

ALLEGATO 2

***DOCUMENTAZIONE DI BASE ELABORATA IN MATERIA
DI RIFORMA DEL DECRETO LEGISLATIVO 56/2000 (su
incarico del Presidente del Consiglio, espresso con lettera del 21
ottobre 2004)***

SINTESI

pag. 1 – 9

I PASSAGGI ESSENZIALI DELL'ANALISI

pag. 10 - 19

PRIMA PARTE

*Criticità del decreto legislativo 56/2000 e revisione in coerenza
con il dettato costituzionale, applicata all'anno 2006*

pag. 20 – 37

SECONDA PARTE

*Caratteristiche fondamentali delle misure nel quadro
della finanza pubblica e del sistema tributario*

pag. 38 – 51

TERZA PARTE

*Alcune indicazioni per Province e Comuni e valenze
generali delle proposte*

pag. 52 – 59

QUARTA PARTE

*Evoluzione del meccanismo nel medio periodo e
considerazione dei risvolti europei*

pag. 60 – 63

SINTESI

La riforma del decreto 56/2000 sulla perequazione delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO), oggetto fondamentale di questa relazione, presuppone l'inquadramento delle grandezze economico-finanziarie entro cui condurre l'analisi. Tale inquadramento viene fatto a partire dal grafico 1. L'anno considerato è il 2006, dove le grandezze, stimate con le procedure illustrate nella prima parte del documento, sono espresse in euro pro-capite.

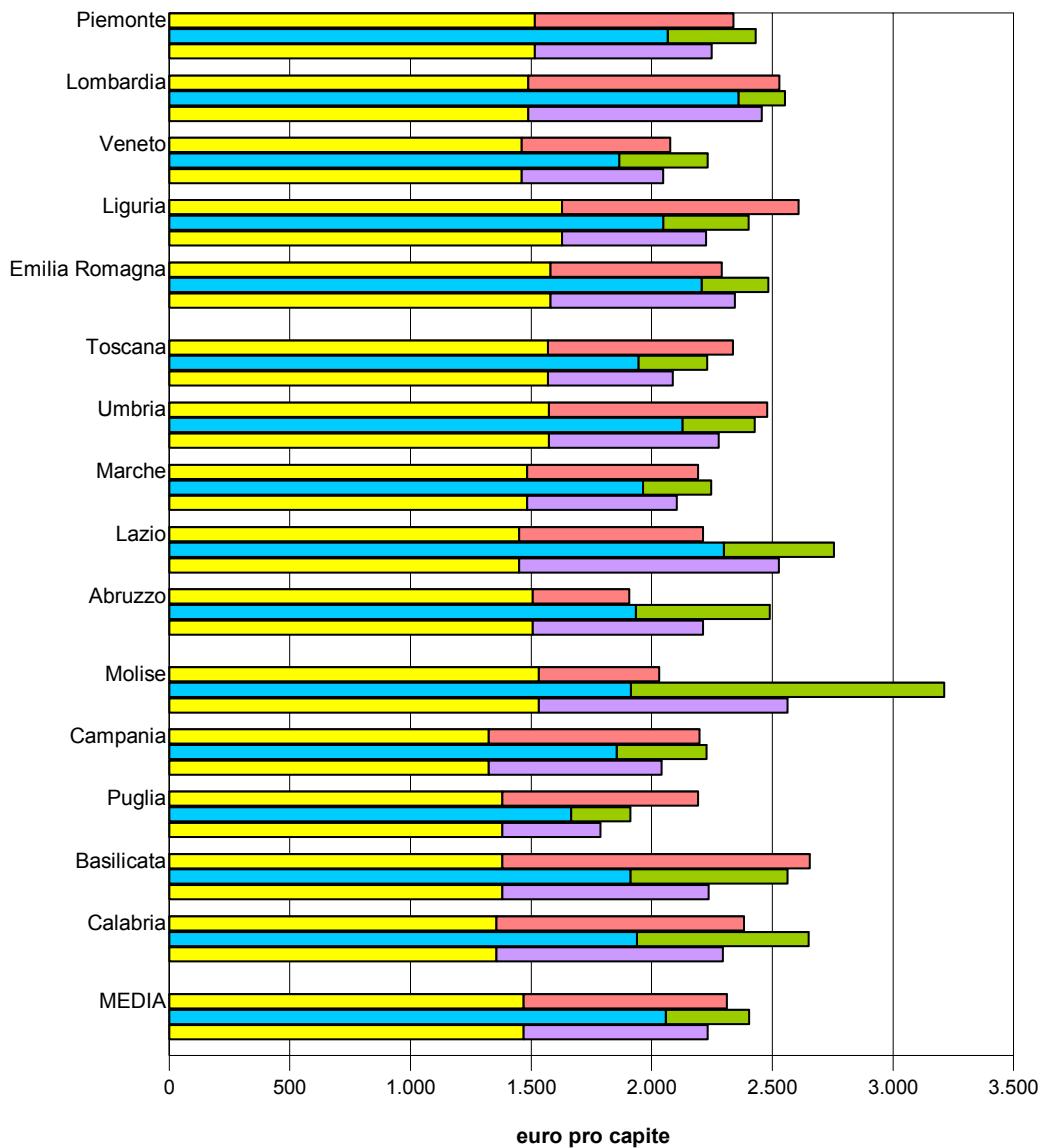
Per ciascuna delle RSO, nel consueto ordine da Nord a Sud, figurano:

- a) nella prima barra orizzontale le entrate da imposte e da trasferimenti correnti dello Stato, suddivise tra quota destinata alla copertura del fabbisogno sanitario stimato al netto delle entrate proprie e della mobilità (parte gialla a sinistra), più il residuo (parte arancio a destra);
- b) nella seconda barra orizzontale il totale delle spese, suddivise in spese correnti (parte celeste a sinistra), più le spese in conto capitale (parte verde a destra);
- c) nella terza barra orizzontale le spese sanitarie destinate al finanziamento dei LEA (parte gialla a sinistra), più la somma tra le rimanenti spese correnti - escluso il fabbisogno sanitario - ed il 50% delle spese in conto capitale (parte viola a destra). *Gli aggregati considerati in questa barra sono quelli presi a riferimento per la proposta di modifica del decreto 56/2000.*

In fondo al grafico sono riportate le medie. Si può notare che la media riferita alle entrate da imposte e trasferimenti correnti è un po' inferiore alla media del totale di spese correnti e conto capitale. Ciò accade perché una parte degli investimenti è finanziata a debito o con trasferimenti in conto capitale. La media delle entrate da imposte e da trasferimenti correnti supera invece la media delle due grandezze prese come base della proposta, indicate in corsivo nel punto c) precedente.

Grafico 1

**Aggregati di riferimento
(euro pro-capite, proiezioni 2006)**



- [Yellow square] Fabbisogno sanitario al netto delle entrate proprie (es. ticket) e della mobilità
- [Pink square] Altre entrate da imposte e trasferimenti dallo Stato
- [Blue square] Spesa corrente
- [Green square] Spesa c/capitale
- [Yellow square] Fabbisogno sanitario al netto delle entrate proprie (es. ticket) e della mobilità
- [Purple square] Residuo da finanziare con entrate strutturali (spesa corrente al netto della sanità + 50% spesa c/cap)

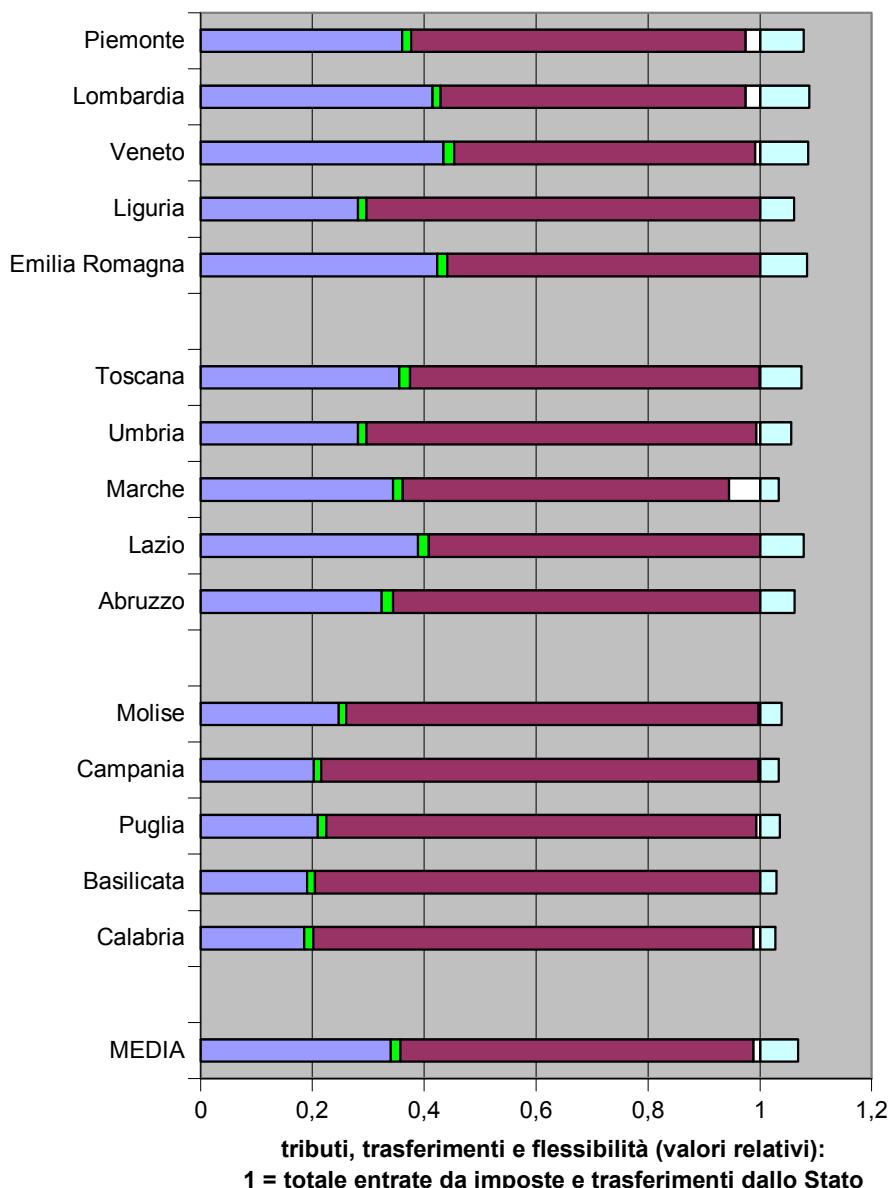
Nel grafico 2 il totale della prima barra del grafico 1 viene scomposto per ogni Regione nelle due componenti principali: rispettivamente tributi e trasferimenti, entrambi espressi in quote percentuali con somma pari ad uno. I tributi che concorrono al finanziamento effettivo delle RSO sono suddivisi in tre parti: la somma delle imposte assegnate in via prevalente (Irap, addizionale Irpef, tassa di possesso auto), considerate nella parte standard, ovvero al netto delle possibili addizionali (colore azzurro intenso, a sinistra delle barre); le compartecipazioni che è stato possibile quantificare, in particolare l'accisa sulla benzina (colore verde, a seguire rispetto alle imposte assegnate potenzialmente in via prevalente); *la flessibilità di aliquota già esercitata*, che può riguardare tutti i quattro tributi nominati (parte di colore bianco, a sinistra dell'unità). A destra dell'unità è invece riportata *la flessibilità potenziale*, ovvero l'incremento di gettito che ciascuna Regione potrebbe ancora ottenere, ipotizzando che i margini disponibili siano uguali al livello pre-blocco 2002. La parte residua di ogni barra (color amaranto) comprende i trasferimenti, in cui sono incluse le somme da erogare secondo il Dlgs 56/2000 (circa la metà), e il gettito di piccoli tributi che in questa fase non è stato possibile quantificare, *ma la cui considerazione non sposterebbe in alcun modo le conclusioni*.

Si può notare che:

- a) i tributi assegnati, anche sommandovi le flessibilità già esercitate da alcune Regioni, restano in media intorno al 40% del totale, con distribuzione fortemente sperequata sul territorio;
- b) i trasferimenti, per conseguenza, coprono circa il 60% del totale, e nelle Regioni del Sud si aggirano sull'80% del totale;
- c) la somma delle flessibilità (effettiva più potenziale) non è irrilevante, aggirandosi in media sul 7%. Tuttavia la distribuzione territoriale è fortemente sperequata, essendo in particolare assai bassa per le RSO del Sud.

Grafico 2

Composizione attuale delle Entrate correnti proiezioni 2006



- Tributi propri principali (Irap, add. Irpef, Tassa di possesso auto)
- Compartecipazione benzina
- Somme a copertura
- Flessibilità già esercitata per aliquote differenziate Irap, Irpef e benzina
- Flessibilità residua

Nel grafico 3 si compie un esperimento di “applicazione totale” della logica del decreto 56/2000. Viene cioè rappresentato come esso opererebbe nel 2006 se fosse adottato come logica di attuazione dell’art. 119, applicandosi al totale della differenza tra entrate tendenziali correnti complessive (l’unità del grafico 2, al netto delle flessibilità esercitate) e le entrate da tributi e compartecipazioni, considerate al livello di base.

