

Luigi Bernardi

Fiscalità pubblica  
centralizzata e federale:  
aspetti generali e il caso italiano attuale

**Quaderno n. 00-10**

Decanato della Facoltà di Scienze economiche  
Via Ospedale, 13 CH-6900 Lugano. Tel. 091 912 46 09 / 08. Fax 091 912 46 29

# Finanza pubblica centralizzata e federale: aspetti generali e il caso italiano attuale

**Luigi Bernardi\***

*Dipartimento di Economia pubblica e territoriale  
Università di Pavia*

## **Abstract**

This paper summarises a lecture given at Università della Svizzera italiana, Lugano, on May 18<sup>th</sup>, 2000. The paper is divided into three sections. The first one traces the different roots of unitary as well of federal countries, their present relative distribution across the western world, the outlook for future tendencies in this field. The second section is devoted to a critical analysis of main contributions of economic theory concerning the optimum level of fiscal decentralisation and the tools to be used to finance state and local governments. The last part of the paper reports on the development currently pursued by Italy, from a centralised country to a wider spatial setting of fiscal structure. A general idea underpinning this paper, following R. Musgrave, is that historical and political factors are relevant and exert a decisive influence in determining the degree of fiscal decentralisation, far more than what is done by economic theory prescriptions.

**Codici JEL:** H70,H71,H77

**Parole chiave:** Federalismo fiscale, Teoria, Europa, Italia.

**E-mail** [eunice@unipv.it](mailto:eunice@unipv.it).

**Tel.:** +39 0382 504 413 - **Fax:** \* 402

---

\* *Testo dell'intervento svolto all'Università della Svizzera italiana il 18 maggio 2000, nell'ambito di un ciclo di Conferenze tematiche sulla finanza pubblica dedicate al federalismo fiscale. Ringrazio gli amici luganesi, e in particolare M. Baranzini, per il gentile invito, ed i presenti per i commenti e le osservazioni ricevute. Ringrazio anche V. Rebba che con la sua lezione sul federalismo fiscale al Dottorato in Finanza pubblica di Pavia ha molto contribuito a migliorare le mie conoscenze in argomento, ed A. Zanardi che da anni mi illumina sull'incedere talora un po' iniziatico del federalismo italiano. Cofinanziamento Murst 1999.*

## 1. Origine, diffusione attuale e prospettive degli stati unitari o federali

R. Musgrave, che è stato anche uno dei fondatori dell'analisi economica moderna del federalismo fiscale, non ha mancato di sottolineare (1969) che la Costituzione politica ed amministrativa precede e non segue, sia in termini storici che logici, l'articolazione dell'intervento pubblico su più livelli di governo. Ed all'origine di una Costituzione politica ed amministrativa di tipo unitario o federale concorrono diversi fattori. Anzitutto, naturalmente, il fatto che uno Stato sia sorto per aggregazione spontanea e *foedus* di entità sottostanti, ovvero per incorporazione, specie se forzata, di esse da parte di un nucleo centrale originario. Altri aspetti possono essere stati rilevanti: l'omogeneità etnica della regione, dal punto di vista anche linguistico e religioso; lo stato delle comunicazioni all'epoca della Costituzione: si ritrovano con più frequenza stati federali in aree ampie, nordiche o di montagna e stati unitari in aree ridotte, temperate e pianeggianti, dove cioè il potere centrale non trova ostacoli naturali a dispiegarsi in ogni parte dell'anno, e le comunità periferiche non restano mai isolate. Infine può essersi manifestata qualche circostanza storica particolare, come quella che ha imposto alla Germania postbellica di darsi strutture federali, per il timore del revanscismo di un eventuale forte potere centrale.

L'origine storica, come stato unitario o federale, è un fatto tutt'altro che trascurabile nel determinare la successiva evoluzione costituzionale, nel senso che i caratteri originari vengono per lo più mantenuti, con poche modifiche radicali, quindi senza molte concessioni alle indicazioni della teoria economica o politico-amministrativa, e senza grandi evidenze di un'evoluzione verso un modello comune o simile di forma verticale dello Stato. Ne deriva una notevole dispersione delle tipologie istituzionali per livelli di governo, anche tra paesi qualificabili come unitari o federali: questa almeno è stata ed è l'esperienza dei paesi occidentali, quelli dell'area Ocse e, a maggior ragione, quelli dell'area Ue.

Se accettiamo le classificazioni delle organizzazioni internazionali, possiamo definire (Pola, 1999) Stati unitari quelli in cui manca un livello intermedio di governo (stati, regioni, cantoni e così via) dotato di funzioni rilevanti e di una significativa autonomia; stati federali sono quelli in cui tale livello intermedio è presente. Di conseguenza, per la Ue sono Stati federali l'Austria, la Germania e, dal 1990, il Belgio; sono Stati semi-federali la Francia, l'Italia e la Spagna, dove l'ente intermedio svolge attività di rilievo, ma con poca autonomia; sono Stati unitari tutti gli altri sette membri dell'Unione. L'Ocse è più drastica: considera unitari Austria, Australia, Belgio, Canada, Germania, Stati Uniti e Svizzera, mentre i rimanenti 16 paesi dell'organizzazione sarebbero tutti unitari.

Il fatto che gli Stati unitari prevalgano, almeno numericamente, è un dato di per sé significativo, ma che perde di rilievo se si considera la ripartizione delle funzioni effettivamente svolte dai diversi livelli di governo e il reale grado di autonomia fiscale degli enti periferici. Sarebbe legittimo attendersi innanzitutto che l'entità della spesa e del prelievo decentrati siano maggiori tra gli Stati federali, ma solo in parte è così. Tra i paesi europei (ancora Pola, 1999) è infatti vero che alcune funzioni sono quasi sempre riservate al centro (difesa, parte prevalente delle spese amministrative e di sicurezza sociale) e che altre sono per lo più di competenza periferica (beni pubblici locali,

politica delle abitazioni e del tempo libero), mentre quanto sembra differenziare gli Stati unitari da quelli federali è il grado di maggiore o minore centralizzazione delle attività relative a sicurezza e giustizia, istruzione, trasporti e sanità. Tuttavia questo panorama ammette due eccezioni di rilievo: la prima è che la quota di spesa sul Pil degli enti periferici (locali) è, in alcuni paesi formalmente unitari, quelli nordici, superiore a quella di molti paesi federali, livelli intermedi di governo inclusi; la seconda eccezione è che si dà una grande variabilità nell'entità della spesa decentrata in entrambi i gruppi di paesi: in quelli unitari si va, in ambito Ue, dal 4,6% circa del Pil del Portogallo al 33% della Danimarca.

I dati relativi alle entrate riportati nella Tabella 1 confermano queste evidenze sulle spese. A livello aggregato non vi sono grandi differenze di pressione fiscale tra la media dei paesi unitari e federali (smentendosi così la tesi del federalismo competitivo, di cui diremo in seguito): le risorse controllate dal centro sono mediamente più elevate negli Stati unitari, ma anche in questo caso la variabilità è elevata. Tra gli Stati federali si passa dal 27% della Svizzera al 77% dell'Australia, tra quelli unitari dal 40% del Giappone al 95% della Nuova Zelanda, ed una dispersione ancora maggiore si riscontra considerando le quote sul totale delle entrate di pertinenza degli enti territoriali. La Svizzera è da questo punto di vista un caso particolare: la quota delle entrate della Confederazione è piuttosto ridotta (il 25% circa), mentre sono elevati i prelievi sia dei cantoni che dei comuni, un'anomalia rispetto agli altri Stati federali, dove la presenza di un ente intermedio di rilievo si combina usualmente con un più contenuto livello dei poteri locali.

Questa immagine di eterogeneità negli assetti nazionali della forma verticale dello Stato è confermata dal fatto che non sempre al decentramento delle attività corrisponde un'effettiva autonomia fiscale e viceversa. In Francia, l'autonomia nel prelievo degli enti periferici è elevata, ma le funzioni ad essi attribuite sono ridotte. Sono elevate in Germania, dove però l'autonomia tributaria dei *laender* si esplica non tanto singolarmente, quanto attraverso la concertazione che avviene nell'ambito del *Bundesrat*.

Né sembrano all'opera tendenze di rilievo verso una maggiore omologazione della dispersione esistente. Negli anni '60 e '70 era largamente condivisa la convinzione che i governi periferici avrebbero perso importanza rispetto a quelli centrali: per l'affermarsi di servizi locali sempre più caratterizzati (Steve, 1976) da economie di scala e *spillovers*, e per la diffusa fiducia nella programmazione centralizzata dell'economia, quanto meno nell'efficacia delle politiche unitarie di stabilizzazione e redistribuzione (Pedone, 1999).

Con gli anni '80 e '90 è emersa una serie articolata di maggiori propensioni per l'autonomia dei governi regionali e locali (Fossati, 1999): la caduta delle attese riposte nelle funzioni centrali appena ricordate; l'attribuzione agli enti locali di nuovi compiti, quali i servizi di assistenza alle persone; il diffondersi degli autonomismi etnici o sedicenti tali; il desiderio di poter contare su un governo vicino, mentre gli Stati nazionali perdono sempre più poteri a favore delle aggregazioni sovranazionali; reazioni di vario tipo alle diffuse politiche di risanamento fiscale (difesa della spesa locale; rifiuto a trasferire ad altre giurisdizioni il prelievo proprio; pretesa maggiore efficienza dei governi locali).

