

LE ENTRATE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI SECONDO IL NUOVO ART. 119 DELLA COSTITUZIONE: UN'ANALISI ECONOMICA 19.2003

Alessandro Petretto

Interventi, note e rassegne

IRPET
Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

RICONOSCIMENTI

Questo volumetto costituisce il contributo preparatorio fornito al gruppo di lavoro istituito dalla Regione Toscana per l'elaborazione delle linee guida di interpretazione della Riforma del Titolo V della Costituzione. Ringrazio quindi per le occasioni di confronto i partecipanti alla suddetta Commissione; in particolare il dott. Giusti, la dott.ssa Ragazzini, la dott.ssa Baldi e il dott. Idili della Regione Toscana, nonché i colleghi dell'Università di Firenze Antonio Brancasi, Enrico Fazzini e GianPaolo Tanganelli. Credo di poter affermare, facendo anche tesoro della mia ormai lunga esperienza, che raramente una sede istituzionale di elaborazione di proposte "politiche" abbia raggiunto il livello di discussione scientifica conseguito in questo caso. Molti dei temi trattati sono stati poi oggetto di frequenti discussioni con amici come Massimo Bordignon, Paolo Bosi, Franco Gallo, Piero Giarda, Stefania Lorenzini, Giovanni Maltinti, Giuseppe Pisauro e Alberto Zanardi; ognuno di loro ha aggiunto qualcosa nelle convinzioni che mi sono fatto via via sulla intricata questione dell'art. 119, anche se il risultato finale (!) a cui sono faticosamente pervenuto probabilmente non li vedrà tutti concordi.

L'allestimento editoriale è stato curato da Chiara Coccheri.

INDICE

1.		
PREMESSA		5
2.		
RISORSE AUTONOME, TRIBUTI ED ENTRATE PROPRIE		7
2.1	Una classificazione delle risorse autonome	7
2.2	Imposte con base di esclusiva pertinenza locale	8
2.3	Sovrimposte e addizionali	9
3.		
COMPARTECIPAZIONE AL GETTITO DI TRIBUTI ERARIALI		11
3.1	Compartecipazioni effettive riferite al territorio	11
3.2	Compartecipazioni “fittizie”	12
4.		
TRASFERIMENTI DAL FONDO PEREQUATIVO		13
4.1	Procedimento assimilabile a quello applicato dal D.Lgs 56/2000	13
4.2	Procedimento sulla base del solo criterio della Capacità Fiscale	15
4.3	Capacità fiscale e criterio dell’ente più ricco	16
5.		
IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI PUBBLICHE ATTRIBUITE AGLI ENTI LOCALI E DEGLI INTERVENTI SPECIALI		19
5.1	Finanziamento differenziato per materie e vincolo di autosufficienza a livello aggregato	19
5.2	Finanziamento delle funzioni normali e vincolo di autosufficienza per “ente territoriale singolarmente considerato”	22
5.3	Finanziamento delle funzioni normali e trasferimento “fixed-price” in base alla capacità fiscale potenziale	23

6.		
POSSIBILI TIPOLOGIE DI TRIBUTI PROPRI DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI		27
6.1	Ridimensionamento, abolizione e sostituzione dell'IRAP o sua riconferma?	27
6.2	Tassazione locale e criterio del tax-benefit: imposizione sulla produzione regionale, sul valore degli immobili e imposte scopo	29
6.3	Lo sviluppo di strumenti di fiscalità ambientale	31
7.		
CONSIDERAZIONI DI SINTESI SU UNA NUOVA FISCALITÀ REGIONALE E LOCALE		37
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI		41
APPENDICE		
	<i>Un po' di aritmetica spicciola sulla quantificazione dei costi per le funzioni attribuite e sulle ipotesi di relativo finanziamento</i>	45

1. PREMESSA

In queste note vengono delineate le caratteristiche del nuovo sistema di federalismo fiscale italiano ed esplorati gli spazi di intervento di una Regione in tema di fiscalità, alla luce del riformato art. 119 della Costituzione (L. n. 3, ottobre 2001).

I presupposti da cui partiamo sono i seguenti. In applicazione della modifica del Titolo V, si verrà configurando un sistema tributario primario delle Regioni autonomo e separato da quello dello Stato. Inoltre, poiché la potestà legislativa esclusiva dello Stato è limitata al proprio sistema ne deriva che, per il sistema tributario regionale, sono le Regioni che hanno competenza legislativa residuale che eserciteranno nei limiti dei principi generali, posti dallo Stato in virtù della responsabilità in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il coordinamento del sistema tributario che non si fonda sui principi fondamentali riguarda il rapporto tra Regioni ed enti locali ed avviene per iniziativa legislativa delle Regioni in quanto titolari del potere di coordinamento.

La potestà legislativa delle Regioni si estende quindi anche alla materia dei tributi locali, anche se agli enti locali stessi è conferita una rilevante autonomia tributaria. La legge regionale si presenta come la “base” legislativa su cui l’ente locale fonda il suo potere di imposizione, cioè il potere di concepire e costruire in modo specifico il tributo proprio (Gallo, 2002).

In sostanza i problemi da affrontare sono di due ordini: da un lato ci sono questioni inerenti la necessità di definire una struttura federale in grado di assicurare gli equilibri finanziari complessivi a seguito dei processi di devoluzione innescati dalla modifica del Titolo V; dall’altro ci sono questioni di organizzazione della architettura tributaria regionale e locale. Le questioni del primo ordine sono in gran parte condizionate dai contenuti della legislazione ordinaria applicativa che sarà messa in atto a livello statale, per cui non si può che attendere questa per avere le necessarie chiarificazioni e indirizzi. Naturalmente, essendo la materia interpretativa molto controversa, si può, anche in questa fase, contribuire a far sì che si vada in un senso o nell’altro. Le seconde, invece, se si accetta l’indicazione precedente in materia di poteri delle Regioni, possono divenire oggetto specifico di soluzioni prospettate a livello di legislazione regionale-quadro, per cui è immaginabile di tentare, fin da ora, di definire almeno le principali linee di orientamento.

Il lavoro si svolge secondo la seguente scaletta. Nel prossi-

mo capitolo analizzeremo le caratteristiche del complesso delle entrate autonome, dei tributi e delle entrate proprie, come sono specificate nei commi 1 e 2 dell'art. 119; in quello successivo saranno esaminati i requisiti e le proprietà delle Compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferiti al loro territorio. Nel capitolo 4 saranno esaminati i problemi derivanti dalla costituzione e ripartizione del Fondo Perequativo, ai sensi del comma 3; mentre nel capitolo 5 si studieranno i problemi posti dal finanziamento delle funzioni attribuite e degli interventi speciali, di cui ai commi 4 e 5. Il capitolo 6 contiene alcune considerazioni sulle possibili tipologie di tributi propri; il capitolo conclusivo espone in termini sintetici alcune proposte operative per una fiscalità regionale e locale.

2. RISORSE AUTONOME, TRIBUTI ED ENTRATE PROPRIE

2.1 Una classificazione delle risorse autonome

La norma che ci interessa, in via preliminare, è racchiusa ai commi 1-2 dell' art. 119 (corsivo nostro):

“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno *risorse autonome*. Stabiliscono e applicano *tributi ed entrate proprie* in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferito al loro territorio*”.

Le *risorse autonome* sotto il profilo economico possiamo dire siano quelle sulle quali l'ente locale ha totale discrezionalità di utilizzazione e destinazione, cioè attraverso le quali può esercitare l'”autonomia di spesa” di cui al Comma 1. E sono composte dalle:

1. *Entrate autonome*, sulle quali gli enti locali hanno autonomia decisionale per cui consentono l'”autonomia di entrata” di cui al Comma 1, a loro volta suddivise in:
 - *Tributi propri*, cioè imposte con basi imponibile esclusive, nonché sovrimposte e addizionali su tributi di enti di “livello di governo superiore”¹.
 - *Entrate proprie*, entrate minori come tasse, i proventi dai servizi, le entrate patrimoniali ed alcune specifiche forme di tassazione legate a prestazioni da parte degli enti, come le imposte di scopo (in senso stretto, quindi straordinarie ed eventualmente temporanee).
2. *Compartecipazioni dirette*, “*effettive*”, *al gettito di tributi erariali riferito al territorio*
3. *Trasferimenti perequativi*, conferiti agli enti decentrati senza imporre alcun vincolo di destinazione, di cui al Comma 3 (infra).

Qui di seguito vengono analizzate le tre componenti delle risorse autonome alla luce della nuova normativa costituzionale e in relazione alle prescrizioni della teoria economica².

¹ Continueremo ad usare questa espressione, anche se alla luce del nuovo art. 117, è improprio pensare che nei rapporti tra Stato e Regioni vi sia sempre una gerarchia di tipo verticale.

² Le entrate proprie saranno solo incidentalmente considerate nel corso dei capitoli 6 e 7. Mentre non tratteremo il capitolo dei contributi specifici, a destinazione vincolata e non, se pure certamente contemplati nel nuovo regime.

2.2

Imposte con base di esclusiva pertinenza locale

Un tributo proprio per eccellenza di un ente decentrato³ deve avere una base imponibile

- non toccata da imposizione statale
- consistente in relazione ai fabbisogni finanziari,
- accertabile e determinabile a livello locale, pur nel rispetto delle uniformità stabilite dalla legge nazionale (federale),
- sufficientemente flessibile in modo da seguire con la sua dinamica nel tempo l'evoluzione della spesa pubblica locale
- non troppo mobile, per non ingenerare fenomeni eccessivi di concorrenza fiscale⁴, né troppo “esportabile” per non trasferire i costi della tassazione su chi non percepisce i benefici della spesa localmente decisa.

L'IRAP non è ancora (era?) tutto ciò, ma costituisce (costitutiva?) certamente un primo passo in tale direzione (Bosi e Guerra, 2002; Petretto, 2002b). Anche l'ICI può essere fatta rientrare a buon titolo in questa categoria di tributi, o tra quelli che vi si avvicinano.

Formalmente il gettito di un tributo proprio, che affluisce interamente all'ente locale, può essere rappresentato dalla seguente espressione:

$$T_i = t_i Y_i \quad (1a)$$

Il gettito pro capite locale T_i è il prodotto dell'aliquota t_i decisa a livello locale e della base imponibile pro capite locale Y_i . Per sottolineare le novità della nuova normativa costituzionale in materia di tributi propri, la (1a) può essere trasformata nella seguente:

$$T_i = (t + \Delta t_i) Y_i \quad (1b)$$

Secondo il vecchio regime il gettito locale T_i era pari al prodotto dell'aliquota base t , fissata dalla legge nazionale, più (o meno) la variazione concessa ed attuata dal livello locale Δt_i entro margini prestabiliti, per la base imponibile esclusiva Y_i . Nel caso dell'IRAP, come è noto, attualmente è $t=4,25\%$ e $\Delta t_i = \pm 1\%$.

I termini “stabiliscono” e “applicano” usati per i tributi propri nel nuovo testo dell'art. 119, al comma 2, indicano ora che le Amministrazioni Locali non solo fissano le aliquote (in linea

³ Nel testo faremo riferimento a termini generici come “ente decentrato” quando tratteremo questioni che riguardano indistintamente le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, cioè enti non dell'Amministrazione centrale (Stato); mentre spesso tratteremo delle sole Regioni perché è sul finanziamento di queste che si è incentrato il dibattito relativo alla struttura di federalismo fiscale.

⁴ Questa si verifica, in presenza di mobilità della base imponibile, quando agli enti decentrati è consentito di operare differenziazioni di aliquote, per cui alcune possono tentare di attrarre attività economica, e quindi base imponibile, concedendo vantaggi fiscali sotto forma di aliquote più basse (Keen, 1997; Wellisch, 2000; Keen e Kotsogiannis, 2002).

teorica senza limiti, salvo quanto stabilito in sede di coordinamento tributario), ma partecipano anche “...alle fasi tecniche della liquidazione, della riscossione, dell'accertamento e della gestione del contenzioso” (Giarda, 2001). Anche sulla base imponibile è possibile prefigurare, una certa autonomia di definizione, almeno per quanto riguarda le Regioni. Per cui potremmo scrivere

$$T_i = t_i (Y_i^m + \Delta Y_i) \quad (1c)$$

dove Y_i^m è la base imponibile riferita al territorio i secondo la definizione standardizzata a livello nazionale del tributo e ΔY_i è la variazione attuata (entro i margini consentiti dal coordinamento) dall'autonomia di entrata; si tratta della possibilità, ad esempio, di fissare, con una certa discrezionalità, il livello delle deduzioni e delle esenzioni di tributi attribuiti agli enti decentrati, oppure la rivalutazione di rendite catastali che vanno a comporre la base di tributi sugli immobili come l'ICI.