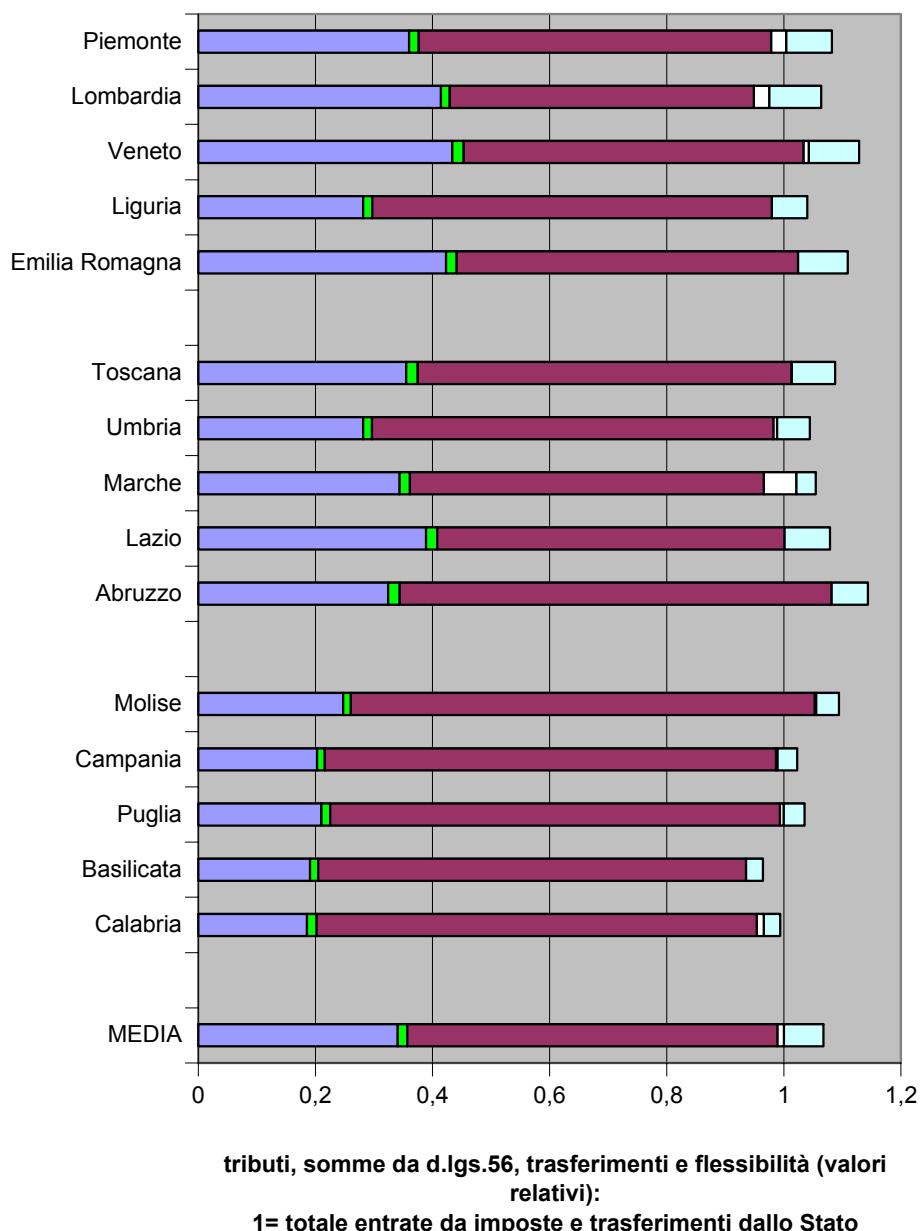
Va notato, a commento del grafico 3, quanto segue. Se le entrate su cui l’applicazione è svolta fossero volte a finanziare la sanità e/o spese che seguono una distribuzione capitaria uniforme tra Regioni, il risultato sarebbe una distribuzione delle risorse finanziarie complessive che segue le spese, salvo che per il 10% corrispondente alla mancata perequazione delle capacità fiscali (che vengono riequilibrati solo per il 90% del loro squilibrio). Ne conseguirebbe una distribuzione delle risorse pro-capite a favore del Nord, in relazione al peso dei tributi come componente di finanziamento e alla loro sperequazione sul territorio.

Se, tuttavia, le spese pro-capite non sanitarie presentano sul territorio una dispersione accentuata, il decreto legislativo 56/2000 produce un loro forte livellamento, collegato soprattutto al fatto che l’addendo di base che genera il risultato finale è il più importante e distribuisce le risorse finanziarie secondo importi pro-capite uniformi. Per conseguenza, risultano fortemente svantaggiate le Regioni con alte spese pro-capite finanziate con trasferimenti correnti, indipendentemente dalla localizzazione geografica e dalla capacità fiscale. Accade così che anche alcune Regioni del Nord che presentano tale caratteristica, tra cui la Lombardia, vedrebbero peggiorare la loro situazione in caso di applicazione integrale del decreto 56.

Il risultato finale è abbastanza erratico, e tale da suggerire il definitivo abbandono dei criteri del decreto 56/2000, con considerazioni che vanno oltre quella comunemente espressa, centrata sull’insufficienza dei mezzi per il finanziamento della sanità al Sud.

Grafico 3

**Entrate correnti con estensione del d.lgs. 56
(applicazione letterale)
proiezioni 2006**



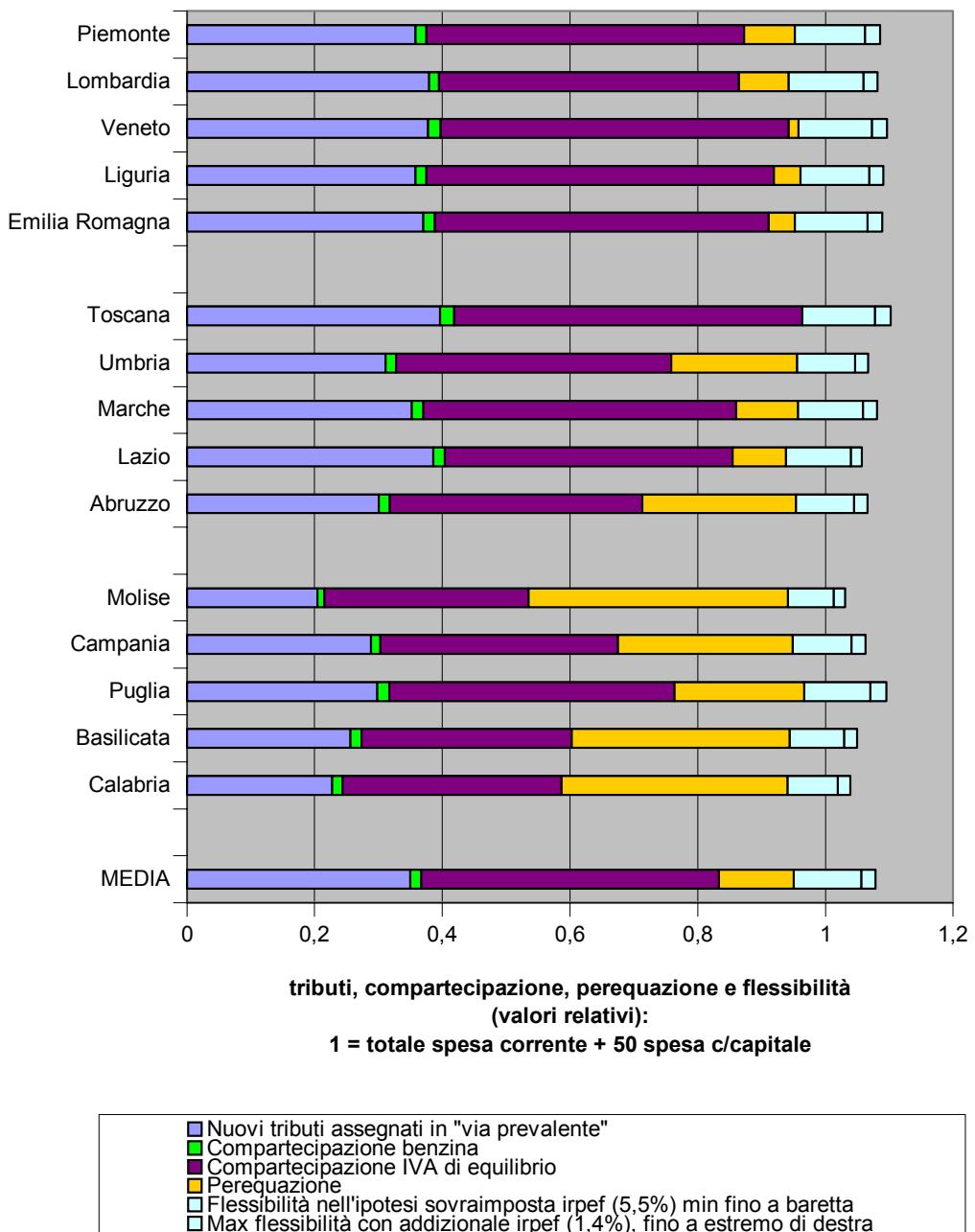
- Tributi propri principali (Irap, add. Irpef, Tassa di possesso auto)
- Compartecipazione benzina
- Somme da d.lgs. 56
- Flessibilità già esercitata per aliquote differenziate Irap, Irpef e benzina
- Flessibilità residua

Nel grafico 4 è rappresentata una possibile alternativa alla 56/2000.
Si può osservare:

- a) i tributi di base assegnati in prevalenza, in addizione alla compartecipazione sulla benzina (la disposizione delle due tipologie di entrata è la medesima dei grafici 2 e 3), ammontano grosso modo allo stesso livello attuale, ma sono meglio distribuiti sul territorio. Inoltre, e si tratta di un aspetto fondamentale, le flessibilità si dispongono attorno a “quota 95” rispetto alle spese tendenziali, per cui, sia nell’ipotesi che queste si contraggano, sia nell’ipotesi che il tendenziale non vari, e venga dunque coperto con l’esercizio delle flessibilità fiscali, la percentuale di copertura tributaria sale oltre il 40%;
- b) diversamente che per l’ipotesi rappresentata nel grafico 3, si introduce, come previsto dall’art. 119, una netta separazione tra nuove compartecipazioni (parte in amaranto) e perequazione (parte in giallo). Le nuove compartecipazioni (basate in particolare su un tributo stabile come l’Iva) coprono in media un po’ di più del 40% del totale (vicino al 45%, se vi si aggiunge l’accisa sulla benzina), e sono distribuite abbastanza omogeneamente sul territorio nazionale. La perequazione copre meno del 15% del totale, e riguarda principalmente il Sud, ma coinvolge in maniera rilevante anche il Nord e il Centro;
- c) la flessibilità tributaria, cuore della proposta, mirante ad accrescere autonomia e responsabilità, cresce di molto rispetto alla situazione attuale (con possibilità che variano dalla stanghetta verticale entro l’area celeste chiaro, fino all’estremo di destra), ed è in grado, assieme ai fondi speciali del comma 5 dell’art. 119 (non riportati nel grafico) di permettere il finanziamento integrale della spesa tendenziale, nonostante che gli altri tipi di finanziamento corrente si dispongano attorno al 95% e non al 100% delle spese (come è nella situazione attuale – cfr. grafico 2). Un ulteriore grado di flessibilità di aggiustamento verso il dato tendenziale di spesa complessiva (corrente più capitale) relativo alle singole regioni è costituito dal finanziamento a debito. Questo può infatti essere tarato sul raggiungimento di tale scopo adattando opportunamente il patto di stabilità interno. Va notato che della flessibilità fa parte anche la “liberalizzazione” della attuale addizionale Irpef obbligatoria con aliquota dello 0.9 per

Grafico 4

**Nuova proposta per il finanziamento delle Regioni
proiezioni 2006**



cento, il cui gettito corrisponde a quasi il 5 per cento delle spese tendenziali. Dunque non si può in alcun modo sostenere che “quota 95” rappresenti una penalizzazione per il finanziamento delle Regioni.

I grafici rappresentano un'estrema sintesi della situazione attuale e delle possibili alternative. L'analisi, che è svolta per sommi capi nelle pagine che seguono, e più in dettaglio nelle quattro parti in cui si divide il “corpo” del documento, si svolge attraverso i seguenti “stadi”:

- a) **illustrazione degli aspetti numerici della situazione esistente e delle proposte, traducendo i grafici in tabelle; dimostrazione, su tale base, della piena rispondenza delle proposte al dettato dell'art. 119;**
- b) **discussione dell'adeguatezza delle proposte sotto i profili del rispetto dei saldi di finanza pubblica e della coerenza con le tendenze della politica tributaria e con la struttura del sistema tributario;**
- c) **“posizionamento” delle proposte in termini di praticabilità delle loro linee ispiratrici di fondo per Province e Comuni, con dimostrazione finale del pieno rispetto delle indicazioni contenute nel Documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale approvato nel giugno 2003 da Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane;**
- d) **analisi dei possibili sviluppi applicativi delle proposte relative alle RSO nel medio periodo, concludendo nel senso della piena sintonia sia con le ipotesi di revisione costituzionale del titolo V in discussione in Parlamento, sia con le normative europee. Vengono infatti messi in evidenza, a questo secondo riguardo, i possibili rilevanti contributi allo scioglimento di alcuni nodi irrisolti del mercato unico, quali il regime definitivo Iva, nonché l'applicazione del principio di sussidiarietà sul lato del prelievo oltre che sul lato delle funzioni pubbliche.**

I PASSAGGI ESSENZIALI DELL'ANALISI

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 destro 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 il presente documento, 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 costituisca un passaggio essenziale nell'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. Si sottolinea che le proposte riguardano il funzionamento della perequazione a regime. Dunque non si interferisce in alcun modo con gli accordi intervenuti nel Luglio 2005 tra le Regioni, che riguardano l'applicazione del decreto 56 per gli anni pregressi, ribadendo peraltro nel documento di accordo, che tale decreto non è in alcun modo idoneo a regolare la perequazione per il futuro.

Il documento 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. A completamento degli esercizi numerici, viene mostrato come la proposta soddisfi, in ogni loro aspetto, gli obiettivi posti dalla lettera del Presidente del Consiglio, *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 necessità 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 paventata considerazione che il federalismo fiscale possa costituire fattore di divisione del Paese si rivela dunque infondata.

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: 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, nella giurisprudenza costituzionale, 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 prima possibile direttrice di riforma dell'Irpef regionale è conservativa rispetto alla situazione esistente, basata sull'addizionale di tipo proporzionale sulla base imponibile erariale, ma vi opera alcuni significativi cambiamenti, in particolare due: 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 (baricentratò sull'1,4%); b) l'introduzione 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 soluzione è che, se si considerano come aliquote massime le stesse vigenti al 2001 (ovvero prima delle vicende che hanno portato a un sostanziale blocco della flessibilità), lo "sblocco" può comportare per i contribuenti di alcune regioni un aumento non trascurabile dei livelli potenziali di prelievo rispetto alla situazione ora esistente.

Tale inconveniente può essere in buona parte limitato, al prezzo di una certa riduzione della flessibilità, dall'introduzione a livello regionale (e comunale) della deduzione per la progressività e delle deduzioni familiari introdotte a livello erariale con il primo modulo ed il secondo modulo di riforma dell'Irpef. Questa variante della proposta "conservativa" sopra esposta è di particolare interesse, anche perché costituisce un "ponte" verso la seconda direttrice.

Tale seconda direttrice di cambiamento dell'Irpef regionale opera più radicali innovazioni. Viene previsto il passaggio dall'attuale metodo dell'addizionale applicata sulla base imponibile erariale al più semplice metodo della sovraimposta, in cui l'eventuale maggiore carico regionale e locale viene calcolato sul gettito erariale. La sovraimposta 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 tale nuova base viene consentita una certa flessibilità verso l'alto, pari in via orientativa al 5,5%, che, assieme

all'addizionale comunale, impedisce il superamento, per i redditi bassi e medi, degli attuali minimali obbligatori 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 Irpef, 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. Il fondo perequativo opera come per le due prime proposte sull'Irpef. Vengono indicate le modalità di copertura della riduzione del gettito erariale, per cui anche questa proposta, come le due precedenti (conservativa più variante "ponte"), non comporta alterazione dei saldi netti di finanza pubblica.