Queste propensioni non si sono però sinora tradotte in significativi spostamenti di competenze e di risorse dal centro alla periferia: come risulta dalla Tabella 2, dal 1975 al 1996 nei paesi Ocse la quota della spesa sul Pil degli enti intermedi negli Stati

federali è aumentata solo dell'1,3%, mentre quella degli enti locali negli Stati unitari non è cresciuta che dell'1,0%. E' invece vero che si è assistito a un continuo lavoro istituzionale (Pola, 1999): per ritagliare meglio competenze e prelievi; per attribuire entrate più adatte ai diversi tipi di giurisdizioni; per ridefinire rapporti e concerti tra i diversi livelli di governo, con i cantoni svizzeri che sembrano malsopportare quelle che ritengono crescenti ingerenze della Confederazione (Dafflon, 1999).

## **2. Le indicazioni della teoria del federalismo fiscale**

### *2.1 Il livello desiderabile del decentramento e della dimensione delle giurisdizioni*

La teoria economica del federalismo fiscale (per due efficaci sintesi introduttive aggiornate, di seguito ampiamente riprese, vedi Liberati, 1999 e Rebba, 2000) si è costituita prevalentemente a partire dagli anni '50 come teoria del grado desiderabile di articolazione verticale dei livelli di governo e delle più opportune relazioni da attivare tra essi, nonché come teoria della dimensione ottimale delle giurisdizioni periferiche. Una sezione importante riguarda gli strumenti di finanziamento dei governi subcentrali, destinati a conferire ad essi un'adeguata autonomia tributaria, ma anche a compensare i limiti di quest'ultima: di essa tratteremo di seguito. La teoria è stata formulata originariamente con riferimento al caso degli Stati nazionali nei paesi sviluppati: naturali estensioni recenti hanno riguardato la costituzione di entità sovranazionali e la Ue in particolare, così come la situazione delle economie in via di sviluppo o in fase di transizione dal socialismo reale al mercato (sull'ultimo punto, Bird, 1999).

E' abitudine corrente esporre la teoria del federalismo fiscale partendo da quello che viene convenzionalmente denominato l'approccio *tradizionale*, simboleggiato da ciò che viene con qualche enfasi chiamato "Teorema di Oates" (1972), che in realtà non è che un'applicazione del tradizionale modello dell'inefficienza del razionamento dell'offerta pubblica di beni privati in presenza di soggetti con diverse preferenze. Il "Teorema" comunque afferma (vedi Figura 1) che il decentramento delle funzioni è preferibile perché consente un maggior benessere collettivo, in presenza di comunità con preferenze diverse rispetto ad un certo bene o servizio ad offerta pubblica. La tesi si regge su ipotesi piuttosto restrittive: l'assenza di economie di scala e di *spillovers*; l'incapacità del governo centrale di comportarsi come monopolista discriminatore con pienezza di informazioni; soprattutto, il fatto che le preferenze dei singoli siano più omogenee all'interno di una giurisdizione che tra giurisdizioni.

Partendo dal "Teorema", riesce comunque possibile individuare, almeno qualitativamente, quale dovrebbe essere la ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli di governo. Considerando la classica tripartizione musgraviana, le funzioni redistributive e di stabilizzazione dovrebbero essere riservate al governo centrale. La funzione redistributiva in quanto i diversi assetti locali potrebbero determinare fenomeni migratori verso la giurisdizione più vantaggiosa, vanificandone le politiche o imponendole sgradevoli vincoli all'ingresso. Inoltre, la concentrazione di popolazione con diversi livelli di ricchezza coincide spesso con la sua localizzazione. Infine, l'equità orizzontale risulterebbe violata tra collettività con diversa capacità fiscale, che offrissero beni simili con prezzi fiscali non convergenti. Si oppone alla visione dominante il modello di Pauly (1973), secondo cui la redistribuzione avrebbe connotati di bene

pubblico locale, essendo i cittadini più agiati di una certa giurisdizione gratificati dal non essere circondati da abitanti più poveri.

La funzione di stabilizzazione andrebbe a sua volta riservata al governo centrale in quanto, almeno in un mondo keynesiano, gli effetti della politica fiscale sarebbero frustrati dall'elevato grado di apertura delle giurisdizioni locali e dalla loro maggiore difficoltà di ricorrere al finanziamento in deficit. Anche in questo caso la visione dominante deve per altro fare i conti con il caso delle grandi Confederazioni, in cui possono prodursi *shock* macroeconomici asimmetrici che richiederebbero autonomia nella politica di stabilizzazione regionale o strumenti compensativi *ad hoc* del Governo centrale: la questione, com'è noto, è stata al centro del dibattito sull'esproprio delle politiche fiscali e monetarie dei paesi membri attuata con la formazione dell'Unione economica e monetaria europea (una sintetica messa a punto, con i dati essenziali del problema è in Oecd, 1998).

Governo centrale e governi periferici dovrebbero dunque ripartirsi la funzione allocativa, sulla base dell'area, locale, regionale o nazionale su cui le politiche pubbliche esplicano i loro effetti, o, con visione più recente, adeguandosi al c.d. principio di sussidiarietà, due criteri la cui attuazione concreta è per altro tutt'altro che evidente e piuttosto indeterminata: si ricordi, dalla rassegna delle funzioni attuali degli Stati unitari e federali Ocse e Ue svolta nel paragrafo precedente, che il discrimine di fatto tra i due tipi di soggetti, quanto a funzioni esplicate, si risolve in un maggiore o minore grado di decentramento di legge e ordine, istruzione, sanità e trasporti. Tra giurisdizioni dello stesso livello dovrebbe invece valere il "principio di corrispondenza", sottolineato in particolare da Olson (1969), secondo cui la giurisdizione economica (=l'area degli effetti delle politiche) dovrebbe coincidere con quella amministrativa. Il "principio" è di per sé abbastanza ovvio, ma deve il suo rilievo al fatto che enfatizza la coincidenza tra politiche ed elettorato, dunque la responsabilizzazione politica e gestionale come elemento portante della desiderabilità del federalismo fiscale.

L'approccio tradizionale è sicuramente venato da molto buon senso, ma non manca di difficoltà, più di carattere fattuale che di ordine logico. E' ragionevole dubitare che le preferenze all'interno di ogni giurisdizione siano altamente omogenee, mentre l'osservazione della realtà suggerisce una ricorrente mancanza di corrispondenza tra giurisdizioni economiche ed amministrative. Le soluzioni proposte per superare queste difficoltà, come spesso accade nella teoria economica, perdono il pregio del buon senso, senza per questo risultare particolarmente efficaci. Si tratta di due proposte principali, in parte simili, qui richiamate in termini molto essenziali.

La prima è dovuta a Buchanan (1965 e, per una suggestiva messa a punto recente, 1999), secondo cui individui con analoghe preferenze si aggregerebbero volontariamente, dando vita a comunità omogenee. La seconda è quella di Tiebout (1956), secondo cui tale processo si realizzerebbe tramite il "voto con i piedi", ovvero con la migrazione della popolazione verso le aree nelle cui scelte di economia collettiva si riconosce maggiormente: verrebbe dunque meno la ritrosia a rivelare le preferenze tipica della tradizione Musgrave-Samuelson in materia di beni pubblici, ma, come già notato per la funzione distributiva, tali migrazioni potrebbero essere non bene accette dalle collettività di destinazione, determinando poco accettabili e discriminatorie situazioni di *zoning*. Soprattutto, la verifica con la realtà è ancora una volta piuttosto critica, sia quanto al supposto elevato grado di mobilità dei cittadini, sia rispetto all'evidenza che le giurisdizioni esistenti manifestino, come risultato dei processi di cui

sopra, elevata omogeneità di preferenze interne ed elevata disomogeneità verso l'esterno.

L'insoddisfazione così maturata per l'approccio "tradizionale" ha motivato la ricerca di altre giustificazioni della desiderabilità del federalismo fiscale, che si sono sviluppate principalmente lungo due linee di pensiero. La prima, e meno recente, è quella del "federalismo competitivo", dovuta originariamente ancora soprattutto a Buchanan (Brennan e Buchanan, 1980). L'esistenza di una molteplicità tanto più ampia di giurisdizioni, al limite la loro infinita replicabilità, determina una concorrenza fiscale tra esse che porterebbe all'utile risultato di scremare il Leviatano fiscale, cioè il preteso eccesso di intervento pubblico attivato non a vantaggio del benessere collettivo, ma della conservazione del potere politico. Ma, ancora una volta, non mancano le obiezioni, una superabile, un'altra meno.

