

CIFREL - Università Cattolica di Milano
e
Regione Umbria

**La stima degli effetti della proposta di legge al Parlamento n. 0040
approvata dal Consiglio Regionale della Lombardia,
“Nuove norme per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”**

M. F. Ambrosanio, M. Bordignon, G. Turati

Premessa

Questo capitolo è dedicato in primo luogo alla costruzione di una banca dati sulle finanze regionali, la più articolata possibile sulla base delle informazioni disponibili. Nel prosieguo del lavoro, su questa banca dati verranno svolte simulazioni in merito a possibili interpretazioni dell'art. 119 della Costituzione italiana. In secondo luogo, questo capitolo già presenta alcune simulazioni relative agli effetti dell'eventuale applicazione di un particolare modello di federalismo fiscale, quale emerge dalla proposta di legge al Parlamento, approvata dal Consiglio Regionale della Lombardia con voto bipartisan nel giugno del 2007, “Nuove norme per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”. L’interesse per la proposta nasce, oltre che dalla sua approvazione da parte di un Consiglio Regionale, dal fatto che questa era inserita come impegno vincolante nel programma del principale partito della coalizione che ha vinto le ultime elezioni politiche, il PDL, sebbene non sia chiaro al momento in cui si scrive se l’attuale coalizione di governo intenda o meno portarlo avanti nel dibattito parlamentare. In ogni caso, resterà una delle ipotesi sul tappeto, per cui è opportuno comprenderne i dettagli e le implicazioni.

In particolare, le simulazioni qui presentate riguardano due aspetti distinti.

In primo luogo, vengono stimati gli effetti macro della proposta, vale a dire gli effetti per il complesso delle regioni a statuto ordinario e gli effetti sul bilancio dello Stato (si tratta cioè di stime relativa al cosiddetto “disequilibrio verticale”). In secondo luogo, vengono simulati gli effetti della proposta in relazione a ciascuna delle regioni a statuto ordinario, in modo da valutare se ed in che misura le posizioni relative verrebbero modificate, rispetto alla legislazione vigente (cioè, gli effetti sul “disequilibrio orizzontale”).

La decisione di centrare l’attenzione solo sulle regioni a statuto ordinario (non è chiaro se la proposta lombarda dovrebbe applicarsi solo a queste o al complesso delle regioni) deriva dalla difficoltà di applicare la proposta ad un mondo assai differenziato come quello delle regioni a statuto speciale, le cui attribuzioni di risorse sono oltretutto protette da statuti di autonomia che hanno valenza costituzionale. È comunque evidente che un’eventuale applicazione di questa proposta (come del resto di qualunque altra proposta organica di attuazione dell’art. 119) avrebbe sicuramente effetti anche sul mondo delle regioni a statuto speciale, nel senso di renderne ancora più urgente una loro assimilazione alla nuove regioni riformate.

Il punto di partenza dell’analisi è il calcolo delle maggiori entrate che affluirebbero al sistema delle regioni, secondo l’art. 2 della proposta del Consiglio Regionale della Lombardia; si fanno poi delle ipotesi su quali maggiori spese queste maggiori entrate dovrebbero finanziare, ovvero delle ipotesi sul decentramento di ulteriori funzioni di spesa rispetto alla situazione attuale.

L'esercizio di simulazione viene effettuato con riferimento all'anno 2005, che è l'ultimo anno per il quale sono disponibili banche dati, utilizzabili sia per la stima delle entrate sia per la stima delle maggiori spese. In proposito, occorre ancora una volta sottolineare quanto sia difficile reperire dati attendibili ed omogenei sui flussi di finanza pubblica, con particolare riguardo alla finanza degli enti decentrati. Le banche dati non mancano, ma non sono tra loro omogenee (ad esempio, i CPT - Conti pubblici territoriali – che arrivano fino al 2006 forniscono solo dati di cassa, mentre l'ISTAT - che per le rilevazioni dai bilanci regionali è però fermo al 2004 – fornisce anche i dati di competenza); alcune informazioni sono invece reperibili solo dal bilancio dello Stato, attraverso il database della Spesa statale regionalizzata, che fornisce dati di cassa e si ferma al 2005¹. Occorre dunque molta cautela nel selezionare, dalle diverse fonti, il set di informazioni rilevanti che consenta di disegnare uno scenario il più possibile coerente e vicino alla realtà. Molta parte del dibattito sulla proposta in esame, e sul decentramento in generale, è infatti viziata dalla mancanza o dalla scorrettezza delle informazioni quantitative sulle entrate e spese degli enti decentrati e sui flussi finanziari che dal centro vanno verso la periferia; a ciò si aggiunge la mancanza di chiarezza in merito alle funzioni di spesa da decentrare, per le quali la proposta della Regione Lombardia non fornisce alcuna indicazione precisa.

Per l'esercizio che segue, sono stati utilizzati dati e informazioni da diverse fonti, che verranno via via specificate, insieme alla metodologia di calcolo prescelta, in modo da rendere il più possibile chiare e trasparenti le modalità che portano al risultato finale.

1. GLI EFFETTI MACRO SUL SISTEMA DELLE REGIONI E SUL BILANCIO DELLO STATO

Come si è accennato, la prima parte di questo capitolo è dedicata alla simulazione degli effetti della proposta del Consiglio Regionale della Lombardia sull'insieme delle regioni a statuto ordinario e sul bilancio dello Stato. Vengono innanzitutto stimate le entrate previste dalla proposta per poi valutare se esiste, ed in che misura, uno squilibrio verticale, ovvero un eccesso di entrate rispetto alle ulteriori funzioni di spesa decentribili.

1.1 Le entrate tributarie regionali ex proposta Consiglio regionale Lombardia

L'art. 2 della Proposta di legge al Parlamento approvata dal Consiglio della regione Lombardia il 19 giugno 2007 definisce i tributi propri regionali, come segue:

- a. tributi regionali previsti dall'ordinamento vigente;

¹ Per un'analisi approfondita delle banche dati di finanza pubblica, si veda Ambrosanio, M. F. – Fontana, A. *Riconoscere delle fonti informativa sulla finanza pubblica italiana*, Università Cattolica; Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza, n. 65, gennaio 2006.

- b. imposta regionale sul reddito personale, da applicarsi con aliquota, inizialmente uniforme, del 15% (contestuale riduzione delle aliquote erariali per garantire invarianza della pressione fiscale); la proposta lombarda prevede siano possibili interventi delle regioni sull'aliquota di riferimento, che diverrebbe il principale tributo “proprio” delle Regioni (assieme all'IRAP);
- c. eventuali altri tributi su materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato.

Lo stesso art. 2 propone l'istituzione di una compartecipazione regionale al gettito dell'IVA pari all'80% minimo (con contestuale abrogazione del decreto legislativo 56/2000) e l'assegnazione alle regioni dell'intero gettito delle accise, dell'imposta sui tabacchi e di quella sui giochi, nonché dell'imposta sostitutiva sulle forme pensionistiche complementari (istituita nel 2005).

L'ammontare di queste entrate è illustrato nella Tabella 1 (costruita, come si è detto, su dati riferiti al 2005).

Tabella 1. Entrate tributarie regionali nel 2005

Proposta Lombardia (mld di euro)	
IRPEF	66,0
IVA	70,0
Accise	23,3
Giochi	4,8
Tabacchi	7,2
Totale	171,3
IRAP e tributi minori	35,2
Totale	206,5

L'IRPEF regionale è stata calcolata applicando un'aliquota uniforme del 15% alla base imponibile (reddito complessivo meno oneri deducibili, sulla base dei dati dell'Agenzia delle Entrate relativi alle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche). Essa ammonterebbe a circa il 51% del gettito totale dell'imposta, contabilizzato nel bilancio dello Stato. L'IVA regionale è stata calcolata applicando la percentuale dell'80% al gettito complessivo rettificato (al netto dell'IVA comunitaria, delle quote di spettanza alle regioni a statuto speciale e degli introiti per attività di accertamento). Anche il gettito delle altre imposte è stato depurato dalla quota delle regioni a statuto speciale.

Dunque, se nel 2005 fosse stata in vigore la proposta della regione Lombardia, le regioni a statuto ordinario avrebbero ottenuto entrate tributarie pari a circa 206 miliardi di euro, da confrontare con le entrate tributarie, da compartecipazioni e trasferimenti dal bilancio dello Stato realizzate nel 2005, pari a circa 87 miliardi di euro (Tabella 2). Rispetto alla legislazione vigente, risulterebbe quindi un eccesso di entrate a favore del sistema delle regioni di 119 miliardi di euro.

