

FEDERALISMO FISCALE: ANALISI E PROPOSTE

a cura di **Federico Biagi***

VERSIONE PRELIMINARE E INCOMPLETA

1. Competenze, risorse e meccanismi perequativi

I sistemi giuridici che prevedono l'articolazione delle competenze legislative e amministrative su più livelli di governo devono risolvere due ordini di problemi. Il primo concerne il riparto delle competenze – e quindi dei poteri di spesa – tra i diversi livelli di governo. Il secondo riguarda l'assegnazione delle risorse, al fine di consentire il finanziamento delle competenze stesse. In un modello centralizzato, competenze, spese ed entrate spettano al livello centrale che poi decide se e come intervenire a livello locale. In un sistema di finanza derivata, le competenze e i poteri di spesa sono ampiamente distribuiti agli enti decentrati, mentre le entrate tributarie spettano principalmente, se non esclusivamente, al livello centrale, che deve quindi finanziare l'attività degli enti decentrati con trasferimenti (verticali). In un modello di federalismo fiscale, competenze, spese ed entrate sono fortemente decentrate. E' questo l'unico modello che consente di realizzare, almeno in linea di principio, il legame tra preferenze (locali), tassazione (locale) e responsabilizzazione degli amministratori (locali). L'amministratore pubblico locale è infatti il tramite della domanda di beni pubblici locali che emerge attraverso i meccanismi della democrazia rappresentativa e che consente di superare i problemi tipicamente legati all'offerta indifferenziata di beni pubblici. Si noti che in un sistema federale di questo tipo è possibile che coesistano una grande variabilità nelle basi imponibili dei tributi assegnati agli enti decentrati –in conseguenza del diverso grado di sviluppo economico dei territori- e una grande variabilità di spesa, che trae origine dalle diverse composizioni demografiche dei territori, nonché dal diverso tipo di specializzazione economica, dalle diverse

* Professore associato di Scienza delle Finanze presso l'Università di Padova e docente presso la S.D.A. dell'Università Bocconi di Milano. Questo lavoro rientra in un più ampio progetto di ricerca sulla fiscalità locale, condotto presso l'Istituto di Economia e l'Istituto di Diritto dell'Università Carlo Cattaneo-LIUC di Castellanza. Lo scritto è scaricabile dal sito www.liuc.it/federalismo.html.

preferenze e dalla diversa efficienza nel gestire la cosa pubblica. Non vi è dunque nessuna garanzia a priori che, in assenza di trasferimenti, le fonti di entrata siano sufficienti a coprire le spese.

Una prima soluzione istituzionale possibile è quella per cui ciascun territorio “naviga” per conto proprio, senza vincoli di solidarietà con gli altri. In questo caso, la dinamica delle risorse di cui dispongono gli enti decentrati è determinata dalla dinamica delle basi imponibili e dallo sforzo fiscale. Dal momento che gli studi empirici sulla crescita tendono a non confermare l’ipotesi della convergenza assoluta, secondo la quale tutte le regioni convergono verso lo stesso stato stazionario e le regioni più povere lo fanno con maggiore rapidità (cioè con tassi di crescita maggiori), una soluzione di questo tipo –che tenderebbe a mantenere se non ad ampliare le differenze tra territori– non sembra proponibile in uno stato unitario¹.

Un sistema di federalismo fiscale proprio richiede quindi i trasferimenti perequativi. Tali trasferimenti possono essere di tipo verticale (dal livello di governo superiore a quello inferiore) o orizzontali (trasferiscono risorse tra governi dello stesso livello). Inoltre essi possono essere calcolati in riferimento al fabbisogno o alla capacità fiscale. Nel primo caso si richiede di determinare il valore del fabbisogno standard (rispetto ad una certa competenza), che traduca in termini monetari le necessità di spesa in relazione a detta competenza, nell’ipotesi che il bene o servizio ad essa relativo sia offerto in condizioni di efficienza e ad un dato livello qualitativo. E’ chiaro quindi che il fabbisogno standard è funzione diretta della qualità: maggiore è la qualità richiesta e maggiore è il fabbisogno standard che deve essere riconosciuto e quindi maggiori sono anche le risorse che devono essere garantite agli enti decentrati per poter offrire i beni e servizi che integrano la competenza in questione. La scelta del livello qualitativo appropriato è evidentemente una scelta politica. Così come è politica la determinazione delle competenze, e quindi degli ambiti di spesa, a cui applicare la perequazione al fabbisogno. Quest’ultima, infatti, per costruzione, garantisce agli enti decentrati esattamente le risorse necessarie per soddisfare il fabbisogno standard riconosciuto. E’ quindi evidente che si tratta di un meccanismo che in sé non incentiva lo sforzo fiscale e che può portare a poca efficienza nella gestione della spesa laddove vi siano garanzie di copertura ex-post degli scostamenti tra fabbisogno standard riconosciuto ex-ante e spesa storica.

L’alternativa alla perequazione al fabbisogno è la perequazione alla capacità fiscale, cioè la riduzione della distanza tra la capacità fiscale (pro-capite) di ciascuna regione (o ente locale) e quella presa come riferimento, dove il concetto di capacità fiscale (pro-capite) indica il gettito (pro-capite) standard, risultante dall’applicazione di un’aliquota standard ad una base imponibile (pro-

¹ D’altra parte la nostra Costituzione, all’art. 117 comma 2, lettera *m*), ha ben presente questo problema e prevede infatti che sia competenza esclusiva dello Stato quella di determinare i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

capite) standard² (cioè quella definita dalla legge, in assenza di interventi da parte dell'ente decentrato). In questo caso il meccanismo provvede a ridurre le distanze nelle risorse pro-capite (standard) di cui godono gli enti decentrati e si disinteressa (salvo che nel primo anno) del lato della spesa. In altre parole, è un meccanismo che fissa le posizioni relative delle risorse pro-capite (standard) a cui hanno accesso gli enti interessati, ma che non dice nulla rispetto alla spesa. E' quest'ultima che deve adattarsi alle entrate e non viceversa.

Nel disegno dei meccanismi perequativi (perequazione al fabbisogno o alla capacità fiscale; perequazione verticale o orizzontale) occorre quindi fare attenzione al tipo di competenze e spese a cui essi si applicano, agli effetti incentivanti dei trasferimenti stessi e al ruolo che essi assegnano alla spesa storica.

In ordine logico, il primo problema da affrontare è quello della selezione delle competenze (e quindi dei comparti di spesa) rispetto a cui è ipotizzabile ed opportuna la perequazione al fabbisogno. Noi riteniamo che solo per alcune – la sanità, l'assistenza, l'istruzione³ – sia possibile calcolare i fabbisogni standard. Inoltre, sanità, assistenza e istruzione sono comparti di spesa rispetto ai quali si ha una forte omogeneità nella distribuzione territoriale dei fabbisogni standard pro-capite. Infine si tratta di beni e servizi a forte impatto sociale e distributivo⁴, rispetto ai quali è equo garantire livelli simili di risorse pro-capite standard.

Per le altre competenze, il concetto di fabbisogno standard è quasi inapplicabile e quindi sconsigliato. Inoltre, si tratta di beni e servizi rispetto ai quali non esistono le preoccupazioni di ordine politico e sociale che possono suggerire la scelta della perequazione al fabbisogno. Rispetto ad esse è quindi preferibile una perequazione alla capacità fiscale, che assicura che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio ed è quindi compatibile con una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale. In questo caso, la scelta politica più rilevante è quella relativa al coefficiente di perequazione, cioè al grado di disuguaglianza nelle risorse che viene complessivamente ritenuto accettabile.