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 molti trasferimenti mantenuti in vita, assicura 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, tra cui svetta l'Iva, un tributo dinamico, per importi molto maggiori di quelli previsti dal decreto 56/2000; 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% (in una delle due simulazioni), o pari al 100% (nell'altra simulazione), 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 “progettata” 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 (o meglio corrisponde a tale importo, ridotto tuttavia del costo stimabile per la perequazione Irpef alla media). Per cui l'uso della flessibilità dell'Irpef entro i livelli per cui attualmente vi è obbligatorietà tende a ristabilire quasi per intero il finanziamento della spesa tendenziale.

In definitiva, le proposte avanzate in materia di sostituzione dell'apporto di una parte dell'Irap alle Regioni, di cambiamento dell'Irpef regionale e di modifica del decreto 56/2000, sono pienamente coerenti con le logiche del sistema fiscale e con le politiche tributarie in corso. Inoltre esse, in caso di loro recepimento nella finanziaria per il 2006, quale modalità di attuazione degli impegni presi nel DPEF in materia, non alterano i saldi di finanza pubblica, anzi tendono a sviluppare comportamenti finanziari virtuosi.

Va messo in evidenza che il punto centrale della proposta non è tanto nell'aver individuato in alcuni nuovi tributi (giochi, tabacchi) la possibile sostituzione (parziale) dell'Irap, bensì nell'aver focalizzato a regime nell'Iva il vero ruolo di propulsione per il nuovo federalismo fiscale. Infatti il passaggio dalla partecipazione Iva secondo le rilevazioni statistiche dei consumi regionali, cui bisogna inevitabilmente fare riferimento in prima applicazione, alla partecipazione secondo criteri di effettività del riscosso fiscale in conto consumi su base territoriale, come sarà possibile tra due o tre anni, consentirà di far partecipare le Regioni alla elaborazione delle strategie contro l'evasione in un comparto decisivo quale è quello delle vendite al consumo. Tale strategia avrebbe in particolare alla base la differenza tra vendite “statistiche” e vendite “fiscali”. Il rientro dall'evasione potrebbe a quel punto essere considerato, perlomeno in buona parte, esercizio di flessibilità, e dunque non andrebbe a decurtare i trasferimenti alle Regioni, bensì ne accrescerebbe le capacità di autofinanziamento.

Considerando, infine, che l'IVA è un tributo con una base imponibile stabile e, tra i grandi tributi, quello distribuito più uniformemente sul territorio, e che essa presenta un andamento dinamico del gettito rispetto al reddito nazionale, si comprende come il suo ruolo diventi centrale nel nuovo quadro ipotizzato.

Nella terza parte si traggono le implicazioni generali del modello di perequazione e di federalismo fiscale ipotizzato per le Regioni. Tali implicazioni riguardano in primo luogo l'estendibilità del modello 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 ipotizzati 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 intricati, 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, nell'ambito di una più piena attribuzione del gettito fiscale derivante dagli immobili;
- b) la dotazione in compartecipazione di un cespote 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 capitario, 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).

Comunque la piena partenza del federalismo fiscale e della nuova perequazione per le province e per i Comuni, a parte alcune anticipazioni possibili già nella finanziaria del 2006, necessita ancora di approfondimenti analitici.

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 flessibilità Irpef esercitata da Regioni e Comuni; indirettamente, via 730 dalle compartecipazioni, in particolare dalla compartecipazione di equilibrio;

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) senza per questo moltiplicare il numero degli strumenti tecnico-operativi necessari, ma responsabilizzando le articolazioni regionali degli organi già operanti al livello centrale (Agenzia delle entrate, Anagrafe tributaria, Guardia di finanza, Catasto, ecc). L'orientamento favorevole 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 attraverso la rendicontazione e la responsabilizzazione in termini di risultati (accountability).

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), finalizzato all'attuazione di un federalismo efficiente, e comunque senza costi aggiuntivi. 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 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, monitorando 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 si occupa dei possibili sviluppi della prima applicazione della riforma del decreto 56/2000, nonché di alcune valenze di tali sviluppi. Il primo aspetto riguarda le possibili dinamiche della percentuale di “copertura garantita” delle spese da finanziare in conto corrente, posta in prima battuta al 95% (o dintorni). In prospettiva, la percentuale in oggetto dovrà essere tarata 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). Inoltre essa potrebbe variare verso l’alto in connessione a “frenate” delle dinamiche tendenziali di spesa, dovute all’effetto responsabilizzante dei nuovi meccanismi, oppure in connessione a risultati positivi fatti registrare dalle Regioni nel rientro dell’evasione dei tributi che concorrono al loro finanziamento. Potrebbe viceversa variare verso il basso ove la dinamica delle spese acceleri anziché decelerare; quando il gettito dei tributi e delle compartecipazioni segua dinamiche elevate senza che ciò sia attribuibile a merito dell’azione accentratrice delle Regioni; oppure quando i tributi assegnati alle Regioni descrescano per l’estendersi dei fenomeni di evasione. Una eventuale stasi dei tributi non riconducibile all’evasione non darebbe problemi, in quanto il 95%, o altre percentuali poste come obiettivo, sarebbero raggiunti tramite la variazione dell’aliquota della compartecipazione di equilibrio.

Altri importanti sviluppi potrebbero essere 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’esame delle possibili implicazioni per i ticket dell’introduzione della tessera sanitaria; un’approfondita analisi della possibilità di passare, per la tassa di possesso automobilistico, dal livello regionale al livello provinciale o 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); la ridefinizione dei contenuti del patto di stabilità interno, anche in connessione all'evoluzione in atto per il patto di stabilità europeo.

A livello europeo, tali sviluppi potrebbero segnare importanti contributi, quali l'individuazione di meccanismi credibili per il regime definitivo dell'Iva, e l'estensione del principio di sussidiarietà nel campo fiscale, con aumento dei margini di flessibilità decisionale dei singoli Stati.

PRIMA PARTE

Criticità del decreto legislativo 56/2000 e revisione in coerenza con il dettato costituzionale, applicata all'anno 2006

In questa prima parte verranno illustrati i punti salienti dell’ipotesi 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 degli aggregati da prendere a riferimento come “base di risorse necessarie” a garantire autonomia su cui costruire il finanziamento delle RSO; successivamente si esaminerà l’attuale modalità di finanziamento delle RSO, con particolare attenzione all’effettiva autonomia tributaria delle stesse; a seguire verrà simulata l’ipotesi di “applicazione integrale” della 56/2000, al fine di costruire un punto di confronto con le proposte formulate dall’Alta Commissione; da ultimo si rappresenteranno tali proposte, in diverse versioni (alternative in particolare riguardo a due punti: il grado di copertura delle spese sanitarie; il ruolo della flessibilità Irpef), con specificazione dell’attribuzione delle entrate proprie, delle compartecipazioni e del meccanismo di funzionamento della perequazione.

Infine, si illustrerà la coerenza del nuovo impianto con il dettato costituzionale.

Possibili aggregati di riferimento (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 non si tiene conto delle nuove funzioni attribuite alle RSO dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001. Pertanto, si farà riferimento soltanto alle funzioni attualmente esercitate dalle RSO.

Le RSO finanzianno la spesa complessiva con le entrate derivanti da tributi e dai trasferimenti correnti e in conto capitale che ricevono a diverso titolo dallo Stato. Tali somme concorrono 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, rimborso di crediti, mutui, obbligazioni e altro – alla copertura di tutte le spese sostenute dalle stesse.

In sede di prima applicazione, ai fini delle nostre analisi le somme per finanziare le RSO sono determinate in modo da coprire la spesa complessiva corrente e parte di quella in conto capitale previste per l'anno 2006. Nelle tabelle seguenti l'aggregato di riferimento utilizzato nelle simulazioni è specificamente espresso dalle entrate derivanti da “imposte e trasferimenti dallo Stato” (Tabella 2) e dal complesso delle spese correnti più il 50% delle spese in conto capitale (Tabelle successive).

Per la individuazione delle spese e delle entrate delle RSO per l'anno 2006 si è fatto riferimento alle proiezioni dei dati di competenza derivanti dai bilanci consuntivi 2003 delle RSO forniti dall'Istat (tenendo conto della dinamica già definita per la spesa sanitaria del 2006).¹

In particolare, ai fini delle stime:

- le spese correnti impegnate nel 2003 (Titolo I) sono state depurate dal fabbisogno sanitario indistinto come da delibera CIPE per la competenza del 2003 (ripartizione per Lea, Tab. A - del. CIPE) al netto delle entrate proprie e corretto per la mobilità stimata e il riequilibrio (Tab. B - del CIPE). Questo nuovo aggregato è stato proiettato al 2005 considerando un incremento del 4.8% e quindi al 2006 con un ulteriore incremento del 2%. Al dato così stimato per il 2006 è stato sommato il fabbisogno sanitario per il 2006, già definito nel comma 164 della Legge finanziaria n. 311 del 2004, ripartito secondo i criteri definiti nella delibera CIPE per il 2005 (sempre al netto delle entrate proprie e corretto per la mobilità, Tab A e B - del. CIPE). In tal modo si è voluto tenere conto nelle proiezioni della rideterminazione del fabbisogno sanitario;
- le spese di parte capitale impegnate nel 2003 (Titolo II) sono state proiettate al 2006 considerando direttamente una crescita del 4.8% fino all'anno 2005 e quindi un ulteriore incremento del 2% per l'anno 2006;

¹ Per la Regione Molise la base di partenza è rappresentata dai dati 2004 direttamente forniti dalla Regione stessa per correggere le distorsioni sulle spese e sulle entrate determinate dagli eventi calamitosi.

- le entrate da imposte e trasferimenti accertate per l'anno 2003 (Titolo I e II) sono state proiettate con la stessa procedura adottata per le spese correnti (al netto del fabbisogno sanitario come sopra specificato), considerando una crescita del 4.8% per il 2005 e del 2% per il 2006.² Al valore così determinato è stato aggiunto il fabbisogno sanitario per il 2006 come sopra determinato.

A regime, le somme da finanziare potranno quindi essere individuate come una quota delle spese complessive delle RSO. Tale quota sarà determinata in modo tale che, congiuntamente alle altre entrate³, 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.

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 aggiuntivo derivante dal massimo sforzo fiscale (seconda colonna per ogni tributo).

La colonna “Quota di finanziamento dei tributi assegnati” riporta il grado di copertura delle entrate da imposte e trasferimenti determinato dai tributi assegnati in prevalenza (Irap, Addizionale Irpef, compartecipazione all'accisa sulla benzina, Tassa di possesso auto).

² Il dato stimato per il 2005 è stato ulteriormente corretto per la parte di finanziamento ex-post del fabbisogno sanitario a copertura dei disavanzi pregressi (L. 311/04, art.1, c. 164) su cui le Regioni hanno già raggiunto l'intesa.

³ Le altre entrate delle RSO sono tutte quelle che rientrano nei Titoli III, IV e V ad esempio 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.

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 e la compartecipazione IVA ex Dlgs 56/2000 - inclusiva della perequazione - e gli altri trasferimenti correnti e in conto capitale da parte dello Stato⁴.

Nella sezione “Flessibilità”, sono riportate rispettivamente lo sforzo fiscale aggiuntivo già esercitato dalle RSO, la quota rimanente da esercitare e il totale come somma delle due precedenti.

La colonna finale (“Quota di flessibilità percentuale”) indica la quota percentuale del gettito derivante dal massimo sforzo fiscale aggiuntivo (rispetto a quello standard) sull’aggregato di riferimento da finanziare.

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.

⁴ Per alcune regioni la colonna “Residuo da coprire” è considerato al lordo dello sforzo fiscale aggiuntivo già esercitato per Irap e addizionale Irpef.

Applicazione integrale del decreto 56/2000. Il Grafico 3 della sintesi riporta i risultati della simulazione di una estensione del meccanismo di finanziamento delle Regioni previsto dal decreto legislativo n. 56/00. Nella simulazione, diversamente da quanto avvenuto nelle applicazioni che ne sono state date per il 2001 e soprattutto per il 2002, si è tentato di dare applicazione letterale al testo del decreto. In particolare, rispetto ai decreti di attuazione, si è fatto riferimento ai gettiti standard⁵ per il calcolo della capacità fiscale (laddove i decreti di applicazione facevano riferimento ai gettiti effettivi) e si è calcolato il parametro relativo alla dimensione geografica seguendo le indicazioni dell'allegato A del decreto. Per estendere il meccanismo del decreto 56/00 è stato comunque necessario apportare alcuni inevitabili correttivi.

I trasferimenti che venivano soppressi dal decreto si riferivano principalmente anche se non solo, alla Sanità⁶. Al contrario nella simulazione i trasferimenti da sopprimere sono posti pari a tutte le entrate delle Regioni derivanti da tributi, compartecipazioni e trasferimenti correnti da parte dello Stato (titolo I e titolo II delle entrate previste per il 2006 sulla base dei bilanci delle Regioni). Quindi, i trasferimenti da sopprimere (secondo la lettera del decreto), nella simulazione, sono pari alle somme destinate alla copertura del fabbisogno sanitario e alla copertura delle altre spese diverse dalla sanità. Inoltre, proprio perché nella simulazione si ipotizza che il meccanismo del decreto sia applicato a tutte le entrate delle Regioni da tributi e da trasferimenti dallo Stato, è stato inevitabile includere a compensazione dei “trasferimenti da sopprimere” anche la tassa sul possesso auto, che nel decreto 56/00 entra soltanto nella determinazione del parametro della capacità fiscale ma non a compensazione dei trasferimenti soppressi. In ultimo, la simulazione è stata condotta ipotizzando che l'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA si adeguì alle maggiori necessità delle Regioni previste per il

⁵ In verità, il decreto prevede per la determinazione della capacità fiscale il riferimento a gettiti potenziali (per l'IRAP e la tassa automobilistica) che non è stato possibile determinare. In questa simulazione si fa riferimento ai gettiti standard, cioè ottenuti applicando standard alle basi imponibili effettive. Anche per il calcolo del parametro del fabbisogno sanitario, il decreto prevede il riferimento al fabbisogno sanitario corrente delle Regioni al netto delle entrate potenziali delle Aziende sanitarie. Nell'attuazione data nel 2001 e nel 2002, tale fabbisogno è stato considerato al lordo delle entrate potenziali; nella simulazione qui proposta il fabbisogno è calcolato al netto delle entrate proprie effettive (stimate per l'anno 2006).

⁶ Il decreto n. 56/00 prevede oltre alla soppressione dei trasferimenti relativi Al Fondo Sanitario Nazionale, la soppressione dei trasferimenti diretti a compensare le Regioni dalla perdita di entrata conseguente alla soppressione dell'addizionale Regionale sull'imposta erariale di trascrizione, i trasferimenti relativi agli Indennizzi a carico dei mezzi d'opera per l'adeguamento delle infrastrutture stradali e i trasferimenti da perdita di entrata derivante dalla riduzione della sovrattassa sui veicoli diesel adibiti al trasporto promiscuo

2006, diversamente da quanto previsto nel decreto. Infatti, secondo quest'ultimo, a partire dal 2004 le aliquote non potevano essere ulteriormente ridefinite. Inoltre, si è scelto di simulare l'effetto della variazione della sola aliquota dell'IVA mentre il decreto ammette la possibilità che siano le aliquote dell'addizionale regionale Irpef o della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina a variare negli anni.