2.3 Sovrimeposte e addizionali

Le Regioni e gli EELL debbono anche poter disporre della soluzione di applicare *sovrimeposte*, attraverso la definizione di un'aliquota sull'imponibile di un'imposta di un livello di governo superiore (lo Stato, ma anche le Regioni per gli EELL), nell'ambito del coordinamento tributario.

Il gettito pro capite complessivo (erariale e dell'ente decentrato) localmente acquisito è rappresentabile dalla seguente espressione

$$T_i = (t + \rho_i) B_i \quad (2)$$

Il gettito localmente riscosso di un tributo, sulla cui base imponibile pro capite locale B_i vi è concorrenza tra diversi livelli di governo, è pari al prodotto di questa con l'aliquota complessiva, ottenuta sommando l'aliquota del livello superiore t e la quota di aliquota riservata al livello inferiore e stabilita da questo entro margini prestabiliti dal livello superiore, in sede di coordinamento, ρ_i . Il gettito tB_i affluisce al governo di livello superiore.

Il gettito $\rho_i B_i$ che affluisce all'ente locale i è assimilabile a quello di un tributo proprio: base imponibile locale (se pur accertata a livello di organi dell'amministrazione centrale) per l'aliquota stabilita a livello locale.

Variazioni di t del livello centrale inducono a variazione del gettito locale solo attraverso mutamenti indotti sulla base imponibile che tende a contrarsi, in quanto negativamente correlata al livello dell'aliquota complessiva: $B_i = B_i(t + \rho_i)$; $B_i'(\cdot) < 0$.

Nel caso della (2) rientra ad esempio il caso dell'addizionale IRPEF facoltativa dei comuni.

Un sistema meno frequente del precedente è quello delle vere e proprie *addizionali al gettito* di un tributo erariale nella forma seguente

$$T_i = (1 + \sigma_i)tB_i \quad (3)$$

In questo caso è il gettito $\sigma_i t B_i$ che affluisce direttamente all'ente locale i . Ovviamente i due casi si equivalgono quando $\rho_i = \sigma_i t$. Rispetto al caso precedente, tuttavia, una variazione stabilita dal livello di governo superiore di t genera una variazione immediata e diretta del gettito, anche con base imponibile fissa, che va all'ente locale. Infatti, è $(d\rho_i/dt) = \sigma_i$. Il sistema genera quindi un effetto di competizione fiscale verticale duplice ed è perciò generalmente sconsigliato e in disuso.

3. COMPARTECIPAZIONI AL GETTITO DI TRIBUTI ERARIALI

In generale le Compartecipazioni sono quote di gettito di un'imposta amministrata da un livello di governo superiore, devoluta a favore di un ente inferiore sulla base di qualche criterio, definito dal livello di governo superiore, che tenga conto di aspetti locali come la popolazione, il gettito riscosso o la base imponibile a livello locale e il fabbisogno locale (Bosi, 2000).

3.1 Compartecipazioni effettive riferite al territorio

Le compartecipazioni effettive o dirette sono quelle per le quali il criterio di riparto riproduce esclusivamente il gettito localmente riscosso o i redditi prodotti nel territorio su cui si applicano i tributi erariali compartecipati. Sono direttamente attribuiti agli enti senza confluire in un fondo da ripartire successivamente. In tal senso dovrebbe essere interpretato il termine di "riferimento al territorio" contenuto nel Comma 2.

Il gettito pro capite che affluisce all'ente decentrato i è dunque rappresentabile tramite la seguente espressione:

$$CO_i = \alpha t B_i \quad (4)$$

La quota α è fissata a livello nazionale uguale (generalmente) per tutto il territorio; t è l'aliquota nazionale.

Non è escluso che nella (4) sia contemplato, tramite una decisione presa a livello dell'ente superiore, di differenziare la quota α per ente locale (o per ripartizione geografica). In questo caso la differenza con una addizionale al gettito $-\sigma_i t B_i$ è relativa soltanto al livello decisionale della sua identificazione.

La (4) può anche avere la natura di *Riserva di aliquota*. L'equivalenza emerge se nella (2) poniamo $\rho_i = \rho$ e ammettiamo che la riserva di aliquota ρ agli enti decentrati sia fissata a livello centrale. Tuttavia, l'equivalenza vale nel caso di imposte ad aliquota effettiva uniforme su tutto il territorio nazionale. Nel caso di tributi progressivi, cioè con aliquote medie t crescenti (come l'IRPEF), l'equivalenza viene meno: "...nelle aree più ricche, la progressività determina aliquote medie di imposizione più elevate di quelle che prevalgono nelle aree più povere: le entrate commisurate al gettito risentiranno quindi delle differenze interregionali nelle aliquote medie che si sommano alle differenze nelle basi imponibili" (Giarda, 2001).

Nell'attuale ordinamento hanno natura di *Riserva di aliquota*: la quota dell'accisa specifica sulla benzina di lire 242 al litro ai sensi della L. 549/1995, modificata dall'art. 17 della L. 449/1997; l'addizionale regionale base all'IRPEF del 0,5% (D.Lgs. 446/1997); l'ulteriore addizionale regionale all'IRPEF dello 0,4% (D.Lgs. 56/2000).

Le Compartecipazioni effettive e le Riserve di aliquota rientrano a buon titolo tra le entrate che vanno a definire le potenzialità di gettito di un ente locale (la sua "*capacità fiscale*"), anche se il margine di autonomia tributaria è molto contenuto e quindi non costituiscono né tributi propri né entrate proprie. Alle compartecipazioni è presumibile sia affidata una cospicua quota del finanziamento delle competenze che verranno devolute dallo Stato in virtù del nuovo art. 117 (vedi § 5.3).

3.2 Compartecipazioni "fittizie"

Ancor meno assimilabili a tributi propri sono le compartecipazioni la cui quota del gettito aggregato serve solo ad alimentare un Fondo da distribuire tramite trasferimenti. È la concezione di compartecipazione prevalentemente concepita fino ad ora dall'ordinamento italiano.

Sia TE gettito del tributo/i erariale/i scelto/i per finanziare un fondo F da ripartire ai vari enti locali con criteri di perequazione. Allora sarà:

$$\alpha TE = F \quad (5)$$

La Compartecipazione in tal caso ha natura di trasferimento per gli enti locali beneficiari. α può essere scelto in modo da coprire una data quota dell'ammontare di spese da devolvere, per cui αTE è la misura del concorso dello Stato, attraverso trasferimenti, alla copertura del fabbisogno degli enti decentrati in oggetto.

Se G_i/n_i è il trasferimento pro capite dalla compartecipazione, abbiamo che il livello delle risorse pro capite autonome E_i/n_i è pari alla somma delle entrate pro capite da tributi propri e da compartecipazioni effettive e dello stesso trasferimento (compartecipazione "fittizia"). Le entrate autonome pro capite sono rappresentabili con l'espressione $\tau_i x_i$, cioè il prodotto dell'aliquota media (media tra i diversi tributi e compartecipazioni effettive di un dato ente locale) con la media delle diverse basi imponibili pro capite (B_i e Y_i); è dunque un indicatore di *capacità fiscale* per abitante effettivamente sviluppata dall'ente i . Quindi le risorse autonome pro capite sono date dall'espressione:

$$E_i/n_i = \tau_i x_i + G_i/n_i \quad (6)$$

4. TRASFERIMENTI DAL FONDO PEREQUATIVO

La norma rilevante ora è al Comma 3 dell'art. 119 (corsivo nostro):

“La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo senza vincoli di destinazione, per i territori con minor *capacità fiscale per abitante*”

Sotto il profilo economico il problema è costruire un meccanismo (o più meccanismi) che corrispondano ai criteri di perequazione⁵ prospettati dal comma in oggetto. Come punto di partenza dei nostri ragionamenti possiamo fare riferimento al meccanismo previsto dal D.Lgs. 56/2000 che attua una ripartizione del Fondo Perequativo che può costituire una base per impostare una struttura di trasferimenti in linea di principio coerente con il Comma 3. Dopo via via ci allontaneremo da questo schema per dare conto alle molteplici interpretazioni che sono state date alla controversa norma.

4.1 Procedimento assimilabile a quello applicato dal D.Lgs 56/2000

Sia F il fondo perequativo stabilito dallo stato sulla base del fabbisogno di cui intende assicurare il finanziamento, la percentuale del Fondo attribuito all'ente locali i è data dalla seguente espressione (SVIMEZ, 2001):

$$\varphi_i = \frac{G_i}{F} = \frac{n_i}{n} + \frac{n_i \beta \tau^m (x^m - x_i)}{F} + \frac{n_i (\mu_i - \mu^m)}{F}, \quad \sum_i n_i = n \quad (7)$$

n_i/n misura la quota del trasferimento legata alla popolazione. Questa è corretta da due componenti, una collegata alla *Capacità fiscale*, nella versione così detta *canadese* (Bosi, 2000)⁶,

⁵ La tipologia di trasferimenti perequativi risale al pionieristico contributo di Richard Musgrave (1961).

⁶ Sui requisiti di questa tecnica di perequazione applicata in Canada -che tende a perequare la basi effettive locali rispetto alla media e quindi le risorse potenziali applicando un'aliquota standard media:

$$\beta \left(\frac{\sum_j n_j \tau_j x_j}{n} - \tau^m x_i \right)$$

- vedi Dahlby e Wilson (1994), Smart (1998), Tresh (2000), Petretto (2002a), Kothenburger (2002), Bucovetsky e Smart (2002). Una tecnica diversa è quella invalsa

$$\frac{n_i \beta \tau^m (x^m - x_i)}{F},$$

e una al *Fabbisogno locale*,

$$\frac{n_i (\mu_i - \mu^m)}{F}.$$

$$\tau^m = \frac{\sum_j n_j \tau_j x_j}{n x^m}$$

è l'aliquota standard (media nazionale),

$$x^m = \frac{\sum_j n_j x_j}{n}$$

e x_i sono rispettivamente la base imponibile pro capite media e effettiva dell'ente locale i ; in entrambi i casi si tratta o di una aggregazione di basi imponibili dei vari tributi propri e partecipazioni effettive riferite al territorio o di un indicatore macroeconomico di capacità fiscale come il reddito prodotto o i consumi effettuati nel territorio.

$0 < \beta \leq 1$ è la percentuale di perequazione delle basi imponibile medie che si desidera attuare. μ^m e μ_i sono rispettivamente il fabbisogno pro capite standard medio ed effettivo di servizi prodotti e forniti dall'ente locale. Popolazione e sua caratterizzazione per età, superficie territoriale, disagio economico e spesa storica sono indicatori spesso usati nella legislazione nazionale per l'identificazione dei bisogni.

Il 56/2000 prevede un meccanismo specifico di questo tipo per i fabbisogni finanziari sanitari e per il fabbisogno medio delle Regioni (differenza tra spesa standardizzata di una Regione, secondo l'indicatore di ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale, e spesa riferita alla media delle Regioni). Nel caso di un'estensione dell'applicazione occorre standardizzare i principali *items* di intervento dell'ente decentrato (nel caso della regione: sanità, istruzione e formazione professionale, sicurezza, trasporti, ecc.).

Utilizzando la (5), il trasferimento pro capite basato su una ipotetica compartecipazione "fittizia" al gettito di un tributo (o più tributi erariali) TE , è dato da:

$$\frac{G_i}{n_i} = \frac{\alpha TE}{n} + \beta \tau^m (x^m - x_i) + (\mu_i - \mu^m) \quad (8)$$

in Germania che tende a perequare, invece delle basi, le entrate locali rispetto alla media secondo la formula

$$\beta \left(\frac{\sum_j n_j \tau_j x_j}{n} - \tau_i x_i \right)$$

(Kothenburger, 2002; Barette et al., 2002). Questa tecnica di perequazione è però più coerente con il *criterio della Performance* che non della *Capacità fiscale* (Bosi, 2000).

$$\sum_i G_i = \alpha TE = F \quad (9)$$

essendo, date le definizioni dei termini,

$$\sum_i n_i \beta \tau^m (x^m - x_i) = \sum_i n_i (\mu_i - \mu^m) = 0.$$

Dalla (8) deriva che il trasferimento pro capite cresce nel tempo al crescere del gettito del tributo erariale preso a base del meccanismo; inoltre “perequa” a favore degli enti locali con minore capacità fiscale e con un fabbisogno pro capite superiore alla media. La “perequazione” tende quindi a contenere il trasferimento per gli enti con maggior capacità fiscale e con un fabbisogno minore.