Queste riflessioni di ordine generale devono però essere riviste in riferimento al contesto istituzionale e normativo italiano. Consideriamo anzitutto le entrate. Dall'art. 119 Cost. risulta chiaro che i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia di entrata e di spesa, salva la riserva di legge (statale o regionale) in tema di tributi. La Costituzione è chiara

² In seguito torniamo sui problemi legati all'applicazione del concetto di base imponibile standard.

³ Naturalmente, se le competenze relativamente a tali settori di spesa fossero statali il problema del finanziamento degli enti locali non si porrebbe. Il problema si pone invece quando una o più di tali competenze sono attribuite alle regioni o agli altri enti territoriali, i quali, per le ragioni sopra elencate, si trovano però ad avere basi imponibili pro-capite molto diverse e in alcuni casi insufficienti a coprire le spese standard.

⁴ Si tratta di competenze riconducibili ai diritti civili e sociali a cui fa riferimento l'art. 117, comma 2, lettera *m*) Cost.

nell'assegnare alle regioni autonomia legislativa in tema di tributi ed entrate proprie, segnalando che essi debbono essere stabiliti in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario⁵. Oltre ai tributi propri, la Costituzione prevede la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferiti al territorio. La Costituzione non specifica tuttavia (ed è bene che sia così) né quali siano questi tributi né il grado di compartecipazione, né provvede ad assegnare il gettito ad uno o più degli enti territoriali menzionati.

Infine, la Costituzione prevede⁶ che con legge dello Stato sia istituito un fondo di perequazione della capacità fiscale (senza alcun riferimento al fabbisogno), senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale pro-capite (ma non si precisa se si tratti di fondo verticale oppure orizzontale). Il riferimento al fabbisogno sembra tuttavia emergere –almeno parzialmente– dalla lettura del quarto comma dell'art. 119, laddove è scritto che *“Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*. Se tale presente indicativo è letto come un imperativo, diventa essenziale che i diversi enti siano messi in grado –attraverso tributi propri, compartecipazioni e trasferimenti perequativi– di coprire tutti i costi relativi alle competenze assegnate e trasferite. E' però improbabile che il legislatore abbia fatto riferimento ad una garanzia sul fatto che le entrate (comprehensive di trasferimenti) siano sempre in grado di coprire le spese, perché questa soluzione non sarebbe in linea con una qualche forma di controllo della spesa pubblica⁷. E' invece probabile che tale comma indichi la necessità che, nell'attribuzione delle risorse alle regioni e agli altri enti locali, si faccia attenzione al ruolo del fabbisogno standard (che è distinto dalla spesa storica), laddove ciò è possibile e opportuno.

Il quinto comma dell'art. 119 apre poi la strada a possibili trasferimenti addizionali, vincolati e non, dal momento che esso stabilisce che: *“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 loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”*.

⁵ Il comma 2 dell'art. 119 Cost. recita: *“I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni, hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio.”*

⁶ Il terzo comma dell'art. 119 recita: *“La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.”*

⁷ Così come è difficile pensare che il legislatore costituzionale abbia con ciò inteso far riferimento ad una completa perequazione delle risorse pro-capite, perché il dettato in questione fa riferimento alle funzioni, il cui costo può variare da territorio a territorio.

Di fronte al dato normativo, che non consente di identificare un unico modello di federalismo fiscale, il legislatore ordinario è tenuto ad effettuare scelte importanti in tema di finanziamento delle competenze (fissate dalla Costituzione). I problemi da risolvere sono quelli relativi alla composizione delle entrate, alla scelta del meccanismo di perequazione e alla sua evoluzione. Si noti che tali scelte non sono slegate, dal momento che, ad esempio, l'opzione per la perequazione al fabbisogno per determinate funzioni richiede contestualmente l'identificazione dei tributi assegnati alle competenze stesse. Sotto il profilo della composizione delle entrate, è utile che esse provengano da un mix equilibrato di tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e trasferimenti perequativi⁸ (si veda ACOFF, 2005). Sotto il secondo profilo, occorre pensare a come realizzare il sistema dei trasferimenti perequativi, avendo come riferimento sia il meccanismo a regime sia la transizione. A tal fine è bene che si chiarisca il ruolo della spesa storica. Quest'ultima riflette sia i fabbisogni reali (che potremmo identificare come quelli standard) riferiti al mix di beni e servizi offerti dalle regioni e dagli altri enti locali, sia diversità nel mix stesso, sia vere e proprie inefficienze. Mentre il primo e il secondo elemento hanno una valenza economica e sociale significativa⁹, l'ultimo rappresenta un elemento negativo che non merita riconoscimento.

2. La nostra proposta: gli elementi essenziali

In ordine logico, gli elementi costitutivi della nostra proposta sono i seguenti:

1. Determinazione delle competenze che integrano i “diritti civili e sociali” garantiti costituzionalmente rispetto ai quali è opportuno perequare al fabbisogno standard. La nostra proposta è quella di un sistema di federalismo fiscale che consenta di finanziare il fabbisogno standard per un insieme numericamente (ma non economicamente) limitato delle spese (quelle che integrano i “diritti civili e sociali”) e che permetta invece una maggiore differenziazione relativamente alle componenti di spesa che non rientrano in questa categoria (si vedano Giarda, 2005 e Zanardi, 2006). E' chiaro che la scelta delle prestazioni che integrano tali diritti è di tipo politico e quindi politica è la determinazione del grado di disuguaglianza ammissibile¹⁰. Noi riteniamo che, nel contesto attuale, sanità e assistenza siano i soli comparti di spesa per cui la perequazione al fabbisogno¹¹ è appropriata¹². Al di

⁸ Si noti che la distribuzione territoriale più o meno sperequata delle basi imponibili dei tributi propri richiede un maggiore o minore ricorso ai trasferimenti perequativi.

⁹ Rispetto ai primi due elementi, resta poi da capire se e quanto le diversità di fabbisogno (standard) complessivo tra regioni siano da riferire a differenze nelle determinanti di ciascun fabbisogno (ad esempio la struttura demografica per quanto riguarda la sanità e l'assistenza) e quanto invece al mix di beni e servizi offerti.

¹⁰ Se si ritiene di dover ampliare al massimo l'ambito delle prestazioni riferibili ai diritti civili e sociali di cui all'art.117 comma 2, lettera m) Cost., ne deriva che gli spazi di differenziazione tra territori debbono essere molto limitati (e fondamentalmente riconducibili a differenze nei fabbisogni standard).

¹¹ Per l'istruzione il problema si porrà se e quando tutte le competenze saranno devolute a livello locale.

fuori di tale ambito non ci sembra debba trovare spazio una garanzia relativa a singoli comparti di spesa bensì una garanzia complessiva sul totale delle risorse (in riferimento alla spesa storica nell'anno iniziale e all'evoluzione della capacità fiscale di riferimento in quelli successivi), che le regioni potranno poi utilizzare al meglio secondo un loro specifico programma, del quale saranno poi chiamate a rendere conto di fronte ai cittadini elettori. Una diversa lettura dell'art. 117, comma 2, lettera *m*) Cost. è quella che richiede che per tutte le prestazioni sociali (o per un loro sottoinsieme ampio) siano identificati i livelli qualitativi minimi delle prestazioni stesse. Mentre nella nostra ipotesi il vincolo di destinazione delle risorse (e quindi il vincolo al cofinanziamento da parte dello Stato) vale solo per le prestazioni sanitarie e assistenziali, per cui ipotizziamo un livello qualitativo elevato, nella seconda ipotesi il vincolo di destinazione - e di cofinanziamento eventuale - vale rispetto a tutte le prestazioni di tipo sociale (sanità, assistenza, istruzione, formazione, trasporti) ma ad un livello decisamente inferiore. Una terza ipotesi in cui il vincolo di destinazione e di compartecipazione è fissato per tutte le prestazioni sociali a livelli elevati non ci sembra compatibile con la nozione di federalismo fiscale: in questo caso, infatti, le regioni (e gli altri enti locali) finirebbero per avere compiti legislativi, amministrativi e gestionali (federalismo amministrativo) ma verrebbe meno la relazione tra preferenze locali, benefici dei beni pubblici locali e imposizione locale, che è invece alla base dell'ipotesi federalista.