Tabella 2. Entrate regionali nel 2005
(mld di euro)

Compartecipazioni e trasferimenti dal bilancio dello Stato	46,9
IRAP e tributi minori	35,2
Addizionale IRPEF	5,1
Totale	87,2

1.2 Effetti sul bilancio dello Stato

A quanto ammonterebbero le maggiori risorse da trasferire dal bilancio dello Stato alle regioni a statuto ordinario se si attuasse la proposta della Lombardia? Tenuto conto delle compartecipazioni e dei trasferimenti (che si può ragionevolmente ipotizzare siano soppressi) e dell'addizionale regionale all'IRPEF (calcolata all'aliquota obbligatoria dello 0,9%), si tratterebbe di circa 120 miliardi di euro ($171,3$ meno $46,9$ meno $4 = 120,4$). Per dare un'idea della dimensione del fenomeno, 124 miliardi di euro rappresentano, sempre nel 2005, il 53% della spesa consolidata delle amministrazioni centrali, al netto dei trasferimenti agli altri livelli di governo, o il 49% della spesa degli enti di previdenza. Si tratterebbe quindi di un massiccio trasferimento di risorse dal centro verso le amministrazioni regionali.

1.3 Devoluzione di funzioni

Quali funzioni andrebbero a finanziare le maggiori risorse regionali? Su questo punto, come si è già accennato, la proposta della regione Lombardia non è molto chiara. Afferma che i tributi propri consentono di finanziare quote rilevanti delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni previste dagli artt. 117 e 118 della Costituzione e che le compartecipazioni (e gli altri tributi erariali assegnati?) consentono di finanziare quote rilevanti delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie di competenza esclusiva e concorrente.

Qualche ipotesi ragionevole può comunque essere avanzata.

- a. Innanzitutto dalla proposta emerge, abbastanza esplicitamente, che la finanza locale dovrebbe “passare” dallo Stato alle regioni (art. 3), che dovrebbero istituire un fondo da ripartire tra gli enti locali, inizialmente pari alla “somma di tutti i trasferimenti statali agli enti locali”, che nel 2005 è stata pari a circa 14 miliardi di euro. Se dai 119 miliardi di maggiori entrate si detraggono questi 14 miliardi, ne restano 105.

- b. In secondo luogo, si può ipotizzare una ulteriore devoluzione di funzioni, secondo il Titolo V della Costituzione. La principale di queste funzioni è l'istruzione, per la quale gli uffici scolastici regionali nel 2005 hanno speso 33,3 miliardi di euro (si tratta in larghissima misura degli stipendi degli insegnanti e del personale ATA). Se questa spesa fosse posta a carico delle regioni, l'eccesso di entrate si ridurrebbe a 72 miliardi di euro.

- c. In terzo luogo, si può ipotizzare che vengano devolute alle regioni anche funzioni relative agli Affari economici (che, secondo la classificazione COFOG, includono affari generali economici, commerciali e del lavoro; agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia; combustibili ed energia; attività estrattive, manifatturiere ed edilizie; trasporti; comunicazioni). Nel 2005, la spesa regionalizzabile per affari economici del bilancio dello Stato è risultata pari a circa 8 miliardi di euro. Resterebbe ancora un eccesso di entrate a favore del sistema delle regioni pari a circa 64 miliardi di euro (Tabella 3).

Tabella 3. Disequilibrio verticale
(mld di euro)

<i>Variazione entrate regionali</i>	+119,3
<i>Variazione spese regionali:</i>	
Istruzione scolastica	- 33,3
Finanza locale	- 13,9
Affari economici	- 7,9
Eccesso di entrate	64,3

1.4 Conclusioni

Sulla base della proposta della Regione Lombardia, le maggiori entrate – rispetto alla legislazione vigente - per il complesso delle regioni a statuto ordinario ammonterebbero a circa 119 miliardi di euro, a fronte di maggiori spese ragionevolmente decentrabili pari a circa 55 miliardi di euro. L'esercizio svolto indica quindi l'esistenza di un forte squilibrio tra maggiori entrate e maggiori spese decentrabili, quantificabile, sia pure in modo approssimativo, in 64 miliardi di euro. Naturalmente, è sempre possibile immaginare ulteriori devoluzioni di spese che consentano di chiudere il gap (quote degli interessi sul debito pubblico? quote della spesa previdenziale in eccesso ai contributi?). Ma il problema fondamentale rimane, e rappresenta una debolezza del *metodo* della proposta lombarda: definire le risorse da attribuire, senza definire prima le spese che queste risorse devolute dovrebbero finanziare, necessariamente produce disequilibri. È evidente che nessuna

proposta che conduca ad un disequilibrio per lo Stato pari a 64 miliardi di euro potrebbe mai essere adottata.

2. LA REGIONALIZZAZIONE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE

Un aspetto di rilievo di qualunque progetto di attuazione dell'art. 119 della Costituzione concerne la posizione relativa delle diverse regioni, rispetto alla legislazione vigente. Chi guadagna e chi perde? Quante regioni riuscirebbero a finanziare con le entrate proprie le nuove funzioni di spesa? Qual è il livello di perequazione necessario?

Questo paragrafo è dedicato a valutare la situazione delle singole regioni a statuto ordinario, sulla base della proposta della regione Lombardia, che prevede all'articolo 3 una perequazione delle capacità fiscali per abitante non superiore al 50%. Da questo punto di vista, si ricordi che il "coefficiente di solidarietà" previsto dal D. Lgs. 56/2000 era pari al 90%.

L'esercizio di simulazione condotto in questa sezione consiste essenzialmente nel regionalizzare le maggiori entrate e le maggiori spese di cui si è discusso nel primo paragrafo e nel calcolare i saldi per ciascuna regione.

2.1 La regionalizzazione delle entrate

Le maggiori risorse che deriverebbero a ciascuna regione dall'applicazione della proposta della regione Lombardia possono essere valutate "regionalizzando" il gettito dei tributi che a queste sarebbero assegnati. Si tratta, come si è detto, di una parte cospicua del gettito dell'IRPEF, dell'80% del gettito dell'IVA, dell'intero gettito delle accise, delle imposte sui giochi e dell'imposta sui tabacchi. I metodi per la regionalizzazione sono diversi per i differenti tributi e vengono di seguito illustrati.

L'IRPEF

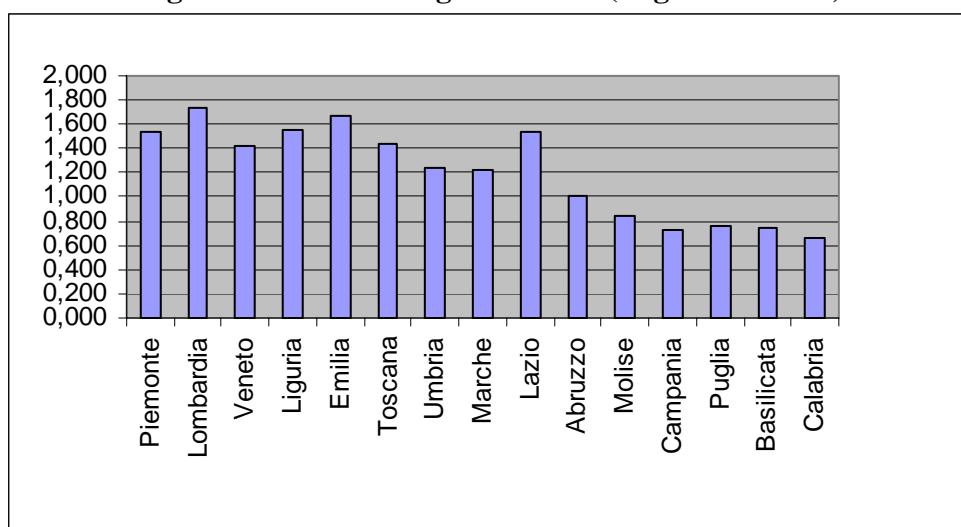
L'IRPEF è stata regionalizzata sulla base dei dati dell'Agenzia delle Entrate, tratti dalle dichiarazioni dei redditi. In dettaglio, è stata calcolata la base imponibile riferibile al territorio di ciascuna regione, sottraendo dal reddito complessivo gli oneri deducibili ripartiti su base regionale; alla base imponibile di ciascuna regione è stata applicata un'aliquota del 15%. Il gettito complessivamente attribuibile alle regioni ammonta a circa 66 miliardi di euro, che potrebbero ridursi di quasi 6 miliardi di euro per via delle detrazioni d'imposta. Il gettito pro capite medio è di circa 1334 euro (Tabella 4).

