

RELAZIONE PREDISPOSTA DALL'ALTA COMMISSIONE DI STUDIO PER IL FEDERALISMO FISCALE SU INCARICO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO (lettera 21 ottobre 2004, prot. n. 4706/op)

PRESENTAZIONE E SINTESI

pag. I – XII

PRIMA PARTE

*La proposta di revisione del decreto legislativo 56/2000:
numeri e coerenze con il dettato costituzionale*

pag. 1 - 8

SECONDA PARTE

*Logiche fondamentali delle misure per le Regioni
a statuto ordinario*

pag. 9 - 24

TERZA PARTE

*Estendibilità a Province e Comuni e significati generali
della proposta*

pag. 25 - 32

QUARTA PARTE

*Possibili percorsi del federalismo fiscale dopo lo start up
della revisione del decreto 56/2000*

pag. 33 - 35

APPENDICE

*Proiezioni retrospettive agli anni 2001 e 2002 della revisione del decreto 56/2000 e seconda
proiezione per il 2006*

PRESENTAZIONE

Il Governo, con lettera del Presidente del Consiglio del 21 ottobre 2004, ha richiesto all'Alta Commissione di predisporre “una relazione specifica, che anticipi il documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale per la parte che riguarda la perequazione e che dovrà essere rassegnata non oltre il 30 giugno 2005”.

La richiesta fa seguito alle affermazioni: “Le disposizioni che regolano attualmente la perequazione, contenute nel decreto legislativo 56/2000, hanno prestato il fianco a lamentele di inadeguatezza rispetto alla norma costituzionale [il nuovo art. 119 del Titolo V della Costituzione, approvato nel 2001] e potrebbero essere squilibrate nei loro risultati. Per tali motivi il Governo ha deciso di sospendere l'applicazione di tale provvedimento.... e di rivedere contestualmente in profondità il decreto legislativo 56, al fine di renderlo coerente con l'art. 119, producendo un assetto strutturalmente più equilibrato della distribuzione territoriale delle risorse fiscali e finanziarie”.

La Commissione, nel predisporre la presente relazione, in pieno accordo con i due Comitati che la supportano (il Comitato Tecnico Scientifico e il Comitato Istituzionale), ha assunto il punto di vista, espresso nella lettera del Presidente del Consiglio in aggiunta alle frasi sopra riportate, che la perequazione costituisce un passaggio essenziale dell'attuazione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Per conseguenza, le proposte avanzate sono inserite all'interno della revisione di alcuni punti significativi del meccanismo di federalismo fiscale esistente, essendo tali modifiche essenziali per il buon funzionamento del “nuovo impianto” di perequazione.

La relazione si articola in quattro parti. Nella prima parte viene illustrata, direttamente in termini quantitativi, la proposta di modifica del decreto legislativo 56/2000, inserendola all'interno di un parziale ridisegno dei tributi su cui poggiare la perequazione. L'illustrazione è tarata sulle spese regionali, essendo le Regioni specificamente oggetto del decreto legislativo 56/2000. L'analisi è costituita da proiezioni numeriche riferite all'anno 2006, al fine di permettere una piena valutazione dell'impatto della proposta, in ipotesi di suo accoglimento. Nell'Appendice della relazione viene inoltre simulata un'applicazione retrospettiva agli anni 2001 e 2002, gli ultimi due periodi per cui esistono dati di consuntivo attendibili per tutte le grandezze prese in esame (ciò vale in particolare per le basi imponibili fiscali, fondamentali per calcolare il gettito al netto delle addizionali). A completamento degli esercizi numerici, viene mostrato che la proposta soddisfa gli obiettivi posti dalla lettera del Presidente del Consiglio in ogni loro aspetto, *in primis* riguardo all'adeguamento dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, e in particolare della perequazione, al dettato del nuovo articolo 119 della Costituzione. Il risultato più rilevante è che il ricorso ai tributi, a parità di aliquota percentuale di commisurazione dei medesimi sul territorio, riesce a coprire gran parte delle risorse finanziarie, per cui il fondo perequativo risulta di ammontare assai contenuto. Inoltre ad esso accedono in prevalenza le Regioni del Sud, ma anche, in misura non irrilevante, le Regioni del Centro e del Nord. La possibile considerazione che il federalismo fiscale costituisca inevitabilmente fattore di divisione del paese si rivela dunque infondata. Si dimostra invece che fattori di divisione, e di confusione, sono profusamente prodotti dal decreto legislativo 56/2000, e dall'impianto fiscale cui esso inestricabilmente è collegato.

Nella seconda parte della relazione sono messi in luce i cardini su cui la nuova proposta si basa. Si tratta, in sintesi, di tre importanti trasformazioni: rispettivamente, in materia di Irap; di Irpef; di decreto legislativo 56/2000.

Irap. Si propone un cambiamento sostanziale del contributo dell'Irap al federalismo fiscale, che recepisce le recenti trasformazioni dell'imposta espresse nella legge finanziaria per il 2005, nel provvedimento sulla competitività da poco approvato dal Parlamento, e indica un'evoluzione coerente con il federalismo fiscale riguardo alle misure in procinto di essere varate nella finanziaria 2006. Tutti i mutamenti in oggetto tendono a far diventare l'Irap un'imposta con forti valenze centrali. Ciò implica, specificamente, una riduzione del contributo della componente privata dell'imposta al federalismo fiscale e una rimodulazione della componente pubblica tale da renderla più omogenea all'Irap privata che residua come fonte di finanziamento per le Regioni. Vengono altresì indicati tributi sostitutivi del mancato apporto di parte dell'Irap privata (in ordine di importanza: tabacchi; giochi; bollo inteso come imposta di concessione), molto più coerenti della medesima con il tipo di spese da finanziare, e che comportano un'entrata quantitativamente maggiore della parte di Irap privata che viene meno.

Irpef. La proposta di riformulazione dell'addizionale Irpef si sviluppa lungo due possibili direttrici. Una prima direttrice opera radicali innovazioni. Viene previsto il passaggio dall'attuale metodo dell'addizionale applicata sulla base imponibile al più semplice metodo della sovrimposta, in cui l'eventuale maggiore carico viene calcolato sul gettito erariale. La sovrimposta viene "poggiata" su una base erariale abbassata di un punto per ogni scaglione di aliquota eccetto l'ultimo (seguendo il cosiddetto modello svedese, tale scaglione viene escluso dal federalismo fiscale, essendo il relativo gettito molto mal distribuito sul territorio). A partire da detta nuova base viene consentita una certa flessibilità verso l'alto, pari al 5,5%, che, assieme all'addizionale comunale, impedisce il superamento, per i redditi bassi e medi, degli attuali minimali di aliquota complessiva,

comprensivi dell'addizionale regionale obbligatoria dello 0,9%. Il superamento degli attuali minimali è possibile solo per i redditi più elevati, appartenenti all'aliquota erariale del 39%, che hanno avuto i maggiori benefici dal secondo modulo di sgravi Ire, varato nel 2004. Il livello del prelievo, tuttavia, è in ogni caso inferiore al massimale attuale. Viene così pienamente garantito l'obiettivo, fissato dalla modifica del titolo V in corso d'approvazione da parte del Parlamento, che l'attuazione del federalismo fiscale non debba comportare un innalzamento della pressione fiscale. Viene infine prevista, al fine di massimizzare la responsabilizzazione e la perequazione, la predisposizione di uno specifico fondo perequativo, che garantisce, alle Regioni per le quali l'esercizio della flessibilità fiscale comporta un gettito pro-capite inferiore alla media, un risultato di gettito uguale alla media, nel caso dell'attivazione di detta flessibilità.

La seconda possibile direttrice di riforma dell'addizionale Irpef è più conservativa rispetto a quella sopra illustrata. Viene mantenuta la formula dell'addizionale, emendandola tuttavia da alcune gravi incongruenze, tramite l'introduzione a livello regionale e comunale della deduzione per la progressività, introdotta a livello erariale con il primo modulo di riforma dell'Irpef. Si prevedono, inoltre, come per la prima direttrice: a) la totale flessibilizzazione delle variazioni al di sopra della base erariale: ovvero l'addizionale potrebbe variare da zero (con eliminazione dunque del minimo obbligatorio, pari allo 0,9%) all'attuale massimale (baricentrata sull'1,4%); b) l'introduzione, come per la prima ipotesi di riforma dell'Irpef, di un meccanismo di perequazione che riporti alla media il risultato dell'esercizio della flessibilità, quando questo produca un esito inferiore a detta media. L'inconveniente di questa seconda soluzione, eliminato invece dalla prima proposta, è che, se si considerano come massimali le addizionali bloccate (salvo eccezioni di rilievo minore), al livello del 2002, lo sblocco può comportare per i contribuenti di alcune regioni un aumento dei livelli potenziali di prelievo, rispetto alla situazione ora esistente.

Il decreto legislativo 56/2000. Si propone un radicale mutamento della filosofia del fondo perequativo, rispetto al funzionamento del decreto legislativo 56/2000. I contenuti di quest'ultimo si possono sostanzialmente sintetizzare come segue. Viene prima stabilito un fondo perequativo, che, nell'anno base (il 2001), assieme al gettito potenziale (al netto delle addizionali) dei tributi assegnati alle Regioni, ed assieme ai trasferimenti mantenuti in vita, assicuri l'integrale finanziamento della spesa storica per tutte le Regioni. Successivamente, indipendentemente dalla dinamica effettiva delle risorse fiscali di base e dei trasferimenti mantenuti in vita, passato un periodo transitorio, l'ammontare totale della dotazione del fondo perequativo viene tendenzialmente stabilizzato rispetto al PIL. Nel contempo, tuttavia, la composizione delle erogazioni delle risorse verso le singole Regioni viene progressivamente mutata, aumentando le dotazioni delle Regioni con maggiore capacità fiscale e diminuendo le dotazioni delle Regioni con minore capacità fiscale.

La nuova filosofia si basa invece, in primo luogo, sull'assicurare *a tutte le Regioni* un finanziamento complessivo (inteso come somma di tributi assegnati in prevalenza, al netto delle addizionali; di compartecipazioni; del fondo perequativo; di eventuali trasferimenti transitori residui), pari a una percentuale elevata ma non integrale delle spese tendenziali effettive. Nelle simulazioni, tale percentuale è stata posta orientativamente al 95%, da intendere come media tra una percentuale vicina al 100%, o pari al 100%, per le spese essenziali (tipicamente, la Sanità), a fronte di una percentuale più bassa per le altre spese. In secondo luogo viene predisposta una "batteria" di flessibilità fiscali, articolata su più tributi e territorialmente equilibrata, tale da consentire a tutte le Regioni, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di raggiungere, attivando le leve disponibili, il livello di spesa "proiettata" seguendo il trend naturale, o addirittura di oltrepassarlo di qualche punto. Della "batteria" fa parte la flessibilizzazione del gettito corrispondente all'addizionale Irpef dello 0,9%, che corrisponde grossomodo al 5% delle spese: per cui l'uso della flessibilità dell'Irpef entro i

livelli per cui attualmente vi è obbligatorietà tende a ristabilire l'intero finanziamento della spesa tendenziale.

Il finanziamento di base (ovvero, ipoteticamente, il 95%) può eventualmente essere posto a livelli più elevati (per esempio, il 96% o il 97%), specie per le Regioni la cui capacità fiscale risulti eccezionalmente bassa. Inoltre la percentuale in oggetto, in prospettiva, potrà essere fatta variare verso l'alto in connessione a eventuali risultati positivi fatti registrare dalle Regioni nel rientro dell'evasione dei tributi che concorrono al loro finanziamento. Infine, sempre in prospettiva, il taramento delle percentuali in oggetto potrà avvenire non sulle spese effettive tendenziali, ma sulle spese standard, in corso di calcolo presso molti centri di spesa a prevalente finanziamento regionale (in particolare da parte del Ministero della Sanità). Nel breve periodo, ai fini della considerazione della "spesa 100" a cui applicare il 95%, si può ipotizzare il ricorso a piccole correzioni delle dinamiche tendenziali, mediante confronti di tipo *benchmark*. Nella fase di sperimentazione è opportuno ritardare il meccanismo a intervalli brevi (ad esempio, 1 o 2 anni). Nel medio periodo, invece, è ipotizzabile una stabilizzazione dei parametri per un certo lasso di tempo (ad esempio, 3 anni), salvo eventi straordinari.

