un ammontare di risorse finanziarie pari a $\bar{g}^j P_i$. Se V_i^j rappresenta il costo differenziale rispetto alla media nello Stato i per la j -ma categoria di spesa, allora la spesa necessaria allo Stato i -mo per fornire il livello standard di servizio $\bar{g}^j$ diviene $G_i^j = \bar{g}^j P_i (1 + V_i^j)$. I requisiti complessivi di spesa dello Stato i -mo, G_i , si ottengono perciò da

$$(3) G_i = \sum_j G_i^j$$

dove V_i^j , può essere positivo o negativo, e dipende dalle caratteristiche della popolazione (età, sesso, mortalità, fertilità, densità, urbanizzazione), da fattori di scala, del territorio, e da fattori socio-economici.

Dal lato delle entrate, il fabbisogno regionale è calcolato come segue. Per ciascuna base j attribuita agli Stati, si calcola il gettito (standard) procapite $\bar{R}_i^j$. Questo viene definito come il gettito che ciascuno Stato otterrebbe applicando a ciascuna base imponibile locale (procapite) x_i^j , l'aliquota media nazionale. Quest'ultima viene semplicemente ottenuta dal rapporto tra gettito e imponibile totale della j -ma imposta :

$$t^j = (\sum_i t_i^j x_i^j P_i) / (\sum_i x_i^j P_i).$$

Quindi il gettito (standard) procapite del j-mo tributo risulta $\overline{R}_i^j = t^j x_i^j$. Da questo, si ottiene, aggregando, un gettito standard procapite regionale, $\overline{R}_i = \sum_j \overline{R}_i^j$. Questi valori standard vengono in pratica calcolati ogni anno come medie del quinquennio precedente.

Se le entrate tributarie fossero equamente ripartite, ciascuna amministrazione otterrebbe entrate pari a $T_i = P_i \overline{R}_i$. Infine, si noti che i trasferimenti centrali non si limitano a colmare le differenze tra spese ed entrate standardizzate, ma hanno anche l'obiettivo di garantire a ciascuna amministrazione un "surplus standard" di bilancio, S_i^3 .

Sulla base dei requisiti di entrata, spesa e surplus, viene calcolato un requisito di assistenza finanziaria, $FA_i = (G_i + S_i - T_i)$. Infine, il coefficiente di correzione in (1) è dato da

$$(5) f_i = FA_i / (F / \sum P_i) P_i$$

Poichè la dimensione del fondo è data, i trasferimenti così calcolati sono comunque insufficienti a condurre ad una piena equalizzazione tra gli Stati (cfr. la tabella 1).

La (5) mette in evidenza la peculiare caratteristica del sistema perequativo australiano, cioè quella di operare, in modo estremamente sofisticato, non solo sul lato delle imposte ma anche da quello delle spese. Questa caratteristica si spiega con la presenza di estreme disomogeneità (nel territorio, nella densità della popolazione, nelle caratteristiche dei gruppi sociali e delle etnie, si pensi agli aborigeni) tra gli Stati australiani.

3.2 Germania

Ai Lander tedeschi sono attribuite in esclusiva le competenze di spesa in materia di istruzione e cultura, e congiuntamente allo Stato federale, in materia di assistenza sociale, regolamentazione dell'attività bancaria, commerciale, assicurativa, delle relazioni sindacali, navigazione, strade. Allo Stato centrale competono difesa, politica estera, immigrazione, poste, trasporti aerei e ferroviari. Il sistema federale tedesco viene spesso descritto come modello "cooperativo", contrapposto a quello "competitivo" statunitense e canadese. Il modello "cooperativo" si distingue per la responsabilità congiunta dei diversi livelli di governo. Ciò si concretizza sia nella prevalenza di aree sovrapposte di competenza, come prima ricordato, sia nello scarso peso dei tributi propri nel finanziamento dei Lander e degli enti locali. Anche se la struttura finanziaria dei Lander

³ Questo viene calcolato sommando gli avanzi Statali di bilancio, dividendo per il totale della popolazione nazionale $\sum P_i$, e moltiplicando per la popolazione residente in i , P_i . L'avanzo di ciascuna amministrazione è dato dalla differenza tra il totale delle entrate (compartecipazioni a tributi erariali e trasferimenti sanitari + tributi propri + altri trasferimenti a destinazione vincolata) e le spese.

mostra uno scarso peso dei trasferimenti nel finanziamento delle spese e una prevalenza dei tributi (71% delle entrate per i Lander) , circa l' 86% di questi tributi (il 46% per gli enti locali) derivano in effetti da compartecipazioni al gettito di tributi erariali, imposte sul reddito e IVA⁴ (vedi tabella 1). Le compartecipazioni, dal punto di vista della (assenza di) autonomia tributaria, sono in effetti equivalenti a trasferimenti non vincolati, correlati al luogo dove il gettito è riscosso.

Tuttavia, è opportuno osservare che i Lander contribuiscono alla politica tributaria nazionale, sia nella determinazione delle aliquote che della base imponibile, tramite il voto dei loro rappresentanti nel Senato delle Regioni (*Bundesrat*). Lo schema di compartecipazione può essere razionalizzato come un meccanismo che da un lato rende partecipi i governi locali dei disturbi ciclici aggregati, per esempio rafforzando la disciplina di bilancio degli enti locali in periodi di recessione, e dall'altro come uno schema di "*risk- pooling*" in presenza di disturbi regionali indipendenti .

Il sistema perequativo tedesco trova fondamento nella norma Costituzionale. Esso si configura come un sistema "misto - orizzontale", cioè operante prevalentemente con trasferimenti dai Lander ricchi a quelli poveri, ma che contempla anche trasferimenti dallo Stato federale ai Lander. La perequazione agisce sul lato delle entrate, con una parziale correzione per spese dovute a necessità straordinarie ed un aggiustamento a favore di regioni più densamente popolate. Quella verticale ripartisce il 25% del gettito IVA ai Lander che hanno entrate pro-capite inferiori alla media federale (il rimanente 75% viene assegnato sulla base della popolazione residente). La perequazione orizzontale viene invece effettuata a partire dal calcolo di un indice di *capacità fiscale* , che viene confrontato con un indice di capacità media pro-capite federale. La differenza tra queste due misure concorre a determinare il contributo netto al fondo perequativo, consentendo solo differenze molto limitate tra i gettiti procapite dei vari Lander.

Si definisce la capacità fiscale del Lander i -mo , cf_i , la somma delle entrate di tributi propri e di parte dei tributi degli enti locali (metà delle entrate delle imposte sulle proprietà immobiliari e sugli affari)⁵. Da questa viene eventualmente detratta una somma destinata a finanziare spese straordinarie, determinando la capacità fiscale aggiustata, cf^a_i

⁴ Inoltre, il governo federale ha competenza esclusiva sulle entrate doganali e sui monopoli federali (alcolici).

⁵In Germania i trasferimenti agli enti locali sono a carico dei Lander. Di conseguenza, la base imponibile di quest'ultimi concorre a determinare la capacità fiscale dei Lander.

L'indice di capacità standardizzata , chiamato indice di *bisogno*, n_i , esprime le risorse fiscali che spetterebbero a ciascun Lander se le capacità fiscali federali fossero ripartite equamente tra regioni in termini pro-capite (l'indice contiene anche una correzione a favore dei Lander popolati più densamente)

$$(6) n_i = (\sum_i cf_i / \sum_i P_i) P_i (1 + d_i)$$

dove d_i rappresenta la correzione per la densità di popolazione, ed assume i valori

$$d_i = .06 \text{ se la popolazione in } i \text{ ha densità } \geq 3 \text{ milioni/Km}^2$$

$$d_i = .02 \text{ se la popolazione in } i \text{ ha densità compresa tra 1.5 e 3 milioni/Km}^2$$

$$d_i = 0 \text{ altrimenti.}$$

Il contributo netto al fondo c_i è infine calcolato come differenza tra capacità e bisogno:

$$(7) c_i = cf_i - n_i$$

La gestione del fondo perequativo è delegata al governo federale. Le modifiche al meccanismo concordate sono oggetto di competenza del Senato delle Regioni, dove siedono i rappresentanti dei Lander. Qualche elemento di discrezionalità permane nella definizione delle "spese straordinarie". Si osservi inoltre che se il meccanismo di perequazione tedesco fosse applicato in un quadro di autonomia tributaria da parte dei Lander, esso potrebbe incentivare la riduzione delle aliquote, come nel caso 2 descritto nella sez.3. Nella situazione attuale, ciascun Lander ha comunque un incentivo a effettuare attività di *lobbying* al fine di ottenere riconosciute più "spese straordinarie" possibili.

3.3 Canada

Se l'Australia esemplifica il modello "centralizzato" e la Germania quello "cooperativo", il Canada viene spesso indicato come modello "competitivo" di federalismo. Agli enti locali sono assegnate competenze di spesa alquanto estese, che coprono il 60% circa delle spese pubbliche. Le aree di competenza esclusiva degli enti locali sono istruzione, salute, assistenza sociale, polizia e gestione delle risorse naturali. A queste vanno aggiunte competenze congiunte con lo Stato centrale in ambito di politica industriale , agricoltura, immigrazione e pensioni. Sono invece di esclusiva competenza centrale la difesa, la politica estera e commerciale, la moneta e la regolamentazione delle banche, i trasporti aerei e ferroviari , le politiche per l'occupazione.

Dal lato delle entrate, le Provincie e gli enti locali si finanziano prevalentemente con tributi (il 66% per gli Stati) , in parte derivanti da compartecipazioni a tributi erariali, da addizionali di imposta e da tributi propri (come le imposte sulle proprietà), questi

ultimi particolarmente importanti per i livelli inferiori di governo. In un quadro di sostanziale autonomia tributaria, il sistema di perequazione canadese ha subito varie modifiche negli anni recenti. Essa si prefigge lo scopo di eguagliare la capacità fiscale delle Province al fine di garantire livelli paragonabili di servizi pubblici per livelli omogenei di tassazione (*Constitution Act*, 1982); ha carattere *verticale* e prevede un sistema di trasferimenti alle Province e Territori, articolato in tre principali programmi. Questi coprono il 93% circa di tutti i trasferimenti federali alle giurisdizioni locali, e sono 1) il fondo per la sanità e l'assistenza 2) il fondo di equalizzazione 3) il fondo per il finanziamento dei Territori. Mentre gli ultimi due programmi constano di finanziamenti federali, il trasferimento per la sanità e assistenza prevede anche un "trasferimento fiscale". Questo consiste nella possibilità che il governo federale riduca le proprie imposte permettendo ai governi delle Province di aumentare corrispondentemente le proprie, a parità di pressione fiscale complessiva. I tre principali programmi coprono circa il 42% delle entrate complessive delle Province meno ricche, e circa il 15% di quelle delle Province più ricche.