Tabella 4. L'IRPEF regionalizzata

REGIONE	Numero di contribuenti	Reddito complessivo milioni di euro	Reddito imponibile milioni di euro	Gettito irpef al 15% milioni di euro	Residenti al 31/12/2004	Gettito irpef al 15% - pro capite euro
Piemonte	3.263.191	59.968,6	44.216,1	6632,4	4.330.172	1531,7
Lombardia	6.972.050	142.408,6	109.003,9	16350,6	9.393.092	1740,7
Veneto	3.503.822	62.583,0	44.784,5	6717,7	4.699.950	1429,3
Liguria	1.220.563	22.271,9	16.541,2	2481,2	1.592.309	1558,2
Emilia Romagna	3.306.886	62.108,9	46.128,8	6919,3	4.151.369	1666,8
Toscana	2.705.871	47.795,9	34.440,1	5166,0	3.598.269	1435,7
Umbria	635.162	10.310,9	7.063,0	1059,5	858.938	1233,4
Marche	1.152.605	18.278,6	12.314,8	1847,2	1.518.780	1216,3
Lazio	3.670.978	71.501,1	54.140,3	8121,0	5.269.972	1541,0
Abruzzo	927.222	13.412,7	8.699,1	1304,9	1.299.272	1004,3
Molise	228.609	2.951,3	1.810,8	271,6	321.953	843,6
Campania	3.146.110	44.870,9	28.368,1	4255,2	5.788.986	735,1
Puglia	2.521.304	34.084,3	20.834,1	3125,1	4.068.167	768,2
Basilicata	394.475	5.032,1	2.960,2	444,0	596.546	744,3
Calabria	1.245.233	15.261,6	8.944,3	1341,6	2.009.268	667,7
TOTALE		612.840,3	44.216,1	66037,3	49.497.043	1334,2

La Lombardia, come c'era da attendersi, è la regione col gettito pro capite più elevato, intorno ai 1740 euro; la Calabria è la regione col gettito pro capite più basso, circa 668 euro, pari al 38% di quello della Lombardia. Non molto più alto risulta il gettito pro capite delle altre regioni del Sud. La Figura 1 illustra la situazione.

Figura 1. L'IRPEF regionalizzata (migliaia di euro)



L'imposta sui tabacchi

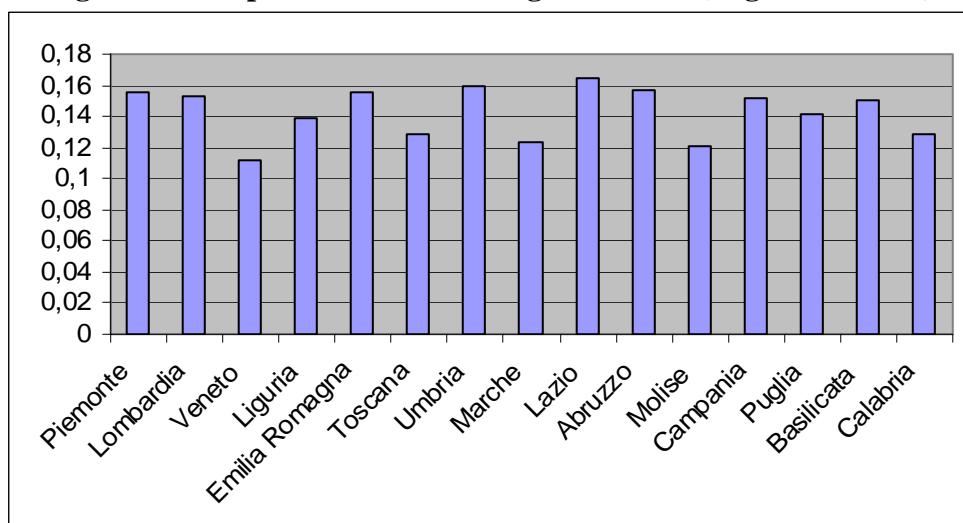
L'imposta sui tabacchi è stata regionalizzata, utilizzando i dati ISTAT sui consumi delle famiglie.

Tabella 5. L'imposta sui tabacchi regionalizzata

REGIONE	Spesa media mensile familiare 2005 (euro)	Spesa annua	Famiglie residenti	Spesa totale (migliaia di euro)	% regionale spesa annua	Gettito imposta tabacchi	Residenti	Gettito pro capite (euro)
Piemonte	19,6	235,4	1905784	448697,7	0,08	674,9	4.330.172	155,9
Lombardia	20,2	241,9	3950991	955823,7	0,17	1437,6	9.393.092	153,1
Veneto	15,8	189,2	1849854	350066,4	0,06	526,5	4.699.950	112,0
Liguria	16,0	192,1	766215	147205,3	0,03	221,4	1.592.309	139,0
Emilia Romagna	20,0	240,1	1783512	428257,0	0,08	644,1	4.151.369	155,2
Toscana	17,1	205,0	1495044	306424,3	0,05	460,9	3.598.269	128,1
Umbria	22,5	269,9	338711	91411,4	0,02	137,5	858.938	160,1
Marche	17,8	213,8	585821	125272,0	0,02	188,4	1.518.780	124,1
Lazio	22,7	272,0	2113474	574949,5	0,10	864,8	5.269.972	164,1
Abruzzo	22,8	273,7	496061	135782,0	0,02	204,2	1.299.272	157,2
Molise	17,6	210,6	123403	25988,6	0,00	39,1	321.953	121,4
Campania	24,4	292,6	1992494	582924,1	0,10	876,8	5.788.986	151,5
Puglia	22,2	266,6	1436095	382920,3	0,07	575,9	4.068.167	141,6
Basilicata	22,8	273,8	218761	59905,5	0,01	90,1	596.546	151,0
Calabria	19,6	235,0	733686	172387,0	0,03	259,3	2.009.268	129,0
RSO	20,2	242,9	19789908	4806572,8	0,85	7229,5	49.497.043	146,1

In particolare, partendo dalla spesa media mensile familiare per il consumo di tabacchi per regione di residenza, si è calcolata la spesa media annua e, utilizzando il numero di famiglie residenti in ciascuna regione, la spesa totale.

Figura 2. L'imposta sui tabacchi regionalizzata (migliaia di euro)



Il gettito dell'imposta sui tabacchi è stato regionalizzato, attribuendo a ciascuna regione una quota del gettito totale pari alla quota dei consumi di tabacco sui consumi totali. Come era logico attendersi, non c'è grande differenza nel gettito pro capite delle varie regioni (Tabella 5 e Figura 2).

L'imposta sui giochi

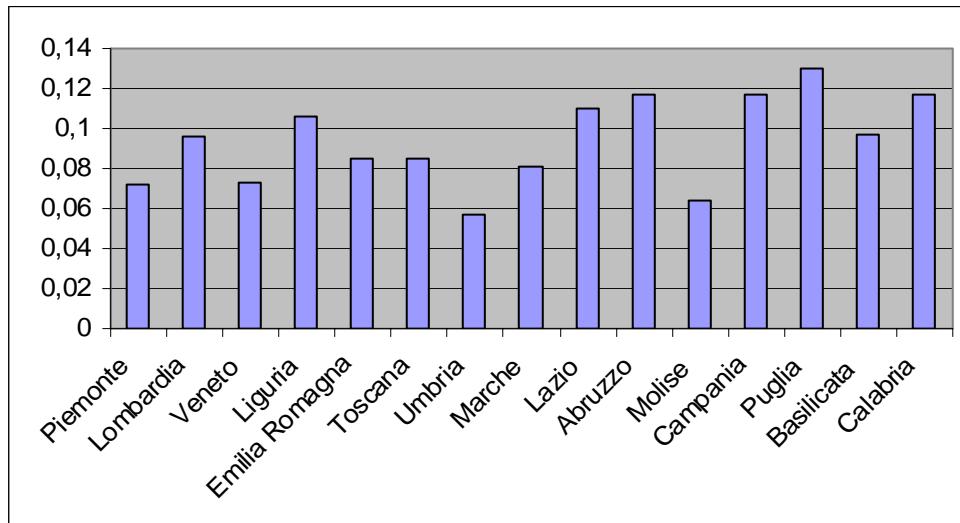
L'imposta sui giochi è stata regionalizzata sulla base di uno studio del Ministero dell'Economia, effettuato nel 2001.

Tabella 6. L'imposta sui giochi regionalizzata

REGIONE	Gettito totale (milioni di euro)	Residenti	Gettito pro-capite (euro)
Piemonte	312,5	4.330.172	72,2
Lombardia	900,6	9.393.092	95,9
Veneto	345,4	4.699.950	73,5
Liguria	168,6	1.592.309	105,9
Emilia Romagna	353,7	4.151.369	85,2
Toscana	304,3	3.598.269	84,6
Umbria	49,4	858.938	57,5
Marche	123,4	1.518.780	81,2
Lazio	579,9	5.269.972	110,0
Abruzzo	152,2	1.299.272	117,1
Molise	20,6	321.953	63,9
Campania	674,5	5.788.986	116,5
Puglia	530,5	4.068.167	130,4
Basilicata	57,6	596.546	96,5
Calabria	234,4	2.009.268	116,7
RSO	4807,6	49.497.043	97,1

Sulla base dell'ipotesi che la situazione non sia mutata tra il 2001 e il 2005, il gettito dell'imposta sui giochi è stato regionalizzato, attribuendo a ciascuna regione una quota di gettito pari a quella calcolata per il 2001 (Tabella 6 e Figura 3).