Le modifiche dell'Irap e dell'Irpef, salvo alcuni casi, finora sono sempre state apportate in legge finanziaria. La legge finanziaria 2006 si candida altresì quale strumento di modifica del decreto legislativo 56/2000, la scadenza della cui sospensione, nel contesto del varo di un nuovo meccanismo di perequazione, è prevista per il 30 settembre 2005. Per questi motivi, la Commissione auspica che si utilizzi tale vettore legislativo per lo start up del processo di rinnovamento del federalismo fiscale, secondo le linee indicate nella prima e nella seconda parte della relazione.

Nella terza parte si traggono le implicazioni generali del modello di federalismo fiscale di cui si propone lo *start up* nella legge finanziaria per il 2006. Tali implicazioni riguardano in primo luogo l'estendibilità del modello (che in prima battuta, come visto, si applicherebbe alle Regioni), agli altri livelli di governo locale, *in primis* i Comuni e le Province. In proposito, è da escludere un'estensione di tipo ripetitivo, ovvero basata sulla mera replica degli stessi meccanismi previsti per le Regioni. Le situazioni di base sono infatti molto diverse. Ad esempio i tributi attualmente assegnati in prevalenza alle Province (R.C.A. - auto; addizionale sull'energia elettrica del settore commerciale, al netto dei grandi utilizzatori; imposta provinciale di trascrizione) generano, al netto della flessibilità, risorse che per alcune Province tendono alla sufficienza. Quindi la compartecipazione di equilibrio (ovvero, quella che, nel caso delle Regioni, garantisce l'ipotizzato 95% di finanziamento garantito rispetto alla spesa) sembra superflua. Occorrono principalmente un reimpianto della perequazione, che oggi avviene sulla base di modelli molto barocchi, e un aumento della flessibilità fiscale: cui si candida, in particolare, l'R.C.A. auto.

Per quanto riguarda i Comuni, la situazione è ancora differente. In questo caso, diversamente dalle Province, esiste ancora un notevole *gap* tra spesa storica media e entrate fiscali medie assegnate. L'estrema numerosità degli enti e la varietà delle situazioni sconsiglia tuttavia il ricorso al meccanismo della compartecipazione di equilibrio. Sembra invece percorribile un'impostazione diversa, basata su:

- a) un ulteriore aumento della (già assai elevata) flessibilità fiscale;
- b) la dotazione in compartecipazione di un cespite fiscale ben distribuito sul territorio (in particolare, l'Iva relativa a talune attività presenti in quasi tutti i Comuni);
- c) la "chiusura" del meccanismo di federalismo fiscale con una dotazione di tipo perequativo fissata a priori (cioè non in contemporanea con la determinazione di altre grandezze – come avviene invece nella proposta relativa

alle Regioni). Ad esempio, si potrebbe prevedere un fondo perequativo di tipo capitaro, di importo unitario variabile in proporzione inversa al reddito fiscale pro-capite di Comuni, nonché legato ad altre caratteristiche rilevanti e specifiche dei medesimi (es. Comuni di montagna, Comuni piccoli, etc.). Ovviamente gli importi e i meccanismi sarebbero soggetti a revisioni periodiche (ad esempio ogni tre anni).

Le differenze applicative dei modelli di federalismo fiscale a seconda degli enti sono peraltro collegate da diversi obiettivi comuni. *Il primo* di questi è la contemporanea ricerca di una migliore perequazione e di una maggiore responsabilizzazione degli enti rispetto alla situazione esistente. Questa duplice finalità è evidente in tutti i meccanismi che sono stati delineati per i vari enti. *Il secondo* è la tendenza all'affiancamento al principio di capacità contributiva del principio di correlazione, basato sulla corrispondenza tra cosa tassata e cosa amministrata. Gli esempi sono molteplici: per limitarsi alle Regioni, basta fare riferimento ai cambiamenti in materia di Irap, compresi i tributi che la sostituiscono; e al massiccio potenziamento del ruolo dell'Iva, un'imposta sui consumi generali che andrebbe a finanziare consumi meritori. L'applicazione del principio di correlazione risponde a logiche virtuali di mercato, e dunque è perfettamente coerente con l'obiettivo della responsabilizzazione. *Il terzo* obiettivo comune può essere individuato nell'introduzione del principio di sussidiarietà fiscale. Con una duplice valenza:

a) gli incentivi alle imprese e i *bonus* per le famiglie cessano in tendenza di costituire erogazioni assimilabili a trasferimenti statali, per divenire deduzioni fiscali dirette. E' quanto si è già fatto in materia di ristrutturazione dell'Irap; ed è quanto si può fare facilmente per il *bonus* scuola e per altri tipi di bonus "locali", rendendoli deducibili: direttamente dalla compartecipazione Irpef di Regioni e Comuni; dalle compartecipazioni; indirettamente, via 730;

b) le responsabilità di accertamento vengono assegnate secondo il principio di sussidiarietà, che informa (o meglio, dovrebbe informare) l'intera costruzione

europea. Ovvero, esse vengono affidate ai livelli più bassi di governo, quando questa scelta è tecnicamente possibile e si rivela efficiente (e, ovviamente, quando il gettito, in tutto o in parte, affluisce all'ente accertatore). La predilezione della presente relazione per i tributi di carattere reale (Iva, tabacchi, potenziamento degli immobili per i Comuni, etc.) trova motivazione, oltre che nella loro "buona" distribuzione geografica tra Regioni e Enti locali, proprio nel fatto che per i medesimi il potenziale contributo all'accertamento da parte dei livelli di Governo territoriali è molto più elevato che per i tributi personali.

Un quarto obiettivo è costituito dalla semplificazione, che viene perseguita sia riguardo ai contribuenti (l'addizionale Irpef è di facile applicazione; si evitano sistematicamente sovrapposizioni di prelievi su uno stesso imponibile da parte di un medesimo ente), sia riguardo all'amministrazione (le nuove regole del fondo perequativo sono gestibili con facilità, specie ove il raffronto sia effettuato con le modalità applicative del decreto 56/2000). Un *quinto* obiettivo comune è individuabile nella trasparenza, ricercata soprattutto come vera base della "competizione fiscale", che viene intesa non come applicazione della legge del più forte, bensì come possibilità di confronto, agli occhi degli elettori, tra i livelli e le capacità di buona amministrazione attribuibili ai responsabili proposti al Governo di vari enti. Infine, un *sesto* obiettivo comune è dato dalla costante ricerca di un corretto equilibrio istituzionale tra enti dotati di potere legislativo (Stato, Regioni), ed enti privi di tale potere (Province, Comuni). La (tendenzialmente) completa autonomia fiscale di Comuni e Province, e il massimo potenziamento ed equilibrio territoriale delle flessibilità fiscali vanno in questa direzione. Un altro chiaro segnale in materia è l'indicazione della Commissione di privilegiare la Conferenza Unificata quale sede, in procinto di divenire di rilievo costituzionale, per ricercare il sistematico coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Tale ricerca dovrebbe cioè avvenire non solo in via "iniziale", ovvero al momento della individuazione dei principi generali, ma anche in via dinamica ed attuativa, mediante l'istituzione presso la Conferenza unificata di un organismo tecnico-

scientifico-istituzionale, che segua in permanenza l'attuazione e la gestione del federalismo fiscale. *Tutti i sopramenzionati obiettivi rispondono a specifiche indicazioni contenute nel documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, approvato nel 2003 da Regioni, Province, e Comuni.*

La quarta parte della relazione si occupa del possibile percorso di realizzazione dell'impianto del nuovo federalismo fiscale, dopo lo *start up*, auspicato con la legge finanziaria del 2006. Si rileva innanzitutto che sarebbe opportuno, anche se non strettamente necessario, stabilire nella finanziaria del 2006, oltre che i notevoli cambiamenti a livello regionale, indicati nella prima e nella seconda parte della relazione, anche alcuni significativi cambiamenti a livello provinciale e comunale, che diano il segno dell'inizio del percorso di attuazione del nuovo federalismo anche per tali livelli di governo, e siano in sintonia con le modifiche introdotte per le Regioni. A livello di Province, si potrebbe introdurre da subito una certa flessibilità per l'R.C.A., prevedendo però nel contempo un qualche abbassamento della base di partenza. A livello di Comuni, è auspicabile l'introduzione immediata di tre cambiamenti:

a) la trasformazione dell'addizionale Irpef in sovrainposta, in sintonia con l'analoga trasformazione eventualmente introdotta a livello regionale. Sarebbe in particolare ottimale una forchetta che vada da zero al 2,5%, che, tenuto conto della forchetta delle regioni (0 - 5,5%), porrebbe all'8% complessivo il potenziale massimo della sovraimposizione Irpef;

b) la flessibilizzazione dell'addizionale sull'energia elettrica, in connessione al parziale "ritiro" dell'erario sull'energia elettrica su cui oggi insiste un'addizionale fissa dei Comuni (si tratta dell'energia elettrica consumata dalle famiglie);

c) il passaggio dell'imposizione sugli affitti dall'Irpef ad un prelievo sostitutivo, nella prospettiva di un futuro conferimento di tale nuovo prelievo ai

Comuni (con relativa introduzione di flessibilità fiscale), anche in connessione ad una possibile operazione sull'Ici degli immobili strumentali, che potrebbe essere effettuata a partire dal 2006.

Oltre le misure che è possibile introdurre nella finanziaria 2006, vanno considerati molteplici sviluppi che hanno invece bisogno di notevole approfondimento, la cui piena attuazione richiede lo scaglionamento perlomeno su un triennio. I più importanti sono: l'individuazione dei costi standard per i principali comparti delle prestazioni erogate da tutti i livelli di governo; il passaggio dalla compartecipazione Iva secondo criteri statistici alla compartecipazione secondo criteri di effettività del riscosso fiscale su base territoriale; il passaggio dalla compartecipazione sulla benzina alla compartecipazione su tutti i carburanti usati nel trasporto privato; l'approfondimento delle possibili flessibilità da introdurre sui giochi; l'esame delle possibili implicazioni per i ticket dell'introduzione della carta sanitaria; una totale ristrutturazione del prelievo sugli immobili, nonché della base catastale, su cui gran parte del medesimo è poggiata; il ridisegno organico della tassazione dell'elettricità, con assegnazione appropriata ai vari livelli di governo; un approfondito esame della possibilità di passare, per la tassa di possesso automobilistico, dal livello regionale al livello comunale, nel contesto del potenziamento dei cespiti regionali (assegnazione del totale dei carburanti per il trasporto privato; ulteriore base di flessibilità Irpef, fino al livello complessivo del 10%, considerando anche i Comuni; ulteriore espansione delle assegnazioni regionali nell'area della tassazione dei servizi; ecc.); approfondimento delle caratteristiche delle attività Iva il cui gettito, relativamente alle vendite ai consumatori, può essere assegnato a livello comunale; definizione dei contenuti del patto di stabilità interno, anche in connessione all'evoluzione in atto per il patto di stabilità europeo.