2. Determinazione delle risorse volte a finanziare i fabbisogni e la spesa (nel breve e medio periodo). Tali risorse sono composte da tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e trasferimenti perequativi. Si noti che l'individuazione di alcune competenze di spesa rispetto alle quali si fa perequazione al fabbisogno richiede anche la contestuale individuazione di tributi e compartecipazioni il cui gettito standard è destinato al finanziamento delle competenze stesse. Ciò è richiesto dalla natura stessa della scelta perequativa: identificato un fabbisogno, occorre determinare le entrate tributarie (tributi propri e compartecipazioni) che sono destinate alla sua copertura, sapendo che è il trasferimento perequativo a colmare la differenza tra fabbisogno standard ed entrate tributarie standard. Nella nostra proposta i tributi destinati al finanziamento della sanità e dell'assistenza sono l'IRAP e una compartecipazione al gettito territorializzato dell'IVA¹³. L'IVA è più appropriata dell'IRPEF perché ha basi imponibili pro-capite più equamente distribuite e perché riteniamo interessante pensare ad un maggior coinvolgimento delle regioni

¹² Se pensiamo che le spese per questi comparti coprono circa il 70% del bilancio delle regioni possiamo capire che gli spazi di differenziazione sono in realtà relativi solo al 30% delle risorse complessive.

¹³ A breve torniamo sul funzionamento di tale meccanismo.

nell'amministrazione dell'IVA (sulla falsariga di ciò che accade in Canada e negli Stati Uniti, dove esistono imposte sul valore aggiunto e *Sales Tax* di livello provinciale e statale). Al momento tale coinvolgimento può solo essere molto limitato, non essendo possibile che gli enti decentrati applichino imposte sul valore aggiunto che colpiscano basi imponibili già colpite da tributi erariali. Tuttavia, in prospettiva, come segnalato dalla letteratura internazionale, sarebbe auspicabile l'attribuzione alle regioni di un'IVA regionale¹⁴, anche in vista di una riduzione del peso dell'IRAP tra le entrate regionali. Nella nostra proposta, le altre entrate (quelle non destinate al finanziamento di sanità e assistenza) provengono dal gettito di un addizionale IRPEF, della Tassa sul possesso degli autoveicoli, dell'Accisa sulla benzina, dell'Arismgam (addizionale regionale all'imposta sul consumo di gas metano), dell'Imposta speciale sui rifiuti e di altre entrate tributarie minori¹⁵.

3. Definizione delle modalità di risposta del meccanismo perequativo a shocks idiosincratichi o altamente correlati, sia dal lato delle entrate sia da quello delle uscite¹⁶, e previsione delle modalità di revisione del meccanismo stesso. Per quanto riguarda le spese, ad esempio, occorre pensare agli effetti di un aumento generalizzato dell'aspettativa di vita e quindi del fabbisogno sanitario, così come a percorsi di spesa differenziati, ad esempio in funzione delle caratteristiche orografiche e di sviluppo dei diversi territori (la necessità di investimenti infrastrutturali non è infatti egualmente distribuita). Dal lato delle entrate, occorre chiedersi come il meccanismo risponde a situazioni di crisi o boom economici che colpiscono tutte le regioni oppure solo alcune¹⁷, situazioni che potrebbero poi avere un diverso grado di persistenza (trasformandosi da congiunturali in strutturali). La nostra proposta è quella di garantire un aggiornamento annuale dei parametri fiscali per la parte di perequazione al fabbisogno e un aggiornamento meno frequente (5 anni) per i parametri che interessano la perequazione della capacità fiscale e per la determinazione del fabbisogno standard. Per quanto riguarda i primi, il nostro modello prevede che si fissi il fabbisogno standard per un orizzonte temporale quinquennale (tipicamente aggiornando all'inflazione attesa i valori del fabbisogno standard calcolati nell'anno iniziale), trascorso il quale si provvede ad una nuova stima del fabbisogno stesso. Dal momento che –rispetto a sanità e assistenza- proponiamo un meccanismo di perequazione verticale, ogni anno è però

¹⁴ Per una rassegna si veda Gandullia (2005).

¹⁵ In alcuni esercizi abbiamo anche considerato gli effetti della devoluzione alle regioni dell'Imposta sui Tabacchi, dell'Imposta sul Lotto e di altre imposte sui giochi.

¹⁶ Notiamo subito che l'attenzione data a tali fattori deve essere diversa a seconda che ci si riferisca o meno ai diritti civili e sociali di cui all'art.117 comma 2, lettera m) Cost.

¹⁷ In questa valutazione un ruolo determinante è rivestito dalla composizione delle fonti di finanziamento. Maggiore è il peso dei tributi propri (o delle imposte erariali assegnate ai territori) e maggiore è l'impatto degli shock idiosincratichi sulla distribuzione del gettito standard.

necessario provvedere all'identificazione della regione di riferimento e alla fissazione dell'aliquota di compartecipazione all'IVA che le consente di soddisfare il fabbisogno standard. Si noti però che, se è necessaria la revisione annuale di questi parametri, la nostra proposta prevede che il fabbisogno standard resti comunque determinato per un periodo piuttosto lungo. Poiché la perequazione verticale richiede la revisione di alcuni parametri con frequenza elevata, è importante che l'imposta che garantisce la chiusura del modello per la parte di spesa sanitaria e assistenziale (nella nostra proposta è l'IVA, il cui gettito viene assegnato sulla base della quota dei consumi) non entri anche nella formula perequativa delle spese autonome¹⁸. Infatti, per la parte relativa alla capacità fiscale, la revisione può essere meno frequente, dal momento che con essa si fissa la dinamica relativa delle entrate, senza far riferimento a fabbisogni (che per ipotesi abbiamo escluso).

4. Definizione del ruolo della spesa storica nel meccanismo perequativo. La spesa storica, secondo la nostra impostazione, deve avere un ruolo minimo nella determinazione del meccanismo di finanziamento. Ciò implica che, se la spesa storica serve per fissare uno o più parametri (tipicamente le aliquote) che consentono nell'anno iniziale il bilanciamento del sistema, essa deve poi avere un ruolo residuale nella determinazione dei percorsi delle risorse trasferite. La nostra proposta prevede che, nell'anno iniziale, alle regioni siano assicurate risorse pari alla spesa storica riferita all'anno precedente l'entrata in vigore del nuovo modello. A partire dall'anno successivo tale garanzia viene gradualmente meno.