Il primo fondo viene destinato a tutte le Province, e copre il 70% del totale dei trasferimenti federali. Serve a finanziare sanità, assistenza sociale e educazione post-secondaria. All'interno di queste categorie di spesa, la destinazione dei fondi è lasciata alle autonomie locali. Il fondo per i Territori (circa il 3% del totale dei trasferimenti) serve come finanziamento addizionale dello Yukon e del Nordovest.

Il fondo di equalizzazione (23% del totale) finanzia attualmente sette Province con minor capacità fiscale. I trasferimenti sono non vincolati, e vengono calcolati sulla base di una formula (il c.d. *Representative Tax System*, RTS), che viene decisa nella legislazione federale ed è soggetta a revisione ogni cinque anni.

Il meccanismo stima l'ammontare di entrate fiscali che ciascuna provincia sarebbe in grado di ottenere applicando aliquote standard. Per ciascun tributo proprio j , viene calcolata una *aliquota standard*, $\bar{t}^j$, come media ponderata (con le basi imponibili x^j_i) delle aliquote praticate in tutte e 10 le Province canadesi, $i=1,...,10$:

$$(8) \bar{t}^j = (\sum_i t^j_i x^j_i P_i) / (\sum_i x^j_i P_i)$$

Nel calcolo sono inclusi circa 37 tributi Provinciali e locali. Si calcola poi una base imponibile pro-capite standard, $\bar{x}^j$,

$$(9) \bar{x}^j = (\sum_i x^j_i P_i) / (\sum_i P_i)$$

considerando però solo le 5 Province il cui reddito pro-capite è più vicino alla media federale (Quebec, Manitoba, Saskatchewan e British Columbia), e che dunque costituiscono lo standard rappresentativo.⁶ Si calcolano quindi le entrate tributarie che ciascuna Provincia godrebbe applicando l'aliquota standard alla base imponibile standard, e si definisce il deficit di entrata relativo al tributo j -mo come la differenza tra quest'ultima e le entrate effettive a parità di aliquota, $\bar{t}^j (\bar{x}^j - x_i^j)$. Infine il trasferimento federale dallo Stato alla Provincia i -ma, TR_i , viene annualmente ottenuto come l'ammontare di risorse finanziarie in grado di colmare, per il complesso delle entrate, la differenza tra entrate standard ed entrate effettive:

$$(10) TR_i = P_i \sum_j \bar{t}^j (\bar{x}^j - x_i^j)$$

se la somma risulta positiva, e cioè la Provincia presenta una capacità fiscale inferiore allo standard. Nel caso in cui, al contrario, dalla (10) TR_i risulti negativo, la Provincia i -ma perde la titolarità al trasferimento. Come si vede dalla formula, i trasferimenti alla Provincia decrescono al ridursi del gap con lo standard di riferimento, e viceversa. La formula prevede dei limiti inferiori e superiori alla variazione dei trasferimenti. Questi non possono ridursi da un anno all'altro oltre una certa percentuale, e ciò per assicurare le singole Province contro il rischio di ampie riduzioni nei trasferimenti. Infine, per limitare l'impatto dei trasferimenti del bilancio federale, il totale dei trasferimenti non può crescere da un anno all'altro al di sopra del tasso di crescita del PNL.

Poiché i trasferimenti dipendono in parte dal gettito di tributi sotto il diretto controllo delle provincie (e sulla cui base si calcolano le capacità fiscali delle Provincie), il problema informativo risultante (cfr. la sezione 3) viene affrontato consentendo alla amministrazione centrale di monitorare le entrate dei governi locali. Per quanto riguarda gli *incentivi* offerti dal sistema, il RTS tende a distorcere verso l'alto la scelta delle aliquote delle regioni povere (Bordignon (1995)), perchè aliquote più elevate da parte di una Provincia aumentano l'aliquota standard e dunque il trasferimento ricevuto, a parità di differenza nella base imponibile procapite rispetto alla media⁷. Il sistema canadese di perequazione contiene dunque un premio per lo "sforzo fiscale" delle regioni riceventi.

⁶ In tale modo si escludono dal benchmark le entrate petrolifere della Provincia più ricca, Alberta.

⁷ Si osservi che questo incentivo è maggiore se le basi imponibili dei tributi locali sono elastiche. In questo caso infatti aliquote più elevate non solo aumentano l'aliquota standard, ma ampliano anche la distanza tra la base imponibile locale e la media, incrementando per questa via ulteriormente il trasferimento (cfr. Bordignon, 1995 per una dimostrazione formale).

3. 4 Conclusioni

Pur nella diversità dell'organizzazione federale (nel grado di autonomia tributaria, nella struttura del finanziamento, nella base della perequazione, nella titolarità nella scelta della destinazione dei fondi, e nei meccanismi istituzionali preposti alla redistribuzione) i diversi sistemi di perequazione condividono l'obiettivo di massima di avvicinare la spesa procapite degli Stati regionali, a parità di pressione fiscale. I meccanismi, tuttavia, sono molto diversi.

Il fatto che il finanziamento del meccanismo perequativo nel caso australiano sia *verticale* ed i trasferimenti *vincolati*, non rendono questo sistema idoneo ad affrontare il problema del vincolo di bilancio "soffice" dei governi locali, consentendo nel contempo una sufficiente autonomia nelle decisioni di spesa degli Stati regionali. Inoltre, il macchinario di calcolo per la stima dei bisogni appare eccessivamente complesso. Esso è opaco e, quindi, suscettibile di manipolazione e discrezionalità politica. Sono invece qualità desiderabili del sistema australiano la sua predeterminazione e non rinegoziabilità per un periodo fisso (cinque anni), e la centralizzazione nella gestione del fondo perequativo.

Il sistema perequativo tedesco sembra difficilmente applicabile ad una realtà istituzionale diversa da quella della Germania. Una formula redistributiva basata sul *gettito* presuppone un sistema di finanziamento fondato sulla compartecipazione a tributi erariali. Una applicazione di tale meccanismo in un quadro di sostanziale autonomia tributaria potrebbe avere forti effetti distorsivi, incentivando una riduzione delle aliquote, esattamente l'opposto rispetto all'obiettivo di premiare lo sforzo fiscale.

La formula canadese ci sembra quella che meglio si può adattare ad un sistema caratterizzato da ampia autonomia tributaria, come quello che sarebbe desiderabile costruire per il caso italiano⁸. Il riferimento ad indici standard di aliquote e di basi imponibili, il conseguente incentivo allo sforzo fiscale delle regioni povere costituiscono tutte proprietà desiderabili, così come lo è il fatto che i trasferimenti siano non vincolati. Ciò che non appare desiderabile, per le ragioni esposte sopra (cfr. sez.3), è il sistema verticale di finanziamento e l'ipotesi (implicita) che i costi per l'offerta dei servizi siano uniformi sul territorio, cosicché il semplice procapite viene utilizzato come base comune di riferimento. La proposta che segue si pone dunque come una variante "orizzontale" della formula canadese, che viene modificata allo scopo i) di correggere anche dal lato dei

“bisogni” la base della perequazione; ii) di affrontare il problema della transizione dal regime attuale.

4. Una Formula Automatica per la Perequazione

Nell’adattare la formula del RTS Canadese alla realtà italiana, si pongono due problemi di ordine pratico. Innanzitutto, come misurare le basi imponibili regionali. In secondo luogo come conciliare l’assetto definitivo che si vuole dare al sistema con una transizione graduale a partire dal regime attualmente in vigore. In questa sezione affronteremo il secondo problema, la transizione. I problemi relativi alla stima delle basi imponibili regionali vengono discussi nella sezione 5, con riferimento ai nuovi tributi introdotti con la riforma tributaria del 1997. Supponendo di aver già risolto problemi relativi, le basi imponibili cui si fa riferimento qui sono stime della base imponibile “potenziale”.

Il finanziamento degli enti locali in Italia si è fin’ora basato, di fatto, sul criterio della spesa storica: lo Stato ha garantito trasferimenti sulla base della spesa effettivamente registrata in passato, oppure ha comunque coperto ex-post i disavanzi regionali con trasferimenti fuori bilancio⁸. Questo meccanismo finanziario ha creato forti “sperequazioni”: alcune regioni hanno di fatto ricevuto più risorse, non perché più povere, ma semplicemente perché hanno speso di più. Per quanto assurda e arbitraria sia stata la conseguente allocazione dei trasferimenti statali, essa non può essere cancellata per legge da un anno all’altro. La spesa regionale è parzialmente rigida verso il basso, quantomeno su un orizzonte temporale breve, e comunque l’opposizione politica a una riforma troppo repentina e radicale sarebbe fortissima. Per queste ragioni, qualunque meccanismo di riforma della finanza regionale e locale deve conciliarsi con una transizione graduale. Ciò che occorre evitare, tuttavia, è che la transizione sia un pretesto per introdurre elementi di discrezionalità e di rinegoziazione. Se così fosse, la riforma servirebbe a ben poco, e la transizione durerebbe in eterno senza alcun effetto benefico sugli incentivi finanziari dei governi regionali. Una volta che sia chiaro dove si vuole arrivare, e che sia definito il meccanismo perequativo a regime, la transizione può essere graduale quanto si vuole. La

⁸Alla stessa conclusione erano giunti, sebbene sulla base di considerazioni in parte diverse, Bondonio, Brosio e Pola (1994) nella proposta di federalismo sponsorizzata dalla Fondazione Agnelli.

⁹Per le regioni, questo è stato macroscopicamente il caso soprattutto per la spesa per i trasporti e per la sanità. Lo Stato fissa ex-ante trasferimenti vincolati che sono in teoria sganciati dalla spesa storica; tuttavia, ex post, riequilibra comunque i disavanzi locali, premiando così chi ha speso di più.

cosa importante è che anche la transizione sia automatica e trasparente quanto il meccanismo perequativo che si vuole instaurare.