Nuove attribuzioni (Tabella 3). Nell'ipotesi di base dell'Alta Commissione le entrate fiscali attualmente attribuite alle RSO rappresentate nella Tabella 2, sono sostituite – ad esclusione delle entrate riportate nella voce “Residuo”, della Tassa di possesso auto e della Compartecipazione e addizionale Benzina⁷ – dalle entrate derivanti da:

- **Irap privata:** viene calcolata come la metà del gettito spettante attualmente alle RSO.
- **Irap pubblica:** è assegnata alle RSO con un ammontare di base pari a quella attuale (derivante dall'applicazione di un'aliquota 8,5 %). Inoltre, le RSO possono maggiorare detta aliquota (o diminuirla) fino a un valore massimo del 10 %, cosicché la medesima potrebbe oscillare dal 7,65 per cento al 9,35 per cento, con campo di applicazione sul personale regionale e statale impiegato in ciascuna Regione. Per l'anno 2006, i calcoli sono stati effettuati riferendosi alla spesa per il personale statale e regionale 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 riporta, specificamente, il gettito derivante dall'aliquota massima applicabile da ciascuna regione al netto del gettito standard.
- **Flessibilità Irpef, in tre versioni:** L'ipotesi di base dell'Alta Commissione prevede che venga meno l'obbligatorietà dell'aliquota fissata allo 0,9%, rendendo totalmente flessibile l'aliquota, da zero all'1,4%. Questa scelta implicherebbe un gettito massimo (se l'aliquota fosse pari all'1,4%) di 7,6 mld di euro. E' previsto un meccanismo perequativo in base al quale tutte le regioni il cui gettito derivante dalla applicazione dell'aliquota massima risultasse inferiore alla media delle RSO, percepirebbero un'integrazione, in modo da ricevere il gettito

⁷ 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.

medio. Naturalmente, nel caso in cui l'aliquota applicata da ciascuna regione fosse inferiore a quella massima, l'integrazione farebbe riferimento alla media calcolata in modo proporzionale. Il costo di detta redistribuzione è stimato al massimo in 848 mln di euro. Nella stessa tabella sono presentate anche due ipotesi alternative di applicazione. Una seconda ipotesi prevede che l'addizionale all'Irpef sia applicata sullo stesso imponibile dell'imposta erariale (vale a dire al netto delle deducibilità per i redditi da lavoro e per i carichi familiari), con le stesse aliquote variabili da zero all'1,4%. Ovviamente, questa scelta implicherebbe un gettito globale inferiore (pari a circa 6 mld. di euro anzichè 7,6 mld.) ed un costo della redistribuzione rispetto alla media anch'esso minore, pari a 784 mln. anzichè 848 mln. di euro. La terza ipotesi riportata sostituisce l'addizionale con una sovraimposta, ottenuta 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 (per un'aliquota complessiva dell'8%). La sovraimposta graverebbe su un gettito erariale derivante da una diversa modulazione delle aliquote rispetto alle attuali: per i primi tre scaglioni di reddito (fino a 100.000 euro di reddito) le aliquote di riferimento sono abbassate di un punto, mentre per l'ultimo scaglione (sopra i 100.000 euro) l'aliquota viene elevata di un punto. Tuttavia il gettito derivante dall'imposizione su questo ultimo scaglione è escluso dalla base di riferimento della sovraimposta. Il gettito conseguente all'applicazione dell'aliquota del 5,5% sulla base appena descritta, è di poco superiore (+445 mln. euro ca.) al gettito dell'addizionale Irpef attuale. Nella proposta, il gettito procapite della sovraimposta Irpef viene corretto operando un'identica redistribuzione a quella descritta nei due casi precedenti, per un costo massimo globale stimato in 678 mln di euro. Nel grafico riportato nella sintesi che illustra le proposte, la quota di flessibilità (colore celeste) è evidenziata sia nel caso della sovraimposta, che delle tre ipotesi comporta il gettito più basso, sia nell'ipotesi dell'addizionale sulla base imponibile vigente, che invece comporta il gettito più alto. E' visibile quindi il livello di copertura raggiungibile, regione per regione, in base all'una o l'altra ipotesi (ovvero la prima rispetto all'ordine di esposizione precedente, collocandosi la seconda in una posizione intermedia).

- **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.⁸

La colonna “Quota di finanziamento dei tributi assegnati”, indica, come nella precedente tabella, il grado di copertura dell’aggregato di riferimento (prima colonna) determinato dai nuovi tributi assegnati in prevalenza.

Le ultime sei colonne della Tabella 3 riportano, per ognuna delle tre ipotesi Irpef sopra descritte, rispettivamente la potenzialità massima della manovra della leva fiscale delle RSO sui tributi assegnati in prevalenza e il grado di copertura rispetto agli all’aggregato di spesa di riferimento (per memoria: il totale della spesa corrente più il 50 per cento della spesa in conto capitale).

Le previsioni di gettito al 2006 per Irap e Irpef sono elaborazioni sui dati forniti rispettivamente dal MEF, Dipartimento per le politiche fiscali, Ufficio studi e politiche economico-fiscali e dall’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 come elaborazioni su dati forniti dai Monopoli di Stato.

Nuove proposte di compartecipazione e perequazione (Tabelle 4 e 5). L’aggregato di riferimento da finanziare viene suddiviso (seconda e terza colonna) nella componente attribuita al Fabbisogno sanitario (al netto delle entrate proprie e della mobilità) e in Altre spese da finanziare. Dato il gettito dei tributi assegnati in prevalenza, come calcolati nella tabella precedente, e della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, viene ipotizzata una compartecipazione cosiddetta di equilibrio basata sull’IVA.

⁸ Le tecniche di flessibilizzazione del gettito delle nuove assegnazioni previste per tabacchi, giochi e bollo sono ancora da mettere a punto. La flessibilità di queste voci non è comunque essenziale per la funzionalità del nuovo “impianto”. Ai fini della comparazione con la situazione esistente, va rilevato peraltro che anche la possibilità di variare verso l’alto Irap ed Irpef è stata esclusa a partire dal 2002, salvo limitate eccezioni, per cui anche il calcolo delle flessibilità delle tabelle 2 e 3 va considerato come un massimale teorico.

La parte del 95% rispetto all'aggregato di riferimento non coperta dal gettito di tributi assegnati in prevalenza e dalla compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, viene coperta in particolare dalla nuova compartecipazione IVA e dalla perequazione.

Le Tabelle 4 e 5 si differenziano per il livello di copertura del Fabbisogno sanitario di cui sopra. Infatti, è importante sottolineare che nella perequazione al 95% dell'aggregato di riferimento si ipotizza la copertura rispettivamente del 100% del fabbisogno sanitario come sopra calcolato e una copertura all'86 % delle altre spese da finanziare (Tabella 4) e del 99% e 87% (Tabella 5).

In particolare, la compartecipazione IVA viene determinata partendo dalla regionalizzazione (sulla base della media geometrica 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% dell'aggregato di riferimento (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.

Quanto rimane ancora da coprire dopo la perequazione, sarà finanziato da ogni RSO utilizzando la propria leva fiscale, secondo lo spettro di ipotesi del punto precedente.

Nella sezione “Flessibilità”, viene riportata per ogni RSO sia la potenzialità massima di gettito nel caso di attivazione all'aliquota massima di tutte le leve fiscali disponibili (scegliendo tra le tre ipotesi sull'Irpef la seconda, ovvero l'addizionale Irpef sulla base imponibile erariale), sia la flessibilità che residua dopo aver finanziato totalmente l'aggregato di riferimento.

L'ultima colonna indica, in valori assoluti, la divisione del fondo perequativo per area geografica.

La scelta di considerare come aggregato di riferimento la spesa corrente più il cinquanta per cento della spesa in conto capitale tiene conto dei margini per l'attribuzione di risorse per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni delle Regioni, come previsto dal comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione.

Riguardo alla compartecipazione di equilibrio, è stata simulata anche la possibilità che tale ruolo venga svolto dall'Irpef. I risultati tuttavia non vengono riportati, in quanto dal punto di vista quantitativo si registra un forte aumento del fondo perequativo.

Vi sono altresì ulteriori controindicazioni di tipo “qualitativo”:

- a) oltre che l'Irpef, per completare il quadro delle imposte sui redditi sarebbe corretto coinvolgere anche l'Ires. Ciò, tuttavia, causerebbe gravi problemi amministrativi, legati alla difficoltà di ripartizione territoriale dell'imposta. Genererebbe, inoltre, un ulteriore aumento del fondo perequativo, dato che l'Irpef è distribuita sul territorio in maniera più sperequata dell'Irpef;
- b) l'Irpef gioca comunque un ruolo importante nella proposta avanzata come strumento di flessibilità, che trova la sua naturale controparte, per quanto riguarda le imprese, nella flessibilità dell'Irap (dunque in questo caso l'accantonamento dell'Ires è perfettamente logico). Inoltre, il problema della sperequazione territoriale della flessibilità dell'Irpef è risolto introducendo un meccanismo di perequazione specifico: il menzionato “pareggiamiento alla media” per le Regioni a più bassa capacità fiscale;
- c) come si mostrerà nel seguito (cfr. parte quarta), le Regioni possono essere dotate nel medio periodo di strumenti efficaci per la lotta all'evasione dell'Iva. La cosa è assai più problematica riguardo all'Irpef;
- d) la compartecipazione Iva è già considerata dal decreto 56/2000 come strumento di finanziamento delle Regioni. In quel caso il coinvolgimento è solo virtuale, in quanto non è prevista l'attribuzione effettiva del gettito a livello territoriale. Tuttavia

sono già stati approntati strumenti di calcolo, che sono utili nella fase di prima applicazione non virtuale.

Tutto ciò non impedisce che, qualora l'introduzione nel breve periodo dei sostituti dell'Irap privata e dell'addizionale Irpef obbligatoria (per ricordo: tabacchi, giochi, ecc) si riveli impraticabile, transitoriamente possa essere introdotta una compartecipazione Irpef, da sostituire una volta che le sopradette difficoltà siano superate.

La proposta dell'Alta Commissione sopra illustrata è pienamente coerente con il dettato dell'art. 119 della Costituzione vigente, nonché con i contenuti di altri articoli ad esso collegati. Specificamente, riguardo alle Regioni:

- a) *l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, prevista dal comma 1 del 119, è pienamente considerata. In particolare, diversamente dal decreto legislativo 56/2000, non vengono precostituite dinamiche rigide di spesa. La flessibilità delle entrate viene fortemente estesa, riducendo drasticamente la variabilità territoriale del gettito, cosa che rende percorribile la manovrabilità per tutte le Regioni. Si introducono di fatto margini di governo del costo dei fattori a livello territoriale (Irap pubblica);*
- b) *le risorse autonome, nella forma prevista dal comma 2 del 119 (tributi ed entrate proprie, ben coordinati con la finanza pubblica e il sistema tributario; compartecipazioni riferibili al territorio), divengono assolutamente dominanti , riguardando oltre l'80% delle entrate. Nei tributi propri (o, in senso più esteso, nelle imposte in "multiproprietà"), oltre che i tributi stabiliti dalle Regioni, le cui caratteristiche sono indicate nel testo di base di questo documento, si possono far confluire: i tributi assegnati in via prevalente, che coprono circa il 40% della spesa tendenziale; le flessibilità, il cui ammontare è superiore al 10% di tale spesa, con la caratteristica che all'incirca la loro metà è in grado di portare le risorse complessive delle Regioni al livello delle spese tendenziali finora finanziate con strumenti riferiti alla parte corrente del bilancio. Le compartecipazioni rivestono altresì un peso decisivo, pari a circa il 35% della spesa tendenziale, con la caratteristica di costituire cespiti sulla cui gestione in termini di accertamento le*

Regioni potranno intervenire attivamente (in particolare riguardo all'Iva, la compartecipazione di gran lunga più importante);

- c) *i territori con minore capacità fiscale per abitante usufruiscono di un fondo perequativo senza vincolo di destinazione, come previsto dal comma 3. Il fondo in oggetto è il risultato di due derivazioni. Una derivazione riguarda i territori con capacità fiscale inferiore alla Regione avente la capacità fiscale massima, ed ha la funzione di porre tutte le Regioni ad una distanza percentuale dalle spese tendenziali con varianza assai ridotta, dipendente interamente dalla differente composizione tra spesa sanitaria e altre spese da finanziare (essendo la prima, che costituisce prestazione essenziale, assai più “coperta” delle seconde, in coerenza con il dettato dell'art. 117, comma m). Una seconda derivazione, di ammontare assai inferiore alla prima, riguarda i territori con capacità fiscale inferiore alla media, e ha la funzione di ridurre la varianza territoriale degli effetti di gettito dell'esercizio della flessibilità. Il fondo perequativo complessivo ammonta ad una bassa percentuale delle spese da finanziare, come è opportuno in un modello di “vero” federalismo fiscale. Inoltre il fondo risponde ad esigenze di perequazione non limitate al Sud;*
- d) *il totale delle risorse attribuite alle RSO (entrate proprie, nella accezione sopra specificata; compartecipazioni; perequazione) consente il finanziamento integrale delle funzioni ad esse attribuite, come stabilito dal comma 4. Infatti si prevede che, nella fase iniziale, il 95% del fabbisogno regionale sia coperto con entrate proprie calcolate al livello di base (cioè al netto delle possibili addizionali), compartecipazioni a tributi erariali e perequazione. Il restante 5%, inoltre, è potenzialmente coperto dal parziale utilizzo della leva fiscale aggiuntiva propria di ogni Regione. In questo modo la sufficienza delle risorse esclude il più di lista, già nel breve periodo. Il modello si potrà rafforzare nel medio periodo, con l'introduzione del riferimento a standard o benchmark per il calcolo delle spese tendenziali su cui applicare la percentuale di copertura “garantita” da entrate di base, compartecipazioni, fondo perequativo;*
- e) *come previsto dal comma 5, restano margini per l'attribuzione di risorse per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e*

sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni delle Regioni;

- f) coerentemente con il comma 6, la proposta si riferisce alle spese correnti e al 50 per cento delle spese in conto capitale, lasciando che una parte della spesa per investimenti possa essere coperta con l'indebitamento, in coerenza con una adeguata rimodulazione del patto interno di stabilità.*

TAB. 1 - AMMINISTRAZIONI REGIONALI 2006

Proiezioni anno 2006 - valori di competenza pro-capite in euro (popolazione 2004)