L'obiezione superabile è che si presupporrebbe di nuovo un'elevata ed irrealistica mobilità dei cittadini tra le giurisdizioni e che queste ultime sono istituzionalmente date, difficilmente modificabili, tanto meno infinitamente replicabili. Il superamento dell'obiezione deriva dall'osservazione (soprattutto Salmon, 1987), secondo cui per attivare la competizione non si richiede necessariamente lo spostamento dei cittadini e la formazione di diverse e nuove giurisdizioni. Sono sufficienti i comportamenti elettorali, motivati dall'osservazione di quanto accade in giurisdizioni circostanti. Più difficile sembra una risposta all'obiezione secondo cui il federalismo competitivo si alimenta solo di efficienza e non anche di equità e che esso può instaurare una concorrenza conflittuale ed accorciare ulteriormente il già breve orizzonte temporale dei *policy maker*: e questo quando all'origine del *foedus* e nell'iniziale teorizzazione musgraviana gli elementi solidaristici tra collettività avevano svolto un ruolo assai rilevante, così che nella realtà si riscontrano casi di federalismo "cooperativo" in misura apparentemente superiore a quelli del modello competitivo. Si consideri, al rigurado, anche il proliferare di accorgimenti istituzionali, come i Parlamenti delle regioni, le conferenze delle giurisdizioni a diversi livelli e simili.

L'ultima, in ordine di tempo, riproposizione dei meriti del federalismo fiscale è quella del federalismo "funzionale", secondo cui giurisdizioni differenti darebbero corso alla creazione di enti monofunzionali (risorse idriche, energetiche, servizi per l'ambiente o per i trasporti e così via) associandosi a secondo dei casi con quelle giurisdizioni con cui hanno maggiore comunanza di preferenze o con cui possono raggiungere più elevati livelli di efficienza. Il singolo elettore sarebbe investito da un *pool* di funzioni diversamente organizzate, ma tutte riconducibili in ultima analisi alla giurisdizione di appartenenza. Il federalismo funzionale non manca di buoni argomenti: combina l'approccio tradizionale dell'accomodamento di preferenze diverse con la competizione per accordi più efficienti; supera il vincolo del principio di corrispondenza tra giurisdizione economica ed amministrativa. Nella realtà si assiste al proliferare di queste forme di collaborazione tra enti territoriali e la Svizzera viene spesso portata ad esempio (Casella e Frey, 1992): il primato spetterebbe a Glarau, con 442 accordi funzionali in essere. I limiti della proposta sono il rovescio dei suoi meriti. Le comunità territoriali si fondano sulle loro origini storiche e sui sentimenti di appartenenza che si sono consolidati nel tempo, ma poi organizzano secondo esigenze contingenti funzioni ed attività: in tutto questo la teoria economica non ha in effetti molto da dire.

## 2.2 Il finanziamento degli enti di governo decentrati

Le indicazioni della teoria economia sul grado desiderabile di federalismo fiscale e sulla configurazione delle giurisdizioni sono dunque piuttosto articolate e non prive di difficoltà, comunque non si sono rivelate storicamente così forti da indurre l'omologazione dell'articolazione verticale dell'intervento pubblico nei paesi sviluppati, in cui per lo più persistono i connotati della forma dello Stato scritti all'origine nella Costituzione politica. La teoria economica ha forse raggiunto qualche risultato più concludente, ma anch'esso problematico, riguardo ad un aspetto cruciale del federalismo fiscale, ovvero quello delle modalità di finanziamento degli enti di governo decentrati.

Ricordiamo, anzitutto, con una classificazione da libro di testo, che tale finanziamento può avvenire con due modalità principali: quella dei tributi (cui si aggiungono i proventi extratributari per la cessione a titolo oneroso dei servizi locali) e quella dei trasferimenti da parte di enti di governo superiori: nel primo caso si privilegiano obiettivi di autonomia, indipendenza e responsabilità degli enti decentrati, nel secondo esigenze di perequazione territoriale delle risorse disponibili e dei servizi erogabili, con l'accettazione di un certo paternalismo dell'ente superiore. A loro volta, i tributi possono consistere di entrate proprie, in applicazione del principio della separazione delle fonti, o nel riparto tra diversi livelli di governo di prelievi comuni a più di uno tra essi.

La separazione delle fonti, che implica tributi propri in via esclusiva per ogni tipo di giurisdizione, esalta l'autonomia fiscale degli enti periferici, ma impone una non facile ricerca delle imposte più adatte per ogni livello di governo e crea oneri amministrativi non lievi per gli enti di minore dimensione. Con il riparto di entrate comuni a più livelli di governo l'autonomia d'entrata degli enti territoriali diminuisce: la possibile competizione fiscale tra le giurisdizioni, ma anche la trasparenza della destinazione del prelievo tra governi. Se alla periferia non viene lasciata una certa discrezionalità nel determinare la propria sfera di imponibile e le proprie aliquote (addizionali e sovrimposte), il sistema (compartecipazioni) si avvicina molto a quello dei trasferimenti.

I tributi che meglio si prestano al finanziamento degli enti territoriali sarebbero anzitutto, secondo la teoria, quelli ispirati al principio del beneficio, ovvero prezzi fiscali in contropartita dei servizi ricevuti. Se si ritiene che la distribuzione di questi sia uniforme tra i cittadini e non si giudica positivamente lo svolgimento a livello locale della funzione redistributiva, si ricade nella *poll tax* che è costata il premierato alla Signora Thatcher. Nella realtà, l'applicazione del principio del beneficio incontra per altro severi limiti, come è del resto ben noto in letteratura (Steve, 1976): la difficoltà di individuare con precisione soggetti e aree avvantaggiati, la possibile presenza di esternalità, insuperabili vincoli di equità. Una tendenza recente nella finanza decentrata europea è tuttavia consistita proprio nell'aumento dei proventi per la cessione di beni e servizi, in qualche modo ascrivibile al principio del beneficio (Pola, 1999).

Passando al criterio della capacità contributiva, le imposte più adatte per la finanza periferica sarebbero quelle che presentano basi imponibili meno mobili, distribuite in maniera più uniforme possibile su tutto il territorio nazionale, che hanno un'elevato grado di trasparenza ed uno viceversa ridotto di esportabilità, spesso, ma non necessariamente, connesso con il fatto di non essere trasferibili in avanti. Questi requisiti sono quasi del tutto verificati dai prelievi immobiliari, non a caso molto diffusi



nella finanza periferica, ma che presentano ovvi limiti di gettito. I requisiti citati sono invece quasi del tutto assenti per le imposte sull'attività produttiva, anch'esse largamente utilizzate a livello territoriale, pure se attualmente talora in fase di recesso (*Gewerbesteuer* tedesca e *Taxe professionnelle* francese) e talora in fase di rilancio (Irap italiana). Vantaggi e svantaggi presentano invece sia le imposte sui redditi (più funzionali se il principio di residenza può essere reso concretamente operante, ma di norma non applicate autonomamente su base locale: la Svizzera è citata dalla letteratura internazionale come esempio di autonomia in quanto i comuni avrebbero poteri di determinare la base imponibile e non solo le aliquote di loro competenza) e quelle sui consumi, più adatte per grandi giurisdizioni tra cui l'entità dell'elusione dovuta agli acquisti transfrontalieri risulta modesta. Come si vede, non è facile individuare un insieme ampio di imposte che presentino i requisiti di desiderabilità indicati dalla teoria per la finanza decentrata, e questo contribuisce a spiegare perché essa di norma si organizzi su una pluralità di prelievi (Bosi, 1995).

Il ricorso a trasferimenti, per lo più da parte di enti superiori, si giustifica, come è noto, con tre classi di ragioni. Anzitutto, i trasferimenti dovrebbero compensare le esternalità positive dell'azione degli enti inferiori, altrimenti inefficienti in quanto sottodimensionate. Inoltre, i sussidi sono volti a sostenere l'offerta di beni ritenuti di merito dall'ente superiore, o per loro caratteristiche intrinseche, o per il fatto che se ne vuole garantire una diffusione uniforme sull'intero territorio (tipico il caso della sanità). Infine, i trasferimenti possono essere motivati da finalità perequative, ed avere cioè lo scopo di compensare la diversa dotazione di risorse proprie degli enti periferici, per evitare che quelli più poveri siano costretti ad imporre prezzi fiscali più elevati o a ridurre al di sotto del necessario l'offerta di servizi essenziali, i cui bisogni sono tendenzialmente simili in tutte le giurisdizioni.

La letteratura più consolidata sul federalismo fiscale ha dedicato notevole impegno ad analizzare le possibili varianti nella struttura dei trasferimenti ed i loro effetti sui comportamenti degli enti destinatari. Si è discusso anzitutto su quale fosse l'ammontare desiderabile dei trasferimenti da attivare, elevato secondo il federalismo cooperativo, ridotto secondo quello competitivo. Si è evidenziato il possibile incentivo ad una maggior spesa di trasferimenti alternativi a riduzioni di imposte (c.d. *flypaper effect*, su cui, tra gli altri e in particolare, Romer e Rosenthal, 1980). Si è raggiunta la conclusione che il comportamento degli enti locali sarà tanto più condizionato quanto più i trasferimenti sono specifici nella destinazione e condizionati (*matching*) nell'attribuzione ad una partecipazione al programma di spesa dell'ente destinatario, con risorse proprie. Di qui, in termini di *political economy*, la preferenza degli enti superiori per trasferimenti specifici e condizionati e quella degli enti inferiori per trasferimenti generici e non condizionati (*unmatching*).