Il parametro μ^m può essere concepito come l’importo medio nazionale necessario per assicurare la copertura del fabbisogno finanziario dei livelli essenziali concernenti “i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, Comma 2, lettera m). Oppure può essere immaginato come il complesso delle funzioni attribuite agli enti decentrati valutate al costo standard. La terza componente del lato destro della (8) indica la correzione con la finalità di “perequare” in questa direzione.

Per avere una stima del contributo alla solidarietà fra gli enti occorre confrontare G_i/n_i con $\alpha TE_i/n_i$ dove TE_i è il gettito del tributo (o tributi) prescelto localmente riscosso, o più semplicemente imputato sulla base di indicatori (es., consumi). Se $G_i/n_i > (<) \alpha TE_i/n_i$ l’ente i è, diciamo, simbolicamente “beneficiario” (“tributario”) della perequazione.

4.2

Procedimento sulla base del solo criterio della Capacità Fiscale

In effetti, il Comma 3 fa espressamente riferimento al solo criterio della Capacità fiscale (senza tuttavia specificare se si tratti della versione canadese di questo); di conseguenza, in un’interpretazione letterale del comma, la terza componente della formula (8) non dovrebbe essere inserita. Di conseguenza, il trasferimento all’ente i diviene:

$$G_i/n_i = \alpha TE/n + \beta \tau^m (x^m - x_i) \quad (10)$$

con $(G_i/n_i) > (<=) (F/n)$ se $x^m > (<=) x_i$

e il complesso delle risorse autonome pro capite

$$E_i/n_i = \tau_i x_i + \alpha TE/n + \beta \tau^m (x^m - x_i) \quad (11)$$

Ponendo, l’aliquota locale come somma dell’aliquota media e della variazione in più o in meno specifica di ciascun ente - quello che potremmo chiamare lo sforzo fiscale relativo -

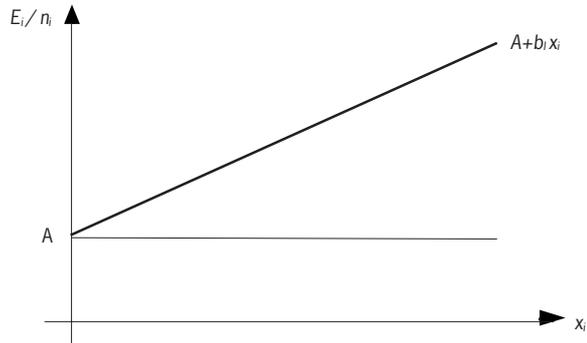
$$\tau_i = \tau^m + \Delta\tau_i \quad (12)$$

abbiamo

$$E_i/n_i = [\alpha TE/n + \beta\tau^m x^m] + [\Delta\tau_i x_i + (1-\beta)\tau^m x_i] = A + b_i x_i \quad (13)$$

dove $A = [\alpha TE/n + \beta\tau^m x^m]$ e $b_i = [\Delta\tau_i + (1-\beta)\tau^m]$

Per cui si osserva che le risorse autonome pro capite di un ente sono una funzione lineare della base imponibile effettiva dei tributi propri (Fig. 4.1).



L'intercetta, A, indica la parte strutturale delle entrate ed è data da elementi di pertinenza dell'ente superiore; il coefficiente angolare,

$$b_i = \frac{\partial(\frac{E_i}{n_i})}{\partial x_i},$$

quindi la pendenza (ovvero la risposta delle entrate al variare della base imponibile) dipende positivamente da un elemento fissato a livello locale, la variazione dell'aliquota rispetto alla media nazionale (sforzo fiscale): $\Delta\tau_i$; ma è anche decrescente rispetto ad un parametro fissato centralmente, il coefficiente di perequazione β .

4.3 Capacità fiscale e criterio dell'ente più ricco

L'ammontare del fondo F , anziché con riferimento al fabbisogno complessivo è calcolabile con il criterio che chiameremo dell'"ente più ricco" (Giarda, 2001). Sia L la Regione più ricca (base imponibile pro capite più elevata) e poniamo pari a 0 il trasferimento che spetta a tale Regione. Di conseguenza dalla (9) e dalla (10) è

$$0 = G_L/n_L = F/n + \beta\tau^m(x^m - x_L) \quad (14)$$

ovvero

$$F = \beta\tau^m (x_L - x^m)n \quad (15)$$

Il Fondo in tal caso assume più la funzione di copertura dei divari nei gettiti potenziali più che di finanziamento di una quota di fabbisogni complessivi. È evidente che quanto più la regione più ricca è effettivamente tale rispetto alla media, quanto più elevata è l'entità del fondo.

Per le altre Regioni, $i \neq L$, sarà:

$$\begin{aligned} G_i/n_i &= F/n + \beta\tau^m (x^m - x_i) = \beta\tau^m (x_L - x^m) + \beta\tau^m (x^m - x_i) = \\ &= \beta\tau^m (x_L - x_i) \end{aligned} \quad (16)$$

Il trasferimento pro capite è funzione semplicemente della differenza tra le base imponibile della Regione più ricca e quella della Regione considerata ed è quindi sempre positivo, per le Regioni "comuni" e crescente al crescere del divario delle basi imponibile. Se $\beta=1$, cioè con perequazione completa, il trasferimento copre la differenza tra la capacità fiscale (valutata con l'aliquota standard) di una qualunque regione con quella della regione più ricca.

Sostituendo la (16) nella (6), infine, risulta

$$E_i/n_i = \tau_i x_i + \beta\tau^m (x_L - x_i) = \beta\tau^m x_L + (\tau_i - \beta\tau^m) x_i \quad (17)$$

Per cui le risorse pro capite autonome di una Regione sono una media ponderata della base imponibile della Regione più ricca e della propria base imponibile.

5. IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI PUBBLICHE ATTRIBUITE AGLI ENTI LOCALI E DEGLI INTERVENTI SPECIALI

Il trasferimento perequativo di cui alla (16), sommato alle entrate autonome e alle compartecipazioni, fornisce un volume di risorse autonome che è indipendente dalle funzioni pubbliche attribuite agli enti decentrati e dal loro costo. Il *matching* è operato dall'art. 119 tramite i Commi 4-5 (corsivo nostro):

“Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti *consentono* ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di *finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*.”

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per favorire l'*effettivo esercizio dei diritti della persona*, o per provvedere a scopi diversi dal *normale esercizio* delle loro funzioni lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali a favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.”

Il Comma 4 specifica una clausola di autosufficienza per la copertura della spesa riferita a livelli quali-quantitativi standardizzati di attivazione delle funzioni attribuite, da definirsi in modo preciso e circostanziato. Il Comma 5 specifica il finanziamento di attività che esulano dal normale svolgimento delle funzioni attribuite agli enti locali.

In merito a questi Commi, in letteratura si confrontano sostanzialmente due interpretazioni economiche, sviluppate con particolare riferimento al finanziamento delle Regioni.

5.1 Finanziamento differenziato per materie e vincolo di autosufficienza a livello aggregato

La prima interpretazione prevede una distinzione di finanziamento delle funzioni, a seconda che siano oggetto di legislazione esclusiva o concorrente (Giarda, 2001). Per le prime, le fonti di finanziamento primarie sono costituite dai tributi propri e le compartecipazioni effettive riferite al territorio; mentre la perequazione dello Stato si dovrebbe basare sulla riduzione dei differenziali nelle capacità fiscali a livello regionale. Inoltre la clausola di autosufficienza “...*va riferita al finanziamento delle spese delle Regioni nel loro complesso*” e, quindi, si richiede “.....*che il finanziamento delle funzioni dello Stato*

alle Regioni debba avvenire senza guadagni per lo Stato, ma anche senza aumento delle spese a carico delle partecipazioni e del fondo perequativo (e a favore del sistema delle Regioni e degli enti locali)” (Gallo, 2002).

Sulla base della precedente formalizzazione (che è bene ricordare prevede la versione canadese del criterio della CF) risulta, quale possibile interpretazione del Comma 4, la condizione:

$$S = \sum_i E_i \quad (18)$$

dove $S = n\mu^m$ indica il complesso delle spese standardizzate delle Regioni (in teoria per le materie di competenza esclusiva e per la parte di quelle concorrenti ricadente nella competenza regionale). Mentre per ciascuna Regione è

$$E_i / n_i = \tau_i x_i + G_i / n_i$$

per cui, in base ad un trasferimento perequativo di tipo verticale basato sulla Capacità fiscale, nella versione canadese, è

$$E_i / n_i = \tau_i x_i + F / n + \beta \tau^m (x^m - x_i) \quad (19)$$

e quindi, essendo

$$\sum_i n_i \beta \tau^m (x^m - x_i) = 0,$$

deriva il seguente di vincolo di bilancio aggregato:

$$S = \sum_i n_i \tau_i x_i + F \quad (20)$$

Pertanto, i fabbisogni complessivi sono coperti in parte dall'ammontare dei tributi propri e le partecipazioni effettive e in parte dal fondo destinato ai trasferimenti perequativi. Ogni Regione è, però, libera di deliberare e sostenere spese per far fronte ai suoi bisogni, ponendo a carico della autonomia tributaria regionale il relativo finanziamento.

L'ammontare del Fondo F può essere determinato sulla base di due criteri.

- (i) In base al primo si fissa la quota dei fabbisogni complessivi che lo Stato si accolla e che quindi finanzia con un fondo da distribuire con criteri di capacità fiscale. Per cui è $F = \gamma S$ e dalla (20) risulta

$$(1 - \gamma)\mu^m = T^m + \alpha t B^m \quad (21)$$

dove abbiamo sostituito $\tau_i x_i = t_i Y_i + \alpha t B_i$ e abbiamo posto con

$$T^m = \frac{\sum_i n_i t_i Y_i}{n}$$

il gettito medio pro capite dei tributi propri e con

$$B^m = \frac{\sum_i n_i B_i}{n}$$

la base imponibile media pro capite dei tributi erariali posti a base delle compartecipazioni dirette.
Risolvendo la (21) per α si ottiene la quota delle compartecipazioni riconosciuta alle varie regioni:

$$\alpha = \frac{\mu^m (1 - \gamma) - T^m}{tB^m} \quad (22a)$$

che soddisfa il vincolo di “autosufficienza aggregato”.

- (ii) In base al secondo criterio il Fondo può essere determinato con riferimento al criterio della regione più ricca, quindi sulla base della (15). Pertanto, inserendo questa nella (19) e nella (20), avremo

$$\begin{aligned} E_i / n_i &= \tau_i x_i + \beta \tau^m (x_L - x^m) + \beta \tau^m (x^m - x_i) = \\ &= \tau_i x_i + \beta \tau^m (x_L - x_i) \end{aligned}$$

e

$$S = \sum_i n_i \tau_i x_i + \beta \tau^m n (x_L - x^m)$$

Con opportuni passaggi otteniamo anche in questo caso l'aliquota delle compartecipazioni dirette

$$\alpha = \frac{\mu^m - T^m - \beta \tau^m (x_L - x^m)}{tB^m} \quad (22b)$$

Quanto al finanziamento delle attività riguardanti le materie attribuite alle Regioni in regime di legislazione concorrente con lo Stato, esso dovrebbe realizzarsi attraverso modelli di perequazione che facciano riferimento non solo alla riduzione dei differenziali di capacità fiscale, ma anche a indicatori di fabbisogno analiticamente definiti per ciascuna delle materie considerate nell'art. 117, Comma 3. I parametri di correzione relativi al fabbisogno dovrebbero incamerare “*il peso che l'interesse nazionale, rappresentato dallo Stato, potrà avere nelle leggi-quadro statali...*” (Gallo, 2002). Inoltre, secondo questa interpretazione è dal Comma 5 che deriva la legittimazione del riferimento ai fabbisogni di spesa, che sono quindi destinati a finanziare i diritti di cittadinanza di cui all'art. 117, 2° comma, lettera m. Secondo questa prima interpretazione lo Stato può e deve intervenire per integrare le risorse a disposizione delle regioni prescindendo dalla clausola di autosufficienza. “...*La garanzia a tutti i cittadini di un certo livello dei diritti civili e sociali rientri(a) tra gli impegni della Repubblica...*” e il Comma 5 prevede risorse aggiuntive destinate dallo Stato per favorire i diritti della persona.