Le principali possibili configurazioni, relativamente a ciascuna di tali materie, sono in parte oggetto di questa relazione. In parte saranno approfondite nel documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, che la Commissione è tenuta a rassegnare entro il 30 settembre 2005. In parte, infine, deriveranno da ulteriori analisi, effettuate anche a seguito delle prime applicazioni realizzative. Si delineano così i possibili contenuti di un percorso globale di attuazione del federalismo fiscale, in piena sintonia con il triennio previsto dalle modifiche del Titolo V della Costituzione in corso di approvazione parlamentare. Gli snodi sono quattro:

- a) la finanziaria 2006, che dovrebbe segnare lo start up attuativo;*
- b) l'indicazione delle coordinate generali del federalismo fiscale per tutti i livelli del governo, che dovrebbe avvenire nel documento che l'Alta Commissione rassegnerà al Governo a fine settembre 2005;*
- c) l'eventuale varo di una legge delega basata su tale documento;*
- d) l'attuazione di decreti delegati, e di eventuali provvedimenti specifici suggeriti dall'esperienza delle prime realizzazioni, nel corso dei primi anni della prossima legislatura.*

PARTE PRIMA

La proposta di revisione del decreto legislativo 56/2000: numeri e coerenze con il dettato costituzionale

In questa prima parte verranno illustrati i punti salienti della proposta di revisione del decreto legislativo 56/2000 al fine di renderlo coerente con l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

L'illustrazione si riferisce solo alle Regioni a Statuto Ordinario (in seguito RSO), oggetto del decreto legislativo 56/2000. L'analisi è basata su una simulazione riferita all'anno 2006, che consente una prima valutazione dell'impatto della proposta nell'ipotesi di un suo accoglimento.

La sequenza logica con cui verrà analizzata la proposta è la seguente: per prima cosa si procederà con l'analisi delle somme necessarie a garantire autonomia finanziaria alle RSO; successivamente si esaminerà l'attuale modalità di finanziamento delle RSO con particolare attenzione all'effettiva autonomia tributaria delle stesse; da ultimo si rappresenteranno le proposte dell'Alta Commissione per quanto riguarda l'attribuzione delle entrate proprie, delle compartecipazioni e del meccanismo di funzionamento della perequazione.

Infine, si illustrerà la coerenza della proposta con il dettato costituzionale.

Identificazione delle somme da finanziare (Tabella 1). L'articolo 119, comma 4, stabilisce che le risorse attribuite alle RSO (entrate proprie, compartecipazioni e perequazione) debbano consentire il finanziamento integrale delle funzioni ad esse attribuite.

Nella presente proposta si escludono le nuove funzioni attribuite alle RSO dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001. Pertanto, si farà riferimento soltanto alle funzioni attualmente esercitate dalle RSO.

In sede di prima applicazione, le somme da finanziare alle RSO sono determinate in modo da coprire la spesa complessiva (corrente e in conto capitale) prevista per l'anno 2006. In particolare, le somme da finanziare riguardano le entrate derivanti da tributi e dai trasferimenti correnti e in conto capitale che le RSO ricevono a diverso titolo dallo Stato. Tali somme concorreranno insieme ad altre entrate non tributarie delle RSO – derivanti da proventi da servizi, rendite patrimoniali, utili di Enti e aziende regionali, altri trasferimenti non dallo Stato (ad esempio dall'UE), alienazione di beni, eredità, alienazioni di beni, rimborso di crediti, mutui, obbligazioni e altro – alla copertura di tutte le spese sostenute dalle stesse.

Nelle tabelle seguenti queste somme da finanziare sono riportate come entrate derivanti da “imposte e trasferimenti dallo Stato”.

Per la individuazione delle spese complessive delle RSO per il 2006 si è fatto riferimento alle proiezioni al 2006 dei dati di cassa dei bilanci consuntivi 2004 delle RSO (tenendo conto della dinamica già definita per la spesa sanitaria del 2006), fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato, e ne è stato stimato il dato di competenza.

Le entrate da imposte e trasferimenti per il 2006, anch'esse di competenza, sono state stimate utilizzando i dati consuntivi di spesa e di entrata dal 2001 al 2002.

A regime, le somme da finanziare potranno essere individuate come una quota delle spese complessive delle RSO (tale quota sarà determinata in modo tale che, congiuntamente alle altre entrate minori¹, consenta la copertura della spesa complessiva). Sempre a regime, le spese complessive delle RSO non saranno più basate sulla spesa storica, ma saranno determinate con riferimento ad uno standard.

¹ Le entrate minori delle RSO sono i proventi da servizi, rendite patrimoniali, utili di Enti e aziende regionali, altri trasferimenti (ad esempio dall'UE), alienazione di beni, eredità, alienazioni di beni, rimborso di crediti, mutui, obbligazioni e altro.

Attuale modalità di finanziamento (Tabella 2). La situazione attuale di assegnazione dei tributi alle RSO è la seguente:

- Irap privata
- Irap pubblica
- Addizionale Irpef
- Compartecipazione all'accisa sulla Benzina
- Tassa di possesso auto
- Residuo

Nella tabella sono riportati per ognuna di queste voci – ad esclusione della voce “Residuo”– sia il gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota standard (prima colonna per ogni tributo), sia il gettito derivante dal massimo sforzo fiscale (seconda colonna per ogni tributo).

Nella voce “Residuo” sono comprese le altre entrate tributarie minori (tassa sulle concessioni regionali, tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi urbani, imposta sulle concessioni per occupazione del demanio e patrimonio indisponibile dello Stato, addizionale regionale sull'ammontare dei canoni relativi alle utenze di acqua pubblica, Tosap, addizionale regionale consumo gas metano, tassa per DSU, tassa di abilitazione all'esercizio professionale, IRESA), i ticket sanitari, la compartecipazione IVA ex Dlgs 56/2000 (inclusiva della perequazione) e gli altri trasferimenti correnti e in conto capitale da parte dello Stato. standard) sulle entrate da imposte e trasferimenti dallo Stato.

La colonna finale (“Quota di flessibilità percentuale”) indica la quota percentuale del gettito derivante dal massimo sforzo fiscale aggiuntivo (a quello Le fonti e le modalità di calcolo sono di seguito riportate:

Irap privata	Dichiarazioni dei redditi Mod. UNICO 2003 - Estrapolazione dati a Legisl. vigente A.I. 2005 – MEF, Dipartimento per le politiche fiscali, Ufficio studi e politiche economico-fiscali
Irap pubblica	Dichiarazioni dei redditi Mod. UNICO 2003 - Estrapolazione dati a Legisl. vigente A.I. 2005 – MEF, Dipartimento per le politiche fiscali, Ufficio studi e politiche economico-fiscali
Addizionale Irpef	Distribuzione per regione della base imponibile delle addizionali locali dell'Irpef stime per il 2006 sulla base delle dichiarazioni presentate nel 2003 - MEF, Dipartimento per le politiche fiscali, Ufficio del Federalismo fiscale.
Compartecipazione e addizionale Benzina	Proiezione sulla base dei consumi 2000-2004 forniti dall' Agenzia delle Dogane
Tassa di possesso auto	MEF, Dipartimento per le politiche fiscali, Ufficio del Federalismo fiscale.
Residuo	Per differenza tra le entrate da imposte e trasferimenti dallo Stato e le entrate di cui sopra

Nuove attribuzioni (Tabella 3). Nella proposta dell'Alta Commissione le entrate fiscali attualmente attribuite alle RSO rappresentate nella Tabella 2, sono sostituite – ad esclusione delle entrate minori riportate nella voce “Residuo”, della Tassa di possesso auto e della Compartecipazione e addizionale Benzina² – dalle entrate derivanti da:

- **Irap privata:** viene calcolata come la metà del gettito spettante attualmente alle RSO.
- **Irap pubblica:** è assegnata alle RSO in misura pari a quella attuale (aliquota 8,5 %). Nella proposta dell'Alta Commissione le RSO possono aumentare l'aliquota Irap pubblica sino ad un valore massimo – inferiore al

² La Tassa di possesso auto e la Compartecipazione e addizionale Benzina erano e rimangono attribuite alle RSO. Le modalità di calcolo per il 2006 sono le medesime riportate nel punto precedente.

10 % dell'aliquota (9,35%) – determinato per ciascuna Regione dal rapporto tra la spesa per il personale regionale e statale in ciascuna Regione, rispetto alla spesa per il personale regionale, statale e comunale di quella Regione. Per l'anno 2006, tale rapporto è stato calcolato in riferimento alla spesa per il personale statale, regionale e comunale quale evidenziato dal Rendiconto generale dello Stato e dai Bilanci consuntivi di Comuni e Regioni per l'anno 2000. La seconda colonna dell'Irap pubblica della Tabella 3, quindi, riporta il gettito derivante dall'aliquota massima applicabile da ciascuna regione al netto del gettito standard.

- **Sovrimposta Irpef:** la proposta dell'Alta Commissione prevede la sostituzione dell'addizionale Irpef con una sovrimposta in cui il gettito regionale può essere ottenuto semplicemente applicando una percentuale al gettito erariale. In particolare, si è ipotizzato che tale percentuale possa variare da zero al 5,5% per le Regioni, e da zero al 2,5% per i Comuni. Il gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota del 5,5% è equivalente al gettito dell'addizionale Irpef attuale. Nella proposta, la sovrimposta Irpef viene corretta con la redistribuzione rispetto alla media di cui una simulazione è riportata nella terza colonna. Tutte le regioni il cui gettito derivante dalla applicazione dell'aliquota massima della sovrimposta è inferiore alla media delle RSO, percepiranno un'integrazione in modo da percepire il gettito medio. Naturalmente, nel caso in cui l'aliquota della sovrimposta applicata da ciascuna regione sia inferiore a quella massima, l'integrazione farebbe riferimento alla media calcolata in modo proporzionale.
- **Tabacchi, Giochi e Imposta Bollo di concessione:** nella proposta dell'Alta Commissione questi tributi vengono assegnati alle RSO con la possibilità, inoltre, per le stesse di aumentare l'aliquota fino ad un massimo del 10 % per Tabacchi e Bollo di concessione, e del 10% sul 33% della base imponibile per i Giochi.

Le ultime due colonne della Tabella 3 riportano il grado di copertura delle entrate da imposte e trasferimenti dallo Stato da parte dei gettiti standard dei tributi assegnati (penultima colonna) e del massimo sforzo fiscale aggiuntivo allo standard (ultima colonna).

Per quel che riguarda le previsioni di gettito al 2006 per Irap e Irpef sono elaborazioni sui dati forniti rispettivamente MEF, Dipartimento per le politiche fiscali, Ufficio studi e politiche economico-fiscali e dal MEF, Dipartimento per le politiche fiscali, Ufficio del Federalismo fiscale. Le previsioni del gettito al 2006 e la regionalizzazione dei Tabacchi, Giochi e Imposta di bollo governativo, è stata fornita dal MEF, Dipartimento per le politiche fiscali, Ufficio studi e politiche economico-fiscali.

Nuove proposte di compartecipazione e perequazione (Tabelle 4 e 5). Oltre alla compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, l'Alta Commissione propone una compartecipazione cosiddetta di equilibrio.

La Tabella 4 e la Tabella 5 riportano due diverse compartecipazioni di equilibrio, una basata sull'IVA e l'altra sull'IRPEF (e IRPEG).

Nella prima ipotesi, la parte del 95 % delle entrate da imposte e trasferimenti dallo Stato non coperta dal gettito di tributi assegnati in prevalenza e dalla compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, viene coperta dalla nuova compartecipazione IVA e dalla perequazione. E' importante sottolineare che nella perequazione al 95% del fabbisogno si ipotizza la copertura del 99% della spesa sanitaria e una copertura all'84 % delle altre spese da finanziare.

In particolare, la compartecipazione IVA viene determinata partendo dalla regionalizzazione (sulla base della media dei consumi delle famiglie italiane per gli anni 2001 2002 2003 dell'ISTAT) del gettito IVA 2004 al netto di quanto dovuto alle Regioni a Statuto Speciale e all'Unione Europea. L'aliquota di compartecipazione all'IVA è determinata dal rapporto tra la differenza tra la totale

copertura al 95% del fabbisogno (come sopra specificato) al netto del gettito dei tributi assegnati in prevalenza e della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, e il gettito IVA come sopra determinato. La minore aliquota tra le RSO determina la compartecipazione di equilibrio che deve essere tale da coprire interamente la differenza di cui sopra della Regione a cui corrisponde. L'aliquota così determinata rappresenta l'aliquota di compartecipazione al gettito IVA di equilibrio per tutte le RSO (che si applica al suddetto gettito IVA regionalizzato).