Regioni a Statuto ordinario	Spese I e II titolo (corr e c/cap)	di cui Spese c/cap	di cui Spese Correnti	Fabbisogno sanità	Entrate da imposte e da trasferimenti dallo Stato I e II titolo	Spesa corrente + 0.50* spesa c/capitale
	Impegni	Impegni	Impegni	Riparto	Accertamenti	Impegni
Piemonte	2.430,5	364,8	2.065,7	1.516,0	2.339,4	2.248,1
Lombardia	2.552,8	192,8	2.360,0	1.487,4	2.530,0	2.456,4
Veneto	2.232,1	367,8	1.864,3	1.461,0	2.077,4	2.048,2
Liguria	2.400,8	352,3	2.048,5	1.628,7	2.608,6	2.224,6
Emilia Romagna	2.483,1	276,6	2.206,5	1.580,7	2.290,4	2.344,8
Toscana	2.230,3	285,7	1.944,7	1.570,6	2.335,7	2.087,5
Umbria	2.427,6	299,9	2.127,7	1.574,9	2.478,2	2.277,7
Marche	2.245,8	283,1	1.962,7	1.483,9	2.192,6	2.104,2
Lazio	2.755,8	456,9	2.299,0	1.451,3	2.300,7	2.527,4
Abruzzo	2.489,9	555,4	1.934,5	1.506,7	1.908,1	2.212,2
Molise	3.213,0	1.299,0	1.914,0	1.532,0	2.031,6	2.563,5
Campania	2.227,1	372,5	1.854,6	1.325,3	2.198,3	2.040,9
Puglia	1.911,0	244,7	1.666,4	1.380,7	2.191,4	1.788,7
Basilicata	2.562,5	651,7	1.910,9	1.382,4	2.653,9	2.236,7
Calabria	2.650,1	712,3	1.937,7	1.356,8	2.382,6	2.293,9
MEDIA	2.403,4	344,7	2.058,6	1.469,9	2.312,3	2.231,0
Tot.assoluto R.S.O. (mln. euro)	118.959	17.063	101.896	72.754	114.453	110.428

TAB. 2 - REGIONI - FOTOGRAFIA DELL'ESISTENTE
Proiezioni anno 2006- valori pro-capite in euro (popolazione 2004)

Regioni a Statuto ordinario	Entrate da imposte e trasferimenti I e II titolo	Irap privata		Irap pubblica	Addiz. Irpef		Compartecipazione all'accisa sulla benzina		Tassa di possesso auto		Quota di finanz. dei tributi assegnati %	Residuo: somme a copertura delle entrate (a)	Flessibilità			Quota di flessibilità %
	Accertamenti (a)	Aliquote effettive	Flex 1 punto	8,5%	0,9%	Flex da 0,9% a 1,4%	Accisa regionale D.Lgs. 56/2000	Flex esistente ex D.Lgs. 398/90	Gettito standard	Flex. Esistente 10%	sulle entrate (a)	Residuo coperto con D.Lgs. 56/2000, tickets, trasf.vincolati, small taxes, flessibilità esercitate ecc.	Flex esercitata	Flex residua	Flex totale	Rapporto tra flex totale ed entrate (a)
Piemonte	2.339,4	487,1	103,2	152,9	114,5	63,6	38,4	7,7	87,6	8,8	37,6	1.459,0	60,2	123,0	183,3	7,8
Lombardia	2.530,0	700,1	154,0	129,8	125,7	69,8	37,9	7,6	93,4	9,3	43,0	1.443,0	66,7	174,1	240,7	9,5
Veneto	2.077,4	547,6	111,4	143,6	104,1	57,8	40,3	8,1	105,9	10,6	45,3	1.135,8	18,6	169,3	187,9	9,0
Liguria	2.608,6	368,3	81,5	185,7	113,6	63,1	39,5	7,9	67,7	6,8	29,7	1.833,8	0,0	159,3	159,3	6,1
Emilia Romagna	2.290,4	587,8	108,1	156,0	120,6	67,0	41,1	8,2	105,1	10,5	44,1	1.279,7	0,0	193,9	193,9	8,5
Toscana	2.335,7	453,6	95,5	164,3	107,9	59,9	46,1	9,2	103,2	10,3	37,5	1.460,6	0,0	174,9	174,9	7,5
Umbria	2.478,2	341,7	71,7	177,3	90,0	50,0	37,4	7,5	88,7	8,9	29,7	1.743,0	1,2	136,8	138,0	5,6
Marche	2.192,6	398,8	86,2	163,7	95,2	52,9	37,8	7,6	96,6	9,7	36,1	1.400,5	15,7	140,6	156,2	7,1
Lazio	2.300,7	449,3	100,0	233,4	107,8	59,9	44,4	8,9	104,2	10,4	40,8	1.361,7	122,0	57,2	179,2	7,8
Abruzzo	1.908,1	296,9	59,5	157,3	76,0	42,2	37,8	7,6	88,1	8,8	34,4	1.252,0	0,0	118,1	118,1	6,2
Molise	2.031,6	202,8	35,9	162,5	65,4	36,3	26,2	5,2	72,2	7,2	26,0	1.502,4	0,0	84,6	84,6	4,2
Campania	2.198,3	168,7	35,9	160,7	58,8	32,7	29,2	5,8	57,5	5,8	21,6	1.723,4	0,0	80,1	80,1	3,6
Puglia	2.191,4	171,1	28,8	156,6	63,7	35,4	33,3	6,7	68,8	6,9	22,5	1.698,0	5,2	72,4	77,7	3,5
Basilicata	2.653,9	176,8	32,5	199,0	54,2	30,1	37,2	7,4	76,7	7,7	20,5	2.110,1	5,8	71,9	77,7	2,9
Calabria	2.382,6	115,7	21,6	197,7	52,4	29,1	39,1	7,8	76,5	7,6	20,2	1.901,3	14,1	52,0	66,2	2,8
MEDIA	2.312,3	437,3	91,6	162,9	98,6	54,8	38,3	7,7	88,7	8,9	35,7	1.486,4	34,2	128,7	163,0	7,0
Tot.assoluto R.S.O. (mln. euro)	114.453	21.646	4.535	8.062	4.882	2.712	1.898	380	4.392	439	35,7	73.573	1.695	6.371	8.066	7,0

TAB.3 - REGIONI - NUOVA ASSEGNAZIONE PREVALENTE TRIBUTI PROPRI E FLESSIBILITÀ'

Proiezioni anno 2006- valori pro-capite in euro (popolazione 2004)

Regioni a Stato ordinario	Spesa corrente+0,5*spesa c/capitale	50 % di Irap privata		Irap pubblica		IPOTESI 1: ADDIZIONALE IRPEF su imponibile attuale		IPOTESI 2: ADDIZIONALE IRPEF su imponibile erariale		IPOTESI 3: SOVRAIMPOSTA IRPEF		Tabacchi		Giocchi		Bollo		Tassa di possesso auto		Compartecipazione all'accisa sulla benzina		Quota di finanz. dei tributi base assegnati %	Flex IPOTESI 1		Quota su (a) %	Flex IPOTESI 2		Quota su (a) %	Flex IPOTESI 3		Quota su (a) %
	Impegni (a)	Aliquote effettive	Flex 10% su 100% gettito	8,5%	Flex 10% (quota riferita a personale Regioni e Stato)	Flex max 1,4%	Con redistribuzione rispetto alla media	Flex max 1,4%	Con redistribuzione rispetto alla media	Flex max 5,5%	Con redistribuzione rispetto alla media	Gettito effettivo	Flex 10%	Gettito effettivo	Flex 10% su 33% imponib	Gettito esistente	Flex standard	Gettito esistente	Flex 10% esistente	0,129 euro* ¹	Flex esistente	sulla Spesa corr+50% c/cap	con add. Irpef su imponibile attuale	Tot. compl.	sulla Spesa corr+50% c/cap	con add. Irpef su imponibile erariale	Tot. compl.	Spesa corr+50% c/cap	con sovrainposta	Tot. compl.	sulla Spesa corr+50% c/cap
Piemonte	2.248,1	243,5	48,7	152,9	11,1	178,1	178,1	144,0	144,0	125,8	125,8	156,2	15,6	78,4	2,6	86,3	8,6	87,6	8,8	38,4	7,7	37,5	281,2	1.124,5	12,5	247,1	1.090,4	11,0	228,9	1.072,2	10,2
Lombardia	2.456,4	350,1	70,0	129,8	9,2	195,5	195,5	162,7	162,7	141,7	141,7	159,9	16,0	93,5	3,1	105,0	10,5	93,4	9,3	37,9	7,6	39,5	321,3	1.290,9	13,1	288,4	1.258,1	11,7	267,5	1.237,1	10,9
Veneto	2.048,2	273,8	54,8	143,6	11,0	162,0	162,0	129,0	129,0	112,8	112,8	120,5	12,1	64,9	2,2	64,8	6,5	105,9	10,6	40,3	8,1	39,7	267,0	1.080,8	13,0	234,1	1.047,9	11,4	217,9	1.031,7	10,6
Liguria	2.224,6	184,2	36,8	185,7	13,5	176,8	176,8	144,0	144,0	126,0	126,0	140,2	14,0	93,0	3,1	125,0	12,5	67,7	6,8	39,5	7,9	37,5	271,4	1.106,6	12,2	238,7	1.073,9	10,7	220,6	1.055,9	9,9
E. Romagna	2.344,8	293,9	58,8	156,0	10,7	187,6	187,6	153,9	153,9	133,8	133,8	148,6	14,9	91,7	3,1	73,8	7,4	105,1	10,5	41,1	8,2	38,8	301,1	1.211,5	12,8	267,4	1.177,8	11,4	247,3	1.157,7	10,5
Toscana	2.087,5	226,8	45,4	164,3	12,1	167,8	167,8	133,4	133,4	116,3	116,3	149,1	14,9	92,7	3,1	92,0	9,2	103,2	10,3	46,1	9,2	41,9	272,0	1.146,2	13,0	237,6	1.111,8	11,4	220,5	1.094,7	10,6
Umbria	2.277,7	170,9	34,2	177,3	13,4	140,0	153,4	107,0	122,8	93,5	107,7	149,8	15,0	75,1	2,5	47,1	4,7	88,7	8,9	37,4	7,5	32,8	239,6	985,9	10,5	209,0	955,3	9,2	193,8	940,1	8,5
Marche	2.104,2	199,4	39,9	163,7	12,7	148,0	153,4	112,6	122,8	97,3	107,7	137,6	13,8	89,3	3,0	55,4	5,5	96,6	9,7	37,8	7,6	37,1	245,5	1.025,3	11,7	214,9	994,6	10,2	199,7	979,5	9,5
Lazio	2.527,4	224,6	44,9	233,4	19,9	167,7	167,7	139,5	139,5	124,1	124,1	173,8	17,4	98,9	3,3	141,0	14,1	104,2	10,4	44,4	8,9	40,4	286,6	1.306,8	11,3	258,3	1.278,6	10,2	243,0	1.263,2	9,6
Abruzzo	2.212,2	148,4	29,7	157,3	12,7	118,2	153,4	88,1	122,8	77,6	107,7	142,2	14,2	89,2	3,0	39,3	3,9	88,1	8,8	37,8	7,6	31,7	233,3	935,6	10,5	202,6	905,0	9,2	187,5	889,8	8,5
Molise	2.563,5	101,4	20,3	162,5	13,5	101,7	153,4	71,9	122,8	63,1	107,7	109,3	10,9	57,0	1,9	23,1	2,3	72,2	7,2	26,2	5,2	21,5	214,8	766,5	8,4	184,2	735,9	7,2	169,0	720,8	6,6
Campania	2.040,9	84,3	16,9	160,7	12,8	91,5	153,4	67,8	122,8	60,7	107,7	179,3	17,9	82,0	2,7	24,6	2,5	57,5	5,8	29,2	5,8	30,3	217,8	835,6	10,7	187,2	804,9	9,2	172,1	789,8	8,4
Puglia	1.788,7	85,6	17,1	156,6	13,2	99,0	153,4	71,8	122,8	63,6	107,7	129,2	12,9	66,6	2,2	26,7	2,7	68,8	6,9	33,3	6,7	31,7	215,1	781,8	12,0	184,5	751,2	10,3	169,3	736,0	9,5
Basilicata	2.236,7	88,4	17,7	199,0	16,1	84,3	153,4	60,4	122,8	53,5	107,7	129,0	12,9	47,0	1,6	33,9	3,4	76,7	7,7	37,2	7,4	27,3	220,2	831,5	9,8	189,6	800,9	8,5	174,5	785,7	7,8
Calabria	2.293,9	57,8	11,6	197,7	16,3	81,5	153,4	57,8	122,8	51,4	107,7	105,1	10,5	57,1	1,9	27,0	2,7	76,5	7,6	39,1	7,8	24,4	211,9	772,2	9,2	181,2	741,6	7,9	166,1	726,4	7,2
MEDIA	2.231,0	218,7	43,7	162,9	12,6	153,4	170,6	122,8	138,7	107,7	121,4	150,5	15,0	83,4	2,8	75,8	7,6	88,7	8,9	38,3	7,7	36,7	269	1.087	12,1	237	1.055	10,6	219,7	1.038,0	9,8
Tot.assoluto R.S.O (mln.euro)	110.428	10.823	2.165	8.062	622	7.595	848	6.079	784	5.329	678	7.447	745	4.129	138	3.753	375	4.392	439	1.898	380	36,7	13.305	53.809	12,1	11.726	52.229	10,6	10.870	51.373	9,8

TAB.4 - REGIONI - NUOVA PROPOSTA (fabbisogno sanitario finanziato al 100%)

Proiezioni anno 2006- valori pro-capite in euro (popolazione 2004)