Un'importanza particolare è stata attribuita anche allo studio dei trasferimenti perequativi. Tre sono state le principali aree di discussione. Anzitutto l'ammontare di tali trasferimenti: un'entità elevata tende a vanificare autonomia e sforzo tributario delle giurisdizioni; un livello più contenuto può imporre eccessive differenze nell'offerta di servizi. In secondo luogo si sono contrapposti i trasferimenti verticali (dall'ente superiore a quelli inferiori) a quelli orizzontali (tra giurisdizioni dello stesso livello). I primi si adattano meglio quando l'entità della perequazione da realizzare è elevata e comportano meno costi di transazione, ma rendono meno trasparente il passaggio di risorse dalle giurisdizioni ricche a quelle povere e quindi possono comportare un certo paternalismo dell'ente superiore ed un aumento delle spese: viceversa per i secondi. Di

fatto, nel concreto opera spesso un sistema misto, quale che ne sia il profilo istituzionale: ente superiore ed enti inferiori vengono comunque coinvolti, con procedure più o meno formalizzate, nella determinazione dell'ammontare e della ripartizione dei trasferimenti. Ultimo connotato, quello della commisurazione della perequazione, secondo una graduatoria di formule via via più complesse da attuare, ma dotate di maggiori capacità di incentivare l'efficienza degli enti destinatari: dal metro della *spesa storica* (= differenza tra spese effettive e entrate effettive), che induce all'aumento della spesa ed alla riduzione delle entrate proprie, a quello della *performance* (= fabbisogni standard-entrate effettive), che determina maggiore efficienza di spesa, ma non nelle entrate, a quello della *capacità fiscale* (= fabbisogni standard-entrate potenziali), che incentiva anche l'efficienza di entrata, a quello del *potenziale fiscale*, che incentiva in misura ancora maggiore lo sforzo fiscale degli enti locali, cui viene commisurato il trasferimento (per tutti, Bosi, 2000).

### **3. Il caso italiano attuale**

#### *3.1 Dal centralismo delle origini alle vocazioni federaliste*

La situazione italiana attuale, nei confronti del federalismo, o, almeno, del decentramento fiscale, deve la sua specificità al fatto che si tratta di uno stato unitario che si avvia verso un potenziamento dei poteri e dell'autonomia delle regioni e degli enti locali, piuttosto che di uno stato ad origine federale che intende regolare i rapporti tra centro e periferia, come per lo più è avvenuto nell'esperienza storica. E' in corso un processo di qualche rilievo di trasferimento di competenze agli enti periferici e soprattutto di attribuzione ad essi di una maggiore autonomia dal lato delle entrate. Si può ipotizzare un futuro di ulteriore e più ampio federalismo politico e fiscale, anche se non di una vera e propria rifondazione in senso confederale della forma dello Stato. L'intera vicenda esemplifica in più parti aspetti salienti dello stato attuale a livello internazionale del federalismo fiscale, nonché delle indicazioni della teoria, esaminate ai paragrafi precedenti.

L'origine costituzionale dello Stato italiano moderno è quella di uno Stato fortemente unitario (non a caso si parla correntemente di "unificazione" o di "Stato unitario" per riferirsi alla nazione nata nel 1861), sia perché si è realizzata per effetto della conquista progressiva delle altre regioni da parte del nucleo iniziale del Regno sabauda, sia perché l'ordinamento istituzionale e amministrativo di partenza ricalcava da vicino il modello della centralizzazione napoleonica e il relativo apparato legislativo, direttamente ricopiato da quello francese, tanto inviso a de Tocqueville, che vi vedeva la negazione della vera democrazia, a suo dire quella localista americana. E fortemente unitario lo Stato italiano restò anche nei decenni successivi. Prima proprio per contrastare il revanscismo dei previgenti poteri locali, poi per effetto del centralismo fascista.

La Costituzione repubblicana del 1947 (Beretta 1988), confermò il carattere unitario dello Stato, pur affermando che si dovevano promuovere le autonomie locali, uno dei tanti compromessi tra sinistra (centralista) e forze cattoliche e liberali (autonomiste). Si introdusse il nuovo livello intermedio delle regioni, dotate di funzioni non irrilevanti e per cui era prevista una certa autonomia tributaria, che doveva essere attuato entro il 1948. In realtà si attese fino al 1970, in quanto nel frattempo si erano invertite le

preferenze tra sinistra e centro cattolico e liberale, che temeva in particolare il coagularsi di un contropotere forte ad opera delle regioni “rosse” del centro e di alcune del nord. L’Assemblea costituente negò per altro l’opportunità di concedere agli enti periferici, a quelli locali in particolare, un grado elevato di autonomia tributaria, argomentando che altrimenti si sarebbero violate ragioni di equità, che esigevano di non addossare alle aree più povere costi pro-capite proporzionalmente più elevati per i servizi locali, o di ridurre la fornitura di questi.

Con gli anni ’70 si affermarono spinte contrastanti. Nel 1970 vennero avviate le regioni a statuto ordinario, dotate di principio delle non irrilevanti funzioni costituzionali (agricoltura e territorio, formazione professionale e, soprattutto, sanità), ma la loro operatività autonoma fu a lungo ridotta e il finanziamento fu deferito principalmente a trasferimenti dal centro, così come divenne prevalentemente derivata anche la finanza di comuni e province, dopo la riforma tributaria del 1972. Le ragioni di questa scelta non si basarono per altro sugli argomenti di carattere distributivo avanzati dalla Costituente, ma piuttosto sulla considerazione, già accennata, che lo stato centrale poteva meglio esercitare le funzioni redistributive e di stabilizzazione allora tenute in grande considerazione (Pedone, 1999), e sulla constatazione che la dimensione dei servizi locali era nel frattempo in tendenziale aumento, col prodursi di esternalità rispetto alle giurisdizioni politiche e di economie di scala; infine, non sarebbe stato economico duplicare gli apparati tributari, visto anche il malfunzionamento allora esistente in quelli locali. Fino agli inizi degli anni ’80, la quota di tributi propri sul totale delle entrate di regioni ed enti locali restò quindi complessivamente molto modesta, al di sotto del 10%.

La reazione al centralismo comincia e si sviluppa verso la metà degli anni ’80. Le ragioni sono in parte riconducibili alle vocazioni autonomiste già ricordate per l’insieme dei paesi europei. Nel caso italiano si aggiungono altri tre fattori specifici: la diffusa convinzione che una disarticolazione dello Stato centrale avrebbe potuto avere una funzione catartica della grave crisi politica ed istituzionale in atto, sollecitando nuove forme di partecipazione e di autogoverno; le dimensioni raggiunte dalla spesa degli enti periferici, il 25% circa di quella pubblica totale; la situazione di irresponsabilità finanziaria propria di tali enti, causata dalla scissione della titolarità del prelievo (centrale) da quella della spesa (locale).

Ai motivi specifici che giustificavano una svolta nel senso del decentramento si opponevano per altro obiezioni non irrilevanti ed anch’esse specifiche del caso italiano, che inducevano alla prudenza nella modifica dello *statu quo* (Fausto, 1996): il profondo dualismo del paese, con un rapporto di quasi tre ad uno tra il reddito pro-capite delle regioni più ricche del nord e quello delle aree più povere del Mezzogiorno; la carenza di tradizioni autonomiste e la scarsa qualità della classe politica e burocratica periferica, specie nelle regioni; una vocazione al centralismo ed al dirigismo difficili da sradicare, specie quanto alle esigenze di trasferire risorse umane e materiali dal governo centrale a quelli periferici (Fossati, 1999).

Dopo alcuni prodromi negli anni ’80 (Bosi, 2000 e Liberati, 1999), la spinta al decentramento comincia a concretizzarsi nel decennio successivo. Si formano però due punti di vista principali, tra cui si impone una scelta (per la dicotomia che segue, Bernardi, 1999). Il primo modello di riferimento, che si può definire del *federalismo fiscale forte*, si richiama all’esperienza storica degli Stati confederali e alla lunga tradizione del pensiero localista, da de Tocqueville ai contemporanei ricordati in precedenza (per tutti, Brosio, 1996). L’attuazione di questo modello richiederebbe

trasformazioni dirompenti dello *statu quo* istituzionale italiano: la rifondazione dello Stato come patto tra enti territoriali, una rilevante estensione dell'ambito spaziale e funzionale delle regioni, una finanza periferica basata in prevalenza su tributi propri, esclusivi, autonomi e trasparenti, per ogni livello di governo.

Il secondo modello può essere intitolato al *federalismo della responsabilità gestionale*, volto principalmente ad aumentare responsabilità gestionale e controllo politico dal basso, unificando in particolare la citata scissione esistente tra decisioni centrali di entrata e periferiche di spesa (per tutti, Giarda, 1995). Gli adattamenti richiesti nello *statu quo* istituzionale sono assai più contenuti di quelli previsti dal modello precedente: non si impone un nuovo patto costituzionale di rifondazione dello Stato, mentre i confini e le funzioni delle giurisdizioni non debbono necessariamente essere rivisti in termini radicali. Si richiede un elevato grado di autonomia finanziaria, che tuttavia non esige di essere necessariamente alimentata solo con tributi propri, ma anche con la compartecipazione a quelli erariali che gravano sugli imponibili locali (ancora Bosi, 1995). Divergenze nell'offerta di servizi o nel prelievo locale sono ammesse, ma, per evitare squilibri eccessivi, deve operare un sistema perequativo. Gli enti sono tenuti al rispetto di rigidi vincoli di bilancio.