A questo proposito, basta un meccanismo molto semplice. Nel primo anno della riforma, per convenzione l'anno 0, si istituisce un fondo perequativo rigorosamente orizzontale, cioè' alimentato esclusivamente dai trasferimenti di alcune regioni, e che eroga fondi esclusivamente ad altre regioni. I trasferimenti da e verso questo fondo si compongono di due elementi: una componente "storica", che rende appunto graduale la transizione; e una componente "nuova", calibrata appunto sui desiderata della riforma a regime. Con il passare del tempo, il peso attribuito alla componente storica scende, mentre sale il peso della nuova componente. A regime, la perequazione opera esclusivamente sulla base della nuova componente.

Più precisamente, si indichi con z_t^i il trasferimento perequativo ricevuto dalla regione i al tempo t . Questo trasferimento consta di due componenti, il cui peso relativo cambia nel tempo secondo la formula:

$$(11) \quad z_t^i = (1-\alpha^t) TR_t^i + \alpha^t TR_0^i$$

dove TR_t^i è la componente "nuova" del meccanismo perequativo, e TR_0^i è invece la componente storica. Entrambe le componenti sono definite con più precisione nelle due sottosezioni che seguono. Il parametro $0 < \alpha < 1$ determina la velocità della transizione. Man mano che passa il tempo, il peso della componente nuova aumenta, quello della componente storica diminuisce, e a regime il meccanismo perequativo è completamente dominato dalla componente nuova.

4.1 Il sistema a Regime

Come argomentato più diffusamente nella sezione 3, la formula che sembra offrire la miglior combinazione di praticabilità, semplicità, trasparenza, senza al tempo stesso distorcere molto gli incentivi dei governi regionali, è il sistema RTS in vigore in Canada e descritto nella sezione 3.3. Questo sistema può facilmente essere adattato per tenere conto delle caratteristiche demografiche della popolazione, o per perequare le basi imponibili solo oltre predeterminate soglie di diseguaglianza.

In particolare, sia TR_t^i la componente “nuova” del trasferimento ricevuto dalla regione i al tempo t . Il termine TR_t^i è definito dall’equazione (10) nella sezione 3.3, riprodotta qui di seguito per convenienza e con una lieve modifica:

$$(10)' \quad TR_t^i = P_i \gamma \sum_j \bar{t}^j (\bar{x}^j_t - x^{ij}_t)$$

Come nella sezione 3.3, $\bar{t}^j$ indica l’ aliquota standard sul tributo j , calcolato come media ponderata (con le basi imponibili x^{ij}) delle aliquote praticate in tutte le regioni italiane (cf. la (8)). Il termine $\bar{x}^j_t$ indica la base imponibile pro-capite standard per il tributo j , definito come nella (9) con riferimento all’insieme delle regioni. Il termine x^{ij}_t indica la base imponibile procapite j imputata alla regione i al tempo t . Il simbolo P_i , che indica la popolazione residente nella regione, potrebbe essere corretto per tenere conto di eventuali fattori demografici che acquiscono o alleggeriscono i bisogni di spesa della regione, come nella formula perequativa adottata in Germania (si veda la sezione 3.2 e la sezione 5). In sostanza, le regioni che per caratteristiche demografiche della popolazione o del territorio (per es. densità della popolazione) sopportano costi maggiori a parità di servizi vengono trattate come se avessero un numero di abitanti maggiore. Infine, il simbolo γ indica la percentuale di diseguaglianze regionali che si vuole perequare. Se $\gamma = 1$, allora la perequazione è completa; se $\gamma < 1$, invece, solo una frazione della diseguaglianza è perequata. La scelta del valore di γ riflette un tradeoff tra efficienza ed eguaglianza. Valori di γ prossimi a 1 eliminano la diseguaglianza tra le basi imponibili regionali, ma acquiscono le distorsioni causate dalla perequazione nonché i problemi più generali di azzardo morale. In genere il valore ottimale di γ è inferiore a 1 e la perequazione non è completa. Ma quanto inferiore a 1 debba essere γ è un problema essenzialmente politico -- benchè, come si sia osservato nell’ introduzione, esso deve essere comunque tale da garantire i "diritti di cittadinanza" definiti dalla Costituzione.

In parole, come nella formula canadese sopra descritta, per ogni base imponibile perequata si calcola la differenza tra la base imponibile standard e quella effettivamente disponibile per ogni regione. La componente “nuova” dei trasferimenti perequativi è proporzionale a questa differenza, dove il coefficiente di proporzionalità è dato dall’aliquota standard su quella base imponibile, eventualmente ridotto dal parametro γ . La componente “nuova” del meccanismo perequativo pertanto si basa su indicatori di capacità fiscale, con la correzione prima accennata relativa alle componenti demografiche.

4.2 La Componente Storica

Perché vi sia una perequazione rigorosamente orizzontale fin dal primo anno della riforma, la spesa complessiva dell'*aggregato* delle regioni deve essere interamente finanziata con entrate proprie (a livello aggregato). Occorre cioè imporre un vincolo di bilancio sull'*aggregato* delle regioni. Si indichi con g^i_0 la proiezione di spesa pro-capite nella regione i nell'anno 0, l'anno dell'entrata in vigore della riforma. Tale proiezione può essere formulata seguendo vari criteri, inclusa la semplice estrapolazione delle spese sostenute nell'anno precedente la riforma. Sia inoltre x^{ij}_0 la dimensione della base imponibile pro capite j imputata alla regione i sempre nell'anno 0.¹⁰ Dati i vettori $[x^{ij}]_{j=1,2,...,J}$ delle J basi imponibili per ogni regione i , indichiamo con $[\tau^j_0]_{j=1,2,...,J}$ il vettore di aliquote d'imposta che mantiene in pareggio l'*aggregato* dei bilanci regionali. Tale vettore soddisfa l'equazione:

$$(12) \sum_i g^i_0 P_i = \sum_j \tau^j_0 \sum_i x^{ij}_0 P^i$$

L'equazione (12) cioè definisce il vettore di aliquote che, applicato in ogni regione alle J basi imponibili regionali, mantiene in pareggio l'*aggregato* della spesa regionale. Chiamiamo tali aliquote le "aliquote legali". È chiaro che l'equazione (12) definisce un'unica aliquota legale, su una qualunque delle J basi imponibili; le altre $J-1$ aliquote legali sono indeterminate, e devono essere fissate per legge in base a criteri diversi dal pareggio del bilancio.

Per chiarezza, si consideri un esempio concreto discusso poi più estesamente nella sezione 5. Supponiamo che la riforma decentri alle regioni i gettiti provenienti da tre basi imponibili: l'accisa sulle benzine, una riserva d'aliquota IRPEF, e la nuova imposta sul valore aggiunto regionale, l'IREP. Supponiamo anche che su queste tre basi imponibili le regioni godano di margini di autonomia nella fissazione delle aliquote. Il legislatore potrebbe fissare le aliquote legali su queste tre basi imponibili nel seguente modo: per l'IREP, l'aliquota legale coincide con l'aliquota minima, a sua volta scelta in modo da eguagliare il gettito nazionale dell'IREP al gettito complessivo dei tributi erariali soppressi (il 4-5%, secondo le stime della commissione Gallo). Per l'accisa, l'aliquota legale corrisponde all'aliquota d'imposta oggi in vigore, e le regioni dispongono di margini di

autonomia sopra e sotto tale aliquota. Infine, la riserva d'aliquota IRPEF viene concessa intorno a un'aliquota legale a sua volta definita dall'equazione (12) cioè' dal requisito di pareggiare il bilancio dell'aggregato delle regioni, date le proiezioni di spesa per l'anno 0 e date le aliquote legali sopra definite per le altre due basi imponibili.

Sulla base di questa notazione, è immediato definire la componente "storica" dei trasferimenti perequativi. Nell'anno 0, la regione i riceve dal fondo perequativo un ammontare pro capite TR_0^i (o versa al fondo se negativo), definito da:

$$(13) \quad TR_0^i = g_{i0}^i - \sum_j \tau^j x_{i0}^{ij}$$

L'equazione (13) chiarisce che la componente storica del trasferimento perequativo alla regione i è data dalla proiezione per l'anno base della spesa storica, al netto delle entrate che la regione sarebbe in grado di generare se applicasse alla sua base imponibile effettiva le aliquote legali sopra definite. Come sopra discusso, queste aliquote legali sono definite proprio in modo da consentire all'aggregato delle regioni di finanziare in pareggio la spesa regionale nell'anno 0.

4.3 Discussione

Il meccanismo perequativo definito dalle equazioni (11)-(13) precedenti ha le seguenti proprietà. Per definizione del vettore di aliquote legali, il bilancio dell'aggregato delle regioni è in pareggio nell'anno 0. Inoltre, è facile verificare dalla definizione (10') che anche la componente "nuova" dei trasferimenti perequativi somma a zero per l'aggregato delle regioni. Pertanto, fin dal primo anno e per tutti gli anni successivi, la perequazione è perfettamente orizzontale, cioè non richiede alcun trasferimento statale. Nei primi anni, i trasferimenti perequativi riflettono la allocazione di trasferimenti statali ereditati dal passato. Con il passare del tempo, la perequazione si avvicina sempre di più alla formula canadese, secondo la quale le regioni povere in termini di capacità fiscale ricevono dalle regioni ricche.

Il funzionamento del fondo perequativo è completamente automatico. Esso è compatibile con tassi di crescita regionali variabili nel tempo e difforni da regione a regione. La transizione può essere rapida o graduale quanto si vuole, a seconda della scelta del valore numerico del parametro α nella (11). Anche l'entità della perequazione

¹⁰ Non entriamo qui nel merito del problema di come imputare alle regioni le varie basi imponibili, che

puo' essere calibrata sulla base del valore attribuito al parametro γ che compare nella (10'). La formula perequativa e' trasparente e semplice, e le scelte politiche controverse si riassumono nei pochi parametri sopra menzionati. Il meccanismo e' flessibile, e può esser ricalibrato solo periodicamente, per migliorare l'imputazione delle basi imponibili regionali o per ridefinire le aliquote standards o le basi imponibili standards. Per esempio, per evitare eccessivi effetti distorsivi sui comportamenti fiscali le aliquote standard potrebbero essere calcolate come una media mobile delle aliquote standard del quinquennio precedente. Naturalmente, tali ricalibrizioni non devono essere troppo frequenti, per non perdere i pregi di semplicità, prevedibilità dei trasferimenti regionali, e non rinegoziabilità dei medesimi.