Ciò può essere conseguito attraverso procedimenti come quelli indicati nelle formule (7) e (8), quindi con la costruzione di un fondo nazionale speciale oppure attraverso il ricorso a *contributi specifici* che si aggiungono alle entrate autonome (tributi propri, compartecipazioni dirette e quote del fondo perequativo).

5.2

Finanziamento delle funzioni normali e vincolo di autosufficienza per “ente territoriale singolarmente considerato”

All’interpretazione che per semplicità chiamiamo “Giarda-Gallo” si contrappone una che si basa su un esame letterale del 4° Comma, senza collegarlo ai precedenti. Secondo questa interpretazione la clausola di autosufficienza deve valere “... sia per l’insieme degli enti locali territorialisia per ciascuna categoria di essi, sia, infine per ognuno di tali enti territoriali singolarmente considerato” (Pica e Stammati, 2002a-b). E quindi per ciascun ente con le entrate proprie e i trasferimenti perequativi si deve assicurare l’equilibrio con i fabbisogni di spesa, senza la necessità di ricorrere al Comma 5.

A sostegno dell’interpretazione -che possiamo denotare “Pica-Stammati”- di un vincolo di autosufficienza a livello di singolo ente, anziché solo del sistema complessivo, vengono quei giuristi che ritengono assolutamente improprio che lo Stato possa finanziare i livelli uniformi di prestazione sociali fondamentali attraverso un intervento di carattere aggiuntivo e speciale e quindi straordinario come quello contemplato dal Comma 5⁷.

Presa alla lettera l’interpretazione del vincolo di autosufficienza a livello di singolo ente dovrebbe, in sostanza, implicare per ogni ente la condizione

$$E_i = n_i \tau_i x_i + TR_i = S_i = n_i \mu_i \quad (23)$$

dove S_i è il fabbisogno standardizzato dell’ente i e TR_i il trasferimento perequativo. Da cui

$$TR_i = (\mu_i - \tau_i x_i) n_i = (\mu_i - t_i Y_i - \alpha B_i) n_i^8$$

A livello aggregato sarebbe:

$$S = \sum_i S_i = \sum_i n_i \tau_i x_i + \sum_i TR_i \quad (24)$$

e dunque, ponendo $\sum_i TR_i = F$,

$$(\mu^m - \tau^m x^m) = F/n \quad (25)$$

Questo criterio di perequazione nella letteratura economica va sotto il nome di *metodo della Performance* e non corrisponde al criterio della *Capacità fiscale* (Bosi, 2000). Come sottolineato dalla letteratura questo criterio induce l’ente locale a comportamenti opportunistici in relazione allo sforzo fiscale, dal momento che è evidente dalla (23) come una riduzione del-

⁷ “...le risorse aggiuntive e gli interventi speciali devono servire a realizzare un esercizio non normale delle funzioni, quale si rende necessario per conseguire le finalità perequative indicate dalla norma.” (Brancasi, 2002).

⁸ Ricorrendo al criterio dell’“ente più ricco” e ponendo $TR_i = 0$, si trova il valore di α che consente $TR_{i,\mu} > 0$ e quindi la costituzione di un Fondo di perequazione verticale. Il procedimento sarà sviluppato in seguito tramite l’espressione (29) a cui rimandiamo.

l'aliquota effettiva (*sforzo fiscale*) possa essere compensata dal trasferimento perequativo.

5.3

Finanziamento delle funzioni normali e trasferimento "fixed-price" in base alla capacità fiscale potenziale

Una via per ovviare al precedente inconveniente e che ha il merito di riavvicinarsi al criterio della *Capacità fiscale*, consiste nell'inserire nella (23) un'aliquota standard τ^m anziché quella effettiva τ_i^9 . Per cui per ogni i sarebbe, in luogo della (23)¹⁰:

$$TR_i = (\mu_i - \tau^m x_i) n_i \quad (26)$$

La (26) prefigura un trasferimento a i basato sulla differenza tra fabbisogno standardizzato (stabilito ex-ante) e gettito potenziale standardizzato e in tal senso soddisfa i requisiti della perequazione delle *Capacità Fiscali pro capite* e contempla anche elementi collegati al *criterio del Fabbisogno*. Il gettito potenziale può essere a sua volta distinto tra tributi propri e compartecipazioni effettive. Per cui si ha

$$TR_i = (\mu_i - t^m Y_i^m - CO_i) n_i \quad (27)$$

dove t^m è l'aliquota standard (media) dei tributi propri (che può corrispondere all'aliquota base nazionale $t^m = t$), Y_i^m è la base imponibile standardizzata (di cui alla (1c)) e, $CO_i = \alpha t B_i$ (secondo la (4)); per cui sostituendo otteniamo:

$$TR_i = (\mu_i - t^m Y_i^m - \alpha t B_i) n_i \quad (28)$$

Dalla (28) si può ricavare α con il "criterio dell'ente più ricco", risolvendo l'equazione¹¹:

$$0 = \mu_L - t^m Y_L^m - \alpha t B_L$$

ovvero

$$\alpha^L = \frac{\mu_L - t^m Y_L^m}{t B_L} \quad (29)$$

Per cui, sostituendo nella (28) deriva la seguente struttura di trasferimenti perequativi:

$$\begin{aligned} TR_L &= 0 \\ TR_{i \neq L} &= (\mu_i - t^m Y_i^m - \alpha^L t B_i) n_i = \\ &= [\mu_i - \mu_L (B_i / B_L)] n_i - t^m [Y_i^m - Y_L^m (B_i / B_L)] n_i \end{aligned} \quad (30)$$

⁹ Di fatto questa corrisponde all'idea formulata da Brancasi (2002) di "...fissare la percentuale di pressione fiscale da riconoscere a tutti gli enti del medesimo livello istituzionale".

¹⁰ Non sorprendentemente la (25) continua a valere in aggregato.

¹¹ Vedi la nota 7.

Il trasferimento pro capite per una regione o ente comune ($i \neq L$):

- è di natura *fixed-price*, cioè indipendente da variabili discrezionalmente poste dall'autorità locale o da grandezze (spese ed entrate) effettive¹², per cui non induce a comportamenti opportunistici, tipo *moral hazard*.
- è sempre positivo e tende a livellare le risorse pro capite potenziali per tutti gli enti
- cresce (decresce) al crescere del fabbisogno dell'ente in oggetto (di quello più ricco):

$$\partial TR_{i \neq L} / \partial \mu_i = n_i; \quad \partial TR_{i \neq L} / \partial \mu_L = -(B_i / B_L) n_i$$

- diminuisce (aumenta) al crescere della base standard dei tributi propri dell'ente in oggetto (di quello più ricco):

$$\partial TR_{i \neq L} / \partial Y_i^m = -t^m n_i; \quad \partial TR_{i \neq L} / \partial Y_L^m = t^m (B_i / B_L) n_i^{13}$$

In favore di un meccanismo di perequazione come quello specificato dalla (30) si sono pronunciate le Regioni con un documento esposto nell'estate del 2002 alla Conferenza Stato-Regioni, per cui nel seguito del lavoro faremo esclusivamente ricorso a questo.

Il problema maggiore del meccanismo sembra risiedere nel fatto che richiede la ricostruzione ente per ente (Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni) del livello standardizzato di spesa ("il costo delle funzioni attribuite"). Chi effettuerà queste verifiche? Con quali tecniche? Quali conflitti emergeranno tra i diversi livelli di governo? Per gli EELL deve essere un'operazione svolta a livello regionale?¹⁴

L'esperienza dei vari tentativi di standardizzazioni effettuati dai vari Ministeri (Interni, Sanità ecc.) in tutti questi anni non lascia ben sperare. Inoltre, come trattare le spese per l'*effettivo esercizio dei diritti alla persona* di cui parla il Comma 5? Non vi è dubbio come in queste rientrino le spese per l'esercizio di funzioni come la sanità, l'istruzione e l'assistenza. Ne deriva che queste non rientrino interamente nel finanziamento ordinario previsto dal Comma 4 e che quindi per esse o alcune di esse si apra la via del finanziamento tramite *contributi specifici*.

Dunque, quali funzioni rientrano nel parametro μ_i ? Per Brancasi (2002) "...le entrate autonome ed il fondo perequativo, siccome devono corrispondere al costo di funzioni non altrimenti finanziate sono destinate a finanziare il normale esercizio delle funzioni loro attribuite". Sono i minimi

¹² La proposizione non è del tutto vera; infatti le basi imponibili dipendono inversamente dalle aliquote effettive locali.

¹³ Incerto è invece l'andamento del trasferimento al crescere dell'aliquota standard dei tributi propri essendo

$$\partial TR_{i \neq L} / \partial t^m = -[Y_i^m - Y_L^m (B_i / B_L)] n_i$$

¹⁴ Si ricorda che il DDL La Loggia, destinato a disciplinare la transizione alla situazione a regime definita dal nuovo Titolo V, specifica che la quantificazione delle risorse sarà effettuata dallo Stato "tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal Bilancio dello Stato per l'anno 2002".

standard la cui definizione, ai sensi dell'art. 117, spetta allo Stato? Se non sono i minimi, il sistema non risulterà troppo poco attento alle diversità, che pure sono connaturate in un sistema fortemente decentrato come quello previsto dal nuovo testo costituzionale? In effetti, il solo modo per esercitare la differenziazione è effettuare spese sopra o sottostandard, mantenendo sempre l'equilibrio di bilancio di parte corrente ai sensi dell'art. 120 tramite l'applicazione di aliquote diverse dalla media e la discrezionalità eventualmente esercitabile sulle basi imponibili.

Consideriamo una regione $i \neq L$ e poniamo con S_i^e le spese effettive che in condizioni di equilibrio finanziario devono essere finanziate dalle risorse autonome:

$$S_i^e = (t_i Y_i + CO_i) n_i + TR_i \quad (31)$$

Ma, inserendo la (28) è

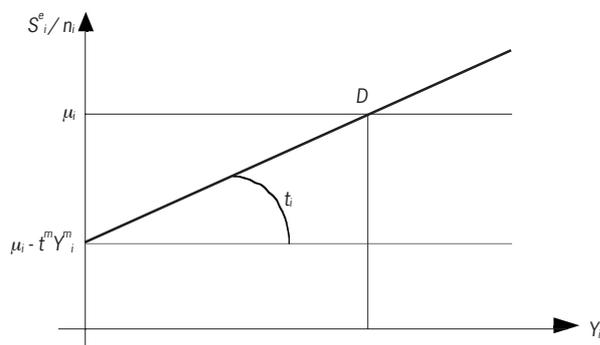
$$\begin{aligned} S_i^e &= (t_i Y_i + CO_i) n_i + S_i - (t^m Y_i^m - CO_i) n_i = \\ &= [\mu_i + (t_i Y_i - t^m Y_i^m)] n_i \end{aligned}$$

e

$$\begin{aligned} \frac{\Delta S}{n_i} &\equiv (S_i^e / n_i) - \mu_i = [(t^m + \Delta t_i)(Y^m + \Delta Y_i) - t^m Y_i^m] = \\ &= (\Delta t_i Y_i^m + t^m \Delta Y_i + \Delta t_i \Delta Y_i) = \Delta t_i Y_i^m + t_i \Delta Y_i \end{aligned} \quad (32)$$

Da questa emerge come l'ente i possa anche spendere più di quanto non sia previsto dal fabbisogno standardizzato ($\Delta S > 0$), ma per mantenere l'equilibrio di bilancio deve -essendo il trasferimento TR_i di natura *fixed-price*- aumentare corrispondentemente l'aliquota effettiva ($\Delta t_i > 0$) e/o la base imponibile ($\Delta Y_i > 0$).