Conviene ora analizzare nel dettaglio il funzionamento del meccanismo perequativo per le competenze di sanità e assistenza, di cui al punto 3). Seguendo lo schema proposto, *in primis* si richiede la determinazione dei fabbisogni standard per queste competenze. Supponiamo che per ogni regione i si determini FS_0^i , cioè il fabbisogno standard per queste prestazioni nell'anno zero, misurato in termini pro-capite. Sulla base di quanto già discusso, la nostra ipotesi è che tali competenze siano finanziate dal gettito standard dell'IRAP e da una compartecipazione al gettito territorializzato dell'IVA. Tale aliquota di compartecipazione è scelta in modo da garantire che la regione meno bisognosa (quella cioè che ha la minore differenza tra fabbisogno standard e gettito IRAP standard) riesca a soddisfare il proprio fabbisogno standard. In altre parole, l'aliquota di equilibrio è quella che consente alla regione meno bisognosa (a fabbisogno, aliquote e basi imponibili standard) di coprire il fabbisogno standard riconosciuto senza necessità di trasferimenti

¹⁸ Questo è invece ciò che è presente nella proposta governativa in questi giorni in discussione, in cui l'IRPEF è identificata come l'imposta che chiude il sistema sia rispetto alla spesa sanitaria e assistenziale sia rispetto a quella per le funzioni autonome. Ciò implica l'identificazione di due aliquote di equilibrio dell'IRPEF che si andrebbero così a sommare. Ci sembra una complicazione inopportuna.

perequativi¹⁹. Formalmente, occorre determinare l'aliquota τ_j^I , dove l'apice I indica la regione meno bisognosa, che porta quest'ultima a poter finanziare il proprio fabbisogno standard. Tale aliquota è calcolata in modo da soddisfare

$$\tau_j^I y_{j0}^I + \sum_{k \neq j} \tau_k y_{k0}^I = FS_0^I \quad [1]$$

dove y_{k0}^I rappresenta la base imponibile standard del tributo k -esimo nella regione i nell'anno iniziale), τ_k rappresenta l'aliquota standard sul tributo proprio k (nella nostra ipotesi l'IRAP), mentre τ_j^I e y_{j0}^I rappresentano, rispettivamente, l'aliquota di compartecipazione e la base imponibile pro-capite standard del tributo destinato a "chiudere il sistema", calcolati in riferimento alla regione meno bisognosa nell'anno iniziale (nella nostra ipotesi essa è un'aliquota di compartecipazione al gettito territorializzato dell'IVA). Si noti che τ_j^I è un'aliquota standard e costituisce la variabile endogena per cui l'equazione lineare [1] deve essere risolta (in altre parole è l'incognita una volta che siano state fissate tutte le aliquote standard per gli altri tributi, le basi imponibili standard e i fabbisogni). Per questa ragione, la perequazione al fabbisogno per determinate competenze richiede che siano individuati i tributi il cui gettito standard è assegnato al soddisfacimento delle spese relative alle competenze medesime.

Nel caso della perequazione verticale, per costruzione, tutte le regioni diverse da quella meno bisognosa, ad aliquota standard τ_j^I non sono in grado di soddisfare il proprio fabbisogno standard riferito a sanità e assistenza e quindi si pone il problema di come finanziare la differenza tra entrate standard e fabbisogno. Posto infatti che $\tau_j^I y_{j0}^i$ sia il gettito standard per la regione i -esima, diversa da quella meno bisognosa ($i \neq I$), ne deriva che $FS_0^i - \tau_j^I y_{j0}^i - \sum_{k \neq j} \tau_k y_{k0}^i$ rappresenta le necessità di finanziamento (pro-capite) della regione i -esima per portarla al soddisfacimento del proprio fabbisogno nell'anno iniziale. Ne deriva altresì che nell'anno iniziale l'ammontare complessivo del fondo perequativo è pari a

$$\sum_{i \neq I} Pop_i \left(FS_0^i - \tau_j^I y_{j0}^i - \sum_{k \neq j} \tau_k y_{k0}^i \right) \quad [2]$$

dove Pop_i misura la popolazione della regione i -esima. Tale fondo è finanziato con il gettito delle imposte erariali.

Nel contesto italiano, in cui relativamente a FS^i esiste una garanzia costituzionale, ci sembra che la perequazione verticale sia appropriata perché esplicita il concorso dello Stato al

¹⁹ Per costruzione, tutte le altre regioni dovranno invece ricevere trasferimenti perequativi verticali che integrino le loro dotazioni.

finanziamento del fabbisogno nelle regioni meno ricche. Ciò comporta tuttavia che si risolva il problema del legame tra dinamica delle risorse e dinamica dei fabbisogni. Noi riteniamo importante che alle regioni siano destinate risorse che consentono loro di soddisfare l'evoluzione dei fabbisogni standard e che quest'ultima sia fissata ad intervalli di tempo non troppo brevi. La perequazione verticale richiede²⁰ però un aggiustamento annuale dell'aliquota di equilibrio, nonché l'identificazione della regione meno bisognosa (che potrebbe cambiare da un anno all'altro), aggiustamento da effettuare sulla base delle previsioni di spesa e di entrata²¹. Infine, è importante notare che possono esservi anche casi in cui si debba rivedere il fabbisogno standard riconosciuto, al fine di rendere tale spesa compatibile con gli obiettivi della politica di bilancio del settore pubblico. Il problema non si porrebbe se la dinamica della basi imponibili dei tributi propri e delle compartecipazioni fosse, per tutte le regioni, superiore alla dinamica dei fabbisogni standard. In questo caso il soddisfacimento di questi ultimi sarebbe garantito anche con un abbassamento dell'aliquota di equilibrio (o del complesso delle aliquote). Se invece la dinamica delle basi imponibili fosse, per l'insieme delle regioni, complessivamente inferiore a quella dei fabbisogni, occorrerebbe rivedere verso l'alto le aliquote delle imposte o delle compartecipazioni. In questo caso il soddisfacimento dei fabbisogni troverebbe un limite negli obiettivi macroeconomici che fissano da un lato la pressione fiscale e dall'altro il peso delle diverse voci di spesa nei capitoli di bilancio (con cui la spesa sanitaria e per l'assistenza si trovano a competere). Si noti anche che gli incrementi di gettito derivanti da sforzo fiscale non dovrebbero entrare nel computo della formula perequativa. Ciò comporta che ad un aumento dell'aliquota di una o di tutte le imposte il cui gettito è funzionalmente legato alla sanità non seguirebbe la riduzione dei trasferimenti perequativi. Questo effetto è tanto più rilevante economicamente quanto maggiore è il peso dei tributi propri nella composizione delle entrate (perché è sui tributi propri che le regioni possono operare aumentando le aliquote oltre i valori standard).

Per quanto riguarda le competenze diverse da sanità e assistenza, riteniamo che la perequazione debba essere alla capacità fiscale, realizzata attraverso un meccanismo perequativo orizzontale in cui, dati i valori delle aliquote standard delle K imposte e dati i valori delle basi imponibili standard delle $K + j = L$ imposte, si provvede a fissare l'aliquota standard del j -esimo tributo in modo da assicurare la soddisfazione dell'equilibrio complessivo. Formalmente, l'aliquota di equilibrio τ_j risulta determinata dalla risoluzione di

²⁰ Esiste anche una diversa ipotesi, secondo la quale nell'anno base si fissano aliquote di equilibrio differenziate per regione, che vengono poi modificate ogni anno. In questo caso non vi sarebbero trasferimenti perequativi. Una soluzione di questo tipo non ci sembra però proponibile.