Regioni a Statuto ordinario	Spesa corrente+0,5*spesa c/capitale	Spese da finanziare		Totale entrate prevalenti di nuova assegnazione		Compartecipazione di equilibrio (IVA)						Nuova perequazione		Flessibilità dell'IPOTESI 2 dell'addizionale Irpef		Fondo perequativo
	Impegni (a)	Fabbisogno sanitario (b)	residuo spese correnti + 50% c/cap (c= a-b)	Gettito tributi assegnati in prevalenza (d)	Comp. regionale accisa benzina (e)	b*1	c*0,853	Totale copertura regionale (f=b*1+c*0,853-e-f)	Gettito IVA 2004 al netto RSS e UE regionalizzato (g)	Aliquota di comp. IVA su g	Nuova comp. IVA di equilibrio (h= 0,619*f)	Perequazione al 95% (i=f-h)	Da finanziare con flex 5% di a (l)	Flex totale (m)	Flex residua oltre il 100% (d+e+h+i+m-a)	Ripartizione territoriale del fondo perequativo
Piemonte	2.248,1	1.516,0	732,1	804,9	38,4	1.516,0	624,8	1.297,4	1.806,6	0,718	1.117,7	179,8	107,3	247,1	139,79	3.283,6
Lombardia	2.456,4	1.487,4	969,0	931,7	37,9	1.487,4	827,0	1.344,7	1.862,9	0,722	1.152,5	192,2	142,0	288,4	146,41	nord
Veneto	2.048,2	1.461,0	587,2	773,5	40,3	1.461,0	501,2	1.148,3	1.804,5	0,636	1.116,3	32,0	86,1	234,1	148,03	
Liguria	2.224,6	1.628,7	596,0	795,7	39,5	1.628,7	508,6	1.302,0	1.955,5	0,666	1.209,8	92,3	87,3	238,7	151,35	
Emilia Romagna	2.344,8	1.580,7	764,1	869,2	41,1	1.580,7	652,1	1.322,5	1.981,1	0,668	1.225,6	96,9	112,0	267,4	155,44	
Toscana	2.087,5	1.570,6	516,9	828,1	46,1	1.570,6	441,1	1.137,5	1.838,6	0,619	1.137,5	0,0	75,8	237,6	161,82	1.797,4
Umbria	2.277,7	1.574,9	702,7	708,8	37,4	1.574,9	599,8	1.428,4	1.585,5	0,901	980,9	447,5	103,0	209,0	105,98	centro
Marche	2.104,2	1.483,9	620,4	742,0	37,8	1.483,9	529,4	1.233,6	1.665,6	0,741	1.030,4	203,1	90,9	214,9	123,96	
Lazio	2.527,4	1.451,3	1.076,1	975,9	44,4	1.451,3	918,4	1.349,4	1.842,5	0,732	1.139,9	209,6	157,7	258,3	100,62	
Abruzzo	2.212,2	1.506,7	705,5	664,6	37,8	1.506,7	602,1	1.406,4	1.415,2	0,994	875,5	530,9	103,4	202,6	99,25	7.824,1
Molise	2.563,5	1.532,0	1.031,4	525,5	26,2	1.532,0	880,3	1.860,5	1.326,7	1,402	820,7	1.039,8	151,2	184,2	33,00	sud
Campania	2.040,9	1.325,3	715,6	588,5	29,2	1.325,3	610,7	1.318,3	1.227,6	1,074	759,4	558,8	104,9	187,2	82,34	
Puglia	1.788,7	1.380,7	408,0	533,4	33,3	1.380,7	348,2	1.162,2	1.289,7	0,901	797,9	364,3	59,8	184,5	124,69	
Basilicata	2.236,7	1.382,4	854,3	574,1	37,2	1.382,4	729,1	1.500,2	1.189,5	1,261	735,9	764,3	125,2	189,6	64,39	
Calabria	2.293,9	1.356,8	937,1	521,2	39,1	1.356,8	799,8	1.596,2	1.271,6	1,255	786,7	809,5	137,3	181,2	43,89	
MEDIA	2.231,0	1.469,9	761,1	780,0	38,3	1.469,9	649,6	1.301,1	1.681,7		1.040,4	260,7	111,5	237,0	125,44	
Tot.assoluto R.S.O. (mln.euro)	110.428	72.754	37.673	38.606	1.898	72.754	32.152	64.403	83.242		51.497	12.905	5.521	11.726	6.205	12.905

TAB.5 - REGIONI - NUOVA PROPOSTA (fabbisogno sanitario finanziato al 99%)

Proiezioni anno 2006- valori pro-capite in euro (popolazione 2004)

Regioni a Statuto ordinario	Spesa corrente+0.5*spesa c/capitale	Spese da finanziare		Totale entrate prevalenti di nuova assegnazione		Compartecipazione di equilibrio (IVA)						Nuova perequazione		Flessibilità dell'IPOTESI 2 dell'addizionale Irpef		Fondo perequativo
	Impegni (a)	Fabbisogno sanitario (b)	residuo spese correnti + 50% c/cap (c= a-b)	Gettito tributi assegnati in prevalenza (d)	Comp. regionale accisa benzina (e)	b*0,99	c*0,873	Totale copertura regionale (f=b*1+c*0,873-e-f)	Gettito IVA 2004 al netto RSS e UE regionalizzato (g)	Aliquota di comp. IVA su g	Nuova comp. IVA di equilibrio (h= 0,616*f)	Perequazione al 95% (i=f-h)	Da finanziare con flex 5% di a (l)	Flex totale (m)	Flex residua oltre il 100% (d+e+h+i+m-a)	Ripartizione territoriale del fondo perequativo
Piemonte	2.248,1	1.516,0	732,1	804,9	38,4	1.500,8	638,9	1.296,4	1.806,6	0,718	1.112,0	184,4	108,3	247,1	138,77	3.428,4
Lombardia	2.456,4	1.487,4	969,0	931,7	37,9	1.472,5	845,7	1.348,6	1.862,9	0,724	1.146,7	201,9	138,2	288,4	150,25	nord
Veneto	2.048,2	1.461,0	587,2	773,5	40,3	1.446,3	512,5	1.145,1	1.804,5	0,635	1.110,7	34,3	89,3	234,1	144,76	
Liguria	2.224,6	1.628,7	596,0	795,7	39,5	1.612,4	520,1	1.297,3	1.955,5	0,663	1.203,7	93,6	92,1	238,7	146,57	
Emilia Romagna	2.344,8	1.580,7	764,1	869,2	41,1	1.564,9	666,9	1.321,4	1.981,1	0,667	1.219,5	102,0	113,0	267,4	154,38	
Toscana	2.087,5	1.570,6	516,9	828,1	46,1	1.554,9	451,1	1.131,7	1.838,6	0,616	1.131,7	0,0	81,5	237,6	156,10	1.866,6
Umbria	2.277,7	1.574,9	702,7	708,8	37,4	1.559,2	613,3	1.426,2	1.585,5	0,900	975,9	450,3	105,2	209,0	103,80	centro
Marche	2.104,2	1.483,9	620,4	742,0	37,8	1.469,0	541,4	1.230,7	1.665,6	0,739	1.025,3	205,4	93,8	214,9	121,10	
Lazio	2.527,4	1.451,3	1.076,1	975,9	44,4	1.436,8	939,2	1.355,7	1.842,5	0,736	1.134,1	221,6	151,4	258,3	106,89	
Abruzzo	2.212,2	1.506,7	705,5	664,6	37,8	1.491,6	615,7	1.405,0	1.415,2	0,993	871,1	533,9	104,8	202,6	97,81	7.869,2
Molise	2.563,5	1.532,0	1.031,4	525,5	26,2	1.516,7	900,2	1.865,1	1.326,7	1,406	816,6	1.048,5	146,6	184,2	37,60	sud
Campania	2.040,9	1.325,3	715,6	588,5	29,2	1.312,0	624,5	1.318,8	1.227,6	1,074	755,6	563,2	104,3	187,2	82,90	
Puglia	1.788,7	1.380,7	408,0	533,4	33,3	1.366,9	356,1	1.156,3	1.289,7	0,897	793,9	362,4	65,7	184,5	118,76	
Basilicata	2.236,7	1.382,4	854,3	574,1	37,2	1.368,6	745,6	1.502,9	1.189,5	1,263	732,2	770,7	122,5	189,6	67,06	
Calabria	2.293,9	1.356,8	937,1	521,2	39,1	1.343,2	817,9	1.600,8	1.271,6	1,259	782,7	818,0	132,8	181,2	48,42	
MEDIA	2.231,0	1.469,9	761,1	780,0	38,3	1.455,2	664,3	1.301,1	1.681,7		1.035,2	266,0	111,5	237,0	125,44	
Tot.assoluto R.S.O. (mln.euro)	110.428	72.754	37.673	38.606	1.898	72.027	32.879	64.403	83.242		51.238	13.164	5.521	11.726	6.205	13.164

SECONDA PARTE

Caratteristiche fondamentali delle misure nel quadro della finanza pubblica e del sistema tributario

Le proposte illustrate numericamente nella prima parte vengono di seguito inquadrare nel contesto della finanza pubblica e del sistema tributario. E' necessaria infatti una loro coerenza con gli orientamenti di fondo della politica di bilancio e di riforma fiscale. E' opportuno trattare dapprima questo secondo aspetto, di natura microeconomica, che è preliminare alle analisi macroeconomiche sui flussi finanziari aggregati. Si analizzano nell'ordine:

- a) l'Irap;
- b) l'Irpef;
- c) i meccanismi sostitutivi del decreto 56/2000.

Irap

Riguardo all'Irap occorre prendere innanzitutto atto delle recenti trasformazioni dell'imposta, in particolare quelle operate con la finanziaria 2005 e con il successivo decreto sulla competitività⁹ 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*.

Inoltre, sono da considerare attentamente 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 rilevanti sono, in particolare: 1) la componente privata dell'Irap è molto maldistribuita sul territorio (cfr. parte prima di questo documento, tab. 2); 2) vi è una forte antitesi con il principio di correlazione (ovvero con la

⁹ Legge n. 80/05 di conversione del d.d.l. n. 35 del 14 maggio 2005.

corrispondenza tra cosa tassata e cosa amministrata)¹⁰, 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 sottoposte 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 al momento dal costo del lavoro incrementale o da un suo 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’Irpef¹¹;

I primi due cambiamenti recepiscono sia i nuovi orientamenti in materia di “uso” dell’imposta come strumento di politica economica 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

¹⁰ Il cui rispetto la Commissione ha posto tra i principali obiettivi, tenendo conto delle indicazioni del documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale predisposto da Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane (cfr. terza parte).

¹¹ 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).

ipotizzata un’innovazione di notevole rilievo. Si considera che, in analogia all’Irap privata, possa essere introdotta flessibilità di aliquota, verso l’alto e verso il basso, dell’ordine del 10%. Ovviamente, perché non si tratti di una mera partita di giro, occorre prevedere anche la possibilità di accreditamento 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 parametra come 8,5% della retribuzione lorda, a -0,85%)¹². Si tratta, considerando anche il sindacato come possibile “attore” delle decisioni, di 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 dalla combinazione tra flessibilità verso l’alto sull’Irpef e flessibilità dell’Irap pubblica). L’attribuzione del gettito (o delle “perdite”) della flessibilità dell’Irap pubblica 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 attribuzione di cespiti sostitutivi alle Regioni. Il problema, peraltro, è di entità uguale a quello che si porrebbe comunque nel medio termine, nell’ipotesi che su quest’imposta vengano stabiliti sgravi pari a circa 12 miliardi di euro (corrispondenti a 10,8 miliardi di euro per le RSO) come è nei programmi governativi. Infatti tali cifre rappresentano a livello nazionale la metà dell’Irap privata, che è quanto in precedenza si è ipotizzato di assegnare alle RSO. Va al riguardo notato che, se l’attribuzione regionale dell’Irap privata sarà basata sull’applicazione dell’aliquota standard del 4,25% alla metà del valore aggiunto *al lordo delle deduzioni*, come è stato considerato in

¹² Può essere previsto che un’analoga possibilità di rivalsa-accreditamento 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.

precedenza, non vi saranno ulteriori ripercussioni finanziarie oltre quella iniziale. Come cespiti fiscali idonei a sostituire il gettito dell'Irap che viene meno, manifestano aspetti interessanti i tabacchi, i giochi, il bollo inteso come imposta di concessione. Questi cespiti rispondono infatti 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 perseguitabile. La dinamicità del gettito, contrariamente a quanto spesso si afferma, è pure notevole.¹³

Nell'insieme, il gettito dei tre cespiti per il 2006 è stimabile per le Regioni a statuto ordinario in circa 15,3 miliardi di euro, che corrisponde a 4,5 milioni di euro in più della parte della componente privata dell'Irap che viene meno. La differenza in più si avvicina al gettito dell'aliquota regionale obbligatoria (lo 0,9%), pari a 4,9 miliardi di 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

¹³ Nella tabella seguente sono riportati gli importi del gettito a livello nazionale derivante dalle imposte di bollo, sul consumo dei tabacchi e sui giochi. L'imposizione sui giochi comprende le entrate derivanti dal gioco del Lotto, del Superenalotto, delle scommesse ippiche e sportive (totip, totocalcio ecc), ed inoltre i proventi delle lotterie (istantanee e tradizionali), di altri giochi e degli apparecchi da intrattenimento (p.es. videogiochi). I proventi delle lotterie e degli apparecchi da intrattenimento non sono al momento disponibili su base regionale, e pertanto sono stati esclusi da tutte le elaborazioni della relazione. Tuttavia nel solo 2004 essi hanno portato introiti per 1.518 milioni di euro.

Gettito derivante dalle imposte sul bollo, i tabacchi e i giochi					
Importi accertati (in milioni di euro)	anno 2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	anno 2004 (**)
Bollo		3.935	3.835	3.998	4.799
Tabacchi	7.173	7.456	7.870	8.047	8.693
Giochi (lotto al netto delle vincite)	6.073	5.950	5.976	5.174	8.179
di cui : Altri giochi (lotterie, apparecchi, altri proventi)	1.018	970	873	580	1.518
Totale (con lotto al netto delle vincite)	13.246	17.341	17.681	17.219	21.671

(**) Dati di preconsuntivo. Inoltre solo per il 2004 è inserito
il gettito del Capitolo di entrata 1821 (apparecchi e congegni di gioco)
Il dato del lotto al netto delle vincite per il 2003 e 2004 è stimato

Fonte : MEF, Dipartimento politiche fiscali - Uffici Studi e politiche economico - fiscali.

Gli importi riportati in tabella mostrano una dinamica soddisfacente nel tempo: l'imposta sui tabacchi e sul bollo, in particolare, assicurano un importo crescente. I giochi mostrano un andamento più altalenante. Occorre infine rilevare che il dato del gettito da apparecchi e congegni di gioco è disponibile solo nel 2004, per un importo di circa 420 mln. di euro.

(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 fiscale¹⁴.

Irpef

E’ noto che, in materia, nell’anno 1997 è stata effettuata la scelta di utilizzare l’Irpef per il federalismo fiscale facendo ricorso al 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%¹⁵. 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 progressività¹⁶. Successivamente, a partire dal 2003, tutte le addizionali sono state bloccate al livello esistente¹⁷. Per cui risulta oggi un quadro molto variegato, rappresentato nell’Appendice I. 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 semplici.

Data tale situazione, sono possibili disparate modalità di intervento, con diversi effetti sulla struttura del tributo e sui saldi di finanza pubblica. Sono state specificamente considerate tre modalità di intervento. La prima prevede i seguenti tre passaggi:

¹⁴ Peraltro, se si tenesse conto della parte dei giochi che per il momento non è stato possibile riportare su base regionale (cfr. nota precedente) le nuove attribuzioni supererebbero la somma tra Irap privata che viene meno e l’addizionale Irpef obbligatoria. Inoltre, 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 positiva tra nuove entrate ed entrate obbligatorie sostituite possa crescere nel tempo.

¹⁵ 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.

¹⁶ In deroga alle disposizioni dell’art. 50, c. 3, della D.Lgs. 446/97, l’art. 4, c.3 bis, d.l. 347/2001 convertito con modificazioni dall’art. 1, L. 405/01 ha, limitatamente all’anno 2002, concesso alle regioni la possibilità di disporre la maggiorazione dell’aliquota dell’addizionale regionale all’imposta sul reddito delle persone fisiche con proprio provvedimento.