La nuova perequazione al 95% sarà quindi di tipo verticale e determinata dallo scarto tra la differenza di cui sopra e la nuova compartecipazione IVA di equilibrio. Questo scarto logicamente si annulla per la Regione a cui corrisponde l'aliquota di compartecipazione IVA di equilibrio.

Il rimanente fabbisogno sarà finanziato da ogni RSO utilizzando la propria leva fiscale proposta nel punto precedente.

L'ultima colonna della Tabella 4 evidenzia che la potenzialità massima dell'attivazione della leva fiscale per ogni RSO è superiore a quanto necessario per finanziare il rimanente fabbisogno.

La Tabella 5 propone una diversa compartecipazione di equilibrio, basata anziché sul gettito IVA regionalizzato, sul gettito IRPEF (sul gettito combinato IPREF (2/3) e IRPEG (1/3)). Il meccanismo per individuare l'aliquota di compartecipazione di equilibrio per tutte le RSO è identico a quanto descritto precedentemente per la Tabella 4. La stessa cosa vale per il meccanismo di perequazione al 95% e per la copertura con leva fiscale del restante fabbisogno.

Coerenza con il dettato Costituzionale. La proposta dell'Alta Commissione di revisione del Dlgs 56/2000 è coerente con l'art. 119 della Costituzione.

In particolare, la proposta prevede che le Regioni abbiano autonomia finanziaria di entrata e di spesa e risorse autonome (comma 1 e 2).

Inoltre, è previsto che dispongano di compartecipazioni al gettito di tributi erariali (compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, compartecipazione di equilibrio basata sul gettito IVA o sul gettito combinato IRPEF-IRPEG) riferibile al loro territorio (comma 2).

Il fondo perequativo previsto è senza vincolo di destinazione e riguarda le regioni con minore capacità fiscale per abitante (comma 3).

Il comma 4, che stabilisce che le risorse attribuite alle RSO (entrate proprie, compartecipazioni e perequazione) debbano consentire il finanziamento integrale delle funzioni ad esse attribuite, risulta coerente con la proposta dell'Alta Commissione nella quale, come esposto in precedenza, si prevede che il 95% del fabbisogno regionale sia coperto con entrate proprie, compartecipazioni a tributi erariali e perequazione ed il restante 5% sia coperto con il parziale utilizzo della leva fiscale aggiuntiva propria di ogni Regione.

SECONDA PARTE

Logiche fondamentali delle misure per le Regioni a statuto ordinario

Le proposte illustrate numericamente nella prima parte possono essere analizzate nei loro cardini concettuali. Questi ruotano su tre punti: la revisione dell'Irpef regionale; la revisione dell'Irap; la sostituzione dei meccanismi di compartecipazione e di perequazione del Decreto Legislativo 56/2000.

Irpef

E' opportuno iniziare l'analisi dall'Irpef, che, pur non costituendo l'entrata potenziale più grande del federalismo fiscale esistente, gioca tuttavia un ruolo decisivo, sia in termini di immagine che di esplicazione della flessibilità di bilancio. E' noto che, in materia, nell'anno 1997 è stata effettuata la scelta di introdurre il modello cosiddetto della *flat tax*. Specificamente, è stata prevista un'addizionale *obbligatoria* dello 0,9% sulla base imponibile erariale, con facoltà da parte delle Regioni di innalzare tale percentuale all'1,4%³. Va precisato che il prelievo scatta solo al di sopra della base di esenzione erariale, ma, al di sopra di tale livello, l'esenzione si annulla interamente, per cui la base è costituita dall'intero reddito percepito, "senza sconti". Inoltre, a partire dal 2002, il limite superiore dell'addizionale è stato tolto, ed è stata concessa alle Regioni la facoltà di calibrare l'eventuale prelievo additivo allo 0,9% in maniera "libera", ovvero applicando anche criteri di progressività⁴. Successivamente, a partire dal 2003,

³ L'addizionale regionale all'irpef è stata introdotta dall'art. 50 della L. 446/97. L'aliquota originaria era stata fissata nella misura dello 0,5, lasciando la facoltà alle Regioni di innalzarla fino all'1%. L'art. 3, c.1 del D.Lgs. 56/00 ha rideterminato tali aliquote elevandole rispettivamente allo 0,9% e 1,4% in base alle disposizioni previste dall'art.10, c.1, lett. b) della L.133/99.

⁴ Inserisci riferimenti normativi finanziaria 2002 (enza da trovare).

tutte le addizionali sono state bloccate al livello esistente⁵. Per cui risulta oggi un quadro molto variegato, rappresentato nell'Appendice II. In sostanza, prevalgono le Regioni per cui l'addizionale è ferma allo 0,9%; alcune (Lombardia, Marche, Piemonte, Umbria, Veneto), hanno fatto ricorso ad addizionali molto articolate; altre (Calabria, Puglia) hanno fatto ricorso ad addizionali semplici⁶.

Un primo possibile modo di intervenire su tale situazione si basa sui quattro passaggi che seguono:

- a) eliminazione della distorsione creata dall'annullamento dell'esenzione non appena la base imponibile diviene soggetta al prelievo erariale. Tale distorsione implica che, appena superato il livello minimo esente, il contribuente può trovarsi di fronte ad un prelievo addizionale non irrilevante. Ad esempio, se tale minimo esente è di 10.000 euro, considerata anche la possibile addizionale Comunale, pari allo 0,5%, il prelievo addizionale appena al di sopra dei 10.000 euro può arrivare a sfiorare "di colpo" i 200 euro. L'eliminazione della distorsione può avvenire in maniera molto semplice, prevedendo l'estensione a livello regionale e comunale delle deduzioni decrescenti, introdotte negli ultimi anni a livello erariale (al fine di creare una progressività armonica sostitutiva delle detrazioni per i redditi da lavoro, a partire dal 2003; per i carichi familiari, a partire dal 2005). La perdita di gettito può essere stimata in circa 1,13 miliardi di euro. Sulle modalità di copertura, con eventuale compartecipazione della finanza regionale e locale, si dirà più avanti;
- b) eliminazione della base di obbligatorietà dello 0,9%, in modo da produrre una forte responsabilizzazione decisionale in capo alle Regioni, alcune delle quali potranno puntare sulla riduzione del carico Irpef per i contribuenti con sede fiscale entro i loro confini, mentre altre potrebbero puntare sul ripristino della pressione esistente, o su un eventuale incremento della medesima;

⁵ Inserisci riferimenti normativi finanziaria 2003 (enza da trovare).

⁶ Cfr. Appendice II

- c) reintroduzione, a questo ultimo fine, della possibilità di prevedere aumenti fino a un massimale, che per semplicità può essere stabilito al livello pre-2002 (ovvero, all'1,4%);
- d) affiancamento della maggiore responsabilizzazione con una maggiore perequazione, al fine di ridurre i differenziali territoriali della manovra dell'aliquota. Specificamente, un modo molto semplice di ottenere questo risultato è di sostenere il gettito delle Regioni la cui eventuale manovra produce effetti inferiori alla media, con un trasferimento perequativo calcolato in maniera tale che le Regioni in oggetto percepiscano un ammontare complessivo di risorse pari a detta media. Il costo di siffatta perequazione sarebbe molto basso. In particolare, nell'ipotesi di posizionamento sul massimo dell'aliquota (1,4%) da parte di tutte le Regioni con potenziale inferiore alla media, l'importo sarebbe pari a..... Per evitare la tendenza al posizionamento al massimo, frustrando anche comportamenti di *free riding*, si potrebbe peraltro prevedere che l'esercizio della flessibilità fiscale sul lato dell'Irpef, quando tale operazione comporti attingimento dal fondo perequativo, debba comunque accompagnarsi all'utilizzo della flessibilità anche con riferimento agli altri strumenti disponibili (tutti o almeno una parte, seconda modalità da definire di comune accordo tra Stato e Regioni).

Questi interventi si innestano con naturalezza sulla situazione esistente. A parere della Commissione residuano tuttavia due inconvenienti: 1) la progressività complessiva a carico del contribuente, cosiddetta di tipo verticale (cioè il rapporto tra prelievi a parità di differenza di imponibile), a causa del sovrapporsi di due criteri di determinazione (tramite le deduzioni e le aliquote a livello centrale; tramite le sole deduzioni a livello decentrato), viene a dipendere in maniera erratica dal peso della componente regionale e locale; 2) lo sblocco delle addizionali Irpef può comportare un aumento dei massimali di prelievo effettivo a carico dei contribuenti, per tutto l'arco dei redditi (ciò vale in particolare nelle

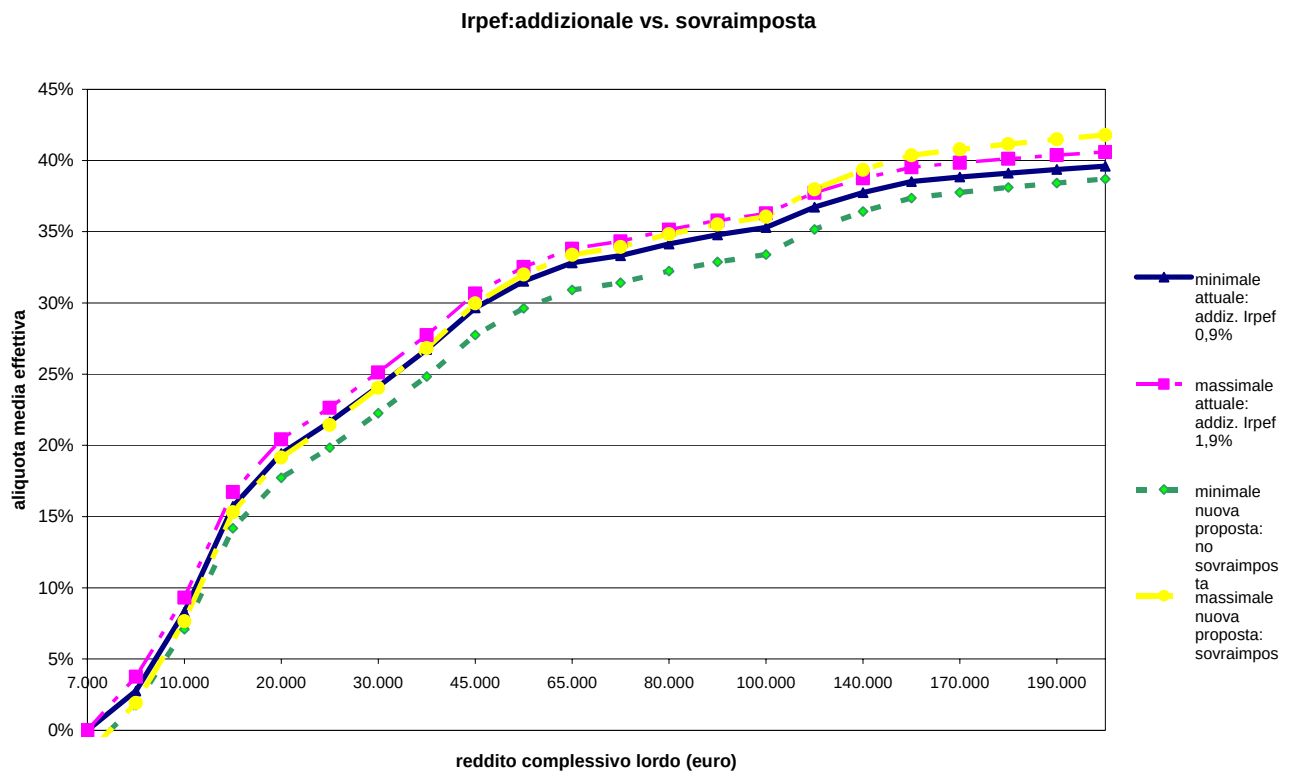
regioni che si erano fermate nel 2002 all'addizionale dello 0,9%, ovvero la maggior parte – cfr. Appendice II). Ciò comporta il mancato allineamento all'indicazione della norma transitoria, contenuta nelle nuove disposizioni costituzionali in via di approvazione da parte del Parlamento, secondo la quale l'attuazione del federalismo fiscale non deve comportare incrementi della pressione fiscale.