Figura 3. L'imposta sui giochi regionalizzata (migliaia di euro)



Le accise

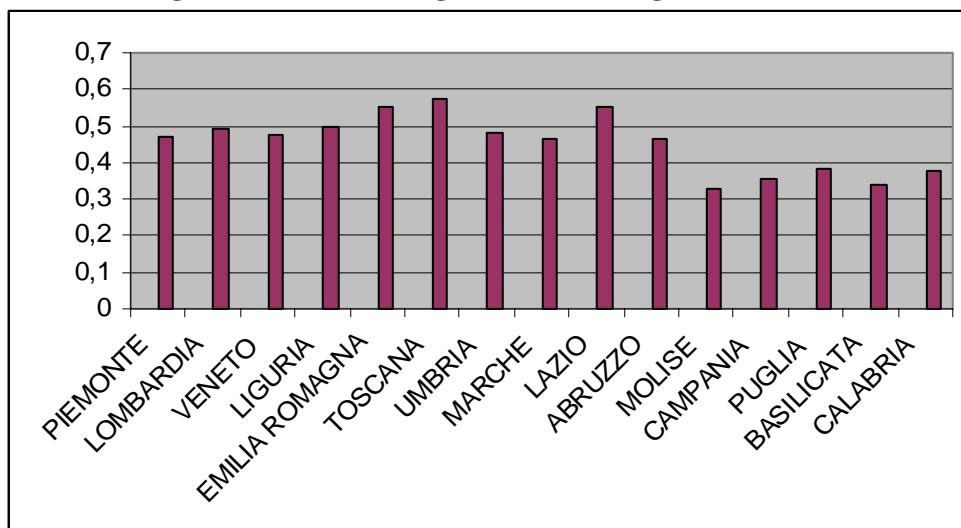
Le accise sono state regionalizzate sulla base delle vendite di benzina, gasolio per autotrazione e per riscaldamento, GPL nel territorio di ciascuna regione, ponderate per il peso delle relative accise (rispettivamente 0,56321, 0,41162, 0,40321, 0,15662 euro per litro).

Tabella 7. Le accise regionalizzate

	Quota vendite di combustibili	Gettito totale (milioni di euro)	Residenti	gettito pro capite (euro)
Piemonte	0,07	2031,8	4.330.172	469,2
Lombardia	0,17	4615,4	9.393.092	491,4
Veneto	0,08	2244,2	4.699.950	477,5
Liguria	0,03	790,5	1.592.309	496,4
Emilia Romagna	0,08	2285,5	4.151.369	550,5
Toscana	0,07	2061,8	3.598.269	573,0
Umbria	0,01	411,7	858.938	479,3
Marche	0,03	702,9	1.518.780	462,8
Lazio	0,10	2897,0	5.269.972	549,7
Abruzzo	0,02	605,3	1.299.272	465,9
Molise	0,00	105,5	321.953	327,7
Campania	0,07	2066,4	5.788.986	357,0
Puglia	0,06	1568,3	4.068.167	385,5
Basilicata	0,01	202,2	596.546	338,9
Calabria	0,03	763,4	2.009.268	379,9
RSO	0,84	23352,0	49.497.043	471,8

I dati utilizzati sono tratti dal Bollettino Petrolifero, elaborato dalla Direzione generale dell'energia e delle risorse minerarie (DGERM). Il gettito pro capite va dai 573 euro della Toscana ai 328 del Molise (Tabella 7 e Figura 4).

Figura 4. Le accise regionalizzate (migliaia di euro)



La compartecipazione all'IVA

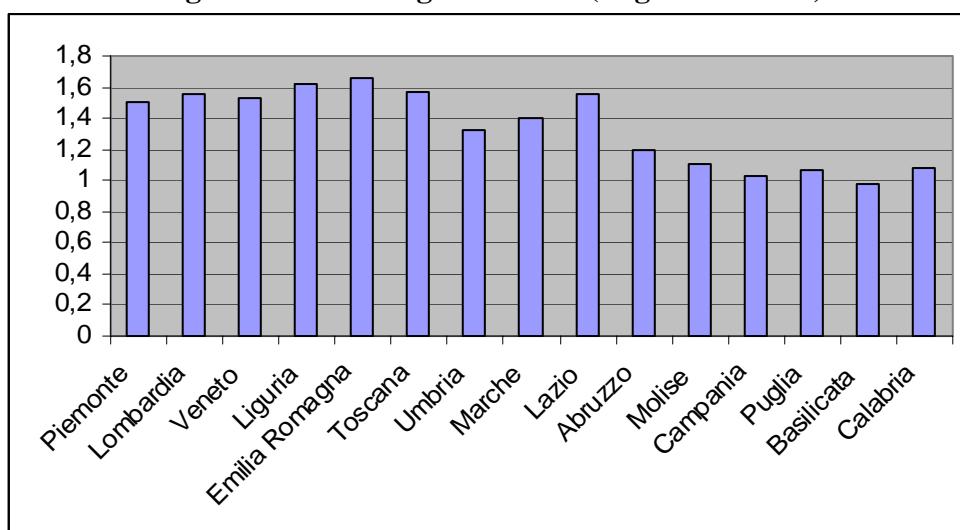
La compartecipazione al gettito dell'IVA è stata regionalizzata sulla base dei consumi riferibili al territorio di ciascuna regione (dati ISTAT).

Tabella 8. L'IVA regionalizzata

	Quota dei consumi	80% gettito IVA (milioni di euro)	Residenti	Gettito pro capite (euro)
Piemonte	0,093	6524,4	4.330.172	1506,7
Lombardia	0,210	14670,0	9.393.092	1561,8
Veneto	0,103	7210,7	4.699.950	1534,2
Liguria	0,037	2575,7	1.592.309	1617,6
Emilia Romagna	0,099	6910,0	4.151.369	1664,5
Toscana	0,081	5637,9	3.598.269	1566,8
Umbria	0,016	1142,6	858.938	1330,2
Marche	0,030	2130,4	1.518.780	1402,7
Lazio	0,118	8231,6	5.269.972	1562,0
Abruzzo	0,022	1545,4	1.299.272	1189,5
Molise	0,005	355,2	321.953	1103,4
Campania	0,085	5951,6	5.788.986	1028,1
Puglia	0,062	4355,8	4.068.167	1070,7
Basilicata	0,008	584,0	596.546	979,0
Calabria	0,031	2174,7	2.009.268	1082,3
RSO	1	70000,0	49.497.043	1414,2

Il gettito dell'IVA considerato è al netto dell'IVA comunitaria, delle regolazioni contabili con le regioni a statuto speciale e degli introiti derivanti da attività di accertamento. Tutte le regioni del Nord e il Lazio registrano un gettito pro capite superiore ai 1.500 euro, che si confrontano con i 979 euro della Basilicata (Tabella 8 e Figura 5).

Figura 5. L'IVA regionalizzata (migliaia di euro)



2.2 Le nuove risorse complessive derivanti dalla proposta della Regione Lombardia

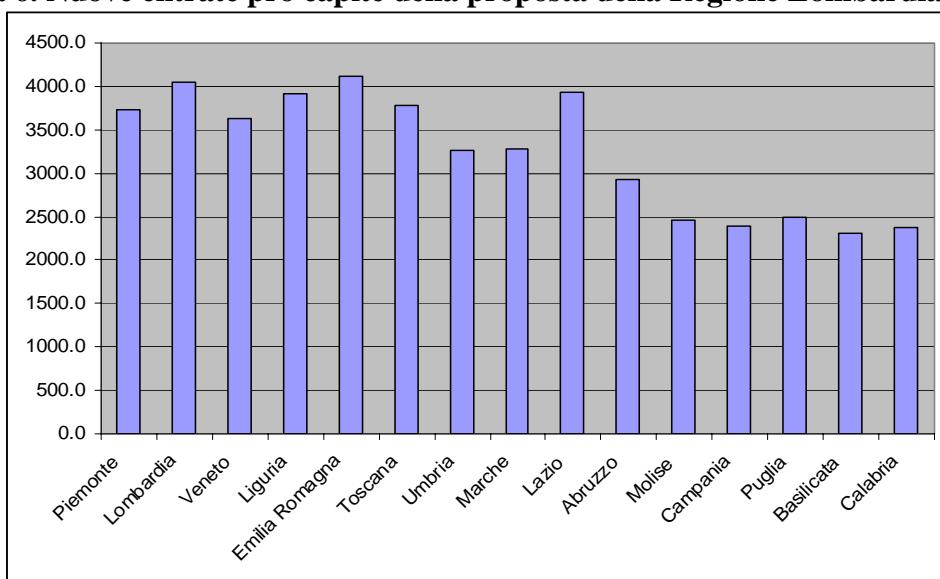
Le nuove entrate che affluirebbero al complesso delle regioni a statuto ordinario, secondo la proposta della regione Lombardia, sono quantificabili in circa 171 miliardi di euro (cfr. Tabella 1 e Tabella 9). Di queste nuove risorse, la maggior parte deriva dall'IRPEF e dall'IVA, che rappresentano l'85% del gettito medio pro capite (ben 2.748 euro su circa 3.245) (Tabella 9 e Figura 6). Come ricordato nella sezione precedente, a queste nuove risorse vanno aggiunti, per determinare il complesso delle entrate regionali, i circa 35 miliardi di IRAP e tributi minori.