La figura successiva indica la relazione lineare tra spesa pro capite effettiva e base imponibile effettiva dei tributi propri.



L'intercetta dipende dal fabbisogno al netto delle entrate da tributi propri standardizzate; il coefficiente angolare è l'aliquota effettiva:

$$\frac{\partial(\frac{S_i^e}{n_i})}{\partial Y_i} = t_i.$$

In D la spesa effettiva pro capite è pari al fabbisogno standardizzato dato che è $t_i Y_i = t^m Y^m_i$. A destra (sinistra) di D la spesa è soprastandard (sottostandard) perché lo sforzo fiscale è superiore (inferiore) alla media.

Rimangono due ulteriori problemi irrisolti in merito al meccanismo di perequazione (30). Il primo riguarda il fatto che è un meccanismo essenzialmente statico e non contempla la dinamica nel tempo del parametro μ_i . Molte delle sue componenti riguardano però spese con una dinamica nel tempo molto elevata, per motivi di ordine demografico e di sviluppo tecnologico. Questo significa che c'è il pericolo di dare luogo a frequenti "ricontrattazioni" dei fabbisogni di spesa, ripercorrendo strade non proprio "nobili" del passato rapporto tra Stato e Regioni.

Il secondo problema riguarda il fatto che l'art. 119 non affronta la questione del finanziamento delle funzioni amministrative assegnate agli enti locali. Sembra comunque difficile non prevedere la possibilità che siano applicati *contributi specifici*, possibilmente a destinazione vincolata, dalle Regioni e dallo Stato. Concordiamo, infatti, con la tesi di chi sostiene che "...l'ipotesi di finanziare tali spese (per le funzioni amministrative) attraverso compartecipazione al gettito dei tributi erariali e di correggere la distribuzione delle risorse attraverso un fondo perequativo costituisce, per la disomogeneità della distribuzione della spesa ex statale sui micro territori comunali, una missione quasi impossibile" (Giarda, 2001).

Al riguardo può essere di rilievo distinguere l'esercizio di funzioni amministrative di livello *politico-programmatorio*, il cui finanziamento dovrebbe essere garantito da entrate proprie, e l'esercizio di funzioni amministrative di tipo *gestionale-esecutivo*, il cui finanziamento potrebbe invece essere garantito da trasferimenti.

6. POSSIBILI TIPOLOGIE DI TRIBUTI PROPRI DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

Indipendentemente dalla soluzione che verrà data alle questioni di ordine macrofinanziario di cui alle sezioni precedenti, è comunque indispensabile riflettere sulle prospettive in merito ai singoli tributi utilizzabili per tipizzare le entrate delle Regioni e degli EELL, a prescindere dalle compartecipazioni ai tributi erariali. Innanzitutto, vi sono i tributi fino ad ora considerati propri delle Amministrazioni locali (IRAP, ICI, ecc.), per la sorte dei quali di rilievo sono anche gli intendimenti prospettati nella Delega sulla riforma fiscale, in approvazione al Parlamento. In secondo luogo, si può pervenire a delineare una vera e propria “nuova” fiscalità regionale e locale. In questa prospettiva, un ruolo rilevante è svolto dalla tassazione con finalità ambientali che coinvolge direttamente la politica delle Regioni e degli enti locali.

6.1 Ridimensionamento, abolizione e sostituzione dell’IRAP o sua riconferma?

La Delega Fiscale prevede, in applicazione del programma più volte manifestato dal governo, il ridimensionamento e la graduale abolizione dell’IRAP, a partire dall’esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile. L’esclusione del totale della componente del costo del lavoro comporterebbe a regime un ridimensionamento del tributo molto consistente¹⁵. Inoltre, poiché il grado di autonomia -misurato dalla *disponibilità finanziaria in più o in meno a seguito di eventuali interventi regionali*- dipende dal livello della base imponibile di riferimento, le modifiche progettate nella Delega per quanto riguarda l’IRAP, tenderanno inevitabilmente a ridurre non solo il gettito ma anche, e significativamente, i margini di autonomia impositiva regionale attualmente disponibili.

Nella Relazione tecnica allegata alla legge delega si tratta un’ipotesi di maggiore gradualità nell’abolizione dell’IRAP in quanto si parla di una contrazione iniziale del

¹⁵ Il gettito per il 2001 dell’IRAP è di circa 29 miliardi di euro in Italia, di circa 1,6 miliardi di euro in Toscana. Se si togliesse dalla base imponibile dell’IRAP, *pubblica e privata*, il costo del lavoro, si produrrebbe una riduzione del 65-70% della base e conseguentemente del gettito, che passerebbe a circa 8,8 miliardi di euro in Italia, a circa 450 milioni di euro in Toscana (IRPET, 2002).

20% del costo del lavoro dalla base dell'IRAP *privata*. A tale gradualità si è uniformata la L.F. per il 2003 che ha associato al ridimensionamento della DIT, la riduzione dell'IRAP sulle piccole imprese e la riduzione di un punto dell'aliquota IRPEG posta al 34%, pervenendo ad una riduzione complessiva del carico fiscale sulle imprese.

Ad ogni modo, il progetto finale indicato nella Delega Fiscale rimane l'abolizione dell'IRAP perché gli obiettivi veri sono di ridurre la pressione fiscale complessiva proprio per questa via. Tuttavia, ad un gettito di queste dimensioni non sembra possibile rinunciare con facilità, per cui è indispensabile riflettere sulle possibili sostituzioni, anche tenendo conto del livello di potestà tributaria attribuita alle regioni in base al nuovo Titolo V. Ora, escludendo il poco gradito ritorno ai Contributi sanitari, l'IRAP, come tributo proprio dotato di autonomia di determinazione nel livello delle aliquote (e quindi escludendo, come sostituti, le compartecipazioni o i trasferimenti), può essere soppiantata con un altro tributo sulle imprese, con caratteristiche più o meno analoghe, o ricorrendo ad addizionali all'IRPEG e/o all'IRPEF.

Nel caso dell'IRPEG, tuttavia, si sconsiglia una accentuata articolazioni a livello regionale date le conseguenze notevoli che tradizionalmente comporta la differenziazione di aliquote o di imponibile sul territorio di un'imposta sui profitti (maggiori che con un'imposta sul valore aggiunto netto) in termini di *competizione fiscale orizzontale*, cioè tra regioni - e ciò ridurrebbe per queste ancora più gli attuali limitati margini di autonomia impositiva. Un'imposta che grava sui profitti è poi, in genere, un tributo dal gettito mal distribuito sul territorio nazionale (alcune regioni del Sud avrebbero pochissime entrate)¹⁶, molto volatile nel tempo perché sensibile al ciclo economico, e questo non può essere di grande sollievo per le regioni, alla ricerca di certezza nelle loro entrate annuali. Inoltre, per i motivi addotti, impone processi di perequazione molto consistenti.

Ma anche un appesantimento dell'addizionale regionale sull'IRPEF è sconsigliabile. In merito al ricorso ad una sorta di IRPEF "regionale" occorre ricordare che l'attuale combinazione tra addizionale IRPEF - IRAP è stata scelta, nel 1998, per produrre un mix di finanziamento della sanità tra famiglie e imprese che ricalcasse, nelle grandi linee, quello previsto dai Contributi sanitari. Un aumento dell'addizionale IRPEF, con questa finalità, modificherebbe questo equilibrio gravando maggiormente sulle famiglie. In tal senso non conforta il fatto che la riforma dell'IRPEF, descritta nella delega fiscale, deter-

¹⁶ Alcuni dati, ricavati da stime ISAE (2002a) e Lorenzini e Petretto (2002), sulla ripartizione regionale (imputata con criteri che tengono conto della ripartizione dei consumi e dei redditi da capitale) dell'IRPEG (regioni ordinarie) riferiti al 1999 possono dare un'idea di questa diseguale distribuzione. Valori assoluti in milioni di euro: Italia settentrionale 16.667 (Lombardia 7.543, Liguria 937), Italia centrale 6.109 (Toscana 2.023, Umbria 327). Italia meridionale 4.446 (Campania 1.886, Calabria 525). Valori pro capite in migliaia di euro: Lombardia 0,83, Toscana 0,57, Calabria, 0,26 e Basilicata 0,04.

minerà una consistente riduzione del carico fiscale, perché, come è stato dimostrato, questo a regime si concentrerà quasi interamente sui *decili* più elevati di reddito disponibile (Baldini e Bosi, 2002). D'altra parte se si valuta le decisioni prese per coprire i disavanzi sanitari il ricorso all'IRPEF sembrerebbe la via preferita dalle regioni. Sono sette infatti le Regioni che si sono avvalse della facoltà di aumentare e addirittura articolare per fasce di reddito l'addizionale IRPEF, per l'anno 2002, a tali fini concessa dal D.L. n. 347 del 18.11.2001 (Petretto, 2002b; Lorenzini e Petretto, 2002). Nel contesto della Delega Fiscale, che punta alla riduzione dell'IRPEF nazionale sia come carico fiscale che come grado di progressività, si va dunque ad ampliare la potestà d'imposizione diretta sul reddito delle regioni che modifica entrambi gli elementi della struttura fiscale.

La facoltà di ampliare la quota di addizionale IRPEF a disposizione delle regioni potrebbe condurre ad una struttura dell'imposta sul reddito a "macchia di leopardo", spostando a livello decentrato la definizione dei giudizi di valore che regolano l'equità verticale. La considerazione è rafforzata dalla possibilità dei comuni stessi di differenziare l'addizionale IRPEF a loro conferita. È un fenomeno di cui occorre valutare appieno le conseguenze, ricordando che la tenuta e la coesione sociale di un paese non sono indipendenti dalla definizione di principi etici sulla distribuzione della ricchezza, per cui è il livello centrale che più correttamente deve assumersi la responsabilità di definire i termini con cui ovviare all'avversione sociale alla disuguaglianza espressa dalla collettività¹⁷. Tra i principi fondamentali di pertinenza della legislazione nazionale quadro dovrebbe trovare spazio un'indicazione di tale materia e di conseguenza una limitazione dei margini di progressività regionale "fai da te".

In conclusione, anche se la competizione fiscale può talvolta risultare benefica per gli incentivi alla disciplina fiscale e all'efficienza che origina, si può forse ragionevolmente dire che non pare opportuno sia esercitata con tributi a carattere redistributivo, di tipo personale, legati al criterio della Capacità Contributiva e al Principio di residenza come l'IRPEF (o anche la nuova IRE di cui alla Delega Fiscale).

6.2

Tassazione locale e criterio del tax-benefit: imposizione sulla produzione regionale, sul valore degli immobili e imposte scopo

In tema di tributi propri locali spesso si fa riferimento alla *Teoria del beneficio*, secondo la quale, come è noto, il carico tribu-

¹⁷ Per quanto riguarda la disuguaglianza dei redditi imponibili IRPEF, questo è molto elevata. Secondo Atella e Scacciavillani (2002) si va dai 3615 € pro capite in Calabria agli 11.002 € pro capite in Lombardia.

tario individuale deve essere commisurato ai benefici della spesa pubblica (Hines, 2000; Petretto, 2002b). L'approccio tradizionale a tale teoria fa riferimento a prezzi pari alla valutazione marginale di ciascun bene pubblico. Le difficoltà maggiori però derivano dalla definizione di una struttura di *prezzi non lineari* (personalizzati) che risulta non compatibile con gli incentivi individuali, inducendo comportamenti di *free riding*, ed in ogni caso pone tremendi problemi di applicazione concreta.

Un'idea alternativa è quella di individuare un'imposta la cui base imponibile approssimi individualmente il beneficio dei beni pubblici. Come è noto agli studiosi italiani questo è l'approccio seguito originariamente da De Viti De Marco per legittimare un'imposta proporzionale sul reddito prodotto (valore aggiunto) quale remunerazione dei servizi forniti dallo "stato fattore della produzione" (Bosi e Guerra, 2002). Si può, peraltro, dimostrare sulla base di alcune ipotesi sulla tecnologia produttiva che il beneficio alla produzione, in termini di aumento della produttività dei fattori produttivi privati, determinato da input pubblici forniti sul territorio con il concorso di un ente come la regione è pari ad una quota del prodotto distribuito agli stessi fattori sotto forma di compensi - capitale di prestito: *interessi*, capitale di rischio: *profitti* e capitale umano: *reddito da lavoro*.