Entrambi gli inconvenienti possono essere sostanzialmente superati passando dal metodo dell'addizionale sull'imponibile erariale, oggi vigente, al metodo della sovrainposta, in cui il gettito regionale (e comunale) possono essere ottenuti semplicemente applicando una percentuale al gettito erariale. In particolare, si è ipotizzato nella prima parte della relazione che tale percentuale possa variare da zero al 5,5% per le Regioni, e da zero al 2,5% per i Comuni. E' evidente che l'applicazione di una percentuale sull'imposta erariale lascia inalterati i rapporti tra i prelievi relativi ai diversi livelli di reddito, per cui l'intensità della redistribuzione verticale operata dal fisco tra contribuenti cessa di dipendere dal peso della componente territoriale del prelievo. Inoltre, essendo la sovrainposta distribuita in maniera più progressiva dell'addizionale (anche rispetto all'ipotesi di deduzioni decrescenti, secondo la proposta sopra avanzata), a parità di prelievo complessivo tra addizionale e sovrainposta, il “pericolo” di un aumento del prelievo in caso di sblocco della flessibilità fiscale si riduce per i bassi redditi, mentre aumenta per i redditi medi e alti – ovvero quelli maggiormente favoriti dal recente modulo di riduzione dell'Irpef. Per eliminare o ridurre al minimo tale pericolo, o si contiene la flessibilità della sovrainposta, con pregiudizio tuttavia dell'autonomia di bilancio e della responsabilizzazione delle Regioni (e dei Comuni). Oppure si può ipotizzare di ridurre la base erariale, preferibilmente con una manovra verso il basso riguardante in misura uniforme tutte le aliquote su cui si esercita la flessibilità a livello territoriale.

Risulta di particolare interesse, a questo riguardo, l'introduzione del cosiddetto "modello svedese", che si basa, da un lato, sull'esclusione dal federalismo fiscale degli alti redditi, in quanto mal distribuiti sul territorio; dall'altro lato, sulla piena considerazione della flessibilità fiscale su base territoriale per gli altri redditi. Specificamente, nel caso italiano, lo scaglione da escludere potrebbe essere quello al di sopra di 100.000 euro, sottoposto oggi all'aliquota del 43% a livello erariale, cui si aggiunge un minimo pari allo 0,9% a livello regionale. Questo scaglione potrebbe essere posto ad un'aliquota unica erariale, ad esempio il 44% (un po' più elevata dell'attuale minimale complessivo, ma inferiore al possibile massimale, specie quando si consideri il passaggio al metodo della sovraimposta). Le altre aliquote potrebbero scendere invece in maniera uniforme di un punto (dal 23% al 22% per lo scaglione di reddito fino a 26.000 euro; dal 33% al 32% per lo scaglione di reddito da 26.000 a 33.500 euro; dal 39% al 38% per lo scaglione di reddito da 33.500 a 100.000 euro). Il nuovo gettito derivante da ciascuno scaglione verrebbe a costituire la base della nuova sovraimposizione (da zero al 5,5% per le Regioni; da zero al 2,5% per i Comuni, come detto).

Vecchi e nuovi minimali, nonché vecchi e nuovi massimali, (nell'ipotesi che il vecchio massimale sia rappresentato dal suo valore tipico pre-2002, pari a 1,9%, comprendendo i Comuni), si possono porre a confronto per situazioni tipiche. Così, nel caso classico di un contribuente-tipo rappresentato dal lavoratore dipendente celibe, si ottiene la seguente rappresentazione.

Figura 1



Si può notare dalla Fig. 1 che per i redditi medio-bassi il gettito derivante dal nuovo massimale è sempre inferiore a quello corrispondente al vecchio minimale. Mentre per i livelli di reddito medio-alti (in particolare, oltre i 35.000 euro) il nuovo massimale è superiore al vecchio minimale, ma resta inferiore al vecchio massimale. Solo oltre i 100.000 euro il nuovo massimale supera il vecchio massimale. *Ma si è già nell'area posta al di fuori del federalismo fiscale (cfr. supra), per cui questo caso deve essere escluso.* Risultati simili si ottengono per altri contribuenti-tipo. Nell'insieme l'indicazione della norma transitoria della Costituzione in corso di approvazione parlamentare, secondo cui l'applicazione dell'art. 119 non deve contemplare aumenti del prelievo fiscale, sembra pienamente rispettata. La perdita di gettito per il passaggio alla sovrainposta con modifica della base erariale, secondo le linee sopra indicate, è stimabile in circa 4,37 miliardi di euro, con un differenziale di circa 3,24 miliardi di euro rispetto

all'ipotesi di modifica dell'addizionale tramite la semplice introduzione delle deduzioni. A questa perdita va aggiunto un ulteriore ammontare massimo di circa...., che rappresenta la stima dell'aumento massimo del costo per la perequazione alla media della flessibilità fiscale⁷ (quello che si registra ove tutte le Regioni interessate pongano la sovrimposta all'estremo superiore). Tale tipo di perequazione andrebbe infatti introdotto anche nel caso del passaggio alla sovrimposta. Le differenze complessive di perdita di gettito sono tali da valere la pena di cercarne le coperture, anche secondo le ipotesi che verranno formulate più avanti (cfr. Quarta Parte). Vanno infatti considerati i notevoli vantaggi della proposta in termini di una più piena ed equa realizzazione del federalismo fiscale.

Irap

Sull'Irap la Commissione prende innanzitutto atto delle recenti trasformazioni dell'imposta, in particolare quelle operate con la finanziaria 2005 e con il successivo decreto sulla competitività⁸ che hanno dapprima introdotto, poi rafforzato, la deducibilità del costo della nuova occupazione dalla base imponibile dell'Irap privata, in particolare per le aree dell'obiettivo 1. Si tratta di cambiamenti di rilievo, in quanto favoriscono l'utilizzo della componente privata dell'imposta per politiche di sviluppo *con specifico indirizzo da parte del governo centrale*. Questo orientamento risulterà rafforzato se nella finanziaria 2006, tra le ipotesi di abbassamento dell'Irap privata sul tappeto, verrà scelta quella, su cui ferve la discussione, che prevede accanto alla riduzione del costo del lavoro la sostituzione della deducibilità degli ammortamenti con la deducibilità degli investimenti. Ciò infatti comporta un ulteriore uso dell'imposta per fini di sviluppo.

⁷ Il costo della perequazione alla media è un po' più elevato con la sovrimposta rispetto al caso dell'addizionale, perché la seconda ha una distribuzione territoriale migliore della prima, anche nel caso di esclusione dell'ultimo scaglione dal federalismo fiscale.

⁸ Inserire rifer. Di legge .

D'altro canto, la Commissione condivide le critiche all'Irap, ed in particolare alla componente privata dell'imposta, quale strumento fondamentale del federalismo fiscale, come finora è stato attuato. Le critiche più fondate sono, in particolare: 1) la componente privata dell'Irap è molto maldistribuita sul territorio (cfr. parte prima della relazione, tab....); 2) vi è una forte antitesi con il principio di correlazione (ovvero con la corrispondenza tra cosa tassata e cosa amministrata, il cui rispetto la Commissione ha posto tra i principali obiettivi), in quanto le imprese vengono a finanziare in massima parte una prestazione, la sanità, che invece è riservata alle famiglie; 3) alcune tipologie di contribuenti (società di persone; imprese individuali; professionisti), sono sottoposti ad un "doppio rischio" riguardo alle addizionali, potendo queste riguardare sia l'Irap che l'Irpef.

Queste considerazioni hanno in primo luogo portato la Commissione ad operare una distinzione tra proposte "federaliste" riguardanti l'Irap privata e l'Irap pubblica. Per l'Irap privata, come anticipato nella prima parte, si propongono i seguenti cambiamenti:

- a) il passaggio da un'attribuzione regionale pari alla quasi totalità ad un'attribuzione limitata al 50%, commisurandola alla base imponibile al lordo delle deduzioni (date oggi dal costo del lavoro incrementale o da un suo multiplo; un domani, da una parte del costo complessivo del lavoro, e, forse, anche dagli investimenti effettuati o da un loro multiplo);
- b) l'attenuazione dell'attuale elevatissimo grado di flessibilità, pari a circa il 23,5%, riportandolo in linea con le flessibilità prevalenti per altri cespiti fiscali (attorno al 10%);

- c) l'introduzione di una sorta di "clausola di salvaguardia", che scorpori dall'incremento Irap dei contribuenti sottoposti anche all'Irpef un *forfait* delle percentuali per cui vi è stata variazione verso l'alto dell'Irpef⁹;

I primi due cambiamenti recepiscono sia i nuovi orientamenti in materia di "uso" dell'imposta come strumento di politica governativa orientata allo sviluppo, sia le critiche riguardanti la sua centralità come prelievo su cui basare il federalismo fiscale. Il terzo cambiamento va nel segno del miglioramento della giustizia fiscale.

Per l'Irap pubblica, che va esente da tutte le critiche riguardanti la componente privata, si ritiene invece corretto il mantenimento dell'attribuzione del 100% del gettito alle Regioni. Accanto a ciò, viene ipotizzata un'innovazione di notevole rilievo. Si prevede che, in analogia alla maggior parte dei cespiti che compongono il federalismo fiscale, venga introdotta flessibilità di aliquota, verso l'alto e verso il basso, dell'ordine del 10% (di nuovo, si tratta della percentuale-baricentro dei cespiti sottoposti a flessibilità). Ovviamente, perché non si tratti di una mera partita di giro, occorre aggiungere anche la possibilità di accredito o di rivalsa da parte delle amministrazioni interessate nei confronti dei redditi dei dipendenti. Questo significa, in definitiva, che la struttura delle retribuzioni del settore pubblico, definita dalla contrattazione nazionale, può subire un'oscillazione contenuta (da +0,85%, pari al 10% dell'aliquota dell'Irap pubblica, che si parametrizza come 8,5% della retribuzione lorda, a -0,85%)¹⁰. Si tratta, considerando anche il sindacato come possibile "attore" delle decisioni, di

⁹ Ad esempio si può prevedere che, in caso di manovra congiunta di Irap e Irpef, le società di persone, le imprese individuali e i professionisti possano dedurre dagli aumenti dell'Irap gli aumenti dell'Irpef, per la parte attribuibile alla base imponibile sottoposta anche all'Irap (con calcolo da effettuare su basi forfetarie).

¹⁰ Può essere previsto che un'analoga possibilità di rivalsa-accredito venga estesa alla variazione dell'Irap privata. Fermo restando, tuttavia, che la titolarità della decisione in merito spetta a chi manovra la flessibilità, cioè alle Regioni; e che, ovviamente, l'aliquota dell'Irap pubblica può essere manovrata in maniera indipendente da quella dell'Irap privata. Va notato che diversi livelli di retribuzione monetaria entra a parità di mansione possono segnare sostanziali miglioramenti dell'equità orizzontale, essendo notorio che, a parità di retribuzione, il costo della vita, nella situazione italiana, è assai diverso tra le varie Regioni.

una sorta di contrattazione di secondo livello, che sottopone le retribuzioni pubbliche ad un trattamento decentrato ed articolato, con possibilità di modulazione locale (in particolare, la modulazione dipende dal *kombinat* tra flessibilità della sovrainposta Irpef e flessibilità dell'Irap pubblica). L'attribuzione del gettito (o delle "perdite") della flessibilità può riguardare interamente il livello regionale. Oppure, come si è fatto nelle simulazioni della prima parte della relazione, al livello regionale possono "competere" le retribuzioni dei dipendenti dello Stato e delle Regioni stesse, mentre la flessibilità fiscale sui dipendenti degli enti comunali potrebbe essere riservata ai Comuni.