Analizzando il dettaglio regionale, il gettito totale pro capite più elevato si registra in Emilia Romagna e in Lombardia, con oltre 4 mila euro; quello più basso in Basilicata e Calabria, con poco più di 2.300 euro. La variabilità del gettito totale pro capite (misurata dal coefficiente di variazione, che rappresenta lo scostamento medio rispetto al gettito medio) è elevata e pari al 21% circa; per utilizzare un termine di confronto, il coefficiente di variazione del finanziamento regionale pro capite al SSN non ha mai superato il 7,9% tra il 1990 e il 2001².

² Si veda Turati G. (2003), L'evoluzione della spesa, del finanziamento, dei disavanzi e degli interventi di ripiano nelle gestioni della sanità regionale italiana, Politiche Sanitarie.

Tabella 9. Nuove entrate pro capite della proposta della Regione Lombardia

REGIONE	IRPEF al 15%	Tabacchi	Giochi	Accise	IVA	Totale pro capite	Residenti	Gettito totale
	Euro							Milioni di euro
Piemonte	1531,7	155,9	72,2	469,2	1506,7	3735,7	4330172	16176,1
Lombardia	1740,7	153,1	95,9	491,4	1561,8	4042,8	9393092	37974,2
Veneto	1429,3	112,0	73,5	477,5	1534,2	3626,5	4699950	17044,6
Liguria	1558,2	139,0	105,9	496,4	1617,6	3917,2	1592309	6237,4
Emilia Romagna	1666,8	155,2	85,2	550,5	1664,5	4122,2	4151369	17112,6
Toscana	1435,7	128,1	84,6	573,0	1566,8	3788,2	3598269	13630,9
Umbria	1233,4	160,1	57,5	479,3	1330,2	3260,5	858938	2800,6
Marche	1216,3	124,1	81,2	462,8	1402,7	3287,0	1518780	4992,3
Lazio	1541,0	164,1	110,0	549,7	1562,0	3926,8	5269972	20694,3
Abruzzo	1004,3	157,2	117,1	465,9	1189,5	2934,0	1299272	3812,0
Molise	843,6	121,4	63,9	327,7	1103,4	2460,0	321953	792,0
Campania	735,1	151,5	116,5	357,0	1028,1	2388,1	5788986	13824,5
Puglia	768,2	141,6	130,4	385,5	1070,7	2496,4	4068167	10155,7
Basilicata	744,3	151,0	96,5	338,9	979,0	2309,8	596546	1377,9
Calabria	667,7	129,0	116,7	379,9	1082,3	2375,7	2009268	4773,4
RSO	1334,2	146,1	97,1	471,8	1414,2	3244,7	49.497.043	171398,5

Figura 6. Nuove entrate pro capite della proposta della Regione Lombardia (euro)

2.3 Confronto con la legislazione vigente

Per poter determinare le maggiori entrate per ciascuna regione previste dalla proposta della Regione Lombardia, la Tabella 10 illustra le entrate attuali del sistema delle regioni. Ricordando anche la Tabella 2, alle regioni a statuto ordinario affluiscono in base alla legislazione attuale (e sempre considerando dati del 2005), più di 87 miliardi di euro, di cui quasi 47 derivanti da compartecipazioni e trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, 35 da IRAP e tributi minori e 5 dall'addizionale IRPEF. Le entrate pro capite maggiori si osservano per la Basilicata e il Molise (con oltre 2 mila euro); quelle minori per Campania e Puglia (rispettivamente 1530 e 1631 euro). Si noti che la variabilità (sempre misurata dal coefficiente di variazione) è molto più contenuta, pari al 7% circa, a sottolineare la “perequazione implicita” nell’attuale sistema di trasferimenti.

Tabella 10. Entrate attuali

	Trasferimenti da bilancio stato incluse le compartecipazioni	IRAP	Add.le IRPEF	Tassa circolazione	ARISGAM	Tributi minori	Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti	Totale	Pro capite (euro)
milioni di euro									
Piemonte	4094.6	2675.8	473.2	418.6	86.3	25.6	20.6	7794.9	1800.1
Lombardia	6216.2	7929.4	1432.6	889.1	0.0	52.6	11.3	16531.2	1759.9
Veneto	3821.1	3198.2	481.6	519.8	51.5	36.7	16.9	8125.9	1728.9
Liguria	1836.0	740.4	147.7	115.4	22.0	12.1	7.2	2880.7	1809.1
Emilia Romagna	3853.1	2960.5	488.1	426.3	133.1	46.3	23	7930.4	1910.3
Toscana	3825.0	2052.9	304.2	347.7	50.1	46.3	23.9	6650.1	1848.1
Umbria	1080.1	412.0	88.1	80.4	5.0	14.7	2.9	1683.2	1959.6
Marche	1424.9	938.3	156.7	146.2	15.5	61.2	11.1	2753.9	1813.2
Lazio	4362.5	3777.8	569.1	482.0	60.7	40.3	35.8	9328.2	1770.1
Abruzzo	1611.1	584.3	97.5	114.2	15.0	19.8	11.9	2454.0	1888.7
Molise	480.8	113.9	20.8	24.3	2.9	3.5	1.4	647.6	2011.6
Campania	6220.3	1966.0	326.4	300.2	23.4	23.3	0.1	8859.7	1530.4
Puglia	4482.8	1575.1	228.9	267.9	26.5	37.7	19.8	6638.6	1631.8
Basilicata	872.9	206.0	38.3	40.1	5.3	43.7	3	1209.3	2027.2
Calabria	2689.6	619.1	213.2	106.2	7.5	16	4.5	3656.1	1819.6
RSO	46871.1	29749.7	5066.5	4278.5	504.8	479.8	193.4	87143.8	1760.6

La Tabella 11 illustra invece per tutte le regioni a statuto ordinario l’insieme delle entrate previste dalla proposta della Regione Lombardia. Ai 171 miliardi di euro illustrati nella precedente Tabella 9, si aggiungono ora gli oltre 35 miliardi di IRAP e tributi minori, per arrivare ai 206 miliardi di euro calcolati in precedenza (Tabella 1). Il dettaglio regionale sottolinea entrate pro capite che

variano dai 4.988 euro della Lombardia ai 2.750 euro della Calabria. Il coefficiente di variazione segnala nuovamente una elevata variabilità, superando il 21%.

Tabella 11. Entrate ex proposta Lombardia (senza perequazione)

	Gettito proposta Lombardia	IRAP	Tassa circolazione	ARISGAM	Tributi minori	Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti	Totale	Pro capite euro
milioni di euro								
Piemonte	16176.1	2675.8	418.6	86.3	25.6	20.6	19403.1	4480.9
Lombardia	37974.2	7929.4	889.1	0.0	52.6	11.3	46856.6	4988.4
Veneto	17044.6	3198.2	519.8	51.5	36.7	16.9	20867.7	4440.0
Liguria	6237.4	740.4	115.4	22.0	12.1	7.2	7134.4	4480.5
Emilia Romagna	17112.6	2960.5	426.3	133.1	46.3	23	20701.8	4986.7
Toscana	13630.9	2052.9	347.7	50.1	46.3	23.9	16151.8	4488.8
Umbria	2800.6	412.0	80.4	5.0	14.7	2.9	3315.5	3860.0
Marche	4992.3	938.3	146.2	15.5	61.2	11.1	6164.6	4058.9
Lazio	20694.3	3777.8	482.0	60.7	40.3	35.8	25090.9	4761.1
Abruzzo	3812.0	584.3	114.2	15.0	19.8	11.9	4557.3	3507.6
Molise	792.0	113.9	24.3	2.9	3.5	1.4	938.1	2913.7
Campania	13824.5	1966.0	300.2	23.4	23.3	0.1	16137.5	2787.6
Puglia	10155.7	1575.1	267.9	26.5	37.7	19.8	12082.7	2970.0
Basilicata	1377.9	206.0	40.1	5.3	43.7	3	1676.1	2809.6
Calabria	4773.4	619.1	106.2	7.5	16	4.5	5526.7	2750.6
RSO	171398.5	29749.7	4278.5	504.8	479.8	193.4	206604.7	4174.1

La proposta della Regione Lombardia prevede tuttavia (all'articolo 3) la creazione di un fondo di perequazione orizzontale (che non coinvolge quindi lo Stato, ma solo il sistema delle regioni) al fine di ridurre di non oltre il 50 per cento le differenze nella capacità fiscale per abitante. La tabella 12 simula l'effetto di questo fondo perequativo, partendo dalla capacità fiscale misurata dalle nuove entrate pro capite. Per ridurre del 50% le differenze nel gettito pro capite: a) si determina innanzitutto la differenza di ciascuna regione rispetto alla media del complesso delle regioni a statuto ordinario; b) si calcola poi il 50% di queste differenze; c) infine, si sottraggono algebricamente queste "differenze aggiustate" dal gettito pro capite (chiaramente, le regioni con differenze negative vedranno aumentare le loro assegnazioni, il contrario per le regioni con differenze positive).