¹⁷ Art. 3, c.1, lett a), L. 289/02

- a) 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;
- b) 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%);
- c) 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 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 850 milioni di euro. 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, secondo modalità da definire di comune accordo tra Stato e Regioni). Tenuto conto di questo correttivo, nell'ipotesi che le Regioni beneficiarie del fondo perequativo attivino le flessibilità Irpef per due terzi, si può stimare realisticamente un costo per la finanza pubblica di tale fondo di circa 600-700 milioni di euro. La copertura, come indicato alla fine di questa parte, è intrinseca al meccanismo della proposta.

Una seconda modalità di cambiamento dell'Irpef si basa semplicemente sull'aggiungere alla modalità descritta per prima l'eliminazione della distorsione creata dall'annullamento dell'esenzione non appena la base imponibile diviene soggetta al prelievo erariale. Tale distorsione si sostanzia nel fatto che, appena superato il livello minimo esente, il contribuente può trovarsi di fronte ad un prelievo addizionale

rilevante. 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). Questa trasformazione implica una perdita del “rendimento” dell’addizionale che, al suo massimo (ovvero all’1,4%), al netto della perequazione darebbe come gettito circa 6,1 miliardi di euro, anziché i quasi 7,6 miliardi di euro della prima proposta; mentre, considerata la perequazione, il “gettito” passerebbe da circa 8,45 miliardi di euro a circa 6,85 miliardi di euro. Il costo del fondo perequativo è di poco inferiore alla proposta precedente.

Le due proposte precedenti si basano su modifiche innestate sul mantenimento dell’attuale addizionale. Si producono rilevanti miglioramenti, ma residuano 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 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 nella prima proposta, per i redditi medi e quelli medio alti nella seconda proposta. Ciò vale in particolare per le regioni che si erano fermate nel 2002 all’addizionale dello 0,9%, ovvero la maggior parte. La conseguenza è il mancato allineamento all’indicazione della norma transitoria, contenuta nelle nuove disposizioni costituzionali approvate in prima lettura dal 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 sovraimposta, in cui il gettito regionale (e comunale) può essere ottenuto 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

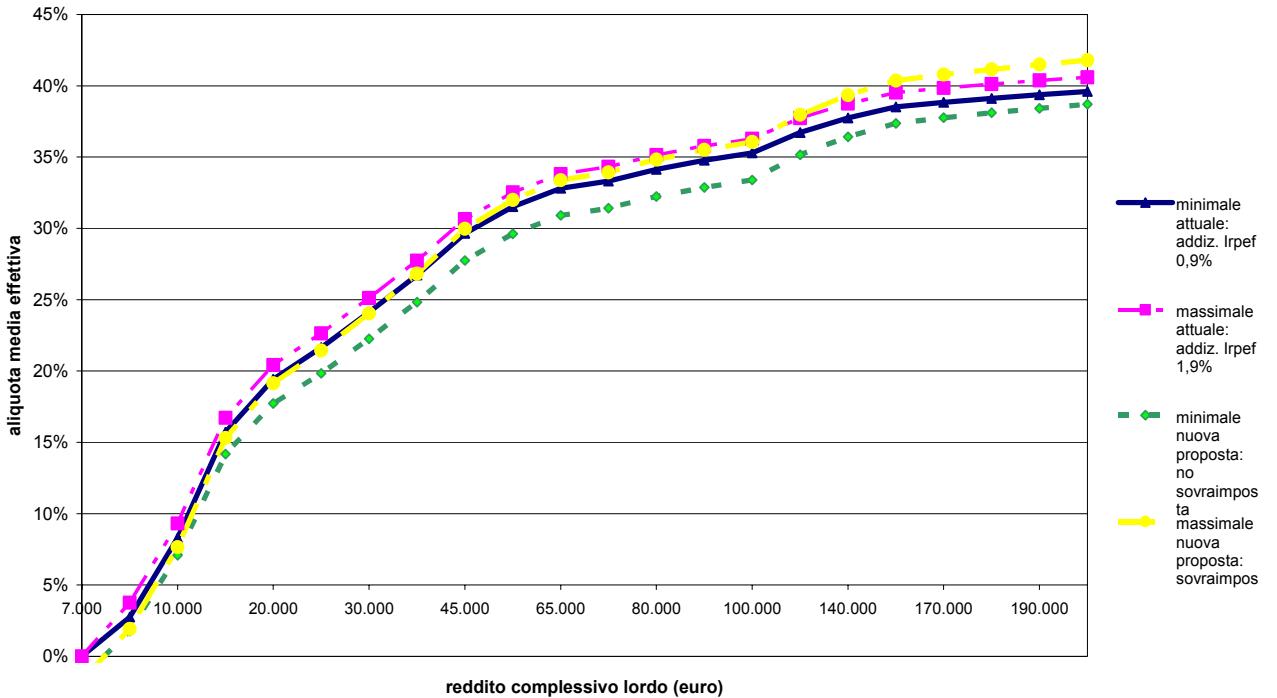
reddito, per cui l'intensità della redistribuzione verticale operata dal fisco tra contribuenti cessa di dipendere dal peso della componente territoriale del prelievo. Inoltre, essendo la sovraimposta distribuita in maniera più progressiva dell'addizionale (anche rispetto all'ipotesi di deduzioni decrescenti, contenuta nella seconda proposta sopra avanzata), a parità di prelievo complessivo tra addizionale e sovraimposta, 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 dalla riduzione dell'Irpef varata nel 2004. Per eliminare o ridurre al minimo tale pericolo, si può contenere di molto la flessibilità della sovraimposta, 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% (appena 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

Irpef: addizionale vs. sovraimposta



Si può notare dalla Fig. 1 che per i redditi medio-bassi il gettito corrispondente al nuovo massimale è sempre inferiore a quello del minimale attuale. Mentre, per i livelli di reddito medio-alti (in particolare, oltre i 35.000 euro) il massimale della nuova proposta è superiore all'attuale minimale, ma resta inferiore all'attuale massimale. Solo oltre i 100.000 euro il nuovo massimale supera l'attuale 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 approvata in prima lettura dal Parlamento, secondo cui l'applicazione dell'art. 119 non deve contemplare aumenti del prelievo fiscale, è pienamente rispettata.

Va considerato tuttavia che questi risultati comportano: a) una riduzione della flessibilità, che passa per le Regioni dai circa 6,1 della seconda proposta (6,85 considerano la redistribuzione rispetto alla media) a poco più di 5,3 miliardi (6 miliardi circa considerando la redistribuzione rispetto alla media); b) una perdita di gettito erariale stimabile in 4,37

miliardi di euro. Sul primo punto va considerato che, a fronte della (limitata) riduzione della flessibilità, c'è un miglioramento della sua "agibilità", nel senso che un prelievo progressivo quale la sovraimposta è più facilmente manovrabile di un prelievo proporzionale o pressoché proporzionale, come l'addizionale. Ovviamente, inoltre, la flessibilità può essere aumentata stabilendo la sovraimposta a livelli maggiori (ad esempio al 6% o al 6,5%), con rischio di aumento della pressione fiscale complessiva limitato ad alcune fasce di reddito medio-alte. Sul secondo punto verranno indicate più avanti possibili coperture, connesse al "quadro di movimento" del federalismo fiscale, che sembrano percorribili senza grandi problemi (cfr. terza parte, nota 20).

Il decreto legislativo 56/2000 ed i meccanismi sostitutivi

Descrizione dei contenuti 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 (molti) 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 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. Infine, fin dall'anno successivo allo *start up* del provvedimento, e con una dinamica di attuazione progressiva destinata a culminare nel 2013, veniva a determinarsi, per effetto dei meccanismi previsti, *un progressivo mutamento della composizione delle erogazioni regionali del fondo, con un aumento*

delle dotazioni delle Regioni con maggiore capacità fiscale e una diminuzione delle dotazioni delle Regioni con minore capacità fiscale¹⁸.

A proposito del quadro sopra illustrato, 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 implichì -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 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 specificamente della 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. Appare pertanto evidente l'inadeguatezza complessiva dei meccanismi apprestati della normativa in oggetto.*

¹⁸ 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 di poche altre spese regionali, rispetto a quelle residue considerabili oltre la sanità;
- 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 fiscale, poggiando soprattutto sull'Irap privata e sull'Irpef, produce risultati a loro volta fortemente sperequati sul territorio.*

Va tuttavia notato che, come mostrato nel grafico 3 della sintesi iniziale, se il decreto 56 fosse esteso a tutti i trasferimenti, anziché limitarsi solo a quelli su cui oggi è tarato, si produrrebbero risultati paradossali, con esiti negativi anche per talune Regioni fiscalmente ricche.

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, sarebbe senza senso. Peraltra, il tipico cespote 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.

I possibili meccanismi sostitutivi del decreto legislativo 56/2000. La proposta formulata di seguito evita alla radice gli inconvenienti che sono emersi ai fini dell'applicazione del decreto 56/2000, nonché di eventuali alternative al medesimo di tipo lassista e/o incongruenti con lo spirito del nuovo 119. Quattro sono i cardini su cui la proposta poggia:

- 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. 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 con successivo blocco, come nel decreto 56/2000, *bensì su una percentuale inferiore* (anche se non di molto: il 95%, nelle proiezioni della prima parte), *ancorandone però in prospettiva la dinamica al totale delle spese che via via si manifestano (salvo le considerazioni svolte nella quarta parte).* Va rilevato che il 95% non va interpretato come un taglio iniziale delle risorse tributarie e da perequazione, che si pone come contrappeso alla loro successiva tendenziale 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" è vicino al 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 del 100% o, in altra ipotesi,

del 99%), e le altre spese (di cui viene invece garantito, tramite le risorse di base, un finanziamento di ammontare più basso)¹⁹;

- c) il potenziamento della flessibilità fiscale, che viene a coprire, in termini di spesa media considerata per il finanziamento con entrate correnti, una percentuale che va dal 10% al 13,3% (a seconda di quale delle tre ipotesi di riforma dell'Irpef regionale formulate in precedenza viene adottata), a fronte dell'attuale 7% circa (peraltro in massima parte teorico, dato il blocco delle addizionali Irap e Irpef). Inoltre, la variabilità infraregionale della copertura si riduce drasticamente: si passa infatti da un rapporto pari a 3,5 tra le due regioni con la massima e la minima flessibilità ad un rapporto pari a circa 1,5. Infine, anche le Regioni a più bassa flessibilità fiscale vengono comunque a disporre di margini di variazione tali da permettere loro di arrivare al 100% della spesa tendenziale, ed anzi di superare tale percentuale, *anche senza considerare i flussi da attribuire in base al comma 5 del 119, che ovviamente riguardano in tendenza le Regioni a bassa capacità fiscale*. Questo assetto costituisce una garanzia assoluta che l'aumento di responsabilizzazione, del tutto evidente, avviene nel contesto del mantenimento della perequazione;
- d) la copertura del *gap* tra l'ipotetico 95% delle spese tendenziali 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) è prevista mediante 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 (cfr. quarta parte). Si tratta specificamente della compartecipazione sulla benzina e della compartecipazione Iva. Quest'ultima è intesa come compartecipazione di equilibrio, ovvero come cespote 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, posizionandosi al di sotto del 15% delle spese tendenziali, e registra un livello di

¹⁹ 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). Riguardo alle possibili dinamiche nel tempo della percentuale del 95%, si rinvia alla quarta parte della relazione.

attingimento da parte dell'insieme delle Regioni del Centro-Nord non molto inferiore rispetto a quello delle Regioni del Sud.

Questa parte si chiude con alcune considerazioni sugli effetti finanziari macroeconomici delle proposte discusse. Le osservazioni di fondo si possono ridurre a due:

a) *il “costo ragionieristico” per la finanza pubblica delle proposte nel loro complesso (rimodulazione dei tributi e delle compartecipazioni, fondo perequativo), per il modo in cui esse sono formulate, è pari all’ammontare (circa 600-700 milioni di euro) della perequazione Irpef nel caso delle due ipotesi di riforma che mantengono l’addizionale regionale; è pari invece a tale ammontare più la riduzione dell’Irpef erariale nel caso della terza ipotesi di rimodulazione dell’Irpef, basata sull’introduzione della sovraimposta. La copertura dell’ammontare di 600-700 milioni di euro è garantita tecnicamente dalla circostanza che la “liberalizzazione” dell’addizionale obbligatoria della 0,9% “vale” circa 4,9 miliardi di euro, mentre il 5% di “non finanziamento” della spesa tendenziale è cifrabile sui 5,55 miliardi di euro. La copertura dell’ulteriore costo della terza proposta è indicata nelle linee generali nella parte quarta.*

b) *Il punto a) rappresenta la conclusione di un’analisi tecnica che mette in ballo tutti i macroflussi generati dalla proposta: centralizzazione di metà dell’Irap privata; “liberalizzazione” dell’addizionale regionale Irpef; decentramento regionale di tabacchi, giochi e bollo; assegnazione di una “massiccia” compartecipazione Iva; taglio dei trasferimenti e loro rimodulazione rispetto a quella attuale. L’analisi in oggetto necessita di approfondimenti soprattutto rispetto a quest’ultimo punto, per la difficoltà di ricostruire il quadro degli attuali trasferimenti, e ha bisogno di ulteriori studi.*

Quanto sopra concerne un approccio di tipo “ragionieristico” dei costi del federalismo fiscale. In una visione più generale, in realtà, siccome si introducono meccanismi di responsabilizzazione, anziché di costi occorrerebbe parlare di vantaggi netti.

TERZA PARTE

Alcune indicazioni per Province e Comuni e valenze generali delle proposte

I meccanismi strutturali del federalismo fiscale, illustrati per le Regioni nella prima e nella seconda parte della relazione, vengono considerati di seguito, per quanto riguarda le logiche di fondo, per gli altri livelli di governo, *in primis* Province e Comuni. Il meccanismo illustrato per le Regioni, ovvero:

- a) attribuzioni “garantite”, pari all’inizio al 95% (o dintorni) delle spese da finanziare con entrate correnti, composte da tributi assegnati in prevalenza, compartecipazioni generiche, compartecipazione di equilibrio, fondo perequativo;
- b) assegnazione di flessibilità fiscali baricentrate attorno al 10% o oltre della spesa tendenziale.

non necessariamente si adatta agli altri livelli di governo.

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). Questa misura può essere percorribile già nel breve periodo.

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, dimostrata dalla circostanza 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. Peraltro, l'estrema numerosità degli enti e la varietà delle situazioni sconsiglia 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, da attuare soprattutto sull'energia elettrica e sugli immobili, per la parte di tassazione di questi che potrebbe passare dalla Stato ai Comuni;
- b) la dotazione in compartecipazione effettiva di un cespote 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;
- 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 capitario, 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).