La strada prescelta è stata nettamente orientata nel senso del *federalismo della responsabilità gestionale*. Al *federalismo forte* si sono evidentemente attribuiti effetti dirompenti ed imprevedibili del quadro istituzionale ed il rischio di eccessiva frammentazione e di possibile degrado dell'offerta pubblica. Queste preoccupazioni, con quella di non creare squilibri contabili, sono prevalse, rispetto al timore di dar corso ad un processo forse di limitata progettualità e di scarse attrattive politiche.

Le funzioni delle Regioni e degli enti locali non sono state quindi allargate in misura molto significativa. Tentativi di operare in questo senso con revisioni costituzionali, specie per le regioni, sono ripetutamente abortiti in Parlamento e non erano particolarmente radicali (ancora Bernardi, 1999). È stato avviato dal ministro Bassanini un processo di decentramento amministrativo a cascata, dallo stato alle regioni e da queste agli enti locali, che però è in corso con ritardi ed incertezze e che non coinvolge più del 2-3% della spesa pubblica e dell'1-2% del pubblico impiego.

Assai maggiore è stato il trasferimento di risorse proprie agli enti periferici. Lo si è perseguito con un modello non privo di una sua razionalità, almeno *ex post*, costituito anzitutto dall'adozione ed attribuzione di un rilevante tributo proprio a ciascuno dei due principali livelli di governo territoriale, istituendo dapprima (1993) un'imposta sul patrimonio immobiliare (Ici) a favore dei comuni, e poi (1998) una sulle attività produttive (Irap) destinata alle regioni, quest'ultima in sostituzione dei previgenti contributi sanitari e finalizzata anche a rendere più neutrale il prelievo sulle imprese, con la contemporanea abrogazione di alcuni prelievi gravanti specificamente sull'utile e sul patrimonio netto. Al tributo proprio di base si sono poi aggiunte compartecipazioni a tributi erariali, in particolare un'addizionale tra lo 0,5 e l'1,0% dell'imposta sul reddito (Irpef) a favore delle regioni, ed una analoga fino allo 0,5% per i comuni. Regioni, province e comuni si sono infine viste trasferire una serie di altre compartecipazioni e attribuire tributi minori o di scopo, sino a raggiungere un finanziamento tributario pari a circa il 70% per le regioni e al 60% per i comuni.

L'ultimo passaggio del processo descritto è stata l'emanazione del D.l.vo del 18/02/2000, in attuazione di una delega inserita in un disegno di legge collegato alla Legge finanziaria per il 1999, con cui si è compiuto il processo di complessiva indipendenza finanziaria delle regioni a statuto ordinario, per quanto riguarda le

funzioni in atto o in fase di decentramento. Il provvedimento (Giarda, 2000) ha determinato, a partire da 2001, l'abolizione di tutti i trasferimenti statali alle regioni, compreso il residuo Fondo sanitario nazionale, nonché dei preesistenti vincoli di destinazione delle entrate, alla spesa sanitaria in particolare, che assorbe l'80% circa delle risorse regionali. Come risulta dalla Tabella 3, i trasferimenti soppressi sono stati sostituiti da una compartecipazione del 25,7% al gettito regionale dell'Imposta sul valore aggiunto (Iva), da una maggiorazione di 0,4 punti della compartecipazione all'Irpef e da una di lieve ammontare a quella sull'imposta sulla benzina.

Il passaggio cruciale della nuova struttura di finanziamento è costituito dalla compartecipazione all'Iva, e non solo per le sue dimensioni quantitative (circa 36.000 miliardi). Con essa, infatti si attua il meccanismo di perequazione delle risorse proprie regionali, secondo il modello della capacità fiscale, integrato dalla considerazione dei fabbisogni sanitari e di altri correttivi minori, meccanismo destinato ad andare a regime progressivamente, sostituendo gradualmente una iniziale, inevitabile ripartizione secondo il criterio della spesa storica. I tributi propri (comprese le compartecipazioni all'Irpef ed all'accisa sulla benzina) delle regioni a statuto ordinario sono infatti stimati per il 2001 in quasi 78.000 miliardi di lire (Tabella 4), di cui l'Irap rappresenta la parte del tutto prevalente (72,5% circa). In termini pro-capite si tratta per altro di entrate fortemente sperequate, con un rapporto di circa 3 a 1 tra la regione più ricca (la Lombardia) e quella più povera (la Calabria). Rispetto al valore medio nazionale, la Lombardia ha un'eccedenza del 40% circa, la Calabria un deficit di oltre il 50%. La sperequazione è attribuibile principalmente all'Irap (3,5 a 1) ed all'addizionale Irpef (3,7 a 1) che da questo punto di vista confermano dunque di non essere imposte molto adatte al federalismo fiscale, almeno nella situazione italiana.

L'Iva virtualmente attribuibile ad ogni Regione, sulla base della ripartizione territoriale dei consumi nazionali, determinerebbe a sua volta situazioni di attivo nelle regioni ricche del nord e di insufficienza di risorse in quelle povere del sud, in aggiunta a quelle appena indicate per le altre risorse. Le eccedenze dei proventi Iva vengono quindi sottratte alle regioni in attivo e trasferite a quelle in passivo, così che i proventi delle entrate risultino a regime perequati al 90% (ovvero: passaggio dalla citata differenza pro-capite di 3 a 1 ad una non maggiore del +/- 10% rispetto alla media nazionale), come si può osservare dalla Tabella 5: il rapporto tra le risorse perequate della Lombardia e quelle della Calabria scende ad un valore di 1,1, e le differenze rispetto alla media nazionale si riducono rispettivamente a circa il +4% ed al -5%.

La Tabella 6 visualizza in modo più trasparente i trasferimenti dell'Iva, inizialmente ripartita, come visto, secondo i consumi e poi appunto redistribuita tra regioni in eccedenza e regioni in deficit. Come si può notare, non solo la Lombardia, ma tutte le regioni del centro-nord (escluse Liguria e Umbria) cedono risorse a favore di quelle del sud, che ne percepiscono per un'entità dipendente dal grado di carenza pro-capite e dalla dimensione. Si può anche sottolineare che l'Iva redistribuita è circa un terzo di quella complessivamente attribuita alle regioni, e poco più dell'11% delle risorse totali (Iva compresa). Il confronto tra la ripartizione dell'Iva secondo la distribuzione regionale della spesa storica e quella conseguente ai nuovi criteri di perequazione (sempre Tabella 6) non mostra eccessive differenze: tali criteri sono quindi stati calibrati secondo principi razionali, attenti però politicamente a non alterare eccessivamente la graduatoria di entrate acquisita dalle regioni. Un risultato simile (Tabelle 7 e 8) si ottiene simulando la dinamica delle entrate regionali sino al termine del lungo periodo di transizione (2013): le risorse totali sono superiori con il nuovo regime, ma solo del

5,7%; la graduatoria relativa nella disponibilità di ciascuna regione non è alterata in misura significativa; diminuisce per altro, specie per le regioni più ricche e per effetto dell'eliminazione dei vincoli di destinazione, il peso della sanità che resta per altro la funzione di gran lunga prevalente e di norma non perde più del 5%.

Il grado di perequazione attivato è dunque piuttosto elevato, anche se va considerato che si tratta di risorse prevalentemente destinate al finanziamento di una spesa essenziale e tendenzialmente uniforme come quella sanitaria. A regime, come si è visto, tutte le regioni avranno un vantaggio rispetto alla legislazione previgente, ma solo perché la dinamica delle nuove entrate segue automaticamente quella del prodotto nazionale. Si è anche rilevato che i differenziali attuali di spesa complessiva e pro-capite non verranno alterati in misura significativa. Si tratta dunque di una riforma del tipo di quelle preconizzate dal principe di Salina nel *Gattopardo*? Sicuramente non si tratta di federalismo fiscale, come ammette lo stesso Governo. Le competenze regionali restano quelle attuali, l'autonomia di manovra delle nuove entrate tributarie è limitata, la perequazione, come detto, è elevata, l'insieme dei prelievi è per lo più costituito da opache compartecipazioni e tributi propri poco trasparenti (come l'Irap in particolare), e ciò secondo i desideri dei politici regionali e locali, che hanno preteso a gran voce di non farsi carico di una maggiore visibilità tributaria: siamo dunque molto lontani dalla teoria, da quella del federalismo competitivo in particolare. Vi è per altro una maggior responsabilizzazione finanziaria degli enti, che può incentivare un uso più efficiente delle risorse e si dà un qualche margine di autonomia impositiva. Sul piano più strettamente tecnico sollevano dubbi specifici la complessità del sistema perequativo, la lunghezza all'italiana (12 anni) del periodo di transizione, la garanzia che siano offerte prestazioni sanitarie adeguate, una volta rimossi i vincoli sulla destinazione delle entrate e sull'impiego della spesa, e prefigurato un controllo centrale sulla qualità e quantità dei servizi resi, un sistema di monitoraggio tanto ambizioso quanto privo di precedenti di successo, anche in paesi con tradizioni amministrative e abitudini federali ben superiori a quelle italiane (Canada).