²¹ Ciò conduce alla necessità di determinare che cosa accade nel caso in cui le previsioni siano diverse dai consuntivi. Sul punto torniamo a breve.

$$\sum_i Pop_i \left(SS_0^i - \tau_j y_{j0}^i - \sum_{j \neq k} \tau_k y_{k0}^i \right) = 0 \quad [3]$$

dove SS_0^i rappresenta la spesa storica pro-capite relativa alle funzioni autonome per la regione i -esima, y_{j0}^i e τ_j rappresentano, rispettivamente, la base imponibile pro-capite standard e l'aliquota standard del tributo j che – per le funzioni autonome- chiude il sistema (l'IRPEF nella nostra proposta), mentre y_{k0}^i e τ_k sono, rispettivamente, la base imponibile pro-capite e l'aliquota standard del tributo k -esimo nella regione i (si tratta degli altri tributi propri il cui gettito è destinato alle funzioni autonome). Si noti che τ_j è la variabile endogena, cioè l'aliquota su uno dei tributi propri, tale per cui – una volta fissate le aliquote degli altri tributi propri- il gettito standard è complessivamente sufficiente per garantire il soddisfacimento della spesa storica complessiva relativa alle funzioni autonome nell'anno iniziale. Come possiamo notare, questo sistema genera una capacità fiscale (pari alla somma dei gettiti standard) che garantisce alla “regione media” (che non corrisponde ad alcuna delle regioni esistenti) di coprire la spesa storica media, relativa all'anno precedente l'avvio del nuovo modello. La capacità fiscale della “regione media” diviene quindi il riferimento per tutte le altre: le regioni che hanno gettito standard superiore alla media si trovano a cedere risorse alle regioni che hanno gettito standard inferiore alla media. Una volta fissato il valore di τ_j occorre definire il coefficiente di solidarietà, cioè quel numero, compreso tra 0 e 1, che fissa i trasferimenti perequativi. Infatti, data la distanza $\left(\sum_l \tau_l \bar{y}_{l0} - \sum_l \tau_l y_{l0}^i \right)$ tra la capacità fiscale media e quella della regione i -esima (in termini pro-capite), il trasferimento pro-capite è pari a $\beta \left(\sum_l \tau_l \bar{y}_{l0} - \sum_l \tau_l y_{l0}^i \right)$. In altre parole la differenza tra gettito pro-capite standard della regione i -esima e gettito standard medio pro-capite viene ridotta solo di una quota pari a β (che, per questa ragione, prende il nome di coefficiente di solidarietà). Possiamo notare come con questo meccanismo la spesa storica rilevi solo nell'anno iniziale (e nelle successive revisioni delle aliquote, che però non è necessario siano annuali²²).

Il meccanismo proposto consente di ridurre le differenze di gettito standard tra le regioni, rispettando tuttavia le differenze di capacità fiscale (e quindi l'ordinamento delle regioni, in termini di risorse pro-capite). In questo caso la spesa storica rileva nella formula perequativa solo al momento iniziale, quello cioè in cui occorre definire l'aliquota di equilibrio, cioè l'aliquota che

²² In realtà non è nemmeno necessario che ogni variazione delle aliquote avvenga tenendo conto della spesa storica, anche se essa verrà probabilmente utilizzata per giustificare l'insufficienza delle entrate rispetto alle spese.

consente all'insieme delle regioni di avere entrate pari alla spesa complessiva per queste competenze.

A ben vedere, anche per le funzioni autonome si potrebbe pensare ad un meccanismo perequativo di tipo verticale. In questo caso si tratterebbe di operare come per la spesa sanitaria e assistenziale: si identifica la regione che ha la minore differenza tra gettito standard e spesa storica (non fabbisogno standard, che rispetto a queste funzioni è ancora più difficile identificare) e si calcola la percentuale dell'aliquota d'imposta che chiude il sistema. Le differenze tra la capacità fiscale della regione "più virtuosa" e quelle di ogni altra regione sono eliminate (totalmente o parzialmente) con un trasferimento perequativo verticale (tutte le regioni, tranne la più virtuosa²³, con questo sistema ricevono finanziamenti perequativi). Si noti però che un sistema siffatto è poco convincente nel caso della perequazione delle capacità fiscali. In primo luogo la regione che viene presa come riferimento per calcolare l'aliquota di equilibrio non è la regione più ricca (come richiederebbe l'applicazione del principio della capacità fiscale) bensì quella che ha un minor valore della differenza tra entrate standard destinate alle funzioni autonome e spesa storica relativa alle stesse funzioni. Ciò significa che il sistema tende ad avvicinare tutte le altre regioni alla regione più "virtuosa"²⁴, che però potrebbe non essere quella con maggiore capacità fiscale. Inoltre, anche in riferimento a queste spese, si porrebbe il problema di come e con che frequenza rivedere l'aliquota di equilibrio. Solo che in questo caso i problemi sono maggiori che nel caso della perequazione al fabbisogno. Mentre infatti là esiste la possibilità di rideterminare i fabbisogni e quindi le aliquote di equilibrio (tenendo conto anche dell'evoluzione delle basi imponibili), nel caso delle spese relative alle funzioni autonome tale possibilità non esiste. Mancando un qualunque riferimento al fabbisogno si finirebbe per fare riferimento alla spesa storica, che quindi continuerebbe ad entrare nella struttura del meccanismo di trasferimento (con tutte le conseguenze in termini di incentivi). Si potrebbe anche pensare di aggiornare la spesa storica dell'anno iniziale ad un tasso predeterminato (ad esempio quello dell'inflazione attesa) ma sarebbe comunque necessario ogni anno identificare la regione meno bisognosa e calcolare nuovamente l'aliquota di equilibrio. Ci sembra che tale possibilità di ricontrattazione possa mettere in crisi la tenuta del sistema.

Un altro vantaggio legato all'adozione di un metodo di perequazione orizzontale, relativamente alla spesa autonoma, è che esso rende i flussi finanziari trasparenti e non richiede la continua revisione dei parametri (che possono essere riassunti nei valori dell'aliquota di equilibrio e del

²³ In alternativa si potrebbe pensare di prendere come riferimento non la regione più virtuosa ma un gruppo di regioni virtuose. In questo caso le regioni più virtuose tra quelle virtuose non riceverebbero nulla dal sistema di perequazione. In alcuni esercizi di simulazione abbiamo anche considerato l'ipotesi di un meccanismo di perequazione verticale asimmetrico (alla canadese) applicato alle funzioni autonome.

²⁴ In realtà l'identificazione di tale regione come più virtuosa (o meno bisognosa) non è corretta poiché la bassa spesa storica potrebbe essere frutto di fattori che nulla hanno a che vedere con la virtuosità o con l'evoluzione dei bisogni.

coefficiente di solidarietà β). Secondo questo meccanismo, una volta determinati i valori delle aliquote nell'anno base, l'evoluzione delle risorse è legata all'evoluzione delle basi imponibili e del coefficiente di solidarietà. In linea puramente teorica ci si potrebbe completamente disinteressare di ciò che avviene alla spesa, nel senso che sarà la spesa a doversi aggiustare all'evoluzione delle entrate. E' certamente possibile che, in situazioni congiunturali negative per tutte le regioni, le entrate calino e vi siano problemi per il finanziamento della spesa. Nella misura in cui essa è incomprimibile sarà necessario fare riferimento ad interventi straordinari dello Stato, ad esempio quelli previsti dal comma 5 dell'art. 119, che però andranno contrattati con lo Stato stesso (sarebbe utile evitare il finanziamento a piè di lista). Se invece l'evoluzione negativa riguardasse solo alcune regioni, esse troverebbero un'assicurazione (parziale) nel meccanismo perequativo che le porterebbe comunque ad ottenere risorse simili a quelle calcolate in riferimento alla media delle regioni (ma non identiche nel caso in cui β sia diverso da 1). Noi riteniamo che si debbano introdurre delle verifiche, ogni tre o cinque anni, in modo da testare il funzionamento del sistema. In questa sede si dovrebbe anche rivedere la previsione relativa alle basi imponibili standard. Il fatto che per tali funzioni la revisione avvenga solo ogni tre/cinque anni costituisce un vantaggio per le regioni che scelgono di investire nell'aumento delle basi imponibili (ad esempio attraverso benefici e altre agevolazioni fiscali). Infatti, le variazioni di base imponibile verificatesi all'interno dell'intervallo regolatorio darebbero luogo ad un aumento di gettito interamente appropriato dalle regioni stesse.