Dopo la perequazione, la differenza nei gettiti pro capite si riduce: la Lombardia è ancora la regione col gettito maggiore (4581 euro), la Calabria quella col gettito minore (3462 euro), in modo da rispettare la clausola della proposta lombarda di assenza di re-ranking (art. 1 comma f, dove si parla

di “riduzione ma non annullamento delle differenze di capacità fiscale ai fini della perequazione finanziaria, lasciando inalterata la graduatoria della capacità fiscale delle singole regioni prima e dopo il processo di perequazione”). La riduzione nella variabilità è segnalata anche dalla riduzione del coefficiente di variazione, che scende all’11%. La tabella 12 mostra anche che rispetto alle entrate attuali, il sistema delle regioni avrebbe un aumento di entrate pro capite pari a 2.413 euro; la Lombardia è la regione che avrebbe il maggior incremento di entrate (2.821 euro per ogni cittadino).

Tabella 12. Entrate ex proposta Lombardia (con perequazione, valori pro capite in euro)

	Nuove entrate	Differenza rispetto al pro capite RSO	Differenza rispetto al pro capite RSO×0,5	Nuove entrate con perequazione (A)	Entrate effettive 2005 (B)	Differenza (A)-(B)
Piemonte	4480.9	306.8	153.4	4327.5	1800.1	2527.4
Lombardia	4988.4	814.3	407.2	4581.3	1759.9	2821.3
Veneto	4440.0	265.9	132.9	4307.0	1728.9	2578.1
Liguria	4480.5	306.4	153.2	4327.3	1809.1	2518.2
Emilia Romagna	4986.7	812.6	406.3	4580.4	1910.3	2670.1
Toscana	4488.8	314.7	157.3	4331.4	1848.1	2483.3
Umbria	3860.0	-314.1	-157.0	4017.1	1959.6	2057.5
Marche	4058.9	-115.2	-57.6	4116.5	1813.2	2303.3
Lazio	4761.1	587.0	293.5	4467.6	1770.1	2697.5
Abruzzo	3507.6	-666.5	-333.3	3840.8	1888.7	1952.1
Molise	2913.7	-1260.4	-630.2	3543.9	2011.6	1532.3
Campania	2787.6	-1386.5	-693.2	3480.9	1530.4	1950.4
Puglia	2970.0	-1204.1	-602.0	3572.1	1631.8	1940.2
Basilicata	2809.6	-1364.5	-682.2	3491.9	2027.2	1464.6
Calabria	2750.6	-1423.5	-711.8	3462.3	1819.6	1642.7
RSO	4174.1	0.0	0.0	4174.1	1760.6	2413.5

3. LA REGIONALIZZAZIONE DELLE SPESE

L’analisi delle entrate segnala come tutte le regioni avrebbero entrate aggiuntive significative dall’applicazione della proposta della Regione Lombardia. Quel che è necessario per determinare il saldo della proposta per ciascuna regione è interrogarsi sulle spese. Come già discusso nella prima parte del lavoro, in assenza di specifiche indicazioni nella proposta della Regione Lombardia, le due funzioni rilevanti suscettibili di decentramento sono l’istruzione scolastica e la finanza locale. A queste due funzioni sembra possibile aggiungere almeno in parte anche la spesa per gli Affari economici (un aggregato che comprende per esempio i contributi ai diversi settori economici).

Come si è sottolineato nella premessa, un problema di fondo da risolvere preliminarmente a qualsiasi tentativo di regionalizzazione della spesa è l’individuazione di una fonte informativa

adeguata; cosa non facile nel panorama delle fonti informative di finanza pubblica italiana, soprattutto per quel che concerne gli enti territoriali (cfr. Ambrosanio e Fontana, 2006, cit.). Per la regionalizzazione delle spese, l'unica via percorribile è sembrata quella di utilizzare i dati relativi alla spesa statale regionalizzata forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, per i quali l'ultimo anno disponibile è il 2005.

La Tabella 13 illustra i dati relativi alle nuove spese da decentrare al sistema delle regioni. Per quanto concerne l'istruzione, la spesa degli uffici scolastici regionali delle regioni a statuto ordinario ammonta a circa 33 miliardi di euro, con valori pro capite (dunque per abitante e non per studente) che variano molto da una regione all'altra. La spesa pro capite più elevata è appannaggio della Calabria, con poco più di 1000 euro; quella più bassa si registra in Emilia Romagna, con 535 euro circa. Le regioni del Centro-Sud spendono tutte più delle regioni del Nord. La variabilità, misurata ancora dal coefficiente di variazione, è del 21%.

Tabella 13. Nuove spese

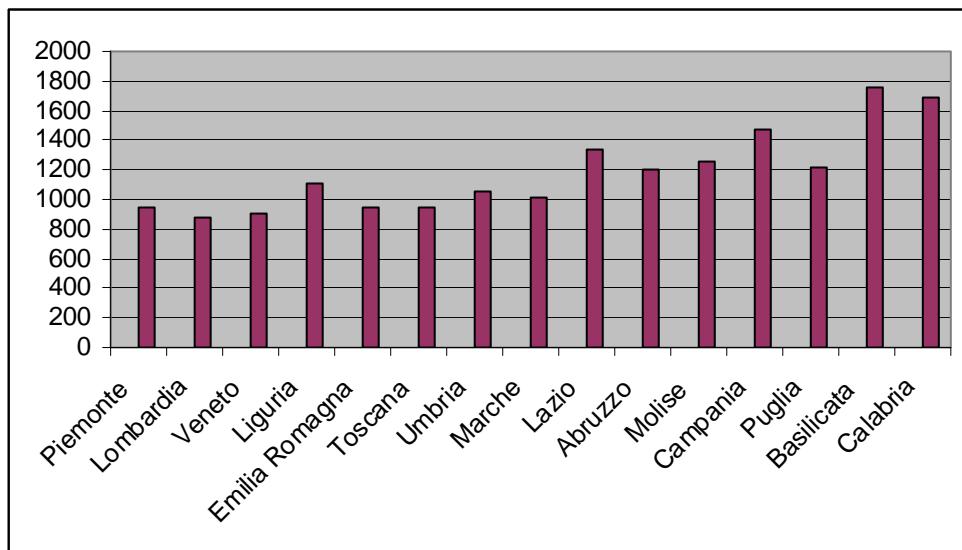
	Istruzione (mln euro)	Residenti	Istruzione euro pro capite	Finanza locale	Finanza locale euro pro capite	Affari economici	Affari economici euro pro capite	Nuove funzioni di spesa euro pro capite
Piemonte	2603	4.330.172	601,1	1105	255,2	414,7	95,8	952,1
Lombardia	5261	9.393.092	560,1	2056	218,9	985,5	104,9	883,9
Veneto	2778	4.699.950	591,1	1075	228,7	394,7	84,0	903,8
Liguria	874	1.592.309	548,9	464	291,2	424,4	266,5	1106,6
Emilia Romagna	2222	4.151.369	535,2	859	206,9	830,6	200,1	942,2
Toscana	2137	3.598.269	593,9	888	246,9	374,6	104,1	944,9
Umbria	589	858.938	685,7	244	283,7	69,8	81,3	1050,7
Marche	1037	1.518.780	682,8	365	240,1	130,2	85,7	1008,6
Lazio	3625	5.269.972	687,9	1830	347,3	1617,9	307,0	1342,2
Abruzzo	964	1.299.272	742,0	359	276,5	238,5	183,6	1202,0
Molise	238	321.953	739,2	122	377,7	43,4	134,8	1251,8
Campania	5164	5.788.986	892,0	2283	394,4	1113,3	192,3	1478,8
Puglia	3264	4.068.167	802,3	1092	268,3	567,5	139,5	1210,1
Basilicata	572	596.546	958,9	292	488,9	181,4	304,1	1751,8
Calabria	2025	2.009.268	1007,8	833	414,8	539,9	268,7	1691,3
RSO	33353	49.497.043	673,8	13866	280,1	7926,4	160,1	1114,1

In merito alla finanza locale, la spesa di riferimento è costituita dall'ammontare dei trasferimenti agli enti locali a carico del bilancio dello Stato, pari nel 2005 a circa 14 miliardi di euro. Gli enti locali delle regioni del Sud ricevono trasferimenti pro capite più elevati di quelli che affluiscono agli enti locali delle regioni del Nord. Dai 488 euro pro capite della Basilicata si scende ai 206 euro

dell'Emilia Romagna e ai 219 euro della Lombardia. La variabilità è ancora maggiore delle spese per l'istruzione: il coefficiente di variazione raggiunge il 27%.