Le modifiche dell'Irap sopra proposte pongono un problema di copertura del gettito mancante (metà dell'Irap privata, come visto) con l'attribuzione di cespiti sostitutivi alle Regioni. Il problema, peraltro, è, nel breve termine, di entità uguale a quello che si porrebbe comunque nel medio termine, nell'ipotesi che su quest'imposta vengono stabiliti sgravi pari a circa 12 miliardi di euro, come è nei programmi governativi. Infatti 12 miliardi rappresentano a livello nazionale la metà dell'Irap privata, che è quanto la Commissione propone di assegnare alle Regioni. Va al riguardo notato che, se l'attribuzione regionale dell'Irap privata sarà basata sull'applicazione dell'aliquota alla metà del valore aggiunto *al lordo delle deduzioni*, come è nella proposta della Commissione, non vi saranno ulteriori ripercussioni finanziarie oltre quella iniziale. La Commissione ha individuato, come cespiti fiscali idonei a sostituire il gettito dell'Irap che viene meno, i tabacchi, i giochi, il bollo inteso come concessione governativa. Questi cespiti rispondono molto meglio dell'Irap privata ad alcuni principi del federalismo fiscale posti come obiettivo. Ad esempio, la loro distribuzione territoriale è abbastanza uniforme. La rispondenza al principio di correlazione è notevole. La manovrabilità, seppure da approfondire nella strumentazione tecnica, sembra progressivamente perseguibile.

Nell'insieme, il gettito dei tre cespiti per il 2006 è stimabile per le Regioni a statuto ordinario in circa 15,2 euro, che corrisponde a 4,7 milioni di euro in più della parte della componente privata dell'Irap che viene meno. La differenza in più sfiora addirittura il gettito dell'aliquota regionale obbligatoria (lo 0,9%), pari a 4,9 euro. Ciò implica la quasi totalità del recupero delle attribuzioni regionali "di base" che vengono meno, in un contesto in cui una parte del prelievo obbligatorio che viene a cessare (l'addizionale dello 0,9%) non scompare ai fini della fiscalità regionale e locale, ma si trasforma in potenziale di prelievo flessibile, e quindi rimane nel novero delle "attribuzioni di base" del federalismo fiscale¹¹.

Sostituzione del decreto legislativo 56/2000

I contenuti della disposizione in oggetto si possono sostanzialmente sintetizzare come segue. Viene stabilito un fondo perequativo, che, nell'anno-base (il 2001), si somma ai trasferimenti mantenuti in vita, nonché al gettito, calcolato al netto delle addizionali, dei tributi finora assegnati, in tutto o in parte, alle Regioni (principalmente: l'Irap; l'addizionale Irpef obbligatoria dello 0,9%; la tassa di possesso degli autoveicoli – il cosiddetto bollo-auto; la compartecipazione sulla benzina). La somma produce un ammontare totale di risorse che assicura, in detto anno-base, il finanziamento integrale della spesa storica per tutte le Regioni. La norma stabilisce inoltre che per alcuni anni successivi all'anno-base il fondo perequativo venga calibrato, in maniera tale da garantire il finanziamento complessivo delle Regioni a statuto ordinario, ma non necessariamente quello di ciascuna di esse. Successivamente a una certa data (che sulla carta sarebbe dovuta essere il 2004), era prevista invece una crescita del fondo non più basata sull'evoluzione della spesa, bensì raccordata ad una percentuale prefissata del gettito di un'imposta, l'Iva, che più o meno si muove in sintonia con il Pil. Ciò era

¹¹ Peraltro, se l'Amministrazione dei Monopoli, che gestisce le entrate dei tabacchi e dei giochi, venisse trasformata in Agenzia, con notevole aumento delle capacità di "movimento" nel senso del recupero dell'evasione e di promozione (in particolare per quanto riguarda i giochi), si può ipotizzare che la distanza minima tra nuove entrate ed entrate obbligatorie sostituite venga meno, o addirittura che vi possa essere nel medio periodo un notevole supero.

concepito con l'evidente intento di fissare un limite superiore alla spesa regionale complessiva, predeterminandola in termini di un rapporto pressoché precostituito con il Pil. Fin dall'anno successivo allo *start up* del provvedimento, e con una dinamica di attuazione progressiva destinata a culminare nel 2013, *era infine previsto un progressivo mutamento della composizione delle erogazioni regionali del fondo, aumentando le dotazioni delle Regioni con maggiore capacità fiscale e diminuendo le dotazioni delle Regioni con minore capacità fiscale*¹².

Si può innanzitutto osservare, richiamando quanto già notato nella prima parte, che l'irrigidimento del bilancio delle Regioni (e degli enti locali), è in antitesi con l'art.119 del nuovo Titolo V della Costituzione. La stessa considerazione può essere svolta per la sistematica sperequazione a danno delle regioni con minore capacità fiscale, ove tale sperequazione implichi -come è inevitabile che accada, dati i meccanismi che sono stati prefigurati- l'insufficienza di risorse per svolgere le funzioni assegnate per legge (che comprendono tutte le funzioni obbligatorie, e non solo quelle essenziali). Ma va più specificamente rilevato che, nell'intervallo dall'approvazione del decreto 56/2000 ad oggi, si sono verificati: a) una tendenza delle spese regionali a crescere ben oltre la dinamica del Pil, soprattutto per traino della spesa sanitaria, con motivazioni non dipendenti dall'aumento dell'inefficienza, ma da fattori strutturali, quali l'invecchiamento della popolazione e un rapporto "di partenza" tra spesa sanitaria e Pil inferiore alla media europea; b) il "cedimento" rispetto al Pil di alcune importanti fonti di entrata, non compensato dall'accelerazione di altre. Si tratta in primo luogo della

¹² Il risultato era ottenuto principalmente:

- a) stabilendo che le assegnazioni del fondo seguissero per intero la dinamica della spesa sanitaria nelle sue articolazioni regionali, e per intero altresì la crescita media degli altri tipi di spesa (in questo caso tuttavia con correzioni delle assegnazioni a livello di singole regioni, bilanciando i *surplus* con i *minus*, con l'intento di produrre un premio per l'efficienza, peraltro con metodi molto astratti);
- b) stabilendo che il fondo alimentasse la perequazione delle capacità fiscali (cioè del gettito regionale al netto delle addizionali), nella misura parziale del 90%: cosa che, specie in presenza di cespiti (in particolare i due maggiori: l'Irap e l'addizionale Irpef) con distribuzione di gettito molto sperequata sul territorio, tende a produrre il sovrafinanziamento delle regioni più ricche, e il sottofinanziamento delle regioni più povere. *Va rilevato che l'insufficienza delle risorse di base per Regioni più povere è particolarmente negativa, in un contesto in cui la flessibilità fiscali, poggiando soprattutto sull'Irap privata e sull'Irpef, produce risultati a loro volta fortemente sperequati sul territorio.*

caduta del gettito della compartecipazione della benzina, a causa della forte crescita registratasi per il diesel; e dell'assottigliarsi del valore reale della base imponibile delle addizionali Irpef, a causa della forte crescita dei minimali esenti, generata dalle riforme dell'Irpef succedutesi in questi ultimi anni. *Pertanto la "sofferenza" della finanza regionale, per effetto del decreto 56, riguarda in tendenza tutte le Regioni, e non solo le più povere. Si può concludere che è proprio l'impostazione di fondo che sostiene tale decreto ad essere in crisi, e non sue particolari modalità applicative.*

D'altro canto la richiesta di cespiti più elastici rispetto al Pil, in modo da ottenere, al contrario, abbondanza di finanziamento, non può costituire il rimedio. I tempi attuali sono di massima attenzione al contenimento delle spese in eccesso per tutti i livelli di governo, dati i vincoli europei. Per cui il tentativo di cercare *escamotage* per riversare l'onere del contenimento su altri soggetti, andandone esenti, è senza senso. Peraltro, il tipico cespite fiscale elastico è l'Irpef, che tuttavia è molto mal distribuita sul territorio, e dunque genera la necessità di elevati fondi perequativi, che costituiscono l'antitesi di un corretto federalismo fiscale.

La proposta avanzata dalla Commissione cerca di evitare alla radice gli inconvenienti del decreto 56/2000, nonché di eventuali alternative al medesimo di tipo lassista e/o incongruenti con lo spirito del nuovo 119. I cardini su cui essa poggia sono quattro:

a) l'assegnazione di tributi "di base" il più possibile perequati, oltreché rispondenti ad altri principi di carattere positivo (*in primis*, la correlazione). Questo è evidente nell'indicazione di sostituire metà dell'Irap privata con il gettito dei tabacchi, dei giochi, del bollo derivante da concessioni governative. E' altresì evidente nell'indicazione di perequare fino alla media l'esercizio della flessibilità

fiscale relativa all'Irpef, cioè la flessibilità che nel nuovo schema di federalismo fiscale ha il peso di gran lunga più rilevante;

b) il posizionamento del complesso delle risorse al netto della flessibilità (tributi assegnati in prevalenza; compartecipazioni; fondo perequativo) non sul 100% delle spese storiche, rendendole poi le risorse fiscali autoreferenziali, ovvero indipendenti dall'evoluzione successiva della spesa, *bensì su una percentuale inferiore* (anche se non di molto: il 95%, nelle proiezioni della prima parte), *ancorandone però la dinamica al totale delle spese che via via si manifestano*. Va rilevato che il 95% non va interpretato come un taglio iniziale delle risorse tributarie e da perequazione, che si pone come contraltare alla loro successiva stabilizzazione rispetto alle spese. Infatti va considerato che, in parallelo, viene resa flessibile un'entrata in precedenza obbligatoria (l'addizionale Irpef dello 0,9%), il cui "peso" si aggira proprio sul 5% delle spese regionali. Va infine notato che il 95% non viene calcolato indiscriminatamente su tutte le spese, ma risulta come media tra le spese essenziali, *in primis* la sanità (di cui viene garantito un finanziamento complessivo vicino o uguale al 100%), e le altre spese (di cui viene invece garantito, tramite le risorse di base, un finanziamento di ammontare più basso)¹³;

c) il potenziamento della flessibilità fiscale, che viene a coprire, in termini di spesa media, circa il.... , a fronte dell'attuale circa (peraltro in massima parte teorico, dato il blocco delle addizionali Irap e Irpef). L'incremento in valore assoluto è pari a Inoltre, la variabilità infraregionale della copertura si riduce drasticamente (si passa da uno scarto percentuale del tra regione rispettivamente a più alta e più bassa flessibilità ad uno scarto del). Infine, la Regione a più bassa flessibilità viene comunque a disporre di margini di variazione tali da permettergli di arrivare al 100% della spesa tendenziale, ed anzi di superare tale percentuale, per circa ...punti. Questo assetto costituisce una

¹³ Si è già notato nella prima parte che il 95% costituisce un mero punto di riferimento, potendo esso essere fatto variare sia nel tempo, sia tra Regioni (innalzandolo ad esempio per le Regioni poverissime, e/o per quelle più piccole che registrano maggiori costi fissi di organizzazione.

garanzia assoluta che l'aumento di responsabilizzazione, del tutto evidente, avviene nel contesto del rafforzamento della perequazione;

d) la copertura del *gap* tra l'ipotetico 95% delle spese e il gettito di base dei prelievi assegnati in prevalenza (in ordine di peso: Irap privata; Irap pubblica; tabacchi; giochi; tassa di possesso auto; bollo) con compartecipazioni fiscali distribuite sul territorio in maniera accettabile, e caratterizzate da un potenziale positivo di intervento delle Regioni riguardo alla gestione dei tributi da cui esse provengono. Si tratta specificamente della compartecipazione sulla benzina e della compartecipazione Iva. Quest'ultima è intesa come compartecipazione di equilibrio, ovvero come cespite la cui aliquota di attribuzione Regionale non è fissata *a priori*, ma viene rideterminata periodicamente in maniera tale da garantire che una Regione (o alcune Regioni) riescano a finanziare l'ipotizzato 95% delle spese tendenziali senza far ricorso al fondo perequativo. Il fondo perequativo che risulta, come illustrato nella prima parte, è di ammontare ridotto, e registra un livello di attingimento da parte delle Regioni del Centro-Nord non molto inferiore rispetto a quello delle Regioni del Sud.