In questa ottica, l'imposizione sulle attività produttive, magari sul valore aggiunto lordo per accentuare il carattere di imposta sulla produzione e sui servizi, è un tributo coerente con la teoria del beneficio e quindi inevitabilmente torna a candidarsi come una soluzione ragionevole e praticabile, soprattutto nella prospettiva di regioni fortemente impegnate in interventi di politica economica strutturale e nella fornitura di servizi con diffusi effetti esterni (ambiente, istruzione, sanità, assistenza, trasporti). È difficile non riconoscere come nella prospettiva di un ampliamento di funzioni -quali quelle indicate alla luce del nuovo art. 117- non sia riscontrabile all'interno del valore aggiunto regionale un contributo della Regione e che quindi in tal senso debba essere remunerata.

La Teoria del beneficio è anche alla base dell'imposizione sugli immobili tipo ICI -un'imposta reale patrimoniale locale analoga ad altre ampiamente diffuse nei sistemi tributari locali moderni- essendo il valore dei servizi pubblici comunali capitalizzato nel valore degli immobili. Inoltre, la differenziazione delle aliquote e dei coefficienti catastali a seconda della tipologia di immobile può seguire più attentamente la formazione dei benefici. Cruciale è però un sempre maggior coinvolgimento dell'ente locale nell'accertamento di questo tributo e nella definizione della base imponibile.

Un'altra forma di applicazione concreta del criterio tax-benefit fa riferimento alle così dette *Imposte di scopo* (*Earmarked taxation*). Con queste si intende approssimare il beneficio che viene arrecato a certe specifiche categorie di individui da interventi di una data istituzione pubblica (Regione,

ente locale, ecc.) e dalla prestazione dei servizi pubblici. Ciò che identifica le imposte di scopo non è tanto la base imponibile su cui sono misurati quanto il collegamento strutturale e contabile con l'intervento pubblico (in particolare l'investimento) effettuato dall'ente pubblico (si ricordino ad esempio i tradizionali Contributi di miglioria). Opera in questo senso la *tassa regionale per il diritto allo studio* finalizzata al finanziamento delle borse di studio e degli esoneri agli studenti universitari meritevoli e privi di mezzi. Torneremo su questo aspetto trattando della fiscalità ambientale¹⁸.

6.3 Lo sviluppo di strumenti di fiscalità ambientale

La letteratura economica ha sottolineato i requisiti di efficienza statica ed efficienza dinamica degli strumenti fiscali per il controllo delle esternalità ambientali. In particolare si dimostrano superiori rispetto alla fissazione di standard ambientali fissati per legge ed uguali per tutti. La stessa letteratura ha anche evidenziato come la politica ambientale non debba penalizzare il sistema produttivo, ma solo vincolarlo ed incentivarlo nella direzione dello sviluppo sostenibile; per questo il sistema fiscale per il suo carattere di automaticità e di incentivazione "soft" si presta particolarmente bene. Lo sviluppo sostenibile è infatti associato alla sostituibilità di impiego di capitale fisico e immateriale -spesso inquinante- e di impiego di risorse esauribili con capitale immateriale e *resource-saving*. È quindi essenzialmente un problema di scelta di tecniche produttive e di composizione del consumo sui cui il sistema fiscale può attuare utili orientamenti.

Nella prospettiva di un ampliamento del grado di libertà e discrezionalità e di autonomia tributaria locale, le opportunità che si potrebbero aprire sia per il livello regionale che per quello provinciale e comunale, ovviamente in una logica di coordinamento, sono numerose. C'è, tuttavia, da dire che in un'ottica di suddivisione delle materie di imposizione propria, non è forse agevole attribuire la tassazione ambientale come materia di esclusiva pertinenza del livello regionale, dal momento che "la tutela ambientale, dell'ecosistema..." è affidata dall'art. 117

¹⁸ È interessante verificare come l'imposizione di scopo possa essere integrata all'interno di un meccanismo di finanza innovativa come il Project Financing che vede la partecipazione di capitale privato a iniziative pubbliche e progetti con rientri finanziari futuri insufficienti a renderlo positivo. L'inserimento del gettito dell'imposta di scopo nel *cash-flow* può rendere positivo il valore del progetto, anche se potenzialmente negativo, in quanto il flusso dei costi prevale su quello dei ricavi. Il valore attuale del gettito dell'imposta di scopo integra il valore attuale dei ricavi da rientri finanziari e funge da conferimento all'unità di progetto dell'ente pubblico che ricorre al PF. In questo caso la regione (o un ente locale) si fa promotore di un'iniziativa di PF e la sostiene con un'imposizione di scopo, non una tantum, ma ricorrente per l'intera durata del progetto.

allo Stato. D'altra parte, l'istituzione di tributi regionali e locali con legge regionale potrebbe in ogni caso essere interpretato sulla base del principio di sussidiarietà. Lo stato potrebbe definire gli obiettivi e individuare le forme di intervento per arrivare ad una riforma verde del sistema fiscale, delegando poi alle regioni gli aspetti più propriamente applicativi. Al riguardo, la recente delega fiscale prevede la riorganizzazione del sistema delle accise da coordinarsi con interventi sull'IVA contemplando la "penalizzazione delle esternalità negative in materia di ambiente, salute e benessere".

Un problema preliminare di metodo, è quello di esplorare, prima di analizzare in modo dettagliato le potenzialità dei singoli strumenti fiscali o delle diverse basi imponibili, stabilire quale linea scegliere fra le due potenzialmente disponibili: (i) da un lato quella di *un intervento leggero ma pervasivo*, rivolto a orientare comportamenti ambientalmente corretti in ognuno dei settori su cui esistono o si possono utilizzare strumenti fiscali, con manovre di aliquote o basi imponibili piuttosto contenute (in teoria ogni tributo può avere all'interno della sua struttura una se pur limitata componente ambientale), (ii) dall'altro quello di un *intervento fiscale limitato tipologicamente* (ad esempio una sola imposta Pigouviana) ma di grande rilievo in quanto a interventi¹⁹.

I vantaggi del primo criterio discendono dalla possibilità di indurre ad una percezione limitata del carico tributario provocato dalla politica ambientale e di diffondere su più ambiti l'effetto; i vantaggi del secondo criterio derivano dalla forte concentrazione degli incentivi mirati a comportamenti da cui derivano notevoli effetti ambientali. Il primo criterio è più conforme all'idea generale di ottima riforma fiscale verde e richiama il tema generale del "doppio dividendo", su cui la letteratura teoria ed empirica si è a lungo diffusa. L'idea di correggere un sistema fiscale distorto verso la tassazione di beni "sporchi" provocando una riduzione del gettito di altri tributi con effetti di efficienza desiderabili è alla base della riforma fiscale verde ottimale (Cagianò de Azevedo, 2002). A tal fine determinanti sono gli effetti di sostituzioni e complementarità che si sviluppano a livello di equilibrio generale.

Il secondo criterio è più coerente con l'idea di introdurre una o più singole tasse ambientali destinate a perseguire un solo obiettivo sia attraverso gli effetti di variazione dei prezzi relativi conseguenti all'introduzione della tassa, sia attraverso l'utilizzo del gettito del gettito prodotto dall'imposizione ambientale che può essere destinato all'interno del settore ambientale per finanziare specifici progetti di manutenzione del territorio e degli insediamenti urbani. In questo ultimo caso la tassa ambientale si caratterizza come *imposta di scopo*.

I settori che sembrano i naturali ambiti di analisi per indivi-

¹⁹ Sui temi dell'integrazione degli strumenti fiscali vedi Cremer e Gahavari (2001, 2002).

duare specifiche proposte riguardano: (a) la mobilità e il trasporto su gomma; (b) le fonti energetiche (energia elettrica, gas naturale); (c) Il ciclo delle acque; (d) i rifiuti e (e) le attività produttive e il turismo. In tutti questi casi esistono già imposte regionali o locali (dalla tassa di circolazione alle imposte sui consumi di energia elettrica e di gas metano, dalla Tarsu all'IRAP ecc.), ma il problema sembra di migliorare l'impiego di questi strumenti; a questo proposito si potrebbe tentare di far sì che il modo di applicazione (ovvero la definizione della base imponibile o la commisurazione della aliquota) sia tale da incentivare i comportamenti più corretti. Per far questo occorre che i tributi esistenti siano modificati (spesso la definizione della normativa è nazionale e non tiene conto di questo principio) o di progettare gli eventuali nuovi tributi in questa prospettiva.

Come noto il criterio generale è congegnare il più possibile i tributi sulla base del principio "chi inquina paga". Nel campo della tassazione delle automobili e della regolamentazione della mobilità, il criterio generale spingerebbe a far pagare l'uso degli autoveicoli e la loro minore qualità ambientale piuttosto che il loro semplice possesso (Parry, 2002), come avviene oggi con la *tassa di circolazione*. Sotto questo profilo, ancora più modesto è l'effetto della imposta regionale (dal 1996 provinciale) sugli *acquisti e sui trasferimenti di proprietà dei veicoli*. La stessa *accisa sulla benzina* è di modesto impatto sulle scelte degli agenti economici, dato la bassa elasticità della domanda, per quanto in grado di acquisire un gettito rilevante, da utilizzare con finalità di tipo ambientale e di manutenzione infrastrutturale.

I *sussidi al trasporto pubblico locale* applicati con criteri di efficienza e i *pedaggi* per i centri urbani congestionati sono strumenti complementari ai precedenti e certamente più efficaci. In particolare nei confronti dei pedaggi, occorre avere una maggiore disponibilità: in teoria sono gli strumenti più adatti a far percepire il costo di opportunità dell'uso del mezzo privato per la mobilità urbana (Parry, 2002). Sotto questo profilo, anche *tariffazione dei parcheggi* in aree congestionate, scoraggiando l'uso dei veicoli privati, si caratterizza come un'efficace *tassa ambientale*.

Nella internalizzazione dei costi sociali della mobilità rientra la *imposta di scopo sulle emissioni sonore degli aeromobili*, finalizzata a sovvenzionare e indennizzare i soggetti residenti nelle zone limitrofe agli aeroporti.

Ampi margini di ricorso a tassazione "innovativa" con finalità ambientali riguardano il *turismo e in generale gli "utilizzatori" delle città*. Il turismo ha costi esterni di natura ambientale che non vengono internalizzati (costi privati e non sociali che muovono le decisioni degli agenti economici) e genera benefici goduti prevalentemente nel settore privato. Le spese per la conservazione e per far fronte al degrado urbano sono notevoli e pur sempre inadeguate, ma ritornano sugli stessi soggetti che sarebbero incisi dall'imposizione di scopo. Oc-

corre quindi garantire il contenuto di strumento *earmarked*, per estendere il principi del *tax-benefit*. Immaginiamo di volere destinare un'imposta di scopo sui turisti alle spese di "manutenzione" di una città soggetta a flussi molto intensi di non residenti. In un'amministrazione, in qualche modo "separata", le spese di investimento sono ripartite annualmente sulla base di quote di ammortamento, mentre annualmente si svolgono spese per manutenzione ordinaria e costi operativi (personali e materiali). La fonte di finanziamento deriva dal gettito annuale (entrata corrente) dell'imposta di scopo.

Anche tributi non strettamente ambientali possono essere utilizzati per finalità di questo tipo. Al riguardo si può immaginare di impiegare la differenziazione delle aliquote dell'IRAP e dell'ICI. Come detto sono entrambi tributi giustificabili in base alla teoria del *tax-benefit* e la riduzione dell'imposta per chi impiega tecniche produttive più pulite si spiega col fatto che il cittadino contribuisce per questa via alla suo quota di "pagamento" del beneficio generato dai servizi pubblici. Simmetricamente chi è chiamato a pagare aliquote più elevate lo fa perché riceve un beneficio monetario che deve essere ripagato con un'imposta "personalizzata" che è comprensiva anche del costo sociale in termini ambientali.