La variabilità maggiore si osserva tuttavia per la spesa pro capite per gli affari economici, una categoria di spesa che raggiunge poco meno di 8 miliardi di euro complessivamente. L'Umbria e le Marche registrano la spesa più bassa con poco più di 80 euro; il Lazio la spesa più alta con 307 euro. Il coefficiente di variazione è pari al 49%.

Figura 7. Nuove spese pro capite



Se si tiene conto del complesso delle tre funzioni considerate, il loro decentramento implicherebbe una maggiore spesa pro capite media di 1114 euro (Tabella 13). Ma la media riflette situazioni molto differenziate. La maggiore spesa pro capite in Calabria sarebbe infatti quasi di 1700 euro, contro gli 884 della Lombardia. Di nuovo, il coefficiente di variazione è pari al 24%, a segnalare una variabilità maggiore delle nuove spese rispetto alle nuove entrate.

4. LO SBILANCIO NEI CONTI REGIONALI

Cosa cambierebbe quindi per le regioni a statuto ordinario con la proposta della Regione Lombardia? Chi ci guadagna e chi ci perde? La Tabella 14 riassume la variazione nelle entrate e nelle spese sulla base di due ipotesi: escludendo il decentramento della funzione "Affari economici" oppure includendo anche questa funzione tra le spese decentrate. Come è facile notare, l'intero sistema otterrebbe nuove entrate maggiori rispetto alle nuove spese che vanno da circa 1.460 euro pro capite sulla base della prima ipotesi a circa 1.300 euro sulla base della seconda. A livello

aggregato, lo ricordiamo, ciò comporta maggiori risorse per le regioni pari a 64 miliardi di euro circa. In entrambi i casi, la Lombardia e l'Emilia Romagna sono le regioni che guadagnerebbero di più dalla proposta di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Quello che è sorprendente osservare, tuttavia, è che *sostanzialmente, almeno al tempo zero, tutte le regioni guadagnerebbero qualcosa*. Solo la Basilicata e la Calabria, infatti, registrerebbero un saldo negativo che – in valore assoluto – è tuttavia pari rispettivamente a 171,3 e 97,6 milioni di euro. Si tratta di un risultato palesemente differente rispetto alle stime circolate nelle ultime settimane in merito all'applicazione della proposta lombarda.

Tabella 14. Sbilancio

	Senza Affari Economici (euro pro capite)			Con Affari Economici (euro pro capite)				
	Delta entrate con perequazione	Delta spese istruzione e finanza locale	Differenza	Delta entrate con perequazione	Delta spese istruzione, finanza locale e affari economici	Differenza		
Piemonte	2527.4	856.3	1671.1	2527.4	952.1	1575.3	4,330,172	6821.3
Lombardia	2821.3	779.0	2042.4	2821.3	883.9	1937.5	9,393,092	18198.7
Veneto	2578.1	819.8	1758.3	2578.1	903.8	1674.3	4,699,950	7869.2
Liguria	2518.2	840.1	1678.1	2518.2	1106.6	1411.6	1,592,309	2247.7
Emilia Romagna	2670.1	742.1	1928.0	2670.1	942.2	1727.9	4,151,369	7173.2
Toscana	2483.3	840.8	1642.5	2483.3	944.9	1538.4	3,598,269	5535.6
Umbria	2057.5	969.4	1088.0	2057.5	1050.7	1006.8	858,938	864.8
Marche	2303.3	922.8	1380.5	2303.3	1008.6	1294.7	1,518,780	1966.4
Lazio	2697.5	1035.2	1662.4	2697.5	1342.2	1355.4	5,269,972	7142.8
Abruzzo	1952.1	1018.4	933.7	1952.1	1202.0	750.1	1,299,272	974.6
Molise	1532.3	1117.0	415.3	1532.3	1251.8	280.5	321,953	90.3
Campania	1950.4	1286.5	663.9	1950.4	1478.8	471.6	5,788,986	2730.2
Puglia	1940.2	1070.6	869.6	1940.2	1210.1	730.1	4,068,167	2970.2
Basilicata	1464.6	1447.8	16.9	1464.6	1751.8	-287.2	596,546	-171.3
Calabria	1642.7	1422.6	220.1	1642.7	1691.3	-48.6	2,009,268	-97.6
RSO	2413.5	954.0	1459.5	2413.5	1114.1	1299.4	49,497,043	64316.1

5. LA CALIBRAZIONE DELLE ENTRATE

Un ulteriore esercizio interessante è indagare che cosa accadrebbe se si eliminasse lo squilibrio verticale, ovvero se le nuove risorse per il sistema delle regioni a statuto ordinario fosse esattamente pari alle maggiori spese da finanziare. Queste simulazioni vengono condotte con riferimento a due

ipotesi di finanziamento: a) utilizzando solo il gettito dell'IRPEF; b) utilizzando solo il gettito dell'IVA.

Finanziamento con IRPEF

Come si è visto, le maggiori spese decentribili (istruzione, finanza locale e parte degli affari economici) ammontano a circa 55 miliardi di euro. Si ipotizzi innanzitutto che siano finanziate con l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di un'aliquota uniforme sulla base imponibile regionale. L'aliquota necessaria per conseguire 55 miliardi di gettito è pari al 9%. Le Tabelle 15a e 15b illustrano la situazione.

Tabella 15a. Ipotesi di finanziamento con IRPEF e perequazione al 50%

REGIONE	Gettito IRPEF con aliquota 9%	Gettito pro capite IRPEF	Maggiori spese pro capite	Sbilancio	Differenza rispetto al gettito pro capite RSO	Differenza rispetto al pro capite RSO×0,5	Nuove entrate pro capite con perequazione al 50%	Sbilancio
Piemonte	5397,2	1246,4	952,1	294,3	132,1	66,1	1180,4	228,3
Lombardia	12816,8	1364,5	883,9	480,6	250,2	125,1	1239,4	355,5
Veneto	5632,5	1198,4	903,8	294,6	84,1	42,1	1156,4	252,6
Liguria	2004,5	1258,8	1106,6	152,2	144,5	72,3	1186,6	80,0
Emilia Romagna	5589,8	1346,5	942,2	404,3	232,2	116,1	1230,4	288,2
Toscana	4301,6	1195,5	944,9	250,6	81,2	40,6	1154,9	210,0
Umbria	928,0	1080,4	1050,7	29,7	-33,9	-17,0	1097,3	46,7
Marche	1645,1	1083,2	1008,6	74,6	-31,1	-15,6	1098,7	90,2
Lazio	6435,1	1221,1	1342,2	-121,1	106,8	53,4	1167,7	-174,5
Abruzzo	1207,1	929,1	1202,0	-272,9	-185,2	-92,6	1021,7	-180,3
Molise	265,6	825,0	1251,8	-426,8	-289,3	-144,6	969,7	-282,1
Campania	4038,4	697,6	1478,8	-781,2	-416,7	-208,4	905,9	-572,8
Puglia	3067,6	754,0	1210,1	-456,1	-360,3	-180,1	934,2	-276,0
Basilicata	452,9	759,2	1751,8	-992,7	-355,1	-177,6	936,7	-815,1
Calabria	1373,5	683,6	1691,3	-1007,7	-430,7	-215,3	899,0	-792,3
RSO	55155,6	1114,3	1114,1		0,0	0,0	1114,3	
SDeviation		237,1	270,1				118,6	
Coeff. variazione		0,21	0,24				0,11	

Il gettito pro capite dell'IRPEF, come si è già avuto modo di osservare, presenta una variabilità del 21% rispetto al gettito medio. In assenza di perequazione, nessuna regione del Sud riuscirebbe a finanziare le maggiori spese con il gettito dell'IRPEF. Il Lazio sarebbe “sotto” solo di 121 euro pro capite, la Calabria di ben 1007 euro. La situazione non cambia molto, in presenza di una

perequazione al 50%; le entrate pro capite delle regioni del Sud sono ancora inferiori alle nuove spese pro capite. Come illustra la Tabella 15b, neanche una perequazione al 100% sarebbe sufficiente. Sussiste dunque un elevato squilibrio orizzontale, che per essere colmato richiede risorse aggiuntive rispetto all'ammontare complessivo delle maggiori spese.