In conclusione il percorso fin qui compiuto e da compiere nel futuro prevedibile dal decentramento, più che dal federalismo in senso proprio, fiscale italiano si è svolto lungo una direzione di non grande *appeal* politico, ma ha costituito una tappa ragionevole, dato lo stato generale dell'arte e le specificità della situazione italiana, così come li abbiamo entrambi illustrati. Certo si tratta di un cammino che sembra ancora una volta confermare in pieno, per dirla con Musgrave (Buchanan e Musgrave, 1999), che *"it would be nice, by way of concluding, to prescribe the optimal fiscal structure in its spatial setting. Unfortunately, this cannot be done. While there are principles of efficiency and equity to be considered, historical and political settings enter and exert a decisive influence. The degree of closeness into which jurisdictions are prepared to entry is only in part, and perhaps in small part, a matter of economics"*.

## Riferimenti bibliografici

BERETTA S., 1998, "La Costituzione economica: genesi e principi", in *Il Politico*.

BERNARDI L., 1999, "Note sul costituzionalismo economico della Bicamerale", in *Quaderni di ricerca del Dipartimento di economia pubblica e territoriale*, Università di Pavia. 1/1999.

BIRD R. M., 1999, *Rethinking Subnational Taxes: a New Look at Tax Assignment*, IMF Staff Papers, WP/99/165, Washington, IMF.

BOSI P., 1995, "Regionalismo fiscale e autonomia tributaria: l'emersione di un modello di consenso", in *Rassegna tributaria*.

BOSI P., 2000, *Lezioni di scienza delle finanze*, 2a ed., Bologna, Il Mulino.

BRENNAN G., BUCHANAN J.M., 1980, *The Power to Tax. The Analytical Foundations of a Fiscal Constitutions*, Cambridge, CUP.

BROSIO G., 1996, "Federalismo politico e federalismo fiscale", in GIARDINA E., OSCULATI F., REY M. (a cura di), *Federalismo*, Milano, FrancoAngeli.

BUCHANAN J.M., 1965, "An Economic Theory of Clubs", in *Economica*, n. 32.

BUCHANAN J.M., MUSGRAVE R.A., 1999, *Public Finance and Public Choice*, Cambridge, Mass., The Mit Press.

CASELLA A., FREY B. S., 1992, "Federalism and Clubs: Towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions", in *European Economic Review*, n. 36.

DAFFLON B., 1999, "Fiscal Federalism in Switzerland: A Survey of Constitutional Issues, Budget Responsibility and Equalisation", in FOSSATI A. e PANELLA G. (a cura di), *Fiscal Federalism in the European Union*, London and New York, Routledge.

FAUSTO D., 1996, "Il federalismo fiscale: un falso rimedio nel caso italiano", in *Economia delle scelte pubbliche*.

FOSSATI A., 1999, "Toward Fiscal Federalism in Italy", in FOSSATI A. e PANELLA G. (a cura di), *Fiscal Federalism in the European Union*, London and New York, Routledge.

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

GIARDA P.D., 2000, *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, Roma, Ministero del Tesoro, mimeo.

LIBERATI P., 1999, *Il federalismo fiscale. Aspetti teorici e pratici*, Milano, Hoepli.

MUSGRAVE R. A., 1969, *Fiscal Systems*, New Haven and London, Yale University Press.

OATES W.E., 1972, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.

OECD, 1998, *Fiscal Policy Issues in the Euro Area*, in “Oecd Economic Outlook”, n. 1.

OLSON M., 1969, “The Principle of ‘Fiscal Equivalence’: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government”, in *American Economic Review P. & P.*

PAULY M. V., 1973, “Income Redistribution as Local Public Good”, in *Journal of Public Economics*, n. 2.

PEDONE A., 1999, “Il sistema tributario italiano tra le due riforme”, in *Economia italiana*.

POLA G., 1999, “A Comparative View of Local Finance in EU Member Countries: Are there Any Lesson to Be Deawn?”, in FOSSATI A. e PANELLA G. (a cura di), *Fiscal Federalism in the European Union*, London and New York, Routledge.

REBBA V., 2000, *Il federalismo fiscale*, lezioni al dottorato in Finanza pubblica, Pavia, Dept, mimeo.

ROMER T., ROSENTHAL H., 1980, “An Istitutional Theory of the Effects of Intergovernmental Grants”, in *National Tax Journal*, n. 33.

SALMON P., 1987, “Decentralization as an Incentive Scheme”, in *Oxford Review of Economic Policy*, n. 3.

STEVE S., 1976, *Lezioni di Scienza delle finanze*, Padova, Cedam, 6a ed.

TIEBOUT C. M., 1956, “A Pure Theory of Local Government Expenditures”, in *Journal of Political Economy*, n. 64.



**Tabella 1 : Ripartizione del gettito tra livelli di governo nei paesi OCSE in % del gettito totale (\*)**

	Governo centrale o federale			Stati			Governi locali		
<b>Paesi federali</b>	1975	1985	1996	1975	1985	1996	1975	1985	1996
Australia	80,1	81,4	77,5	15,7	14,9	19,2	4,2	3,7	3,4
Austria	51,7	48,9	50,5	10,6	13,1	10,1	12,4	10,7	10,8
Belgio (**)	63,4	61,0	35,0	0,0	0,0	22,7	4,7	5,0	5,2
Canada	47,6	41,2	40,0	32,5	36,0	34,4	9,9	9,3	9,3
Germania	33,5	31,6	29,5	22,3	22,0	22,0	9,0	8,9	7,3
Svizzera	27,3	28,7	27,4	24,0	22,6	20,0	19,5	16,7	15,2
Stati Uniti	45,4	42,1	43,0	19,5	20,2	19,6	14,7	12,6	12,7
<i>Media non ponderata</i>	49,9	47,8	43,3	17,8	18,4	21,1	10,6	9,6	9,1
<b>Paesi unitari</b>									
Danimarca	68,5	68,5	65,4				29,8	28,3	31,1
Finlandia	56,6	55,8	50,2				23,6	22,4	22,6
Francia	51,2	47,2	45,5				7,6	8,7	10,3
Grecia	67,1	62,5	69,0				3,4	1,3	1,3
Islanda	81,3	81,4	80,3				18,7	18,6	19,7
Irlanda	77,4	82,1	84,4				7,3	2,3	2,3
Italia	53,2	62,3	61,5				0,9	2,3	5,0
Giappone	45,4	43,7	38,8				25,6	26,0	24,7
Lussemburgo	63,5	67,0	66,9				6,6	6,6	6,7
Olanda	58,9	51,9	56,1				1,2	2,4	2,9
Nuova Zelanda	92,3	93,5	94,5				7,7	6,5	5,5
Norvegia	50,6	59,7	59,5				22,4	17,7	18,4
Portogallo	65,4	70,6	66,7				0,0	3,5	5,7
Spagna	48,2	47,8	50,7				4,3	11,2	13,4
Svezia	51,3	54,1	45,4				29,2	30,4	31,6
Gran Bretagna	70,5	69,3	76,3				11,1	10,3	3,8
<i>Media non ponderata</i>	62,6	63,6	63,2				12,5	12,4	12,8

(\*) La differenza tra 100 e la somma delle percentuali di riga costituisce la parte di gettito erogata direttamente ai fondi di sicurezza sociale. (\*\*) Stato federale dal 1990.

Fonte: Revenue Statistics 1965-1997, OCSE (1998), da Liberati (1999)

**Tabella 2: Gettito tributario per livelli di governo nei paesi OCSE (\*) (in % del PIL)**

	Governo centrale o federale			Stati			Governi locali		
<b>Paesi federali</b>	1975	1985	1996	1975	1985	1996	1975	1985	1996
Australia	22,0	24,5	24,1	4,4	4,5	6,0	1,2	1,1	1,0
Austria	19,5	20,7	22,2	4,1	5,7	4,4	4,6	4,6	4,8
Belgio (**)	26,3	28,6	16,2	0,0	0,0	10,5	1,9	2,4	2,4
Canada	15,8	13,6	14,8	10,7	12,0	12,7	3,3	3,0	3,3
Germania	7,7	12,1	11,3	8,0	8,4	8,5	3,3	3,3	2,8
Svizzera	12,1	8,8	9,5	6,7	6,9	7,0	5,4	5,1	5,3
Stati Uniti		11,0	12,3	5,1	5,3	5,6	3,9	3,3	3,7
<i>Media non ponderata</i>	16,5	17,0	15,8	6,5	7,1	7,8	3,4	3,3	3,3
<b>Paesi unitari</b>									
Danimarca	28,4	33,6	34,1				12,2	13,9	16,2
Finlandia	21,4	22,7	24,2				8,9	9,1	10,8
Francia	18,9	20,9	20,7				2,7	3,8	4,7
Grecia	17,1	21,9	28,0				0,9	0,4	0,5
Islanda	24,1	23,1	26,0				5,4	5,3	6,4
Irlanda	23,3	30,0	28,4				2,2	0,8	0,8
Italia	14,0	21,5	26,6				0,2	0,8	2,1
Giappone	9,6	12,1	11,0				5,3	7,2	7,1
Lussemburgo	24,7	31,2	29,8				2,5	3,1	3,0
Olanda	25,4	22,7	24,3				0,5	1,1	1,2
Nuova Zelanda	28,6	31,5	33,8				2,4	2,1	1,9
Norvegia	20,3	25,9	24,4				9,0	7,6	7,6
Portogallo	14,0	19,5	23,3				0,0	0,9	2,0
Spagna	9,4	13,7	17,1				0,9	3,2	4,5
Svezia	22,3	27,2	23,6				12,6	15,1	16,4
Gran Bretagna	24,9	26,0	27,5				3,9	3,8	1,4
<i>Media non ponderata</i>	20,4	24,0	25,2				4,4	4,9	5,4

(\*) Inclusi i contributi di sicurezza sociale direttamente percepiti dai livelli di governo. Sono escluse le contribuzioni ai fondi di sicurezza sociale. (\*\*) Stato federale dal 1990.