Per rendere credibile e duraturo questo meccanismo, è opportuno che eventuali periodiche calibrazioni siano definite non unilateralmente dallo Stato, ma da una apposita istituzione in cui siedano rappresentanti dello Stato e delle Regioni, che potrebbe prendere le mosse da istituti attualmente esistenti (come per esempio la Conferenza Stato-Regioni). La contrapposizione di interessi tra le regioni prenditrici e le regioni datrici è infatti la migliore garanzia che il sistema non degeneri in un altro meccanismo di finanziamento statale ex-post alla spesa regionale. La trasparenza e la semplicità del meccanismo perequativo, a loro volta, sono fattori essenziali per facilitare la risoluzione del conflitto tra i rappresentanti regionali e per rendere legittimo tale meccanismo agli occhi dei cittadini.

5. Un esempio concreto: la perequazione dell'IREP e degli altri Tributi Regionali

Sul piano politico, due difficoltà si frappongono all'utilizzo "pieno" del modello sopra descritto. In primo luogo, un sistema pienamente orizzontale richiede che l'intera spesa regionale sia finanziabile dalle risorse proprie delle regioni, ed in particolare, per le ragioni già indicate, da *tributi propri* delle regioni, dove cioè quest'ultime abbiano libertà di scelta per quanto riguarda almeno l' aliquota. Nel contesto italiano è al momento difficile ritagliare un insieme di tributi che soddisfino queste condizioni, dati i vincoli indotti dalle condizioni generali di finanza pubblica e l'accentuata sperequazione nelle

invece sarà discussa nella sezione 5.

basi imponibili sul territorio. In secondo luogo, esistono forti resistenze politiche all'idea di consentire piena autonomia decisionale alle regioni in materia sanitaria. Nel mantenimento di livelli uniformi di offerta del servizio sul territorio si identifica infatti il rispetto di un diritto di cittadinanza, ed è convinzione diffusa che tale uniformità non possa essere garantita se non vi è un intervento diretto di co-finanziamento del servizio da parte dello Stato centrale.

La recente riforma delle finanze regionali, contenuta nella legge di bilancio per il 1997, rappresenta un esempio chiaro di queste difficoltà politiche. Con la riforma si è da un lato ampliata, considerevolmente l'autonomia tributaria delle regioni italiane, ma non in misura sufficiente a garantire il finanziamento autonomo, neanche per le regioni più ricche; dall'altro, si è mantenuto un vincolo d'utilizzo nella destinazione delle nuove risorse; parte del gettito dei nuovi tributi continua ad essere, almeno nella fase di transizione, vincolato al finanziamento dell'assistenza sanitaria (cfr. più sotto).

E' opportuno sottolineare che la presenza di questi vincoli politici non rendono inapplicabile il modello descritto nelle pagine precedenti. Se esiste un problema relativo alla sanità, che richiede ancora per questo servizio il mantenimento di trasferimenti verticali e vincolati da parte dello Stato alle regioni, ciò non impedisce di applicare il modello descritto nelle pagine precedenti alle residue competenze delle regioni. In Canada, come ricordato nella sez. 3.3, il fondo perequativo non supera il 23% dei trasferimenti, mentre il fondo sanità-assistenza ne copre circa il 70%. Come dimostreremo in questa sezione, la nostra proposta sarebbe comunque sufficiente a determinare un forte miglioramento nella situazione relativa ai trasferimenti, incentivando trasparenza, responsabilità fiscale e assicurazione reciproca tra le regioni. Inoltre, come argomenteremo nelle Conclusioni, tale impiego limitato potrebbe comunque rappresentare un primo passo verso un'adesione più piena del modello descritto nelle pagine precedenti.

5.1 Lo status quo e la legge di riforma L. 662.96

Un'ampia letteratura discute in dettaglio le caratteristiche ed i problemi delle attuali regioni italiane. Per i nostri fini qui, basteranno alcune brevissime indicazioni, rimandando agli studi specialistici per avere un quadro più completo della situazione (cfr. per es. Giarda, 1995). Storicamente, nonostante gli ampi poteri riconosciuti dalla Costituzione alle

regioni¹¹, queste non hanno mai goduto nel venticinquennio intrcorso dalla loro introduzione di reale autonomia né sul lato tributario né su quella della spesa. La finanza delle regioni è sempre stata cioè una finanza derivata, basata cioè molto su trasferimenti vincolati e poco su risorse proprie, ed una serie di leggi nazionali hanno sempre finito con l'imbrigliare il comportamento dei governi regionali perfino in quei campi dove la Costituzione attribuiva ad essi competenze legislative esclusive. Con l'accentuarsi delle difficoltà finanziarie, lo Stato ha tentato in più occasioni negli anni '90 di ridurre il proprio ruolo nel finanziamento diretto dei servizi regionali, riducendo progressivamente i trasferimenti alle regioni e sostituendoli con tributi propri o con compartecipazioni ai tributi erariali. Questo processo ha raggiunto il suo culmine con la legge finanziaria per il 1996, che ha visto l'abolizione dei principali trasferimenti statali alle regioni -- eccetto quelli al Fondo Sanitario Nazionale-- e la sua sostituzione con una compartecipazione all'accisa sulle benzine. Poiché comunque l'aliquota di compartecipazione non era sufficiente a compensare le regioni per la riduzione dei trasferimenti, è stato anche introdotto un nuovo fondo perequativo (verticale), la cui evoluzione nel tempo doveva essere regolata da un complesso meccanismo di calcolo (per una discussione vedi Bordignon e Osculati, 1996).

Nonostante le continue riforme intervenute nei primi anni '90, ad oggi i progressi sono stati molto più d'apparenza che di sostanza. Sul piano delle funzioni è rimasto sostanzialmente invariato il vincolo sulle decisioni delle regioni, determinato dal sovrapporsi di leggi nazionali su temi regionali e dal controllo esercitato dallo Stato sugli atti formali delle regioni, spesso trasformatosi in un controllo sostanziale¹². Sul piano delle finanze, il principale tributo proprio assegnato alle regioni nel 1993 (i contributi sanitari) è rimasto a destinazione vincolata, ed in parte a causa del conflitto perenne tra Stato e regioni sulle attribuzioni per il Fondo Sanitario Nazionale, gli scarsi spazi di manovra delle regioni su questo tributo non sono mai stati usati. Anche su gli altri tributi assegnati alle regioni dalle varie riforme, vuoi per incapacità propria delle regioni di fornirsi di strumenti tecnici adeguati, vuoi per carenze legislative, la capacità effettiva di gestione da parte dei

¹¹ In ciò che segue faremo riferimento esclusivamente alle regioni a statuto ordinario. Discutere anche delle regioni a statuto speciali, che hanno situazioni e problemi ben diversi da quelle a statuto ordinario, ci porterebbe troppo lontano.

¹² Probabilmente è solo con la recentissima legge "Bassanini" che qualche progresso verrà compiuto in questo campo.

governi periferici è rimasta largamente sulla carta¹³. Sul piano dei trasferimenti, è rimasto invariato il sostanziale meccanismo del finanziamento sulla spesa storica; i continui sfondamenti dei bilanci preventivati su Sanità e Trasporti hanno continuato ad essere finanziati ex post dallo Stato centrale. Infine, le riforme non sono riuscite neppure ad eliminare l'endemica incertezza nell'attribuzione delle risorse alle regioni, che dal 1982 vengono decise discrezionalmente dallo Stato in sede di legge di bilancio per l'anno successivo. Il nuovo fondo perequativo introdotto nel 1996 non ha resistito neanche un anno ed è stato ridotto d'imperio dal legislatore con la legge finanziaria per il 1997.

Su un piano quantitativo la situazione attuale delle regioni a statuto ordinario è descritta nella tabella 2¹⁴. La tabella indica che complessivamente le entrate tributarie delle regioni, pari a quasi 60.000 miliardi di lire, superano abbondantemente i trasferimenti, stimati (con la correzione per i trasporti; cfr. più avanti) in circa 38.000 miliardi. Per i motivi detti, tuttavia, questo dato sovrastima fortemente l'effettiva autonomia fiscale delle regioni. Inoltre, vi sono grandi differenze tra le regioni. La tabella 2.bis, che riporta i dati della tabella 2 su base procapite, illustra queste differenze. Le entrate complessive procapite delle regioni italiane, inclusive cioè dei trasferimenti statali, sono sostanzialmente uniformi, oscillando tra le 1.900.000 lire della Campania alle 2.100.000 della Liguria, con una tendenza ad un valore leggermente superiore alla media nel mezzogiorno. Tuttavia, le entrate *tributarie* procapite delle regioni del Nord sono mediamente attorno alle 1.300.000 lire (con una punta superiore alle 1.500.000 lire per la Lombardia), mentre quelle del Sud oscillano attorno alle 750.000 lire. Tra la regione più ricca, la Lombardia, e quella più povera, la Calabria, la differenza nelle entrate tributarie

¹³ Un esempio clamoroso per tutti. Come spiegato in Bordignon ed Emiliani (1997), nel determinare l'attribuzione iniziale del gettito della tassa automobilistica alle regioni, decisa nel 1993, l'ACI ha compiuto alcuni errori macroscopici che si sono potuti negli anni successivi e che solo adesso sono in fase di superamento. Prive perfino di informazioni basilari sulla consistenza della propria base imponibile, le regioni non sono mai riuscite a far presente questo problema alle autorità competenti. Anzi, in contatti informali con gli autori, i rappresentanti regionali hanno perfino lamentato di non essere riusciti neppure a farsi ricevere dagli organi dell'ACI, sulla base dell'argomento che la convenzione dell'ACI era con il Ministero delle Finanze e non con le regioni e dunque queste non avevano alcun titolo nell'intervenire. Si osservi che formalmente le tasse automobilistiche rappresentano il *principale* tributo proprio delle regioni, dopo i contributi sanitari.