In prospettiva, il modello sopra prefigurato può essere reso più solido. In primo luogo, le possibilità di intervento attivo delle Regioni nella gestione dei tributi assegnati in prevalenza o compartecipati, in particolare riguardo all'azione di contrasto all'evasione (cfr. Parte quarta della relazione), consente una responsabilizzazione di tipo ulteriore rispetto a quella dell'esercizio della flessibilità fiscale mediante il mero aumento dell'aliquota. Specificamente, può essere previsto che una quota del maggior gettito recuperato affluisca stabilmente, o per lunghi periodi, al bilancio regionale, come finanziamento addizionale rispetto alla quota "assicurata" (pari al più volte menzionato 95% della spesa). In secondo luogo, è possibile che le diverse scelte delle Regioni, in particolare nel campo della riorganizzazione dei servizi, facciano emergere costi di tipo *benchmark*, che potrebbero essere usati come riferimento per correggere le

dinamiche tendenziali, nel senso specifico che l'ipotizzato 95% venga tarato sulle dinamiche tendenziali corrette nel senso dell'efficienza misurata attraverso le situazioni benchmark. Ove percorribile, tale processo potrebbe essere innescato già nel breve periodo, tenendo conto in positivo degli sforzi di riorganizzazione effettuati da alcune Regioni nel recente passato. Comunque, nel medio periodo è opportuno che l'analisi dei costi di tipo benchmark sia supportata anche dalle analisi miranti alla costruzione dei costi standard dei principali servizi. E' di buon auspicio in proposito il già avvenuto avvio di analisi di tal genere, in alcuni comparti strategici dei servizi pubblici.

Questa parte si conclude con la notazione che le modifiche dell'Irpef sono sempre avvenute nella legge finanziaria. La legge finanziaria 2006 è stata esplicitamente candidata dal Governo a disegnare la prima riforma significativa dell'Irap. L'applicazione del decreto legislativo 56/2000 è stata sospesa dal Governo fino al 30 settembre del 2005, con l'intento di procedere successivamente non alla sua applicazione ma alla sua revisione (legge...). E, dati i tempi dell'azione legislativa, tale revisione non potrà che avvenire nel contesto della manovra finanziaria del 2006. Dato che le proposte della Commissione sopra illustrate riguardano principalmente Irpef, Irap, e revisione del decreto 56/2000, è conseguenza naturale auspicare che esse vengano discusse nei tempi utili per l'eventuale adozione in tale sede. La finanziaria 2006 segnerebbe, in tale ipotesi, lo start up dell'attuazione del nuovo processo di federalismo fiscale, le cui implicazioni e le cui possibili tappe successive di attuazione sono discusse nella terza e nella quarta parte di questa relazione.

TERZA PARTE

Estendibilità a Province e Comuni e significati generali della proposta

I meccanismi strutturali del federalismo fiscale, illustrati per le Regioni nella prima e nella seconda parte della relazione, si possono estendere, per quanto riguarda le logiche di fondo, agli altri livelli di governo, *in primis* Province e Comuni. Questo non significa una ripetizione meccanica, con replica, come illustrato per le Regioni: a) di un finanziamento “garantito” pari al 95% delle spese (o dintorni), come somma di tributi assegnati in prevalenza, compartecipazioni generiche, compartecipazione di equilibrio, fondo perequativo; b) dell’assegnazione di flessibilità fiscali baricentrate attorno al 10% della spesa tendenziale. Ad esempio, per quanto riguarda le Province, i tributi assegnati attualmente in prevalenza (principalmente: R.C.A – auto; addizionale sull’energia elettrica del settore commerciale, al netto dei grandi utilizzatori; imposta provinciale di trascrizione), pur in presenza di segnali di cedimento - da verificare sotto il profilo della continuità, sembrano generare, al netto delle flessibilità fiscali, risorse che, almeno per alcune Province, tendono alla sufficienza, o addirittura, specie nel passato, all’abbondanza. Quindi meccanismi come la compartecipazione di equilibrio (ovvero funzionanti come l’Iva, nella proposta avanzata per le Regioni) sembrano ridondanti. Occorre invece riequilibrare l’attuale meccanismo compartecipazione Irpef-perequazione, che oggi presenta punti di sovrapposizione del tutto inutili, eliminabili con guadagno della semplicità e della trasparenza. Occorre altresì aumentare la flessibilità fiscale, nell’ottica di una maggiore responsabilizzazione. A questo riguardo sembra possibile intervenire sul prelievo R.C.A. (eventualmente diminuendone un po’ l’importo di base).

Per quanto riguarda i Comuni, la situazione è ancora differente. In questo caso, diversamente dalle Province, esiste ancora un notevole *gap* tra spesa storica media e entrate fiscali medie assegnate (tributi assegnati in prevalenza più compartecipazione Irpef). Il *gap* medio si accompagna tuttavia ad una fortissima varianza, al punto che oltre duemila Comuni con caratteristiche particolari dispongono di una sovrabbondanza potenziale di finanziamento tributario, al punto che è stato per essi necessario disporre il taglio della compartecipazione Irpef. L'estrema numerosità degli enti e la varietà delle situazioni sconsiglia, peraltro come alternativa, il ricorso al meccanismo della compartecipazione di equilibrio. Sembra invece percorribile un'impostazione diversa, basata su:

d) un ulteriore aumento della (già assai elevata) flessibilità fiscale, da attuare soprattutto sull'energia elettrica e sugli immobili, per la parte di tassazione di questi che potrebbe passare dalla Stato ai Comuni (cfr. Quarta Parte della relazione);

e) la dotazione in compartecipazione effettiva di un cespite fiscale ben distribuito sul territorio. Il candidato ideale sembra essere l'Iva relativa alle vendite al consumo di talune attività presenti in quasi tutti i Comuni: ad esempio rivendite di giornali; bar; rivendite di tabacchi; rivendite di carburanti;

f) la "chiusura" del meccanismo di federalismo fiscale con una dotazione di tipo perequativo fissata a priori (cioè non in contemporanea con la determinazione di altre grandezze – come avviene invece nella proposta relativa alle Regioni). Ad esempio, si potrebbe prevedere un fondo perequativo di tipo capitaro, di importo unitario variabile in proporzione inversa al reddito fiscale pro-capite di Comuni, nonché legato ad altre caratteristiche rilevanti e specifiche dei medesimi (es. Comuni di montagna, Comuni piccoli, etc.). Ovviamente gli importi e i meccanismi andrebbero sottoposti a revisioni periodiche (ad esempio ogni tre anni).

Come premesso nell'esordio di questa parte, le differenze applicative dei modelli di federalismo fiscale a seconda degli enti si accompagnano a logiche di fondo e ad obiettivi comuni. *Il primo obiettivo* è la contemporanea ricerca di una migliore perequazione e di una maggiore responsabilizzazione degli enti rispetto alla situazione esistente. Questa duplice finalità è evidente in tutti i meccanismi che sono stati delineati per i vari enti. Con specifico riferimento alle Regioni, per cui le proposte avanzate hanno un grado di articolazione molto maggiore che per gli altri livelli di governo, si possono ricordare: a) da un lato i due livelli di perequazione ipotizzati, di cui il primo tende a garantire il finanziamento di almeno il 95% delle spese tendenziali per tutte le Regioni, mentre il secondo tende a riportare alla media il risultato dell'esercizio della flessibilità fiscale per il cespite più rilevante, l'Irpef; b) dall'altro lato: 1) la responsabilizzazione generale derivante dalla necessità del ricorso alla flessibilità fiscale per coprire interamente le spese tendenziali; 2) la responsabilizzazione specifica nel caso di ricorso alla flessibilità Irpef da parte delle Regioni per cui il gettito di tale imposta è inferiore alla media, le quali per accedere al beneficio della perequazione alla media devono attivare anche altre flessibilità oltre quella relativa all'Irpef.

Il secondo obiettivo comune è la tendenza all'affiancamento al principio di capacità contributiva del principio di correlazione, basato sulla corrispondenza tra cosa tassata e cosa amministrata. Gli esempi sono molteplici. Per limitarsi alle Regioni, si possono menzionare:

a) i cambiamenti in materia di Irap, compresi i tributi che la sostituiscono. Infatti, come già osservato, la riduzione del contributo della componente dell'Irap privata al federalismo fiscale trova ragioni nel crescente ruolo di tale tributo quale strumento di politica governativa, e nel riconoscimento dell'improprietà di far finanziare in prevalenza un servizio ai cittadini, quale la sanità, a carico delle imprese (così, se la sanità è malgestita, l'aggiustamento andrebbe a incidere sulla competitività delle imprese del territorio, producendo, anziché una contropinta,

un secondo maleficio). D'altro canto, i tributi che sostituiscono metà dell'Irap privata hanno un collegamento diretto con la sanità (in particolare i tabacchi); oppure riguardano i cittadini, principali utenti dei servizi regionali, e non le imprese (i giochi). Infine, nel caso del bollo, che riguarda cittadini e imprese, possono essere trovati nessi con i servizi di sicurezza, una parte dei quali, probabilmente crescente, è erogata a livello locale;

b) il massiccio potenziamento del ruolo dell'Iva, un'imposta sui consumi generali che andrebbe a finanziare consumi meritori (la sanità; i trasporti pubblici; un domani, l'istruzione), effettuati in gran parte da coloro che effettuano i consumi generali. Si deve in particolare ritenere, che tra le tre platee di partecipanti al processo economico (produttori; redditieri; consumatori), sia proprio l'ultima quella più congrua con la platea degli utenti dei servizi pubblici sopra menzionati.

Va notato, per mettere ulteriormente a fuoco questo punto, che l'applicazione del principio di correlazione risponde a logiche virtuali di mercato, e dunque è perfettamente coerente con il perseguimento della responsabilizzazione degli enti pubblici che gestiscono servizi.

Il terzo obiettivo comune può essere individuato nell'introduzione del principio di sussidiarietà fiscale. Con una duplice valenza:

c) gli incentivi alle imprese e i *bonus* per le famiglie cessano in tendenza di costituire erogazioni assimilabili a trasferimenti statali, per divenire deduzioni fiscali dirette. E' quanto si è già fatto in materia di ristrutturazione dell'Irap, sulla quale è stato fatto transitare, nei provvedimenti dei mesi scorsi più volte menzionati, il precedente *bonus* a favore dell'occupazione incrementale. E' quanto si può continuare a fare sulla stessa imposta, rendendola luogo di incentivazione degli investimenti, della tecnologia, della formazione, ecc., in sostituzione degli incentivi non trasparenti e poco efficienti che ora costituiscono voci di spesa del bilancio pubblico. E', infine, ciò che si può fare facilmente per il *bonus* scuola e

per altri tipi di bonus “locali” a favore delle famiglie, rendendoli deducibili: direttamente dalla compartecipazione Irpef di Regioni e Comuni; oppure indirettamente, via 730, dalle compartecipazioni (in specie, per le Regioni, dalla compartecipazione Iva di equilibrio);

d) le responsabilità di accertamento vengono assegnate secondo il principio di sussidiarietà, che informa (o meglio, dovrebbe informare) l’intera costruzione europea. Ovvero, esse vengono affidate ai livelli più bassi di governo, quando questa scelta è tecnicamente possibile e si rivela efficiente (e, ovviamente, quando il gettito, in tutto o in parte, affluisce all’ente accertatore). L’orientamento della presente relazione a favore dei tributi di carattere reale (Iva, tabacchi, potenziamento degli immobili per i Comuni, etc.) trova motivazione, oltre che nella loro “buona” distribuzione geografica tra Regioni e Enti locali, proprio nel fatto che per i medesimi il potenziale contributo all’accertamento da parte dei livelli di Governo territoriali è molto più elevato che per i tributi personali (cfr., per specificazioni, la quarta parte di questa relazione).