Per l'IRAP si potrebbe escogitare una differenziazione di aliquote a favore di settori che manifestino comportamenti virtuosi in termini ambientali. Oppure applicare aliquote più elevate per i settori più costosi in termini di sostenibilità e utilizzare l'incremento di gettito per specifiche finalità ambientali. Per l'ICI si potrebbero stabilire aliquote più favorevoli modifica dei coefficienti catastali per immobili che attuano forme di risparmio energetico, o costruiti secondo criteri conformi a norme di salvaguardia dell'ambiente (presenza di garage, immobili con terreni alberati). Questa forma di adattamento dell'imposta si giustifica più di quanto non lo sia la distinzione sulla base della destinazione dell'immobile o sul fatto che si tratti di prima o seconda casa. Se il valore dell'immobile capitalizza il beneficio dell'attività dell'ente pubblico, ciò vale indipendentemente dalla destinazione dell'immobile.

Infine il settore dei rifiuti. L'*imposta regionale (tributo speciale) per il deposito in discarica dei rifiuti*, essendo collegato all'immissione è un tipico tributo ambientale da rendere ancora più consistente e articolato. Il passaggio della tassa (TARSU) alla *tariffa per la gestione dei servizio rifiuti* (RSU) risponde alla necessità di indurre i cittadini a limitare il danno ambientale separando i rifiuti riciclabili dagli altri (Cambini, 2002). La tariffa è ispirata al principio "chi inquina paga!" dal momento che verrà applicata nei confronti di chiunque occupi o conduca locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nella zona comunale. Sono chiamati a pagare i cittadini residenti, le attività produttive e commerciali, i cittadini non residenti ma domiciliati, i possessori di case sfitte, i turisti tramite una quota giornaliera pagata tramite la struttura alberghiera. Molto signi-

ficativa sotto il profilo della politica ambientale è la prescrizione di copertura del 100% dei costi di investimento e di gestione dei rifiuti urbani. Gli scarsi gradi di copertura della TARSU mal si giustificavano in relazione ai criteri di tassazione ambientale. Nel giro di qualche anno gli utenti saranno chiamati a pagare un costo aggiuntivo, rispetto al regime attuale, molto consistente e aumenterà la percezione del costo di opportunità generato dalla produzione dei rifiuti. Se si aggiungono i costi aggiuntivi della raccolta differenziata risulta evidente come sia indispensabile assicurare al servizio il conseguimento di livelli di efficienza in grado di limitare i costi di esercizio²⁰.

²⁰ Per cui sarebbe più opportuno ricorrere a costi standard e non effettivi per la determinazione tariffaria.

7. CONSIDERAZIONI DI SINTESI SU UNA NUOVA FISCALITÀ REGIONALE E LOCALE

I tributi propri della Regione e degli EELL debbono essere disciplinati dalla legge regionale, per cui è opinione condivisa fra i giuristi che su questa materia una Regione possa procedere direttamente e “immediatamente”, assicurandosi solo l'accordo con gli enti locali del suo “territorio”. L'idea è formulare una serie di funzioni dei gettiti locali, come quelle specificate nella (1a).

A livello di legge-quadro regionale si deve, in primo luogo, assegnare ai diversi livelli di governo del territorio regionale la materia fiscale specifica, cioè le basi imponibili riservate. Ad esempio potrebbe essere stabilito, in via prioritaria, che alla Regione venga assegnata la base imponibile valore aggiunto lordo, per pervenire all'istituzione di un'imposta sulla produzione regionale, IPR -tipo IRAP allargata a comprendere anche gli ammortamenti- sulle cui aliquote la Regione dovrebbe avere completa libertà di determinazione.

Inoltre, alle Regioni potrebbe essere assegnata la tassazione sulle automobili (sulla benzina e sull'uso del veicolo), con finalità in parte ambientale e in parte di tassazione di scopo (per finanziare la manutenzione delle strade regionali).

Per i Comuni potrebbe essere stabilito di assegnare loro il compito di attuare la tassazione della proprietà immobiliare: una nuova ICI per la quale anche l'accertamento del valore immobiliare sia di competenza comunale così come la fissazione e differenziazione delle aliquote. Si potrebbe anche pensare di trasferire tutta la base imponibile IRPEF sugli immobili a questo tributo locale. Lo stato abbandonerebbe così totalmente la base imponibile relativa alla proprietà (e reddito) immobiliare.

Ai Comuni dovrebbe, poi essere attribuita un'ampia possibilità di ricorrere a tassazione di scopo e di contenuto ambientale per correggere esternalità negative entro il territorio comunale. Analoghe facoltà dovrebbero essere attribuite alle Province, ad esempio concentrando su di esse il grosso dei tributi ambientali.

In ogni caso, dato il livello di autonomia tributaria cui si dovrà pervenire non è sufficiente fare riferimento esclusivamente a basi imponibili riservate ma occorrerà ricorrere anche a forme di tassazioni su basi verticalmente concorrenti. Si tratta di basi imponibili di tributi erariali sul reddito delle famiglie, delle imprese (IRPEF e IRPEG) e sul valore aggiunto

(IVA). In questi si può agire con il criterio della sovrimposizione (riserva di aliquota per consentire margini di manovra e di differenziazione concordata), come alla formula (2), e più estesamente con il criterio delle partecipazioni dirette, di cui alla formula (4). Per tributi progressivi sul reddito, come l'IRPEF, le possibilità per regioni e EELL di variare la scala delle aliquote marginali effettive dovrebbe comunque, per i motivi addotti, essere soggetta ad un limite, fissato dallo Stato.

La legge-quadro regionale dovrebbe anche stabilire i tributi regionali, come ad esempio l'IPR, ma anche i tributi erariali, sulla cui base conferire partecipazioni dirette agli EELL riferite ai rispettivi territori.

In materia di perequazione, la Regione per il momento può solo premere in un'appropriata sede istituzionale di concertazione e coordinamento con lo Stato centrale affinché sua imboccata una certa direzione. Un'ipotesi che appare incoerente con quanto stabilito all'art. 119 è quella in un certo senso fatta propria dal sistema delle Regioni e che richiede di procedere

- alla definizione di un *Fondo di perequazione fiscale* unico per tutti i livelli di governo decentrato (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni)
- alla costruzione di un indicatore di capacità fiscale del territorio, basato sul consolidamento delle capacità fiscali degli enti dei diversi livelli di governo presenti nel territorio regionale, oppure su indicatori macro-economici di capacità fiscale (reddito o i consumi regionali)
- alla ripartizione del fondo perequativo tra le Regioni sulla base di una formula come la (30):

$$TR_L = 0; TR_{i \neq L} = (\mu_i - t^m Y_i^m - \alpha^L t B_i) n_i > 0$$

Dove riassumiamo:

- t^m è l'indicatore di "pressione fiscale" (relativo ai tributi propri) standardizzato (nazionale) e Y_i^m , l'indicatore di base imponibile standard riferita al territorio di i (definita a livello nazionale)

$$\alpha^L = \frac{\mu_L - t^m Y_L^m}{t B_L}$$

la quota di partecipazione ai tributi erariali, fissata con il "criterio della Regione più ricca",

- tutti gli altri indicatori della formula -cioè le spese e le entrate standardizzate, potenziali e consolidate- sono riferiti al "territorio regionale"
- in particolare μ_i indica il fabbisogno stimato (standardizzato e normalizzato) per le funzioni attualmente svolte e le nuove funzioni legislative della Regione i e delle attività normali e basilari degli EELL (quelle fin qui svolte prima della riforma del Titolo V) situati nel territorio di i

- ad attribuire alle singole Regioni poteri per il disegno di formule di perequazione per gli enti locali del territorio regionale²¹.

A questo Fondo è poi possibile, se prevale l'interpretazione della specialità del finanziamento contemplato, aggiungere un *Fondo per le risorse aggiuntive e per gli interventi speciali*, da distribuire in parte alle regioni e in parte direttamente agli EELL sulla base di indicatori di fabbisogno. Le Regioni potrebbero poi disegnare i criteri di ripartizione relativi alle risorse in un primo stadio a loro attribuite.

²¹ Secondo taluni si tratta una funzione amministrativa che può essere delegata a queste dallo Stato con riferimento al principio di sussidiarietà di cui al nuovo art. 118.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ARACHI G. e ZANARDI A. (2002), “La devoluzione nel paese del dualismo”, in Bernardi L., Zanardi A. (a cura di), *La Finanza Pubblica Italiana. Rapporto 2001*, Il Mulino, Bologna

ATELLA V. e SCACCIAVILLANI F. (2002), “Il federalismo fiscale”, www.LaVoce.info

BALDINI M. e BOSI P. (2002), “La riforma dell’imposta sul reddito: aspetti di equità e di efficienza”, Workshop: “La delega fiscale del Governo Berlusconi”, *Politica Economica*, n. 3, numero speciale (a cura di) Giannini S., Guerra M.C. e Paladini R., CAPP, Bologna

BARETTI, C., HUBER B. e LICHTBLAU K (2002), “A tax on tax revenue: the incentive effects of equalizing transfers: Evidence from Germany”, *International Tax and Public Finance*, vol. 9, n. 6

BORDIGNON M. e CERNIGLIA F. (2001), “L’aritmetica del decentramento: devoluzione all’italiana e problematiche connesse”, in Verde A. (a cura di), *Temi di Finanza Pubblica*, Cacucci, Bari

BORDIGNON M. e CERNIGLIA F. (2002), “I contenuti finanziari dell’articolo 117: quante e quali risorse alle autonomie locali?”, www.LaVoce.info

BOSI P. (2000), *Corso di scienza delle finanze*, Seconda edizione, Il Mulino, Bologna

BOSI P. e GUERRA M.C. (2002), *I tributi nell’economia italiana*, Il Mulino, Bologna

BRANCASI A. (2002), *Note interpretative del nuovo art. 119 della Costituzione*, mimeo

BUCOVETSKY S e SMART M. (2002), *The efficiency consequences of local revenue equalization: tax competition and tax distortions*, York University e University of Toronto, manuscript

CAMBINI C. (2002), *La regolamentazione tariffaria e le componenti ambientali: il caso acqua e igiene urbana*, DSPEA, Politecnico di Torino

CANGIANO DE AZEVEDO M. (2002), *Recent development in the environmental debate before and after the Kyoto Protocol: a survey*, Documento di Lavoro, ISAE

CREMER H. e GAHAVARI F. (2001), “Second Best taxation of emissions and polluting goods”, *Journal of Public Economics*, n. 80

- CREMER H. e GAHAVARI F. (2002), "Imperfect observability of emissions and second best emission and output taxes", *Journal of Public Economics*, n. 85
- DAHLBY B. e WILSON L.S. (1994), "Fiscal capacity, tax effort and optimal equalisation grants", *Canadian Journal of Economics*, vol. 27
- GALLO F. (2002), "Il nuovo Titolo V della Costituzione: autonomia tributaria e problemi di coordinamento", Workshop: "La delega fiscale del Governo Berlusconi", *Politica Economica*, n. 3, numero speciale (a cura di) Giannini S., Guerra M.C. e Paladini R., CAPP, Bologna
- GIARDAD.P. (2001), "Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", *Le Regioni*, n. 6
- HINES J.R. jr. (2000), "What is benefit taxation", *Journal of Public Economics*, n. 75
- IRPET (2002), *L'IRAP e la pressione fiscale sulle imprese in Toscana*
- ISAE (2002a), *Le priorità nazionali: trasparenza, flessibilità, opportunità*
- ISAE (2002b), *Rapporto Trimestrale, Le previsioni per l'economia italiana*
- KEEN M.J. (1997), *Vertical tax externalities in the theory of fiscal federalism*", IMF Working paper n. 173
- KEEN M.J. e KOTSOGIANNIS C. (2002), "Does federalism lead to excessively high taxes?", *American Economic Review*, vol. 92, n. 1
- KOTHENBURGER M. (2002), "Tax competition and fiscal equalization", *International tax and Public Finance*, vol. 9, n. 5
- LORENZINI S. e PETRETTO A. (2002), "Risorse fiscali e federalismo sanitario", in Fiorentini L. (a cura di), *I servizi sanitari 2002*, Il Mulino, Bologna
- MUSGRAVE R. A. (1961), "Approaches to fiscal theory of political federalism", in Buchanan J. (ed.), *Public Finances, Needs, Sources and Utilizations*, NBER, Princeton University Press
- PARRY I.W.H. (2002), "Comparing the efficiency of alternative policies for reducing traffic congestion", *Journal of Public Economics*, vol. 85
- PETRETTO A. (2002a), *The impact of vertical competition on the tax structure of a federation with a system of equalisation transfers*, Studi e Discussioni, Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Firenze
- PETRETTO A. (2002b), "Prospettive di federalismo fiscale in Italia tra delega per la riforma fiscale e modifica del Titolo V", *Politica Economica*, n. 3, numero speciale (a cura di) Giannini S., Guerra M.C. e Paladini R., Il Mulino, Bologna

PICA F. e STAMMATI S. (2002a), *Prmissime osservazioni sul finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle Regione, alle Province, alle Città metropolitane e ai Comuni dal nuovo art. 119 della Costituzione*, Contributo di ricerca alla Commissione Consultiva costituita dalla Regione Campania sugli effetti del federalismo

PICA F. E STAMMATI S. (2002b), “La finanza delle regioni deboli nel Titolo V della Costituzione Italiana”, *Rivista Economia del Mezzogiorno*, SVIMEZ, n. 1-2

SMART M. (1998), “Taxation and the deadweight loss in a system of intergovernmental transfers”, *Canadian Journal of Economics*, vol. 31

SVIMEZ (2001), *Primo rapporto sugli effetti del federalismo fiscale sul sistema delle autonomie locali*, Roma

TRESCH R.W. (2000), *Public Finance, a normative theory*, Second Edition, Academic Press, New York

WELLISCH D. (2000), *Public Finance in a Federal State*, Cambridge University Press, Cambridge

APPENDICE

Un po' di aritmetica spicciola sulla quantificazione dei costi per le funzioni attribuite e sulle ipotesi di relativo finanziamento

In merito al problema della quantificazione dei costi da riconoscere per le funzioni attribuite, si sono di recente effettuati esercizi con l'intento di valutare l'ammontare delle risorse che dovrebbero essere trasferite dallo Stato agli altri livelli di governo.