Tabella 15b. Ipotesi di finanziamento con IRPEF e perequazione al 100%

REGIONE	Gettito IRPEF con aliquota 9%	Gettito pro capite IRPEF	Maggiori spese pro capite	Sbilancio	Differenza rispetto al gettito pro capite RSO	Nuove entrate pro capite con perquazione al 100%	Sbilancio
Piemonte	5397,2	1246,4	952,1	294,3	132,1	1114,3	162,2
Lombardia	12816,8	1364,5	883,9	480,6	250,2	1114,3	230,4
Veneto	5632,5	1198,4	903,8	294,6	84,1	1114,3	210,5
Liguria	2004,5	1258,8	1106,6	152,2	144,5	1114,3	7,7
Emilia Romagna	5589,8	1346,5	942,2	404,3	232,2	1114,3	172,1
Toscana	4301,6	1195,5	944,9	250,6	81,2	1114,3	169,4
Umbria	928,0	1080,4	1050,7	29,7	-33,9	1114,3	63,6
Marche	1645,1	1083,2	1008,6	74,6	-31,1	1114,3	105,7
Lazio	6435,1	1221,1	1342,2	-121,1	106,8	1114,3	-227,9
Abruzzo	1207,1	929,1	1202,0	-272,9	-185,2	1114,3	-87,7
Molise	265,6	825,0	1251,8	-426,8	-289,3	1114,3	-137,5
Campania	4038,4	697,6	1478,8	-781,2	-416,7	1114,3	-364,5
Puglia	3067,6	754,0	1210,1	-456,1	-360,3	1114,3	-95,8
Basilicata	452,9	759,2	1751,8	-992,7	-355,1	1114,3	-637,5
Calabria	1373,5	683,6	1691,3	-1007,7	-430,7	1114,3	-577,0
RSO	55155,6	1114,3	1114,1		0,0	1114,3	

Finanziamento con IVA

Analizziamo ora che cosa cambierebbe se si facesse ricorso ad una compartecipazione al gettito dell'IVA, per 55 miliardi di euro.

Il gettito pro capite dell'IVA presenta una variabilità inferiore rispetto al gettito pro capite dell'IRPEF, con un coefficiente di variazione pari al 17%. Ma lo scenario non è molto diverso. Di nuovo, 8 regioni su 15 non riuscirebbero, in assenza di perequazione, a finanziare le maggiori spese. Di nuovo, neanche una perequazione al 100% sarebbe sufficiente.

Tabella 16. Ipotesi di finanziamento con IVA

	Gettito pro capite	Maggiori spese pro capite	Sbilancio	Differenza rispetto al gettito pro capite RSO	Differenza rispetto al pro capite RSO×0,5	Nuove entrate pro capite con perequazione al 50%	Sbilancio	Nuove entrate pro capite con perequazione al 100%	Sbilancio
Piemonte	1183,9	952,1	231,8	72,8	36,4	1147,5	195,4	1111,1	159,0
Lombardia	1227,1	883,9	343,2	116,0	58,0	1169,1	285,2	1111,1	227,2
Veneto	1205,4	903,8	301,7	94,3	47,2	1158,3	254,5	1111,1	207,3
Liguria	1270,9	1106,6	164,3	159,8	79,9	1191,0	84,4	1111,1	4,5
Emilia Romagna	1307,8	942,2	365,6	196,7	98,4	1209,5	267,3	1111,1	168,9
Toscana	1231,1	944,9	286,2	120,0	60,0	1171,1	226,2	1111,1	166,2
Umbria	1045,2	1050,7	-5,5	-65,9	-33,0	1078,1	27,5	1111,1	60,4
Marche	1102,1	1008,6	93,5	-9,0	-4,5	1106,6	98,0	1111,1	102,5
Lazio	1227,3	1342,2	-114,9	116,2	58,1	1169,2	-173,0	1111,1	-231,1
Abruzzo	934,6	1202,0	-267,4	-176,5	-88,3	1022,8	-179,2	1111,1	-90,9
Molise	866,9	1251,8	-384,8	-244,2	-122,1	989,0	-262,8	1111,1	-140,7
Campania	807,8	1478,8	-671,0	-303,3	-151,7	959,4	-519,4	1111,1	-367,7
Puglia	841,3	1210,1	-368,9	-269,8	-134,9	976,2	-233,9	1111,1	-99,0
Basilicata	769,2	1751,8	-982,6	-341,9	-170,9	940,2	-811,7	1111,1	-640,7
Calabria	850,4	1691,3	-840,9	-260,7	-130,4	980,7	-710,5	1111,1	-580,2
RSO	1111,2	1114,1							
SDeviation	193,2					96,6			
Coeff. variazione	0,17					0,09			

6. Conclusioni

Questo capitolo ha presentato i lineamenti della banca dati regionali che verrà utilizzata anche per stime alternative delle diverse proposte di attuazione dell'art. 119. In questo capitolo, si sono anche stimati gli effetti della proposta "lombarda" in merito all'attuazione dell'art. 119, proposta che ha ricevuto considerevole rilievo sulla stampa in questi ultimi tempi. La proposta lombarda sembra presentare numerosi limiti, di metodo e di merito.

Sul metodo, il problema principale è quello di partire dalla definizione delle risorse da devolvere prima che delle spese da finanziare con questa devoluzione. Naturalmente, questo può condurre a definizioni di livelli di spesa e di entrata non congruenti tra di loro; nel caso della proposta qui considerata, per esempio, ciò conduce a circa 64 miliardi di euro in eccesso lasciati al sistema regionale (delle regioni a statuto ordinario), pur nell'ipotesi di un totale decentramento delle competenze previste dall'art. 117 (Finanza Locale, Istruzione, Affari economici).

Il secondo problema è di merito. Definire ex ante il livello della perequazione, senza di nuovo considerare i servizi che devono essere finanziati e i diversi gradi di tutela che la Costituzione riconosce a questi diversi servizi, conduce necessariamente a problemi di congruenza tra entrate e

spese. Nel caso della proposta lombarda, per esempio, se tutte le Regioni (con un livello di perequazione del 50%) appaiono essere in grado, o quasi in grado di finanziare le spese devolute, nel caso di un diseguilibrio verticale di 64 miliardi di euro, questa possibilità scompare nel caso di una proposta più ragionevole (l'unica sensata nelle presenti condizioni di finanza pubblica), che veda una devoluzione complessiva di risorse al sistema regionale pari alle spese da finanziare. In questo caso, infatti, tutte le Regioni centro-meridionali (dal Lazio in giù) sarebbero ovviamente incapaci di finanziare la spesa devoluta. Si osservi che si tratta anche di funzioni (dalla sanità alla istruzione) su cui esiste una chiara tutela da parte della Costituzione che risulterebbe violata dalla attuazione della proposta.

Si noti tuttavia che le stime qui presentate sottolineano come i problemi siano di carattere generale e non riguardino solo la proposta lombarda. Esiste un problema di una forte localizzazione territoriale della spesa (attuale e devolvibile) nel Sud del Paese, a fronte di una localizzazione delle risorse nel Centro-nord del Paese. In questa situazione, come dimostrato, neppure una perequazione al 100% della capacità fiscale consentirebbe il finanziamento da parte delle regioni meridionali della spesa attuale dello stato che verrebbe decentrata. Questa differenza – tra risorse che stanno al Nord e spesa che sta al Sud - rappresenta il problema fondamentale nell'attuazione di ogni ipotesi di federalismo fiscale nel nostro Paese, e ogni ipotesi sensata di applicazione dell'art. 119 deve confrontarsi con questa situazione, proponendo soluzioni ragionevoli. Queste possono essere diverse, ma ciascuna deve logicamente tener conto delle seguenti necessità:

1. un riequilibrio, sia pur nel medio-lungo periodo, dei livelli di spesa nel nostro paese, riportandoli più in linea con le risorse sollevate in loco;
2. una distinzione netta tra servizi fondamentali (protetti dalla lettera m dell'art. 117) e altri servizi; per i primi, non sono pensabili sistemi di finanziamento e perequazione che non garantiscono alla regioni risorse sufficienti al finanziamento dei livelli efficienti di offerta dei servizi;
3. una distinzione netta tra sistemi di perequazione generali e sistemi specifici di finanziamento per determinate aree e territori (comma 5 dell'art. 119);
4. una attribuzione di risorse e competenze che tenga conto anche delle capacità gestionali delle diverse realtà territoriali, con sistemi di controllo e di incentivazione adeguati da parte del centro.