¹⁴ La tabella è costruita a partire dai dati di bilancio delle regioni per il 1996, opportunamente controllati e corretti. Si osservi tuttavia che in questi dati '96 sono stati introdotti le modifiche legislative relative al 1997, così che si tratta in realtà di una fotografia del '97. Per le ragioni spiegate nella nota precedente, il dato relativo al gettito delle tasse automobilistiche è stato interamente ricalcolato a partire da stime della base imponibile e delle aliquote effettivamente imposte delle regioni nel 1997. L'ultima colonna nei trasferimenti verrà discussa più avanti nel testo.

procapite è di circa 2 a 1. Si osservi che questa differenza è in misura solo estremamente ridotta attribuibile a differenze nelle aliquote regionali, dato che su quasi tutti i tributi ed in particolare su quelli più importanti, i contributi sanitari, la struttura delle aliquote è uniforme sul territorio nazionale.

E' in questa situazione che si inserisce la legge di riforma L.662/1996, la cui entrata in vigore viene prevista nel 1998. In estrema sintesi¹⁵, essa prevede l'abolizione del principale tributo delle regioni, i contributi sanitari, e l'introduzione di una nuova imposta regionale sul valore aggiunto, l'Irep (Irap?), sulla quale, dopo un periodo di transizione di durata biennale, le regioni avranno libertà d'aliquota nell'ordine di un 1% in più rispetto alla aliquota minima¹⁶. Quest'ultima, non ancora definita, sarà determinata entro il novembre del 1997 in una forcella compresa tra il 3,5% ed il 4,5%, e verrà scelta in modo da garantire l'invarianza di gettito per il complesso del settore pubblico a seguito dell'abolizione dei contributi sanitari e di tutti gli altri tributi (Ilor, Iciap, patrimoniale sulle imprese, tassa sulla partita Iva ed altri tributi minori). Assieme all'Irep, viene anche istituita un'addizionale regionale sulla base imponibile dell' Irpef , in una misura compresa tra lo zero ed l'1%.

La legge impone vincoli sulla destinazione dell'Irep e dell'addizionale Irpef per il periodo di transizione, mentre è praticamente silente per il periodo a regime. Tuttavia, per una serie di ragioni (discusse in dettaglio in Bordignon ed Emiliani, 1997) è probabile che questi vincoli caratterizzeranno anche il periodo a regime. Nella fase di transizione si prevede che una quota della base imponibile dell'Irep --in un'intervallo compreso tra il 65 ed il 90%-- e dell'addizionale Irpef venga obbligatoriamente destinato alla spesa sanitaria. Lo Stato interverrà ad integrare queste risorse con fondi propri per garantire il finanziamento dei livelli uniformi di assistenza, così come avviene adesso con i trasferimenti erariali al Fondo Sanitario Nazionale. La quota di Irep non vincolata alla sanità verrà portata in riduzione degli altri trasferimenti pagati dallo Stato alle regioni, e se in eccesso di quest'ultimi verrà incamerata dallo Stato.

¹⁵ Si rimanda di nuovo a Bordignon ed Emiliani (1997, sezione 2) per una discussione dettagliata.

¹⁶ In realtà questo è vero solo per la componente "privata" dell'Irep, la cui base imponibile coincide all'incirca con (una definizione del) il valore aggiunto del settore privato, mentre resterà in vigore una componente "pubblica" dell'Irep --nella sostanza i contributi sanitari pagati sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici-- che continueranno ad essere elargiti anche in futuro dallo Stato alle regioni così come avviene adesso.

Infine, nella fase a regime, si prevede l'istituzione di un nuovo fondo perequativo (c.148, art3. della L.662/1996) -- destinato a riequilibrare gli effetti finanziari dell'introduzione dell'Irep e basato sulla capacità fiscale e su premi allo sforzo fiscale-- ma il cui ruolo è del tutto non specificato nella legge. Non è detto per esempio se esso farà riferimento solo all'Irep o al complesso delle risorse delle regioni, né è specificato se esso debba essere considerato sostituto o complementare con il fondo perequativo attualmente presente. La proposta illustrata nelle pagine che seguono fa appunto leva su questo fondo per introdurre il meccanismo perequativo descritto nella sezione 4.

Prima di discutere questa proposta è però opportuno avere qualche idea quantitativa degli effetti dell'introduzione del nuovo tributo. La tabella 3 presenta le prime stime sulla distribuzione regionale dell'Irep, ottenute a partire da dati forniti dal Ministero delle Finanze, comprensivi delle regioni a statuto speciale.¹⁷ La base imponibile complessiva dell'Irep privata per le RSO viene stimata per il 1996 in circa 1.050.000 miliardi. Ne segue che ad un'aliquota minima legale del 4% (la media dell'intervallo previsto dalla L.662/96) essa genera un gettito pari a circa 42.000 miliardi, una cifra non dissimile da quella attualmente generata dai contributi sanitari, 44.000 miliardi. Tuttavia, all'Irep privata vanno aggiunti i contributi sanitari dei dipendenti pubblici, o Irep pubblica, anch'essi attribuiti alle regioni, per un totale stimato di circa 12.000 miliardi (cfr. la nota 16). Come del resto previsto dalla Commissione Gallo, l'introduzione dell'Irep e l'eliminazione dei contributi sanitari genera dunque per il sistema delle RSO un incremento nei tributi propri, almeno da un punto di vista contabile, valutabile in circa 10.000 miliardi.

La distribuzione regionale dell'Irep è comunque molto diseguale ed aggrava fortemente la già grave situazione di sperequazione nei tributi propri tra le regioni italiane. La tabella 3.bis, che riporta i dati della tabella 3 espressi in valori procapite, testimonia della situazione. Al 4% di aliquota Irep, il gettito dell'Irep privata nel nord del paese sfiora il milione di lire, con punte superiori alle 1.200.000 di lire per Lombardia ed Emilia Romagna. Nel sud, il gettito procapite è invece inferiore alle 450.000 lire. La regione più povera è la Calabria, che ottiene un gettito procapite stimato di sole 274.000 lire. Il rapporto tra le entrate procapite dell'Irep privata della regione più ricca, la Lombardia e quella più povera, la Calabria, è dunque di quasi 7 a 1, un valore certamente impressionante e di gran lunga superiore alla pur sperequata situazione attuale.

¹⁷ Si osservi che si tratta di stime in cui è *già* compresa la ripartizione tra le regioni della base imponibile delle imprese multipianto operanti in più regioni prevista dalla legge. Essa è stata stimata dalla Sogei

L'attribuzione della Irep pubblica alle regioni, a causa della presenza maggiore di terziario pubblico nel sud del paese, migliora la situazione, ma lascia comunque una situazione di forte diseguaglianza. Il rapporto tra le entrate Irep complessive della regione più ricca, la Lombardia e di quella più povera, la Calabria, resta comunque attorno a valori di 3 a 1. In media, il gettito procapite complessivo dell'Irep nel centro-nord è circa doppio di quello del sud¹⁸.

5.2 L'applicazione del modello alla nuova finanza regionale: la transizione.

Da quanto detto sopra, dovrebbe essere chiaro che la nuova riforma, mentre amplia ulteriormente l'autonomia tributaria delle regioni, non incide minimamente sui problemi di fondo delle regioni. Buona parte dei gettiti dei nuovi tributi (Irep + addizionale Irpef) è, e probabilmente resterà, vincolato. Senza ulteriori interventi, il meccanismo dei trasferimenti continuerà ad essere caratterizzato dai problemi attuali ed anzi, dati i vincoli e l'impressionante sperequazione nel nuovo tributo sul territorio, darà probabilmente origine ad una situazione ancora più confusa di quella attuale, con *tutte* le regioni che continueranno a ricevere soldi dallo Stato per la sanità ed altre che continueranno a riceverne ancora altri ad altro titolo. Questo risultato non è tuttavia inevitabile. Come mostreremo, è possibile, usando gli spazi legislativi aperti dalla L.662/1997, impiegare in parte il modello di perequazione descritto nella sezione 4 e per questa via raggiungere almeno alcuni degli obbiettivi che questo modello si propone.

L'idea è molto semplice. Poiché il totale del gettito Irep-addizionale Irpef non è neppure in grado di finanziare la sanità, e poiché comunque esistono resistenze politiche all'idea di regionalizzare interamente la sanità, si tratta semplicemente di prenderne atto e di costruire un sistema di finanziamento regionale il più possibile decentrato e razionale ma che tenga conto di questi vincoli. In pratica, si tratta di applicare lo schema descritto nella sezione 4 a tutte le spese regionali, *eccetto* quelle relative alla sanità. Seguendo il

utilizzando i dati relativi ai versamenti dei contributi Inps alle diverse regioni per i lavoratori di queste imprese.

¹⁸ I dati presentati sull'Irep, di origine Ministero delle Finanze, destano qualche perplessità, soprattutto se confrontati con la distribuzione regionale del valore aggiunto per i servizi destinabili alla vendita. Che la base imponibile dell'Irep sul territorio fosse sperequata era naturalmente atteso; ma che addirittura due regioni, Calabria e Campania, ottengano *meno* risorse dall'Irep che dagli attuali contributi sanitari suscita meraviglia, non fosse altro perché la base imponibile dei contributi sanitari costituisce una parte importante della base imponibile Irep. Per una discussione delle possibili spiegazioni, vedi Bordignon e Emiliani, 1997.

meccanismo stesso indicato dalla legge 662/1996, questa alternativa potrebbe essere applicata nel modo seguente. Nella fase di transizione, le regioni assegnano obbligatoriamente alla sanità una quota δ del gettito Irep, compresa tra il 65-90%, e l'addizionale Irpef alle rispettive aliquote minime legali fissate dallo Stato. Lo Stato centrale interviene con trasferimenti al FSN per colmare il divario per ciascuna regione tra le risorse obbligatoriamente destinate alla sanità e la quota prevista per l'offerta dei servizi sanitari essenziali, così come previsto dalla legge. Il restante gettito Irep¹⁹ all'aliquota minima viene devoluto ad un fondo perequativo e distribuito tra le regioni in modo da eliminare completamente tutti gli altri trasferimenti da parte dello Stato. Tra questi trasferimenti devono essere inclusi anche quelli "occulti" indotti dai disavanzi correnti nei trasporti, per evitare che ciò giustifichi od implichi ulteriori trasferimenti futuri da parte dello Stato, così come è sempre avvenuto in passato²⁰.