Si noti infine che anche per le funzioni autonome gli incrementi di gettito derivanti da sforzo fiscale non rilevano ai fini della formula perequativa e sono quindi interamente appropriati dalla regione che li ha decisi.

Queste considerazioni ci portano a discutere di un altro elemento centrale in un meccanismo perequativo. Poiché esso si fonda su equazioni di equilibrio, a loro volta basate su previsioni di spesa ed entrata, che cosa accade se entrate e spese effettive sono diverse da quelle previste? Consideriamo in primo luogo le uscite e soffermiamoci sul caso in cui, ex-post, le spese per sanità e assistenza risultino maggiori del fabbisogno riconosciuto (sul quale esiste la garanzia delle entrate standard). In questo caso le regioni presumibilmente spingeranno per ottenere un aumento della compartecipazione all'IVA e dei trasferimenti. Tuttavia queste sarebbero da evitare, almeno fino al termine dell'intervallo regolatorio (da noi fissato in cinque anni), perché renderebbero il sistema poco credibile. Il modello da noi proposto prevede infatti che, sino al termine dell'intervallo regolatorio, l'aliquota di compartecipazione all'IVA possa variare di anno in anno in funzione del rapporto esistente tra tasso di crescita delle basi imponibili delle imposte destinate al finanziamento

della sanità e dell'assistenza e saggio di crescita del fabbisogno standard riconosciuto (ma non della spesa storica). Nel periodo che intercorre tra la determinazione del fabbisogno standard e la sua revisione (cinque anni) sono le regioni ad avere la responsabilità del pareggio di bilancio tra entrate e spese standard. Naturalmente è anche possibile che i fabbisogni standard siano stimati in modo poco corretto. Se così fosse, l'unica opzione sarebbe quella di provvedere a stimarli nuovamente.

Nel caso in cui risultasse che le entrate standard per le funzioni autonome non sono sufficienti a coprire le spese ad esse relative, il nostro modello non prevede alcuna rimodulazione delle aliquote, se non nel medio periodo: sono le regioni a dover scegliere tra l'aumento dello sforzo fiscale e la riduzione della spesa autonoma.

Consideriamo ora il caso delle entrate e soffermiamoci anzitutto sulla possibilità che le entrate standard per il finanziamento della sanità e dell'assistenza siano superiori al fabbisogno standard riconosciuto. Si pone il problema se e di quanto ridurre il trasferimento perequativo²⁵, dal momento che esso ha la funzione di garantire le risorse standard rispetto al fabbisogno standard. La soluzione a tale problema è tutt'altro che immediata. Immaginiamo infatti il caso in cui la base imponibile standard sia ex-post più elevata di quella prevista, in conseguenza di shocks congiunturali che nulla hanno a che vedere con le politiche regionali. In questo caso sembra equo che l'aumento del gettito standard porti ad una riduzione dei trasferimenti in un rapporto uno a uno. Le cose cambiano se però l'aumento di base imponibile fosse frutto di scelte della regione. L'aumento potrebbe derivare da una maggiore attenzione alla riduzione dell'evasione oppure da politiche fiscali agevolative che, avendo ridotto le aliquote effettive negli anni precedenti²⁶, hanno finalmente conseguito l'aumento di base imponibile desiderato. In questo caso sembra giusto (ed efficiente) che le regioni responsabili per le politiche possano trattenere una parte del (o l'intero) gettito aggiuntivo. In questo modo il sistema non sarebbe simmetrico ma conterrebbe un incentivo all'emersione delle basi imponibili (o alla sottostima delle stesse²⁷) e all'utilizzo di politiche agevolative.

Proviamo a rappresentare la nostra proposta con un esempio. Si supponga che all'anno $t=0$ vi siano due regioni, una ricca e una povera. La regione più ricca è anche quella che ha il minor fabbisogno netto. Supponiamo quindi che i dati siano i seguenti

²⁵ Per le regione più virtuosa, che non riceve trasferimenti, tale opzione non è disponibile. In quel caso sarà necessario pensare ad un trasferimento dalla regione allo Stato.

²⁶ Poiché le formule perequative fanno riferimento all'aliquota standard, eventuali riduzioni dell'aliquota rispetto al suo valore standard non rilevano ai fini del computo dei trasferimenti. In altre parole, le eventuali perdite di gettito non vengono compensate da maggiori trasferimenti.

²⁷ Per questa ragione è importante che le stime sull'evoluzione delle basi imponibili standard siano il frutto del lavoro comune di rappresentanti delle regioni, dello Stato e di tecnici indipendenti.

Regione	Base imponibile a t=0	Fabbisogno a t=0	Aliquota di equilibrio a t=0	Gettito da imposta	Trasferimento perequativo
regione 1	1000	100	10%	100	0
regione 2	500	120	10%	50	70

Al tempo $t=0$ il meccanismo proposto implica che, sulla base delle previsioni di spesa ed entrata, l'aliquota di equilibrio sia pari al 10% e i trasferimenti perequativi siano pari a 70. All'inizio del tempo $t=1$, quando si analizzano i dati dell'anno trascorso e si effettua il consuntivo, si verifica che le basi imponibili standard della regione 2 sono state pari a 600 e che tale aumento è derivato dall'effetto di politiche regionali. Secondo il meccanismo da noi proposto ciò implica che vi è un differenziale di 100 tra consuntivo e preventivo e che la regione 2 può appropriarsi di una parte di esso (ipotizziamo una quota pari al 25%), quindi di 25, che moltiplicato per l'aliquota del 10% implica un gettito aggiuntivo di 2,5. A questo punto occorre anche effettuare nuovamente la previsione dei fabbisogni e delle basi imponibili relative al tempo $t=1$ e a tal fine rileverà l'informazione che le basi imponibili della regione 2 sono risultate più elevate. Tuttavia la regione 2 è stata in grado di appropriarsi di una parte dell'aumento delle basi imponibili verificatosi tra il tempo 0 e il tempo 1. E' anche evidente che da un punto di vista pratico è molto difficile distinguere tra variazioni delle basi imponibili standard derivanti da politiche regionali ed effetti dovuti a fattori indipendenti. Tuttavia, dal punto di vista concettuale il punto merita attenzione.

Per quanto concerne le entrate standard relative alle funzioni autonome, eventuali loro variazioni rispetto alle previsioni sono meno rilevanti perché in questo caso non esiste il problema della garanzia del fabbisogno. Tuttavia restano valide le argomentazioni secondo le quali le variazioni dovute a politiche regionali non dovrebbero entrare (o almeno non interamente) nel computo della formula perequativa.