In alcune di queste dotazioni potrebbero essere coinvolte le Comunità Montane. Riguardo al breve periodo, è auspicabile l'introduzione di tre cambiamenti:

- a) l'omogeneizzazione della flessibilità Irpef alla tipologia introdotta a livello regionale. Nel caso che questa si esplichi nel recepimento delle deduzioni erariali, l'aliquota massima dell'addizionale potrebbe incrementare leggermente, ad esempio dallo 0,5% allo 0,6%. Nel caso di passaggio alla sovraimposta, la forchetta potrebbe

essere da zero al 2,5%, che, tenuto conto della forchetta di base indicata per le regioni (0-5,5%), porrebbe all'8% complessivo il potenziale massimo della sovraimpostazione 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 (ovvero l'energia elettrica consumata dalle famiglie);
- c) il passaggio dell'impostazione 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 sui redditi figurativi degli immobili strumentali²⁰.

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 cespote 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,

²⁰ L'ipotesi è di trattare il reddito figurativo degli immobili strumentali, così come indicato dal catasto, come un cespote fiscale da sottoporre a tassazione separata, in particolare all'aliquota centrale dell'Irpef, ovvero il 33% (o il 32%, nell'ipotesi prefigurata nella seconda parte della relazione). Ovviamente l'importo del reddito figurativo sarebbe deducibile dal reddito d'impresa. Adottando la stessa aliquota come imposta sostitutiva dell'Irpef, relativamente ai redditi effettivi percepiti dai proprietari quale canone di locazione, nonché sui redditi figurativo-catastali delle seconde case, anche considerando abbattimenti (ad esempio, sulla prima unità immobiliare affittata e/o sui redditi immobiliari minimi, in assenza di altri redditi), si può stimare un gettito addizionale tra 2 e 3 miliardi di euro, di carattere fortemente antielusivo e antievasivo. Aggiungendo l'applicazione dei *benchmark*, come ipotizzato nella seconda parte della relazione, già nella fase iniziale di applicazione della proposta di nuova perequazione per le Regioni (comprese quelle a Statuto speciale), per coinvolgerle pienamente nei processi di responsabilizzazione innescati per le RSO, il finanziamento dell'abbattimento di un punto delle tre aliquote Irpef (il 23%, il 33%, il 39%, cfr. terza ipotesi sull'Irpef della seconda parte), può essere raggiunto nel segno di una migliore giustizia tributaria e di una migliore giustizia territoriale.

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 mal gestita, l'aggiustamento andrebbe a incidere sulla competitività delle imprese del territorio, producendo, anziché una contro spinta, 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 sovrapponibile 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 perseguitamento 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:

- 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 operato 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 partecipazione Irpef di Regioni e Comuni; oppure indirettamente, via 730, dalle partecipazioni (in specie, per le Regioni, dalla partecipazione Iva di equilibrio);
- 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). 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 questo documento). Nella logica del federalismo efficiente (e cooperativo) l'applicazione all'accertamento del principio della sussidiarietà dovrà avvenire senza moltiplicare gli strumenti amministrativi necessari, ma opportunamente flessibilizzando ed utilizzando quelli esistenti a livello nazionale (agenzia delle entrate, anagrafe tributaria, guardia di finanza, catasto, ecc).

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, ed anche l’ipotesi di uniformare la base imponibile locale con quella erariale migliora la situazione esistente; 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); c) 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 alle difficoltà manifestatesi in sede applicativa per l’astrattezza di alcuni profili del quadro di riferimento e per la complessità dei meccanismi operativi previsti.

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’eventuale passaggio dall’addizionale alla sovraimposta 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), finalizzata all’attuazione di un federalismo efficiente ed in ogni caso senza costi aggiuntivi. 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 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, seguendo in permanenza l’attuazione e la gestione del federalismo fiscale. Fanno parte di tale ricerca, fra l’altro:

- 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 giugno 2003 da Regioni, Province, e Comuni. Vanno in particolare enucleati i seguenti passaggi:

a) la sottolineatura “dell'esigenza che il federalismo fiscale coniughi i meccanismi di redistribuzione delle risorse esistenti con strumenti in grado di assicurare lo sviluppo socio-economico delle singole realtà territoriali, realizzando il giusto equilibrio tra autonomia, efficienza e solidarietà”;

b) la considerazione che “il sistema dei tributi propri e delle compartecipazioni deve garantire il principio di trasparenza, della semplificazione, della responsabilizzazione e deve comunque determinare un accrescimento dell'attuale livello di autonomia impositiva e flessibilità fiscale, fermo restando il rispetto del principio di invarianza della pressione fiscale”;

c) la notazione che “l'attuazione del federalismo fiscale dovrà rispettare i principi di razionalità e coerenza dei singoli istituti tributari e del sistema tributario nel suo complesso; di omogeneità dei tributi regionali e locali, intesa nel senso che detti tributi siano, pur nella loro diversità, tra loro conciliabili e si innestino armonicamente nel sistema tributario nel suo complesso; di stabilità e di unitarietà della finanza pubblica”;

d) il richiamo all'opportunità che “il federalismo fiscale debba essere sviluppato in parallelo alla riforma del sistema fiscale statale delineata dall'apposita legge delega e non già in progressione, per evitare il rischio di adattamenti successivi che potrebbero modificare il quadro appena costruito oppure essere costretti e compresi dentro un disegno ritenuto immodificabile e incompatibile con le esigenze delle Regioni e delle autonomie locali”;

e) l'espressione della “necessità che, in ogni caso, l'esercizio della autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali si accompagni ai principi della responsabilizzazione finanziaria, in modo da assicurare la correlazione tra prelievo e beneficio”;

f) la petizione “fermo restando che l’insieme delle fonti relative ai commi 2 e 3 dell’art. 119 Cost. devono consentire a Regioni ed enti locali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche a loro attribuite, si dovrà individuare la proporzione secondo la quale ripartire l’ammontare delle risorse a disposizione nell’ambito delle diverse fonti: tributi ed entrate proprie, compartecipazioni, perequazione, intendendosi in tal modo definitivamente conclusa l’esperienza della finanza derivata”;

g) il richiamo “tenuto conto che le disparità regionali sono molto profonde, il fondo perequativo di cui al comma 3 dell’art. 119 Cost. e altre risorse del bilancio dello Stato dovranno consentire di perequare le differenze dei territori con minore capacità fiscale per abitante, in modo da garantire il normale esercizio delle funzioni attribuite a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, proseguendo nell’azione di incentivare l’esercizio virtuoso delle potestà tributarie di ciascuna realtà istituzionale”;

Nell’insieme, il raggiungimento di tutti gli obiettivi, come prefigurato nella proposta di questo documento, configura un mutamento qualitativo di grande rilevanza dell’intero sistema fiscale, e non solo di una sua parte, come potrebbe sembrare a prima vista.

QUARTA PARTE

Evoluzione del meccanismo nel medio periodo e considerazione dei risvolti europei

Il nuovo meccanismo di perequazione per le Regioni, approfondito e discusso finora soprattutto con riferimento alla sua prima applicazione, simulata per il 2006, va considerato anche dal punto di vista dei suoi possibili sviluppi e messe a punto nel medio e nel lungo termine. Solo in questo contesto emergono infatti pienamente alcune caratteristiche, che nel breve termine restano oscurate. Le più importanti sono:

- a) la possibile dinamica della percentuale di copertura “garantita” delle spese da finanziare in conto corrente, che in prima battuta è stata ipotizzata nel 95%. E’ chiaro infatti che se la nuova impostazione dovesse produrre, per effetto della responsabilizzazione fiscale, una contrazione delle spese rispetto alla dinamica spontanea dei tributi che compongono in gran parte il suddetto 95%, non avrebbe senso contrarre le entrate, attraverso il meccanismo della compartecipazione di equilibrio, in maniera tale che vengano comunque ad essere più basse del 5% rispetto al nuovo e più contenuto livello di spesa. Se non si vuole innescare un meccanismo penalizzante per le Regioni, la revisione verso il basso della compartecipazione di equilibrio in tal caso deve essere evitata, o contenuta al minimo. Analogamente, occorre evitare, o ridurre al minimo, la revisione della compartecipazione di equilibrio verso l’alto nel caso che la dinamica della spesa acceleri, specie quando vi siano margini di flessibilità fiscale ancora non sfruttati;
- b) l’individuazione dei costi standard per i principali compatti delle prestazioni erogate da tutti i livelli di governo. Nel caso delle Regioni, ciò consentirebbe in particolare di valutare la congruità delle dinamiche di spesa, sia a livello aggregato sia a livello di singole realtà. La valutazione a livello aggregato consente migliori decisioni rispetto alle eventuali variazioni dell’aliquota della compartecipazione di equilibrio. La valutazione a livello di singola Regione permette di depurare il livello di spesa “a copertura garantita” da eventuali inefficienze, la cui permanenza resterebbe a carico dell’esercizio regionale della flessibilità fiscale;

- c) la “messa in gioco” del recupero di evasione nel calcolo della percentuale garantita di finanziamento delle spese. Tutti i tributi assegnati, ed in specie alcuni dei nuovi (giochi, tabacchi) possono essere influenzati da comportamenti attivi delle Regioni. Ma il punto di svolta in materia è costituito dal passaggio della compartecipazione Iva secondo le rilevazioni statistiche dei consumi regionali, cui bisogna inevitabilmente fare riferimento in prima applicazione, alla compartecipazione secondo criteri di effettività del riscosso fiscale in conto consumi su base territoriale, come sarà possibile tra due o tre anni, quando le rilevazioni relative a tale grandezza, che iniziano con la dichiarazione Iva dell’ottobre 2005 relativamente all’anno 2004, diverranno pienamente fruibili. Tale fruibilità consentirà infatti di far partecipare le Regioni alla elaborazione delle strategie contro l’evasione in un comparto decisivo, quale è quello delle vendite al consumo. La base dell’analisi sarebbe la differenza tra vendite “statistiche” e vendite “fiscali”, individuabili per territori ristretti e per settori di attività economica; gli strumenti tecnici sarebbero gli studi di settore e il concordato preventivo, ritratti su tali grandezze; gli operatori sarebbero costituiti dalle Agenzie fiscali Regionali (senza alcuna duplicazione di costi amministrativi); i responsabili sarebbero le Direzioni di tali Agenzie e gli Uffici di Presidenza delle Regioni. Un recupero di evasione “certificato” a livello nazionale potrebbe a quel punto essere considerato, perlomeno in buona parte, esercizio di flessibilità, e dunque non andrebbe semplicemente a decurtare i trasferimenti alle Regioni, bensì ne accrescerebbe le capacità di autofinanziamento;
- d) il passaggio dalla compartecipazione sulla benzina alla compartecipazione su tutti i carburanti usati nel trasporto privato. Questo sembra possibile in base a numerose circostanze, di cui non ultima la separazione tra “vendite alle famiglie” e “vendite alle imprese”, che potrebbe essere facilmente traslata dall’Iva alle accise. La conseguenza sarebbe il venir meno della friabilità del gettito della compartecipazione sui carburanti, dovuta all’attuale commisurazione alla sola benzina, in una fase in cui si registra un accelerato passaggio da parte delle famiglie dalle automobili a benzina alle automobili *diesel*;
- e) l’esame delle possibili implicazioni per i ticket dell’introduzione della carta sanitaria. Questa infatti consente di monitorare tutte le prestazioni pubbliche fruite da ciascun assistito, assegnando un

costo a ciascuna di esse e quindi definendo un totale. Una parte di questo totale potrebbe venire assoggettata eventualmente a ticket, con limiti di pagamento complessivo annuo plafonati sul reddito dell'assistito. In questo modo le entrate derivanti da tale fonte potrebbero accrescere, senza alcun pregiudizio per l'equità;

- f) la considerazione di ulteriore basi di flessibilità dell'Irpef, fino al livello complessivo del 10%, considerando anche i Comuni. Questo presuppone, ovviamente, se si mantiene il vincolo di invarianza della pressione fiscale, la prosecuzione della riduzione dell'Irpef erariale;
- g) ulteriori espansioni delle assegnazioni regionali nell'area delle tassazioni specifiche, coerenti con le attività svolte dalle Regioni. Ad esempio, mutando i criteri di accertamento dell'accisa sugli alcolici, da prime analisi sembra divenire possibile l'attribuzione su base territoriale;
- h) la ridefinizione dei contenuti del patto di stabilità interno, sia per dare il massimo di flessibilità al nuovo schema di attribuzione delle risorse locali, sia per tenere conto delle evoluzioni in atto relativamente al patto di stabilità europeo.

Il cenno all'Europa a proposito delle connessioni tra patto di stabilità interno e patto di stabilità europeo non è che un aspetto delle più generali sintonie con una visione positiva e propositiva rispetto agli assetti europei, che è opportuno esplicitare in conclusione di questo documento. Tra gli aspetti da menzionare vanno rilevati:

- a) *il riferimento a taluni modelli europei per alcune proposte. E' esplicito il richiamo al modello svedese riguardo alle proposte per l'Irpef regionale. Ma va menzionato anche che gli studi di settore, nel modello evolutivo che viene disegnato con taramento sulle vendite Iva al consumo, verrebbero più a somigliare ai modelli semplici di tipo francese o spagnolo, con progressivo abbandono dei modelli astratti e matematici ora adottati in Italia. Infine, il riferimento ai costi standard per l'individuazione delle spese su cui tarare il finanziamento mutua procedimenti simili a quelli adottati in Gran Bretagna;*

- b) *l'adozione del riferimento “consumi territoriali” per l’Iva. Il suo successo in Italia dimostrerebbe che è possibile distribuire il gettito effettivo dell’Iva su base Regionale, senza alcun bisogno di istituire frontiere, né reali né virtuali, del tipo di quella attualmente vigente in sostituzione dal regime definitivo dell’Iva, che è sempre stato annunciato ma non è mai stato attuato. Tale attuazione si dimostrerebbe dunque fattibile, facendo segnare un netto progresso nella realizzazione del mercato unico europeo;*
- c) *la forte valorizzazione della sussidiarietà fiscale. Di questa sono stati mostrati due campi fondamentali di esplicazione: l’assorbimento dei contributi pubblici alle imprese e alle famiglie nel sistema fiscale tramite deduzioni, con miglioramento della trasparenza e dell’efficienza; la distribuzione dei poteri di accertamento in sintonia con il grado di “realità” dei tributi, che restituisce non solo e non tanto alle imposte indirette, ma, più in generale, alle imposte reali, un ruolo che era stato oscurato dalle imposte personali ora in grave crisi. Il rilancio delle imposte reali come imposte territoriali diminuisce i problemi di coordinamento tra Stati ed accresce il potenziale di flessibilità fiscale nazionale. Si profila dunque, in un terreno fondamentale come quello fiscale, l’ipotesi di un’Europa assai meno centralistica. Prospettiva che, nei frangenti attuali, potrebbe contribuire non poco al contenimento della crisi in atto.*