La quota δ viene appunto scelta in modo da garantire che $(1-\delta)$ del complesso del gettito Irep all'aliquota minima legale sia sufficiente per eliminare tutti i trasferimenti erariali alle regioni diversi dalla sanità. Naturalmente, ci si riferisce qui all'aggregato delle regioni a statuto ordinario. In formule, δ è determinato dall'equazione:

$$(14) \quad (1-\delta) \sum (\tau X_{Ii}^0 + CSP_i^0) = \sum TE_i^0 + \sum Iciap_i$$

dove X_{Ii}^0 è la base imponibile complessiva dell'Irep *privata* nella regione i nell'anno 0, τ l'aliquota di equilibrio sull'Irep scelta dallo stato²¹, CSP_i^0 indica i contributi sanitari sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici, o Irep *pubblica*, nella stessa regione nello stesso anno, TE_i^0 è il complesso dei trasferimenti erariali (inclusivi della correzione per i disavanzi nascosti) diversi dalla sanità ricevuti dalla regione i nello anno 0 e $Iciap_i$ è il totale del gettito Iciap raccolto dai comuni della regione i nell'anno zero, che deve pure essere finanziata con l'Irep (cfr. la nota 19). Indicando con $\theta = (\sum Iciap_i / (1-\delta) \sum (\tau X_{Ii}^0 + CSP_i^0))$ la quota di compartecipazione alla base imponibile *nazionale*

¹⁹ Al netto dell'Iciap, perché la legge prevede che anche i comuni vengono compensati dell'abolizione dell'iciap con una quota del gettito Irep.

²⁰ L'ultima colonna della tabella 2 riporta appunto le nostre stime per i disavanzi nascosti nel settore dei trasporti.

²¹ In ciò che segue indicheremo sempre con il carattere maiuscolo la base imponibile complessiva di un tributo e con il minuscolo il corrispondente valore procapite.

dell'Irep libera, necessaria per finanziare i comuni per l'abolizione dell'Iciap²², e sostituendo nella (14), quest'ultima può essere riscritta più semplicemente come:

$$(14') \quad (1-\delta)(1-\theta) \sum (\tau X_{Ii}^0 + CSP_i^0) = \sum TE_i^0$$

Il lato di sinistra della (14') è la parte della nuova base imponibile IREP (privata e pubblica), al netto della parte versata al Fondo Sanitario Nazionale e della parte trasferita ai comuni in sostituzione dell'ICIAP soppressa, che può essere utilizzata per finanziare le altre uscite delle regioni. Perchè *l'aggregato* delle regioni a statuto ordinario abbia un bilancio in pareggio, quindi, il lato di sinistra della (14') deve essere uguale ai trasferimenti statali attualmente percepiti *dall'aggregato* delle regioni a statuto ordinario e che andrebbero soppressi, indicati appunto nel lato di destra della (14').

Nell'anno zero, il trasferimento che *una singola regione* riceve dal fondo perequativo (o paga al fondo, se il termine è negativo), TR_i^0 , è semplicemente la differenza tra i trasferimenti erariali soppressi in quella regione ed il gettito dell'Irep non vincolato, al *netto* dell'aliquota di compartecipazione versata per il finanziamento dell'Iciap, in quella stessa regione:

$$(15) \quad TR_i^0 = TE_i^0 - (1-\delta)(1-\theta) (\tau X_{Ii}^0 + CSP_i^0)$$

Si noti che l'equazione (15) è equivalente alla (13) nella sezione 4.2, eccetto che in questo caso la "spesa storica" è limitata alla spes regionale diversa dalla sanità. Infatti, il termine TE_i^0 sulla destra della (15) corrisponde alla differenza tra la spesa storica diversa dalla sanità nella regione i e le sue entrate tributarie. Il secondo termine indica le nuove risorse che la regione riceve dal nuovo tributo. Dalla (14), il coefficiente δ è scelto appunto in modo tale da garantire che il fondo sia in equilibrio a tempo zero per l'aggregato delle regioni, i.e. $\sum TR_i^0 = 0$.

Al primo anno di applicazione, la situazione di ciascuna regione resta dunque inalterata. La dotazione per la sanità è immutata e l'unica differenza è che le regioni povere invece di ricevere trasferimenti dallo Stato per le altre spese li ricevono direttamente dal

²² La legge non specifica se la compartecipazione sull'Irep per finanziare l'Iciap debba fare riferimento alla base imponibile dell'Irep della regione in cui risiede il comune o alla base imponibile nazionale dell'Irep. Per una serie di ragioni che sarebbe troppo lungo riportare qui abbiamo scelto quest'ultima interpretazione.

fondo orizzontale. A partire dal secondo anno, o se si preferisce, dall'anno in cui il sistema va a regime e le regioni acquistano autonomia tributaria sull'Irep, inizia il processo di riequilibrio. Le regioni continuano a trasferire obbligatoriamente alla sanità una parte δ del proprio gettito Irep all'aliquota minima e lo Stato ad intervenire per garantire la dotazione del FSN desiderata. Il trasferimento dal fondo orizzontale comunque cambia. Come indicato nella (11), ciascuna regione trasferisce o riceve dal fondo una somma che è una combinazione lineare di due componenti: il suo trasferimento iniziale ed un altro trasferimento che dipende dalla differenza tra la capacità fiscale della regione sotto considerazione e la capacità fiscale media.

5.3 La perequazione a regime

Resta il problema di definire la capacità fiscale delle regioni, onde poter applicare lo schema perequativo proposto a regime. Nel caso italiano, le entrate tributarie delle regioni sono il risultato di numerose piccole imposte ed addizionali su tributi erariali. Tuttavia, come dovrebbe essere evidente dalla tabella 2, solo tre tributi sono di dimensione considerevole: le tasse automobilistiche, la compartecipazione all'accisa delle benzine e l'addizionale sul consumo del gas metano. Si osservi inoltre che si tratta in tutti e tre i casi di *tributi propri regionali*, nel senso che la regione ha facoltà di aumentarne l'aliquota, all'interno di fasce predeterminate, al di sopra del livello minimo fissato dallo Stato²³. Per questa ragione, e per motivi di semplicità e trasparenza nella formulazione del fondo perequativo, è parso opportuno limitare il calcolo della capacità fiscale di una regione a questi tre tributi e all'Irep non vincolato.

La formula richiede un po' di simbologia. Si indichi con x_{Ii}^t la base imponibile *procapite* dell'Irep privata della regione i a tempo t , con csp_i^t il corrispondente valore dell'Irep pubblica, e con x_{Ai}^t , x_{Bi}^t , x_{Mi}^t , rispettivamente, i corrispondenti valori *procapite* della base imponibile della tassa automobilistica, della accisa sulle benzine e del gas metano. Si indichino con le stesse variabili, *senza* il pedice i , il corrispondente valore *procapite* a livello *nazionale* (i.e. x_I^t è il valore *procapite* nazionale della base imponibile dell'Irep privata a tempo t , csp^t è il valore *procapite* nazionale dell'Irep pubblica nello stesso anno, e così via). Siano infine, τ^* , t_A^* , t_B^* , t_M^* , le aliquote standard calcolate,

²³ Da 0 a 50 lire al litro per l'accisa sulle benzine, da 10 a 60 lire al mc³ per il consumo di gas metano, di più o meno il 10% rispetto all'anno precedente per le tasse di circolazione.

rispettivamente, per l'Irep privata, le tasse automobilistiche, l'accisa sulle benzine e l'addizionale sul gas metano²⁴. Utilizzando questa simbologia, possiamo scrivere la nuova componente dei trasferimenti nella (10), TR_i^t , come segue:

$$(16) TR_i^t = \gamma P_i \{ (1-\delta) (1-\theta) ((csp^t - csp_i^t) + \tau^*(x_I^t - x_{Ii}^t)) + t_A^*(x_A^t - x_{Ai}^t) + \\ + t_B^*(x_B^t - x_{Bi}^t) + t_M^*(x_M^t - x_{Mi}^t) \}$$

dove P_i indica la popolazione residente nella regione i . Per costruzione, $\Sigma TR_i^t = 0$ per ogni t . Sostituendo nella (11), ciò significa che anche $\Sigma z_i^t = 0$ per ogni t . Come discusso in precedenza, il fondo perequativo orizzontale è cioè in equilibrio in ogni singolo periodo, dal tempo zero alla fase a regime, e non richiede interventi aggiuntivi da parte dello Stato. I trasferimenti dal fondo orizzontale sono in tutti i periodi a carattere non vincolato, e ciascuna regione è libera di spendere nel modo che preferisce tutte le proprie entrate, eccetto la parte del gettito Irep e dell'addizionale Irpef vincolata alla sanità. Poiché la capacità fiscale è calcolata ad *aliquote standard* e la perequazione non è totale, questo garantisce che le regioni abbiano stimoli allo *sforzo fiscale* e al recupero di materia imponibile. Dunque, il fondo orizzontale da noi proposto implementa le disposizioni dell'articolo 148 della legge 662/1996, benché ne anticipi l'introduzione al primo anno della riforma.

Le caratteristiche della proposta dovrebbero essere chiare. Pur restando nei limiti previsti dalla legge delega, il modello costruirebbe un sistema razionale e trasparente di finanziamento regionale. L'intervento dello Stato rimarrebbe limitato in un campo, quello sanitario, dove è ovvia la presenza di un interesse nazionale²⁵. Le regioni vedrebbero interamente riconosciuto il proprio sforzo fiscale ed otterrebbero considerevoli margini di autonomia. Il sistema perequativo assicurerebbe le regioni e supererebbe con il tempo, con modalità predefinite a propri, l'attuale perverso meccanismo di finanziamento sulla "spesa storica". Anche i problemi relativi ai "vincoli di bilancio soffici" sarebbero eliminati, almeno per ciò che concerne le spese diverse dalla sanità, perché il fondo perequativo

²⁴In Bordignon ed Emiliani (1997) si sono standardizzate le aliquote usando la formula canadese per l'addizionale sul gas metano e per le tasse automobilistiche dove esiste un po' di differenza nelle aliquote scelte delle regioni, mentre si è usata l'aliquota minima per l'Irep e l'accisa sulla benzina, dove invece nessuna differenziazione è presente.