Fonte: Revenue Statistics 1965-1997, OCSE (1998), da Liberati (1999)

**Tabella 3: Trasferimenti statali soppressi e nuovi tributi propri anno 2001**

	a	b	c=a+b	d	e	f=c-d-e	g=d+e+f
	FSN 2001	Altri trasf. aboliti	Totale	add. Irpef 0,4%	benzina 8¢	Comp. IVA (spesa storica)	totale
PIEMONTE	2591	294	2884	400	17	2.467	2.884
LOMBARDIA	1064	202	1266	950	34	281	1.266
VENETO	2419	112	2531	387	19	2.125	2.531
LIGURIA	1840	233	2073	133	6	1.935	2.073
EMILIA-ROMAGNA	2066	179	2245	395	18	1.833	2.245
TOSCANA	2802	211	3012	285	16	2.711	3.012
MARCHE	1091	133	1224	100	6	1.118	1.224
UMBRIA	933	130	1063	54	3	1.005	1.063
LAZIO	2417	619	3036	354	21	2.661	3.036
ABRUZZO	1439	242	1681	67	5	1.609	1.681
MOLISE	406	153	559	13	1	544	559
CAMPANIA	7058	1118	8176	204	13	7.959	8.176
BASILICATA	677	292	969	23	1	944	969
PUGLIA	4748	756	5504	161	11	5.332	5.504
CALABRIA	2615	881	3496	59	6	3.432	3.496
<b>TOTALE RSO</b>	<b>34166</b>	<b>5555</b>	<b>39720</b>	<b>3587</b>	<b>176</b>	<b>35.958</b>	<b>39.720</b>

Fonte: Giarda (2000)

**Tabella 4: Gettito dei Tributi propri delle regioni anno 2001**

	Valori assoluti					Valori procapite				
	Irap	Benzina 250 lire	add. Irpef 0,9%*	Tassa auto	Totale	Irap	Benzina 250 lire	add. Irpef 0,9%*	Tassa auto	Totale
PIEMONTE	5709	539	900	768	7916	1331	126	210	179	1846
LOMBARDIA	15102	1065	2139	1710	20016	1673	118	237	189	2217
VENETO	6110	585	871	891	8457	1362	130	194	198	1885
LIGURIA	1688	192	298	251	2429	1034	117	183	154	1488
EMILIA-ROMAGNA	5911	550	888	805	8153	1493	139	224	203	2059
TOSCANA	4271	501	642	633	6047	1211	142	182	179	1714
MARCHE	1602	185	226	260	2272	1100	127	155	179	1561
UMBRIA	782	106	122	167	1177	939	127	147	200	1414
LAZIO	7212	647	796	847	9502	1372	123	152	161	1808
ABRUZZO	1018	143	151	208	1520	797	112	118	163	1190
MOLISE	216	27	30	45	318	657	81	92	136	966
CAMPANIA	3198	396	460	534	4587	552	68	79	92	792
BASILICATA	371	47	52	81	551	610	77	86	134	907
PUGLIA	2280	341	362	308	3291	558	84	89	75	805
CALABRIA	995	174	132	228	1529	482	84	64	110	741
<b>TOTALE RSO</b>	<b>56466</b>	<b>5497</b>	<b>8070</b>	<b>7735</b>	<b>77768</b>	<b>1161</b>	<b>113</b>	<b>166</b>	<b>159</b>	<b>1599</b>

Fonte: Giarda (2000)

**Tabella 5: Perequazione della capacità fiscale**

	valori assoluti			valori procapite		media nazionale pari a 100	
	a	b	c=a+b	d=a procapite	e=c procapite		
	Totale gettito dei tributi propri	Perequazione capacità fiscale	Totale risorse perequate	Totale gettito dei tributi propri pc	Totale risorse perequate pc	Totale gettito dei tributi propri media Rso pari a100	Totale risorse perequate media Rso pari a 100
PIEMONTE	7916	-953	6964	1846	1624	115%	102%
LOMBARDIA	20016	-5019	14998	2217	1661	139%	103,9%
VENETO	8457	-1152	7305	1885	1628	118%	102%
LIGURIA	2429	164	2593	1488	1588	93%	99%
EMILIA-ROMAGNA	8153	-1639	6515	2059	1645	129%	103%
TOSCANA	6047	-363	5684	1714	1611	107%	101%
MARCHE	2272	50	2322	1561	1595	98%	100%
UMBRIA	1177	139	1316	1414	1581	88%	99%
LAZIO	9502	-988	8514	1808	1620	113%	101%
ABRUZZO	1520	470	1991	1190	1558	74%	97%
MOLISE	318	187	505	966	1536	60%	96%
CAMPANIA	4587	4209	8796	792	1519	50%	95%
BASILICATA	551	379	930	907	1530	57%	96%
PUGLIA	3291	2920	6211	805	1520	50%	95%
CALABRIA	1529	1596	3125	741	1513	46%	95%
<b>TOTALE RSO</b>	<b>77768</b>	<b>0</b>	<b>77768</b>	<b>1599</b>	<b>1599</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Giarda (2000)

**Tabella 6: Compartecipazione IVA: concorso alla solidarietà e fondo perequativo nazionale rispetto alla spesa storica - anno 2001 -**

	a	b	c	d=a+b+c
	Compart. IVA consumi CIVA(i)	Concorso alla solidarietà interregionale QRS(i)	Fondo di perequazione nazionale FOCOM (i)	Spesa storica* T(i)
PIEMONTE	3335	-868		2467
LOMBARDIA	7543	-7261		281
VENETO	3669	-1544		2125
LIGURIA	1420		515	1935
EMILIA-ROMAGNA	3513	-1680		1833
TOSCANA	2803	-92		2711
MARCHE	1179	-62		1118
UMBRIA	603		402	1005
LAZIO	3858	-1197		2661
ABRUZZO	867		742	1609
MOLISE	192		352	544
CAMPANIA	3106		4853	7959
BASILICATA	312		632	944
PUGLIA	2373		2959	5332
CALABRIA	1183		2249	3432
<b>TOTALE RSO</b>	<b>35958</b>	<b>-12704</b>	<b>12704</b>	<b>35958</b>

\*Trasferimenti soppressi al netto dei nuovi tributi propri

**Tabella 6 bis: Compartecipazione IVA: concorso alla solidarietà e fondo perequativo nazionale rispetto ai nuovi criteri - anno 2001 –**

	a	b	c	d=a+b+c
	Compart. IVA consumi CIVA(i)	Concorso alla solidarietà interregionale QRS(i)	Fondo di perequazione nazionale FOCOM (i)	Nuovi criteri C(i)
PIEMONTE	3335	-741		2594
LOMBARDIA	7543	-6736		806
VENETO	3669	-1595		2074
LIGURIA	1420	0	556	1976
EMILIA-ROMAGNA	3513	-1665		1849
TOSCANA	2803	-53		2750
MARCHE	1179		230	1409
UMBRIA	603		419	1022
LAZIO	3858	-1380		2478
ABRUZZO	867		771	1639
MOLISE	192		366	559
CAMPANIA	3106		4278	7384
BASILICATA	312		638	950
PUGLIA	2373		2988	5362
CALABRIA	1183		1923	3106
<b>TOTALE RSO</b>	<b>35958</b>	<b>-12170</b>	<b>12170</b>	<b>35958</b>

Fonte: Giarda (2000)

**Tabella 7: Totale risorse regioni - Legislazione vigente anno 2013 crescita uniforme**

	a	b	c	d	e=b+c+d	m=a/e
	Sanità	FSN	Altri trasferimenti	Tributi propri	Totale risorse	Peso sanità su totale risorse
PIEMONTE	12.567	3.184	372	11.331	14.888	84,4%
LOMBARDIA	26.003	1.387	256	28.758	30.401	85,5%
VENETO	12.850	2.886	142	12.166	15.195	84,6%
LIGURIA	5.274	2.472	296	3.461	6.229	84,7%
EMILIA-ROMAGNA	12.157	2.480	227	11.698	14.404	84,4%
TOSCANA	10.599	3.606	267	8.682	12.554	84,4%
MARCHE	4.085	1.475	168	3.273	4.916	83,1%
UMBRIA	2.542	1.257	165	1.692	3.114	81,6%
LAZIO	14.577	3.011	785	13.792	17.589	82,9%
ABRUZZO	3.623	1.957	307	2.189	4.453	81,4%
MOLISE	935	583	194	459	1.236	75,7%
CAMPANIA	15.095	9.877	1.418	6.604	17.899	84,3%
BASILICATA	1.536	931	370	796	2.097	73,2%
PUGLIA	10.803	7.054	959	4.714	12.727	84,9%
CALABRIA	5.264	3.649	1.117	2.213	6.980	75,4%
<b>TOTALE RSO</b>	<b>137.910</b>	<b>45.811</b>	<b>7.044</b>	<b>111.827</b>	<b>164.683</b>	<b>83,7%</b>