Veniamo infine a considerare l'importanza della spesa storica. Da punto di vista teorico- per quanto riguarda la funzioni per cui è prevista la perequazione al fabbisogno- la spesa storica non dovrebbe in alcun modo entrare nella determinazione della parte strutturale del trasferimento. Le informazioni rilevati ai fini della determinazione dell'aliquota di compartecipazione, delle aliquote dei tributi propri e dai trasferimenti sono contenute nei fabbisogni, nelle aliquote standard e nelle previsioni di base imponibile standard. Per quanto riguarda invece le funzioni autonome, la spesa storica rileva solo nell'anno iniziale (quello in cui si fissa l'aliquota di equilibrio). Ne deriva che un buon meccanismo perequativo deve riservare alla spesa storica solo un ruolo temporaneo, nel corso

della fase di transizione. Nella nostra proposta distinguiamo tra spesa storica riconducibile alle funzioni essenziali (rispetto alle quali opera la perequazione al fabbisogno) e spesa storica riconducibile alle altre funzioni. Dal momento che per le prima si fa l'ipotesi che un fabbisogno standard sia identificabile, è anche possibile identificare la differenza che esiste, all'anno zero, tra spesa storica (SS_{10}^i) e fabbisogno standard (FS_0^i). Supponiamo di identificare, per ogni regione i , tale differenziale con il termine $\Delta_1^i = SS_{10}^i - FS_0^i$.

Per quanto riguarda invece la spesa per le funzioni autonome, una volta fissate l'aliquota di equilibrio e il coefficiente di solidarietà β , è agevole calcolare quali siano le risorse di cui dispone, nell'anno iniziale, ciascuna regione. Poiché l'aliquota di equilibrio è definita in modo tale che l'insieme delle regioni (cioè la regione media) abbia entrate pari alle spese per funzioni autonome (calcolate sulla base della spesa storica perché in questo caso il riferimento al fabbisogno cessa di esistere), non vi è alcuna garanzia che ciascuna regione ottenga risorse sufficienti a soddisfare la propria spesa storica. Si determina così, per ogni regione i , il differenziale tra spesa storica e risorse disponibili: tale quantità è denominata $\Delta_2^i = SS_{20}^i - RC_0^i$, dove SS_{20}^i rappresenta la spesa storica relativa alle funzioni autonome mentre RC_0^i rappresenta le risorse complessive (standard) che il nuovo modello garantisce alla regione i -esima (somma di capacità fiscale standard e trasferimenti perequativi).

A questo punto possiamo quantificare il differenziale di risorse in relazione alla spesa storica: esso è pari a $\Delta_1^i + \Delta_2^i$ e misura, per ogni regione, la differenza tra spesa storica ed entrate derivanti dall'applicazione degli elementi strutturali del meccanismo di federalismo fiscale proposto. Vi sono regioni per cui tale valore è positivo e altre per cui esso è negativo. Si potrebbe pensare di garantire alle seconde un trasferimento complementare, da esaurirsi in 5 anni, tale da assicurare loro una quota α_t del differenziale complessivo $\Delta_1^i + \Delta_2^i$, con $\alpha_0 = 100\%$, $\alpha_1 = 80\%$ $\alpha_5 = 0\%$. In questo modo la spesa storica avrebbe un peso decrescente, che si annullerebbe dopo 5 anni. Tale trasferimento aggiuntivo potrebbe essere finanziato sia con i differenziali positivi delle regioni che con il nuovo sistema guadagnano sia con trasferimenti verticali complementari.

Rispetto alla proposta del Governo, in discussione in questi giorni, la nostra ha elementi simili e altri che la differenziano notevolmente. Consideriamo anzitutto le similitudini. Come nella proposta del Governo anche noi ipotizziamo che si debbano eliminare alcuni trasferimenti generici, che abbiamo quantificato per un valore di 6,714 miliardi di euro, e che queste risorse debbano essere date alle regioni con un aumento dell'autonomia fiscale. Si tratta di una manovra che – nella sua parte strutturale- avviene a parità di risorse, dal momento che le risorse complessive destinate alle regioni non mutano. Come il Governo, anche noi pensiamo che sia utile avere la perequazione al

fabbisogno per certi tipi di spesa (quella sanitaria e quella legata all'assistenza) e la perequazione alla capacità fiscale per tutto ciò che non è perequato al fabbisogno (anche se la proposta governativa sembra assegnare un ruolo differenziato ai trasporti). Ci differenziamo dal Governo per quanto riguarda invece i meccanismi di perequazione. Per la perequazione al fabbisogno riteniamo che sia appropriato un meccanismo di perequazione verticale, in cui l'aliquota di equilibrio per la regione "più virtuosa" è determinata in riferimento all'IVA (e non all'IRPEF, come nella proposta governativa) e deve essere aggiornata anno per anno avendo come riferimento l'evoluzione (predeterminata) dei fabbisogni e le compatibilità macroeconomiche. I trasferimenti perequativi verticali per tutte le altre regioni sono invece finanziati con il gettito delle imposte erariali. In questo contesto proponiamo di introdurre meccanismi premianti per le regioni che abbiano un'evoluzione delle basi imponibili superiore a quella prevista e per le regioni che effettuano sforzo fiscale aggiuntivo.

Per quanto riguarda invece le funzioni autonome, proponiamo un meccanismo di perequazione della capacità fiscale di tipo orizzontale, con coefficiente di perequazione pari al 75%. Si noti che gli eventuali incrementi di aliquota derivanti da sforzo fiscale restano interamente appropriati dalle regioni, mentre quelli derivanti da incrementi delle basi imponibili standard rispetto alle previsioni sono solo parzialmente appropriati dalle regioni. Il progetto governativo prevede invece un meccanismo di perequazione verticale anche per la spesa relativa alle funzioni autonome. Come già segnalato, non riteniamo che questa sia una buona soluzione perché genera i problemi applicativi precedentemente discussi, che vengono ampliati quando si ipotizza l'utilizzo della stessa imposta per "chiudere il modello" sia per le funzioni essenziali sia per quelle autonome. La proposta governativa prevede infatti la separazione dell'IRPEF regionale in due parti, una volta a finanziare le spese sanitarie e l'assistenza (ciò richiede che l'aliquota dell'addizionale relativa a tali spese sia aggiornata con grande frequenza) ed un'altra volta invece a finanziare le spese autonome (cioè quelle rispetto alle quali non opera la perequazione al fabbisogno standard). Noi riteniamo invece di gran lunga preferibile che l'imposta che garantisce la chiusura del modello per le funzioni essenziali (nella nostra proposta l'IVA, il cui gettito è territorializzato sulla base dei consumi) non entri anche nella formula perequativa per le funzioni autonome. Riteniamo l'IVA appropriata per la sanità e per l'assistenza perché essa ha una base imponibile distribuita sul territorio in modo meno diseguale dell'IRPEF. Al momento i margini di autonomia regionale in riferimento all'IVA sono nulli ma non è da escludere che in futuro tali margini possano crescere²⁸.