²⁵ Si osservi che in questo modo il sistema da noi proposto risulterebbe molto simile a quello in uso in Canada, dove lo Stato interviene con finanziamenti verticali in campi come istruzione e sanità.

perequa solo la capacità di spesa e non la spesa effettiva (non vi sono dunque ragioni per interventi a “piè di lista”). Lo Stato in particolare non ha più ragioni per intervenire poiché per legge i suoi interventi sono limitati al settore sanitario. La correzione introdotta nel calcolo della spesa storica iniziale per i disavanzi attesi nel settore trasporti elimina ogni residua giustificazione per ulteriori interventi per lo Stato.

5.4 Una simulazione empirica

Questo paragrafo presenta i principali risultati dell'applicazione del modello, che mettono in luce gli elementi di correzione che il nuovo fondo determinerebbe rispetto alla situazione attuale dei trasferimenti. Prima di discutere questi aspetti, è necessario scegliere le aliquote di equilibrio per l'Irep e per l'addizionale Irpef, cioè le aliquote che come stabilito dalla legge, consentano una copertura totale del gettito delle imposte abolite. Per semplicità, si è provveduto a fissare arbitrariamente l'aliquota minima sull'Irep privata al 4% (la metà dell'intervallo consentito dalla legge) e a calcolare l'addizionale Irpef così da garantire l'equilibrio finanziario per il complesso del settore pubblico. Secondo le nostre stime, l'addizionale Irpef che consente una copertura totale delle imposte soppresse risulta essere a dati 1996 dello 0.71%.²⁶

La tabella 4 illustra i risultati delle nostre simulazioni, con riferimento all'anno zero. La tabella può essere dunque considerata una verifica della coerenza contabile dell'esercizio proposto.²⁷ La tabella può essere letta sia per colonna che per riga. Per colonna, essa indica le variazioni introdotte nella situazione finanziaria di ciascun attore coinvolto dalla riforma (Stato, Regioni, Enti locali). Per riga, essa indica come i nuovi tributi ed i tributi soppressi si ridistribuiscono tra i diversi attori coinvolti. La parte finale della tabella mostra anche come il finanziamento della sanità si modifica a seguito della riforma e dell'introduzione del nostro fondo. La dotazione complessiva del FSN *-includere* le

²⁶ Si osservi che la base imponibile dell'Irpef, su cui questa percentuale è calcolata, *non* è quella effettiva del 1996, ma quella che sarebbe risultata nel 1996 se in quell'anno fossero stati aboliti i tributi e le imposte previsti al comma 143 della L.662/1996 e sostituiti con l'Irep. La differenza è importante, poiché i contributi sanitari, l'Iciap e la tassa sulla partita IVA sono deducibili dall'imponibile Irpef, mentre l'Irep non lo è, e ciò comporta un incremento sostanziale della base imponibile dell'Irpef.

²⁷ Si osservi anche i dati riportati nella tabella fanno riferimento al *totale* delle regioni, incluse le RSS, e non solo alle RSO, perché è su questa base complessiva che il calcolo delle aliquote di equilibrio deve essere svolto.

RSS- rimane invariata: 86.740 miliardi. Tuttavia, mentre attualmente essa è composta per 50.611 miliardi di contributi sanitari e per il resto da trasferimenti, con la riforma essa cambia nel modo seguente. 14.396 miliardi continuano ad arrivare dai contributi sanitari non soppressi, quelli dei dipendenti pubblici (l'Irep "pubblica"), 30.860 dall'Irep privata e 5.549 dall'addizionale Irpef. La differenza, per 35.935 miliardi è costituita da trasferimenti dallo Stato, che di conseguenza realizza un risparmio nei trasferimenti al FSN pari a 194 miliardi.

E' interessante confrontare i trasferimenti perquativi che si avrebbero *a regime* per tutte le spese diverse dalla sanità con il nostro modello con quelli attuali. La tabella 5 svolge questo confronto sotto varie ipotesi relative al parametro γ , e li confronta con i trasferimenti a tempo zero. Si osservano vari risultati di rilievo. In primo luogo, i trasferimenti pagati a tempo zero da alcune regioni del nord sono maggiori perfino di quelli che esse dovrebbero pagare se la perequazione fosse totale ($\gamma=1$). Il caso più estremo è quello della Lombardia, che paga a tempo zero 937 miliardi al fondo, mentre a regime, perfino con una perequazione totale, ne dovrebbe pagare solo 612. In secondo luogo, la situazione è comunque molto differenziata anche tra le regioni ricche. Per esempio, Umbria, Lazio e Liguria risultano a tempo zero prenditrici netti dal fondo mentre dovrebbero essere in realtà pagatrici nette. Questi due elementi da soli confermano l'irrazionalità del sistema dei trasferimenti attuali.

In terzo luogo, si osserva che per livelli alti ma non improponibili di perequazione (per esempio, $\gamma=0.8$), il fondo non provoca effetti drammatici sulla situazione finanziaria di molte regioni. A parte la Lombardia, molte regioni del Nord vedrebbero nel passaggio dalla situazione a tempo zero a quella a regime ridursi i trasferimenti pagati e dunque aumentare le proprie risorse, ma non in modo impressionante. Allo stesso modo, anche le grandi regioni del sud, Puglia e Campania, si confronterebbero solo con riduzioni limitate nelle assegnazioni dal fondo, in termini percentuali inferiori al 10%. Il grafico 1 illustra visivamente questi confronti. Come ben messo in evidenza dal grafico, la situazione è veramente drammatica solo per le regioni di piccole dimensioni, Molise e Basilicata, dove i trasferimenti si riducono per oltre il 300%. Ciò riflette soprattutto l'assurda organizzazione territoriale delle regioni italiane, con regioni che differiscono enormemente per dimensioni territoriali e popolazione²⁸.

²⁸Ciò può essere tuttavia corretto, ricalcolando il procapite nella formula (15) in modo da tener conto dei costi più elevati che le piccole regioni devono affrontare a parità di offerta di servizi. Ciò viene fatto in

Per le ragioni indicate in precedenza, una domanda importante da porsi è quale effetto la riforma fiscale abbia sull'autonomia tributaria delle diverse regioni, cioè sulla capacità di procurarsi gettito addizionale esercitando un maggior sforzo fiscale. Nel nostro caso questo aspetto è importante anche per un'altra ragione. Dovendo correggere la situazione attuale, il meccanismo di riequilibrio introdotto dal fondo conduce necessariamente ad una riduzione nei trasferimenti per alcune regioni (del sud, ma come si è visto, anche del centro-nord del paese). Benché, come si sia osservato, questi effetti non siano in molti casi drammatici, è importante domandarsi quale spazio la nostra proposta offra alle regioni per poter compensare con maggiori tributi le riduzioni nei trasferimenti.

La tabella 6 risponde a questa domanda. Le prime 4 colonne riportano le entrate *effettive* delle regioni dai tributi considerati per il calcolo della capacità fiscale. Le ultime 5 colonne stimano il gettito addizionale derivante dallo sforzo fiscale *massimo* esercitabile dalle regioni. Esse sono cioè costruite supponendo che le regioni utilizzino completamente gli ambiti di autonomia a disposizione: sfruttino al massimo la parte che residua dal finanziamento obbligatorio della sanità dell'addizionale Irpef, portandola all'1%, aumentino le tasse di circolazione del 10%, aumentino l'accisa sulla benzina di 50 lire e l'addizionale sul gas metano di 10 lire, e soprattutto, che aumentino l'aliquota sull'Irpef privata di un punto percentuale, portandola al 5%. I dati riportati nella tabella 6 rappresentano naturalmente solo un gettito massimo *potenziale*, nel senso che il calcolo presuppone che le basi imponibili dei tributi regionali siano del tutto rigide alle aliquote fiscali. Questo è irrealistico; tuttavia, l'esercizio conserva una sua validità nell'offrire un ordine di grandezza per le risorse ulteriori che le regioni sono in grado di mobilitare.

La tabella 6 suggerisce che queste risorse sono considerevoli. L'ultima colonna della tabella stima in 14.000 miliardi queste risorse complessive, di cui più di 10.000 provenienti dal solo sforzo fiscale sull'Irpef. Naturalmente, le risorse sollevabili appaiono molto maggiori al centro-nord che al sud, a causa della distribuzione ineguale delle basi imponibili; tuttavia, si osservi che esse risultano assai considerevoli anche al sud. Questo ha conseguenze molto importanti in merito alla sostenibilità politica del fondo qui proposto.

Bordignon ed Emiliani (1997, sezione 6), con l'effetto di riequilibrare la situazione a vantaggio delle regioni più piccole. Si osservi tuttavia, che da un punto di vista economico si tratta di risorse interamente sprecate, che potrebbero essere risparmiate accorpando le regioni più piccole. Già la fondazione Agnelli aveva calcolato, in uno studio di qualche anno fa, che il solo accorpamento delle regioni italiane avrebbe condotto a considerevoli risparmi di spesa (cfr. M. Pacini (1992) e le nostre stime sostengono fortemente questi risultati.

A conferma, si osservi la tabella 7. La colonna F di questa tabella indica le entrate procapite al tempo zero delle regioni inclusive dei trasferimenti dal fondo. La colonna successiva, G, presenta invece le medesime entrate delle regioni con i trasferimenti a regime e senza sforzo fiscale. Come atteso, confrontando le due colonne, parecchie regioni vedono in assenza di sforzo fiscale una riduzione delle risorse. La colonna H invece suppone che le regioni effettuino lo sforzo fiscale prima stimato. Un confronto tra quest'ultima colonna e la colonna F rivela immediatamente che *tutte le regioni*, eccetto le due più piccole del sud, *otterrebbero, con lo sforzo fiscale, più risorse che nella situazione a tempo zero*²⁹. Più importante, nella stragrande maggioranza dei casi, la quota di sforzo fiscale necessaria per mantenere invariate le entrate procapite dal tempo zero alla situazione a regime è solo una *piccola frazione* dello sforzo totale potenziale effettuabile, in media inferiore al 10%. Naturalmente, questo risultato in parte dipende dall'aver ipotizzato la rigidità assoluta della base imponibile e dall'aver imposto nella tabella un coefficiente di solidarietà alto ($\gamma=0.8$); tuttavia, i risultati qualitativi non muterebbero molto anche ipotizzando una perequazione un po' meno elevata.