In tutti questi esercizi, in assenza di regole precise sui rapporti finanziari tra Regione e EELL, si è proceduto ad assegnare le risorse connesse al decentramento delle competenze interamente alle Regioni, che possono quindi essere intese come "territorio" regionale in cui operano tutte gli enti delle autonomie locali.

La procedura adottata prevede di applicare alla spesa statale percentuali di regionalizzazione differenti a seconda della specifica competenza considerata²². Su questa base è stato stimato in circa 92 miliardi di euro l'ammontare complessivo della spesa da decentrare alle regioni a statuto ordinario in applicazione alla riforma del Titolo V. La cifra comprende i trasferimenti erariali sostituiti dal D.Lgs. 56/2000 e da provvedimenti successivi (DDPCM 17/5/2001) con quote di compartecipazione a tributi erariali e con aumenti dell'aliquota base dell'addizionale regionale IRPEF.

Secondo la più recente delle ricostruzioni quantitative delle conseguenze finanziarie del nuovo art. 117 e del D.L. n. 1187 del Ministro Bossi le risorse *aggiuntive* (rispetto a quelle in essere nel 1999) da assegnare ad una regione "media" come la Toscana dovrebbero essere le seguenti:

	TOSCANA	TOTALE RSO
Sanità	3.952	55.595
Istruzione e cultura	3.898	56.015
Università e ricerca	495	4.523
Edilizia	13	324
Protezione civile	121	2.259
Sicurezza pubblica	584	7.615
Assistenza sociale	1.010	14.175
Industria artigianato e comm.	217	3.671
Trasporti e comunicazioni	783	8.918

Fonte: Bordignon e Cerniglia, 2002

Tabella 1
STIMA DELLA SPESA REGIONALE TOSCANA PER AGGREGATI FUNZIONALI DELLA DEVOLUZIONE DISPOSTA DALLE RECENTI MODIFICHE COSTITUZIONALI 1999
Valori assoluti, miliardi di lire

Sulla base di queste stime "eroiche" cerchiamo di dare un'idea dell'ammontare delle risorse coinvolte e quindi delle tipologie di finanziamento cui ricorrere alla luce dell'art. 119. Il ragionamento sviluppato nella Tabella 2 è che, aggiungendo alle spese delle amministrazioni locali poste nel territorio delle RSO (251 mila miliardi di

²² Ad esempio il criterio adottato da Bordignon e Cerniglia (2001), Arachi e Zanardi (2002) e ISAE (2002a-b) è: 90% di regionalizzazione se la nuova competenza regionale è esclusiva, 70% se concorrente.

lire 1999²³), l'ammontare calcolato delle risorse nuove della devoluzione si ottiene una stima rozza del costo delle funzioni normali svolte dalle nuove amministrazioni locali (251+180=431 mila miliardi di lire 1999) Supponendo che l'ammontare di entrate dagli attuali tributi ed entrate proprie - IRAP, ICI, addizionali e Compartecipazioni varie, e tariffe (147 mila miliardi nelle RSO, dei 173 mila miliardi complessivi ottenuti, secondo la Tabella 3, sottraendo dal totale i trasferimenti e i CS) - sia mantenuto anche a regime, la differenza (284 mila miliardi) indica, grosso modo, il nuovo finanziamento da reperire.

Tabella 2		
RICOSTRUZIONE NUOVE FORME DI FINANZIAMENTO AI SENSI DELL'ART. 119 1999 Migliaia di miliardi di lire	Spese amministrazioni locali nelle RSO	251
	+ Devoluzione nelle RSO	180
	= Costo delle funzioni esistenti e nuove	431
	Entrate amministrazioni locali	282
	- Trasferimenti e contributi sociali	109
	= Tributi propri ed entrate proprie in essere nel 1999	173
	= Nuovo finanziamento da reperire in RSO	284

Fonte: Stime da Relazione sulla situazione economica del Paese

Tabella 3		
ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI 1999 Miliardi di lire	Imposte dirette	29.354
	Imposte indirette	85.924
	Contributi sociali	1.766
	Trasferimenti da enti pubblici	107.023
	Redditi da capitale	4.062
	Altre entrate correnti	26.976
	Entrate in conto capitale	26.742
	TOTALE	281.847

Fonte: Relazione sulla situazione economica del Paese

Di conseguenza circa 284 mila miliardi di lire devono trovare copertura in (i) le nuove basi imponibili attribuite alle autonomie locali; (ii) le addizionali nuove oltre a quelle in essere nel 1999; (iii) le compartecipazioni a tributi erariali (iv) il Fondo perequativo verticale.

Se ammettiamo funzioni un sistema di perequazione come quello prefigurato dalla (30) del testo, si dovrebbe procedere in questi termini.

1. si stabilisce la materia tributaria attribuita come propria (tributi propri e addizionali a tributi erariali) agli enti decentrati che compongono il sistema delle autonomie;
2. si definisce la capacità fiscale potenziale della Regione più ricca (la Lombardia), sulla base delle imposte attribuite al sistema delle autonomie, quindi
3. si desume la quota delle compartecipazioni sui tributi erariali scelti che pareggia il suo bilancio e successivamente
4. si ricavano i trasferimenti perequativi per le altre Regioni ad integrazione della loro capacità fiscale potenziale;
5. la somma di questi costituisce l'ammontare del Fondo perequativo.

Ma dove attingere per reperire nuovi tributi locali e compartecipazioni. Uno sguardo alle entrate tributarie delle Amministrazioni centrali può dare un'idea di dove "pescare".

²³Sulla base dei dati della Relazione sulla situazione economica del paese il totale delle spese delle Amministrazioni locali (comprendenti di quelle inserite nei territori delle RSS) ammonta a 295 mila miliardi.

<i>Imposte Dirette</i>		246	Tabella 4 ENTRATE TRIBUTARIE AMMINISTRAZIONE CENTRALE REGIONALIZZABILI ALLE RSO 1999 Migliaia di miliardi di lire
di cui			
IRPEF	193		
IRPEG	53		
<i>Imposte Indirette</i>		200	
di cui			
IVA	105		
Accisa Benzina	33		
Tributi minori ²⁴	63		
TOTALE		447	

Fonte: ISAE, 2002a

Una eventuale compartecipazione del 30% sul gettito IRPEF, IRPEG, IVA e Accisa (384 mila miliardi)²⁵ fornirebbe circa 115 mila miliardi di lire alle RSO e lascerebbe circa 169 mila miliardi (284-115) da reperire con i tributi propri “nuovi” (cioè oltre a quelli già contemplati nella Tabella 3) e il Fondo perequativo verticale.

Se si fa, ad esempio, l’ulteriore ipotesi di attribuire alle Amministrazioni locali i tributi indiretti minori e tutta l’Accisa sulla benzina; le entrate da tributi propri arrivano a circa 243 (147+96) mila miliardi, per cui ora circa 188 (431-243) mila miliardi devono essere coperti dalle quote di compartecipazione a IRPEF, IRPEG ed IVA -opportunamente rimodellate per “mettere ad autosufficienza la regione più ricca” (la Lombardia)- e dalle “nuove” addizionali; il Fondo perequativo verrebbe corrispondentemente ridotto.

Due dati di fatto caratterizzano in ogni caso il meccanismo di perequazione: (i) la forte disuguaglianza delle basi imponibili locali; (ii) la necessità di pervenire ad un meccanismo di tipo verticale. Mettere solo ad “autosufficienza” la Lombardia implica applicare quote di compartecipazione ai tributi erariali piuttosto limitate, che ampliano la portata dei trasferimenti perequativi alle altre Regioni, il cui fondo deve poi essere finanziato. Da notare come il problema non si risolve ampliando la materia tributaria attribuita agli enti decentrati, dal momento che alla base c’è il tentativo di introdurre forme di devoluzione marcata in un paese ancora affetto da fenomeni consistenti di dualismo economico.

²⁴ Registro, successione (sebbene abolita nel 2001), assicurazioni automobilistiche, energia elettrica, gas metano, tabacchi, lotto e lotterie.

²⁵ Tale dovrebbe essere, secondo elaborazione che abbiamo effettuato su dati ISAE approssimativamente la quota che risolve l’equazione di bilancio della Lombardia, e che la rende, con gli attuali tributi propri locali, finanziariamente autosufficiente.

IRPET - Interventi, Note e Rassegne

1. Giuseppe Pozzana, *Evaluation and Perception of the Energy Performances of a Regional Economic System. The Case of Toscana Italy*
2. Alessandra Pescarolo, *I modelli del lavoro femminile. Continuità e mutamento nei percorsi e nei valori*
3. Andrea Manuelli, *Recenti tendenze dell'investimento diretto all'estero*
4. Stefano Casini Benvenuti, *Domanda e offerta del servizio taxi*
5. Mauro Grassi, *L'area metropolitana fiorentina. Tendenze al 2000*
6. Antonio Floridia, *Le metamorfosi di una "regione rossa" stabilità ed evoluzione nel voto del 21 aprile 1996 in Toscana*
7. Stefano Casini Benvenuti, *Un modello econometrico per le esportazioni toscane*
8. Renata Caselli, *Asimmetria informativa e attività di controllo sulla gestione dei servizi idrici*
9. Mauro Grassi, Roberto Pagni, *Sistemi produttivi localizzati e imprese leader*
10. Roberto Giacinti, Stefania Lorenzini, Lucia Tudini, *Effetti dell'IRAP sull'agricoltura toscana*
11. Antonio Floridia, *I beni culturali, tra valutazione economica e decisione politica: una rassegna critica*
12. Alessandro Ansani, Mauro Grassi, *I nuovi strumenti finanziari per lo sviluppo: una opportunità per la Toscana*
13. Lorenzo Bacci, Giampiero M. Gallo, Francesca Pierotti, *Un nuovo approccio alla stima del reddito disponibile. Il caso dei comuni della Toscana*
14. Stefania Lorenzini, Alessandro Petretto, *Il finanziamento pubblico della sanità in una prospettiva di federalismo fiscale*
15. Maria Carla Meini, Nicola Sciclone, *Sistema formativo: un'analisi empirica del sistema toscano*
16. Stefania Lorenzini, *L'impatto dell'IRAP sui contribuenti: un'analisi per le imprese edili della Toscana*

17. Tania Salvi, *Le politiche ambientali nel distretto conciarario di Santa Croce sull'Arno: forme di cooperazione e strumenti volontari*
18. Patrizia Lattarulo (a cura di), *Sponsorizzazioni e liberalità nell'arte e nella cultura in Toscana*
19. Alessandro Petretto, *Le entrate delle regioni e degli enti locali secondo il nuovo art. 119 della costituzione: un'analisi economica*