Un quarto obiettivo è costituito dalla semplificazione. Questa viene perseguita riguardo ai contribuenti e riguardo alla pubblica amministrazione. Sul versante dei contribuenti, si possono fare le seguenti notazioni: a) la sovraimposizione sull’Irpef è di applicazione semplicissima da parte dei sostituti di imposta, specie quando la comparazione sia effettuata con i modelli complicati di progressività locale, che, se non ci fosse stato il blocco delle addizionali nel 2002, si sarebbero sicuramente estesi a macchia d’olio, a seguito delle decisioni-pilota prese in alcune regioni; b) si evitano, diversamente dalla situazione attuale, sovrapposizioni di prelievi su uno stesso imponibile da parte di un medesimo ente (è il caso del potenziale cumulo dei prelievi addizionali in conto Irap e Irpef, di cui si è detto nella seconda parte). Sul versante dell’amministrazione, va fatto riferimento in particolare alle nuove regole del fondo perequativo, che sono gestibili con facilità, assai diversamente dall’applicazione del decreto 56/2000,

che ha dato luogo a incomprensioni, confusione, ricorsi, dovuti non solo al disegno di federalismo fiscale sottostante, ma anche alla farfuginosità ed astrattezza delle indicazioni a livello gestionale.

Un *quinto* obiettivo è individuabile nella trasparenza, ricercata soprattutto come vera base della “competizione fiscale”, da intendere non come applicazione della legge del più forte, ma come possibilità di confronto, agli occhi degli elettori, tra le capacità di buona amministrazione attribuibili ai vari enti. Un esempio assai chiaro, in tal senso, è costituito dall’ipotizzato passaggio dall’addizionale alla sovrainposta Irpef. Mentre la prima, essendo correlata a percentuali basse, non dà l’esatta percezione del prelievo addizionale a quello erariale, la seconda, a parità di prelievo additivo, fornisce tale percezione in maniera assai più evidente, e quindi fa intendere assai più chiaramente ai cittadini elettori le conseguenze, in termini di pressione tributaria comparativa, di diverse scelte di spesa e di organizzazione dei servizi effettuate dai responsabili politici.

Infine, un *sesto* obiettivo è dato dalla costante ricerca di un corretto equilibrio istituzionale tra enti dotati di potere legislativo (Stato, Regioni), ed enti privi di tale potere (Province, Comuni). La assai larga autonomia fiscale di Comuni e Province, e il massimo potenziamento ed equilibrio territoriale delle flessibilità fiscali vanno in questa direzione. Un altro chiaro segnale in materia è l’indicazione della Commissione di privilegiare la Conferenza Unificata quale sede, in procinto di divenire di rilievo costituzionale, per ricercare il sistematico coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Tale ricerca dovrebbe cioè avvenire non solo in via “iniziale”, ovvero al momento della individuazione dei principi generali, ma anche in via dinamica ed attuativa, mediante l’istituzione presso la Conferenza unificata di un organismo tecnico-scientifico-istituzionale, che segua in permanenza l’attuazione e la gestione del federalismo fiscale. Fanno parte di tale ricerca, specificamente:

- a) l'individuazione dinamica dei costi *benchmark* e *standard* riferiti alle principali prestazioni effettuate da ogni livello di governo;
- b) la costruzione e l'aggiornamento di un sistema informativo molto più completo di quello attuale, che riesca a raccordare e a far dialogare tutte le molteplici istituzioni e amministrazioni coinvolte.

Tutti i sopramenzionati obiettivi rispondono a specifiche indicazioni contenute nel documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, approvato nel 2003 da Regioni, Province, e Comuni. Nell'insieme, il loro eventuale raggiungimento configura un mutamento qualitativo di grande rilevanza dell'intero sistema fiscale, e non solo di una sua parte, come potrebbe sembrare a prima vista. Si può rilevare, al riguardo, quanto segue. Il "traino" iniziale dei sistemi fiscali moderni è stato il "no taxation without representation". Il contesto delle spese da finanziare era quelle essenziali che "fanno lo stato", cioè ne sono alla sua base (difesa, giustizia, politica estera), nonché quelle essenziali che "fanno il mercato", cioè pongono le basi per il suo corretto funzionamento (organismi per la politica economica e monetaria; antitrust; grandi infrastrutture; servizi di comunicazione). Si tratta di spese che oggi tendono ad assorbire meno del 10% del Pil. Specificamente, con il legame tasse-voto, la borghesia conquistava il diritto a partecipare a decisioni strategiche riguardo al mercato e allo stato. Successivamente si sviluppano le grandi spese pubbliche per il welfare "popolare", che prendono la forma soprattutto di trasferimenti monetari (pensioni, sussidi di disoccupazione, indennità di malattia, ecc.), e sono erogate su basi monopolistiche a livello nazionale. In questa fase il legame tasse-voto cambia completamente connotati. Le tasse non sono più uno strumento che fanno da leva al voto, e quindi alla libertà. Diventano, accanto ai contributi sociali, pagati principalmente dai datori di lavoro, un obbligo di solidarietà, uno strumento di giustizia, la quale si pone come conseguenza e non come premessa del diritto di voto. Le nuove

spese, se vi si sommano gli interessi sul debito pubblico, che tendono in questi periodi a lievitare, tendono al 20% del Pil. Oggi siamo in presenza del “terzo traino”: le spese per i servizi pubblici (non i trasferimenti monetari) alle persone: sanità; istruzione; trasporti; servizi reali agli anziani e alle nuove povertà; servizi comunali, etc. Queste tendono ad assorbire di nuovo circa il 20% del Pil (specie in Europa), e hanno la caratteristica, oltre che di costituire servizi reali, implicanti dunque gestioni complesse, di essere gestite in tendenza dagli enti di governo territoriale, in condizioni di potenziale concorrenza, o comunque di comparabilità di risultati ottenuti da molte strutture operative che forniscono “prodotti simili”. E’ a queste situazioni, la cui novità storica sta venendo a trasparenza, che si applica la ricerca di una nuova fiscalità. Le vecchie filosofie fiscali, basate sul nesso tasse-voto, e quindi tasse-Parlamento, ovvero tasse-delega, sono infatti profondamente in crisi. Il primo tipo storico di nesso, legato alle spese “che fanno lo Stato” e alle spese che “fanno il mercato”, è in crisi perché tali tipi di spese vengono decise in condominio con entità di tipo federale, dove (almeno in Europa) il governo non è espresso dal Parlamento. La seconda tipologia storica del nesso tasse-voto è invece messa in crisi dal totale svuotamento dei contenuti di giustizia delle imposte personali, a causa della globalizzazione. Compito della nuova fiscalità è legarsi direttamente al Governo (o meglio, ai molti governi previsti dalle nuove istituzioni), senza trovare causa fondante nel voto, e di ispirarsi a logiche virtuali di mercato, anziché all’anti-mercato, come è avvenuto finora principalmente. I risultati che si profilano sulla base del documento delle autonomie locali sembrano riflettere in pieno queste prospettive.

QUARTA PARTE

Possibili percorsi del federalismo fiscale dopo lo start up della revisione del decreto 56/2000

La quarta parte della relazione si occupa del possibile percorso di realizzazione dell'impianto del nuovo federalismo fiscale, dopo lo *start up*, auspicato con la legge finanziaria del 2006. Si rileva innanzitutto che sarebbe opportuno, anche se non strettamente necessario, stabilire nella finanziaria del 2006, oltre che notevoli cambiamenti a livello regionale, indicati nella prima e nella seconda parte della relazione, anche alcuni significativi cambiamenti a livello provinciale e comunale, che diano il segno dell'inizio del percorso di attuazione del nuovo federalismo anche per tali livelli di governo, e siano in sintonia con le modifiche introdotte per le Regioni. A livello di Province, si potrebbe introdurre da subito una certa flessibilità per l'R.C.A., prevedendo però nel contempo un qualche abbassamento della base di partenza. A livello di Comuni, è auspicabile l'introduzione immediata di tre cambiamenti:

d) la trasformazione dell'addizionale Irpef in sovrainposta, in sintonia con l'analoga trasformazione eventualmente introdotta a livello regionale. Sarebbe in particolare ottimale una forchetta che vada da zero al 2,5%, che, tenuto conto della forchetta delle regioni (0 - 5,5%), porrebbe all'8% complessivo il potenziale massimo della sovrainposizione Irpef;

e) la flessibilizzazione dell'addizionale sull'energia elettrica, in connessione al parziale "ritiro" dell'erario sull'energia elettrica su cui oggi insiste un'addizionale fissa dei Comuni (ovvero l'energia elettrica consumata dalle famiglie);

f) il passaggio dell'imposizione sugli affitti dall'Irpef ad un prelievo sostitutivo, nella prospettiva di un futuro conferimento di tale nuovo prelievo ai Comuni (con relativa introduzione di flessibilità), ed in connessione ad una

possibile operazione sull'Ici degli immobili strumentali, che potrebbe essere effettuata a partire dal 2006.

Oltre le misure che è possibile introdurre nella finanziaria 2006, vanno considerati molteplici sviluppi che hanno invece bisogno di notevole approfondimento, la cui piena attuazione richiede lo scaglionamento perlomeno su un triennio. Le più importanti sono: l'individuazione dei costi standard per i principali comparti delle prestazioni erogate da tutti i livelli di governo; il passaggio dalla compartecipazione Iva secondo criteri statistici alla compartecipazione secondo criteri di effettività del riscosso fiscale su base territoriale; il passaggio dalla compartecipazione sulla benzina alla compartecipazione su tutti i carburanti usati nel trasporto privato; l'approfondimento delle possibili flessibilità da introdurre sui giochi; l'esame delle possibili implicazioni per i ticket dell'introduzione della carta sanitaria; una totale ristrutturazione del prelievo sugli immobili, nonché della base catastale, su cui gran parte del medesimo è poggiata; il ridisegno organico della tassazione dell'elettricità, con assegnazione appropriata ai vari livelli di governo; un approfondito esame della possibilità di passare, per la tassa di possesso automobilistico, dal livello regionale al livello comunale, nel contesto del potenziamento dei cespiti regionali (assegnazione del totale dei carburanti per il trasporto privato; ulteriore base di flessibilità Irpef, fino al livello complessivo del 10%, considerando anche i Comuni; ulteriore espansione delle assegnazioni regionali nell'area della tassazione dei servizi; ecc.); approfondimento delle caratteristiche delle attività Iva il cui gettito, relativamente alle vendite ai consumatori, può essere assegnato a livello comunale; definizione dei contenuti del patto di stabilità interno, anche in connessione all'evoluzione in atto per il patto di stabilità europeo.

Le principali possibili configurazioni relativamente a ciascuna di tali materie sono in parte oggetto di questa relazione; in parte saranno approfondite nel documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, che la Commissione è tenuta a rassegnare entro il 30 settembre 2005; ed in parte deriveranno da ulteriori analisi, effettuate anche a seguito delle prime applicazioni realizzative. Si delineano così i possibili contenuti di un percorso globale di attuazione del federalismo fiscale, in piena sintonia con il triennio previsto dalle modifiche del Titolo V della Costituzione in corso di approvazione parlamentare. Gli snodi sono quattro:

- e) la finanziaria 2006, che dovrebbe segnare lo start up attuativo;*
- f) l'indicazione delle coordinate generali del federalismo fiscale per tutti i livelli del governo, che dovrebbe avvenire nel documento che l'Alta Commissione rassegnerà al Governo a fine settembre 2005;*
- g) l'eventuale varo di una legge delega basata su tale documento;*
- h) l'attuazione di decreti delegati, e di eventuali provvedimenti specifici suggeriti dall'esperienza delle prime realizzazioni, nel corso dei primi anni della prossima legislatura.*