La nostra proposta dunque, mentre conduce ad un riequilibrio marcato nella struttura dei trasferimenti, attribuisce anche alle regioni risorse sufficienti per poter compensare gli effetti del riequilibrio con ulteriore sforzo fiscale. Questo è un risultato importante, soprattutto se si considera che è previsto un periodo di transizione alla situazione a regime, che rende ancora più soffice il meccanismo di riaggiustamento. Tuttavia, è bene ribadire che ciò è possibile, perfino con un'imposta sperequata come l'Irep, perché si è ipotizzato che lo Stato centrale continui a garantire l'uguaglianza della spesa procapite in assistenza sanitaria con i propri trasferimenti. L'effetto del nostro fondo orizzontale è cioè nel complesso modesto perché si è assunto che una larga parte della redistribuzione continui ad essere svolta dallo Stato centrale attraverso i trasferimenti al FSN. Se il meccanismo dovesse divenire interamente orizzontale, per garantire la stessa felssibilità di gettito alle regioni, sarebbe certamente necessario far leva su imposte meno sperequate sul territorio, per esempio imposte che incidano sui consumi piuttosto che sul reddito o il valore aggiunto. Su questo torneremo nelle conclusioni.

E' infine opportuno notare che anche lo studio della fase di transizione, qui non riportata, conduce a risultati di rilievo. Pur garantendo alle regioni percentuali elevate della

spesa storica nei primi anni di introduzione del nuovo fondo, il particolare meccanismo descritto nella (11) per la transizione conduce ad una convergenza molto rapida alla situazione a regime. La velocità di transizione può essere scelta a piacimento ma in maniera automatica dal legislatore, sulla base del parametro α che compare nella (11). Ad esempio, ponendo $\alpha = 0.4$, in 5 anni la componente storica riceve un peso dell'1%, mentre con $\alpha = 0.63$ questo stesso peso è raggiunto dopo 10 anni. Un aspetto interessante è che la convergenza è tanto più veloce quanto maggiore è la crescita delle basi imponibili regionali, perché tanto più rapida è, a parità di condizioni, la crescita della componente nuova dei trasferimenti rispetto a quella vecchia. Questo è sicuramente un aspetto desiderabile del meccanismo proposto.

Si noti infine che ogni regione mantiene un incentivo ad avere una crescita alta piuttosto che bassa delle proprie basi imponibili, perché la perequazione non è completa. Naturalmente, tanto più ci si avvicina ad una perequazione completa, tanto più grave è il problema di azzardo morale e quindi tanto più deboli gli incentivi alla crescita.

6. Conclusioni

In questo lavoro abbiamo discusso una proposta di perequazione realistica e teoricamente fondata per le regioni italiane. In sintesi, essa prevede un meccanismo orizzontale, basato su una formula automatica. Questa permette il calcolo di trasferimenti generali sulla base della capacità fiscale "corretta". A nostro avviso questa proposta rappresenta una soluzione ad alcuni dei più gravi problemi storici del finanziamento regionale in Italia: l'indebita ingerenza dello Stato nelle funzioni svolte dagli enti locali di governo, il vincolo di bilancio "soffice" per le regioni, ed il conseguente disincentivo alla responsabilità finanziaria. Il sistema è orizzontale ed "automatico" allo scopo di ridurre i rischi di una rinegoziazione "ex post" dei trasferimenti. Questi non hanno vincoli di destinazione, al fine di consentire il pieno esercizio dell'autonomia da parte delle regioni. Il nuovo sistema può essere introdotto gradualmente, per evitare scompensi finanziari eccessivi rispetto al meccanismo di finanziamento attuale, fondato essenzialmente sulla spesa storica. Viene pertanto prevista una fase di transizione al nuovo sistema perequativo e suggerito un semplice metodo per passare gradualmente ma automaticamente dal

²⁹ Introducendo la correzione del procapite descritta nella sezione precedente, tutte le regioni, comprese quelle più piccole, ricevono soldi sufficienti per compensare la riduzione nei trasferimenti (cfr. Bordignon ed Emiliani, 1997).

meccanismo attuale alla situazione a regime, nel rispetto in ogni periodo del vincolo di bilancio aggregato per le regioni.

La proposta è compatibile con più scenari relativi al processo di sviluppo del decentramento fiscale in Italia, da quelli che prevedono una riforma costituzionale a quelli che presuppongono un semplice, ma rilevante per dimensioni, decentramento fiscale e finanziario a favore delle regioni. Nella sezione 5 si è discusso dell'applicazione del modello alla riforma delle finanze regionali introdotta con la legge di bilancio di quest'anno. In quest'applicazione, si è supposto, così come previsto dalla Legge, che il finanziamento della sanità resti in parte appannaggio dello Stato, ma che tutti i trasferimenti residui da parte dello Stato alle regioni vengano aboliti e sostituiti con il nostro fondo orizzontale. Le stime e le simulazioni riportate nel lavoro dimostrano che questa riforma, pur limitata, consentirebbe notevoli passi avanti rispetto alla situazione attuale. In particolare, il sistema dei trasferimenti attuali, opaco ed iniquo, verrebbe sostituito da un sistema chiaro e trasparente e capace di coniugare gli incentivi all'efficienza con elevati livelli di solidarietà e di assicurazione per le regioni più povere. Infine, lo schema di perequazione qui descritto potrebbe essere facilmente esteso ed adattato ad altre basi imponibili, ove la riforma della Costituzione attribuisse alle regioni nuove competenze di spesa e quindi maggiori risorse tributarie.

BIBLIOGRAFIA

- Bird R.M., 1993 "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization" National Tax Journal, vol. 46, pp. 207-228
- Bird R.M. e Slack E., 1990, "Equalization: The Representative Tax System Revisited" Canadian Tax Journal, Vol. 38, pp.913-927
- Bosi P., Tabellini G. 1995 "Il finanziamento di regioni ed enti locali" Note della Commissione tecnica sulla Spesa pubblica, Ministero del Tesoro Roma
- Bordignon, M. 1995, "Federalismo, perequazione e competizione fiscale" in Monorchio A. (a cura di) La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992, Il Mulino, Bologna
- Bordignon, M. e Emiliani N., 1997, "Federalismo e Perequazione: un modello per la redistribuzione interregionale delle risorse" *mimeo*, Commissione tecnica sulla Spesa Pubblica, Ministero del Tesoro, Roma
- Bordignon, M., Manasse P., e Tabellini, G. (1996a) "Optimal Regional Redistribution under Asymmetric Information" CEPR Discussion paper series, n. 1437
- Bordignon, M., Osculati F. 1996 "Le ipotesi di federalismo per l'Italia" in Ricerche quantitative per la politica economica 1995, in corso di pubblicazione a cura della Banca d'Italia
- Bordignon, M. e Volpi, G. 1996 "Le proposte di federalismo in Italia: un confronto", in G. Brosio (a cura di) Il federalismo fiscale in Italia Milano, Franco Angeli
- Breton A. 1987 "Towards a Theory of Competitive Federalism", European Journal of Political Economy vol.3, pp. 263-329
- Brosio G., 1994a Equilibri Instabili Bollati Boringhieri, Torino.
- Brosio G. 1995 (a cura di) Governo decentralizzato e federalismo Il Mulino, Bologna
- Brosio G., 1996 (a cura di) Federalismo fiscale, Milano, Franco Angeli
- Brosio G., Pola G. e Bondonio D. 1994 "Una proposta di federalismo fiscale" Contributi di ricerca Fondazione Agnelli, Torino.
- Buchanan J.M. 1950, "Federalism and Fiscal Equity" American Economic Review vol.40, pp. 583-599
- Cerea G. 1996 "Le competenze di spesa" in L'autonomia finanziaria delle Regioni, Cinsedo, Roma
- Commissione di Studio per il decentramento fiscale "Le proposte per la realizzazione del federalismo fiscale" (a cura di F. Gallo) Ministero delle Finanze, Roma
- Dahlby B. 1995 "Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants" *mimeo*, 51 congresso IIPF, Lisbona
- Giarda P. 1995 Regioni e federalismo fiscale Il Mulino, Bologna
- Giarda P. 1996 "Su alcune proprietà di un sistema di federalismo fiscale" Quaderni di Economia e Finanza
- Mathews R. 1991 "La perequazione fiscale" in Brosio (1995)
- Pacini M. "La geografia economica e la Riforma dello Stato" (1992) Contributi di ricerca Fondazione Agnelli, Torino.
- Pacini, M. 1994 "Un federalismo unitario e solidale" XXI Secolo n.3, pp.9-32
- Persson T. e Tabellini G. 1996a "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard", *Econometrica*, May
- Persson T. e Tabellini G. 1996b "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution" *Journal of Political Economy*, October
- Persson T. e Tabellini G. 1995, "Does Centralization Increase the Size of the Government?" , *European Economic Review*

- Pola G. (1994) "I trasferimenti dello Stato a regioni ed enti locali in rapporto alla nuova autonomia impositiva" Ricerche della Commissione tecnica sulla Spesa pubblica, Ministero del Tesoro Roma
- Ragazzi G. 1995 "Federalismo fiscale e questione meridionale", Federalismo e Società n. 2.
- Rey, M. 1990 "Il finanziamento degli enti sub-centrali di governo: verso una revisione della teoria del federalismo fiscale?" Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze
- Salmon, P. 1987 "Decentralization as an Incentive Scheme" Oxford Review of Economic Policy n.2, pp.24-43 (trad.italiana in Brosio, 1995)
- Shah, Anwar 1991 "Perspectives on the design of Intergovernmental Fiscal Relations", dattiloscritto, World Bank, Washington D.C. (trad. it. in Brosio, 1995)
- Tremonti G. e Vitaletti G. Il federalismo Fiscale. Autonomia municipale e solidarietà sociale. Sagittari Laterza, Bari, 1994
- Visco V. 1992 "Prospettive di decentramento fiscale in Italia", dattiloscritto, Scuola di polizia tributaria della Guardia di Finanza.
- Visco V. 1994 "Nuove proposte normative in merito di finanza regionale e locale" La Finanza Locale, vol.1, 249-259
- Wildasin, D.E. 1986 Urban Public Finance Harwood Academic Publisher, London.

Tabella 1

13	59	7	29	4
36	80	19		

*Percentuale sui finanziamenti totali **Percentuale sui tributi propri

Fonte: Bordignon ('95)