Tasso di crescita sanità = 3% annuo

Tasso di crescita altri trasferimenti e ex-fondo perequativo 2% annuo

Tasso di crescita FSN tc tasso di crescita totale sanità +3% annuo

Tasso di crescita tributi propri = 3,5% annuo

Fonte: Giarda (2000)



**Tabella 8: Totale risorse regioni - Legislazione modificata anno 2013 crescita uniforme**

	a	b	c	d	e	f	g=b+c+d+e+f	h=a/g
	Sanità	Sanità di cui IRCS•	Compartecip. Iva CIVA(i)	Concorso solidarietà QRS(i)	Fondo perequativo FOCOM (i)	Tributi propri	Totale risorse	Peso sanità su totale risorse
PIEMONTE	12567	20	5040	-1154	0	11962	15867	79,2%
LOMBARDIA	26003	1260	11397	-10173	0	30246	32730	79,4%
VENETO	12850	0	5545	-2407	0	12779	15917	80,7%
LIGURIA	5274	7	2146	0	805	3670	6628	79,6%
EMILIA-ROMAGNA	12157	80	5309	-2562	0	12320	15147	80,3%
TOSCANA	10599	6	4235	-117	0	9137	13261	79,9%
MARCHE	4085	67	1782	0	340	3433	5622	72,7%
UMBRIA	2542	0	912	0	625	1779	3316	76,7%
LAZIO	14577	218	5830	-2064	0	14358	18342	79,5%
ABRUZZO	3623	0	1310	0	1163	2298	4771	75,9%
MOLISE	935	24	291	0	552	480	1347	69,4%
CAMPANIA	15095	108	4694	0	6537	6932	18270	82,6%
BASILICATA	1536	0	472	0	966	833	2272	67,6%
PUGLIA	10803	496	3586	0	4565	4974	13621	79,3%
CALABRIA	5264	11	1788	0	2923	2310	7033	74,9%
<b>Totale Rso</b>	<b>137910</b>	<b>2298</b>	<b>54334</b>	<b>-18476</b>	<b>18476</b>	<b>117513</b>	<b>174145</b>	<b>79,2%</b>

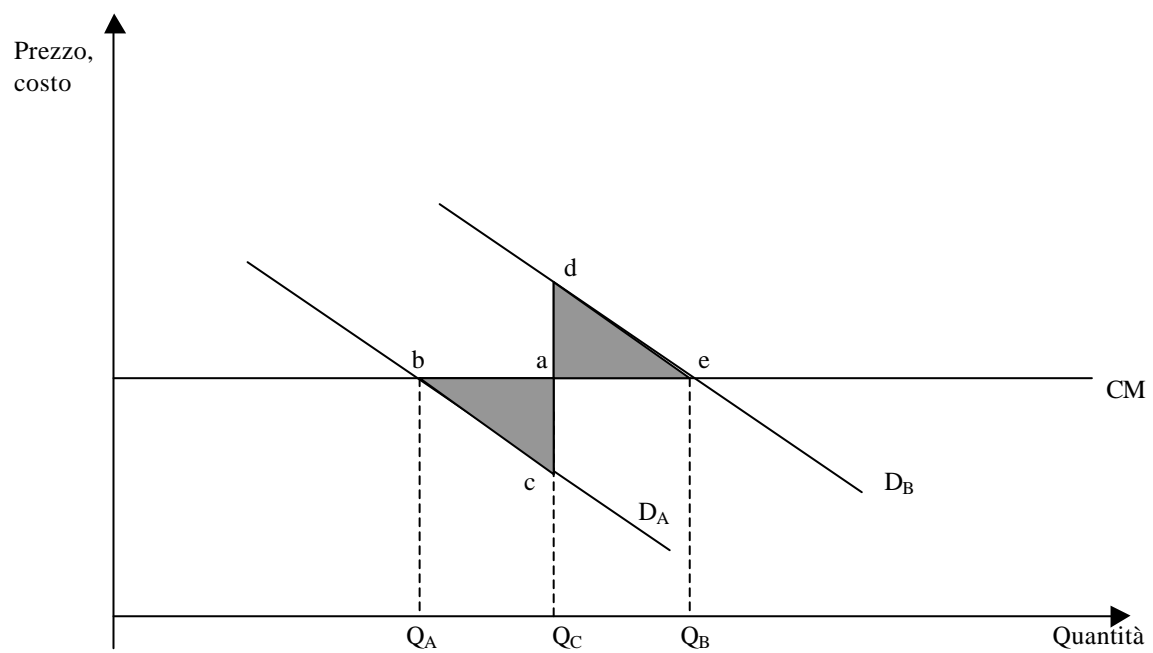
Tasso di crescita sanità inclusi IRCS = 3% annuo

• Finanziati dal bilancio dello Stato nella legislazione modificata

Tasso di crescita tributi propri 3,5% annuo

Tasso di crescita gettito compartecipazione IVA 3,5% annuo

Fonte: Giarda (2000)



**Figura 1: Il teorema di Oates**

## QUADERNI DELLA FACOLTÀ

---

*I quaderni sono richiedibili (nell'edizione a stampa) alla Biblioteca universitaria di Lugano  
via Ospedale 13 CH 6900 Lugano  
tel. +41 91 9124675 ; fax +41 91 9124647 ; e-mail: [biblioteca@lu.unisi.ch](mailto:biblioteca@lu.unisi.ch)  
La versione elettronica (file PDF) è disponibile all'URL:  
[http://www.lu.unisi.ch/biblioteca/Pubblicazioni/f\\_pubblicazioni.htm](http://www.lu.unisi.ch/biblioteca/Pubblicazioni/f_pubblicazioni.htm)*

*The working papers (printed version) may be obtained by contacting the Biblioteca universitaria di  
Lugano  
via Ospedale 13 CH 6900 Lugano  
tel. +41 91 9124675 ; fax +41 91 9124647 ; e-mail: [biblioteca@lu.unisi.ch](mailto:biblioteca@lu.unisi.ch)  
The electronic version (PDF files) is available at URL:  
[http://www.lu.unisi.ch/biblioteca/Pubblicazioni/f\\_pubblicazioni.htm](http://www.lu.unisi.ch/biblioteca/Pubblicazioni/f_pubblicazioni.htm)*

---

Quaderno n. 98-01

**P. Balestra**, *Efficient (and parsimonious) estimation of structural dynamic error component models*

Quaderno n. 99-01

**M. Filippini**, *Cost and scale efficiency in the nursing home sector : evidence from Switzerland*

Quaderno n. 99-02

**L. Bernardi**, *I sistemi tributari di oggi : da dove vengono e dove vanno*

Quaderno n. 99-03

**L.L. Pasinetti**, *Economic theory and technical progress*

Quaderno n. 99-04

**G. Barone-Adesi, K. Giannopoulos, L. Vosper**, *VaR without correlations for portfolios of derivative securities*

Quaderno n. 99-05

**G. Barone-Adesi, Y. Kim**, *Incomplete information and the closed-end fund discount*

Quaderno n. 99-06

**G. Barone-Adesi, W. Allegretto, E. Dinenis, G. Sorwar**, *Valuation of derivatives based on CKLS interest rate models*

Quaderno n. 99-07

**M. Filippini, R. Maggi, J. Mägerle**, *Skalenerträge und optimale Betriebsgrösse bei den schweizerische Privatbahnen*

Quaderno n. 99-08

**E. Ronchetti, F. Trojani**, *Robust inference with GMM estimators*

Quaderno n. 99-09

**G.P. Torricelli**, *I cambiamenti strutturali dello sviluppo urbano e regionale in Svizzera e nel Ticino sulla base dei dati dei censimenti federali delle aziende 1985, 1991 e 1995*

Quaderno n. 00-01

**E. Barone, G. Barone-Adesi, R. Masera**, *Requisiti patrimoniali, adeguatezza del capitale e gestione del rischio*

Quaderno n. 00-02

**G. Barone-Adesi**, *Does volatility pay?*

Quaderno n. 00-03

**G. Barone-Adesi, Y. Kim**, *Incomplete information and the closed-end fund discount*

Quaderno n. 00-04

**R. Ineichen**, *Dadi, astragali e gli inizi del calcolo delle probabilità*

Quaderno n. 00-05

**W. Allegretto, G. Barone-Adesi, E. Dinenis, Y. Lin, G. Sorwar**, *A new approach to check the free boundary of single factor interest rate put option*

Quaderno n. 00-06

**G.D. Marangoni**, *The Leontief Model and Economic Theory*

Quaderno n. 00-07

**B. Antonioli, R. Fazioli, M. Filippini**, *Il servizio di igiene urbana italiano tra concorrenza e monopolio*

Quaderno n. 00-08

**L. Crivelli, M. Filippini, D. Lunati**, *Dimensione ottima degli ospedali in uno Stato federale*

Quaderno n. 00-09

**L. Buchli, M. Filippini**, *Estimating the benefits of low flow alleviation in rivers: the case of the Ticino River*

Quaderno n. 00-10

**L. Bernardi**, *Fiscalità pubblica centralizzata e federale: aspetti generali e il caso italiano attuale*