La proposta del Governo non appare pienamente convincente nella scelta dei trasferimenti perequativi. Infatti, dato il meccanismo proposto dal Governo (cioè la perequazione verticale per

²⁸ Le regioni possono comunque scegliere di fare sforzo fiscale con l'IRPEF e con gli altri tributi propri e utilizzare in sanità le risorse aggiuntive.

sanità e assistenza, separata dalla perequazione verticale per le funzioni autonome), risultano necessari due tipi di fondi perequativi, strutturalmente diversi. Il primo serve a garantire risorse pari al fabbisogno sanitario e assistenziale standard a tutte le regioni (diverse da quella “più virtuosa” in riferimento alla sanità/assistenza) che hanno entrate tributarie standard inferiori al fabbisogno stesso. Il secondo serve invece a ridurre le differenze di capacità fiscale standard tra quella della regione “più virtuosa” rispetto alle funzioni autonome e quelle delle altre regioni. Mentre il primo fondo evolve seguendo la logica dei fabbisogni, il secondo evolve seguendo quella delle capacità fiscali. Immaginare che entrambi i fondi siano finanziati da una compartecipazione all’IVA ci sembra poco opportuno. Infatti, la quota di compartecipazione all’IVA relativa alla perequazione al fabbisogno difficilmente potrebbe restare costante (sarebbe così solo se il tasso di crescita della base imponibile dell’IVA fosse identico al tasso di crescita dei fabbisogni). Così come difficilmente potrebbe restare costante la quota di compartecipazione all’IVA destinata al finanziamento della perequazione alla capacità fiscale per le funzioni autonome²⁹ (ciò avverrebbe solo se il saggio di crescita della somma dei trasferimenti perequativi per tali funzioni fosse pari al saggio di crescita della base imponibile dell’IVA). Si tratta evidentemente di condizioni che hanno una bassissima probabilità di realizzazione. Ne dobbiamo dedurre che la quota di compartecipazione all’IVA indicata nel disegno di legge delega dovrebbe essere aggiornata di anno in anno, ma non è chiaro come tale aggiornamento avvenga né se esso riguardi sia le funzioni essenziali (sanità e assistenza) sia quelle autonome. Più in generale, non riteniamo utile legare il finanziamento dei due fondi perequativi ad una compartecipazione ad una specifica imposta. Se si opta per la perequazione verticale, è preferibile che il fondo perequativo (o i fondi perequativi) venga finanziato con il gettito delle imposte erariali.

Infine ci sembra che il progetto del Governo sia totalmente silente rispetto alla rilevanza della spesa storica. Nella nostra interpretazione la spesa storica deve avere una rilevanza minima: essa rileva nella fase di transizione ma non entra (se non nell’anno base e solo per le funzioni autonome) nella determinazione delle risorse complessive a disposizione delle regioni.

3. La nostra proposta: i dettagli

Seguendo le indicazioni sviluppate nei paragrafi precedenti, intendiamo considerare le implicazioni quantitative di un modello di federalismo fiscale che sia espressione dell’impostazione delineata nella prima parte del lavoro e compatibile con il dettato costituzionale e con le richieste delle regioni e degli altri enti locali (si veda il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del 7 febbraio 2007).

²⁹ Abbiamo già chiarito perché riteniamo la perequazione verticale poco opportuna per queste funzioni.

La nostra proposta si compone dei seguenti elementi:

- 1) riduzione dei trasferimenti erariali alle regioni relativi a comparti di spesa diversi dalla sanità, dall'assistenza e dai trasporti (per un ammontare complessivo pari a 6,714 miliardi di euro) e contestuale ampliamento dell'autonomia tributaria delle regioni (con parziale perequazione del gettito addizionale generato dall'aumento di autonomia tributaria);
- 2) identificazione degli ambiti di spesa rispetto ai quali è possibile e opportuno effettuare la perequazione al fabbisogno. La nostra proposta prevede quindi una perequazione al fabbisogno sanitario e assistenziale³⁰;
- 3) identificazione dei tributi propri regionali e delle compartecipazioni al gettito delle imposte erariali assegnati alle competenze di cui al punto 2). La nostra proposta assegna il gettito di alcune imposte proprie (IRAP³¹) e una compartecipazione al gettito dell'IVA (territorializzato sulla base della quota dei consumi) alla spesa sanitaria e assistenziale, prevedendo trasferimenti perequativi per le regioni che hanno entrate standard inferiori al fabbisogno sanitario e assistenziale;
- 4) identificazione dei tributi -diversi da quelli riservati al finanziamento degli ambiti di spesa di cui al punto 2)- assegnati alle funzioni autonome, rispetto ai quali si sceglie di effettuare la perequazione alla capacità fiscale. Essi sono l'addizionale IRPEF, la Tassa sul possesso degli autoveicoli, l'Accisa sulla benzina, l'Ariscam (addizionale regionale all'imposta sul consumo di gas metano), e l'Imposta speciale sui rifiuti e altre entrate tributarie minori³²;
- 5) identificazione del meccanismo perequativo in relazione alle funzioni autonome. Il meccanismo perequativo da noi proposto è di tipo orizzontale³³, con un coefficiente di solidarietà pari al 75%. Il meccanismo proposto prevede che, per ogni tributo, si calcoli il valore del gettito pro-capite standard medio (sul totale delle 15 regioni) e quindi gli

³⁰ In assenza di stime realistiche sui fabbisogni standard per l'assistenza, nelle elaborazioni numeriche ci siamo limitati alla considerazione del fabbisogno sanitario riconosciuto in delibera CIPE per il 2004, che può quindi risultare diverso dalla spesa corrente sanitaria del 2004.

³¹ Consideriamo anche degli scenari in cui si ha la regionalizzazione di alcune imposte erariali. Tali scenari sono discussi nella versione più ampia della ricerca.

³² Anche per queste competenze consideriamo scenari in cui si ha la regionalizzazione di alcune imposte erariali. Anche tali scenari sono considerati nella versione più ampia della ricerca.

³³ Consideriamo anche gli esiti che deriverebbero dall'applicazione di meccanismi perequativi verticali asimmetrici ("modello canadese"). In questo caso si procede nel modo seguente: 1) per ogni tributo si calcola il valore di riferimento del gettito pro-capite, sulla base dei valori pro-capite delle cinque regioni più ricche (in termini di basi imponibile pro-capite); 2) per ogni regione e per ogni tributo si calcola la differenza tra gettito effettivo pro-capite e gettito di riferimento pro-capite (definito al punto 1); 3) per ogni regione si sommano i valori delle differenze di cui al punto 2) per tutti i diversi tributi considerati ai fini della perequazione; 4) per le sole regioni per cui il calcolo di cui al punto 3) produce un valore negativo³³ si provvede ad integrare interamente la differenza, con un trasferimento perequativo verticale. Si tratta di un metodo perequativo di tipo asimmetrico perché le regioni per cui la somma dei gettiti pro-capite dei tributi considerati ai fini della perequazione è superiore alla somma dei gettiti di riferimento non cedono risorse, mentre quelle che sono complessivamente sotto i valori presi come riferimento ottengono un trasferimento che porta loro ad avere risorse pari alla somma dei gettiti di riferimento stessi. Naturalmente anche in questo caso i territori più dotati finanziano quelli meno dotati, ma lo fanno indirettamente, cioè contribuendo maggiormente al finanziamento del fondo perequativo (si ricordi che l'IRPEF erariale ha una forte componente progressiva).

scostamenti tra gettito standard pro-capite della regione *i*-esima e quello medio. A tale scostamento si applica un coefficiente di perequazione pari al 75%. Ciò significa che il sistema riduce **solo del 75%** le differenze tra gettito pro-capite della regione *i*-esima e gettito standard pro-capite medio³⁴. E' un metodo che ha il pregio della trasparenza (evidenzia i flussi finanziari tra regioni datrici e regioni prenditrici) e che è da noi ritenuto preferibile alla perequazione verticale della capacità fiscale;

- 6) identificazione di un meccanismo di transizione che tenga conto della spesa storica, il cui peso è decrescente nel tempo.

Rispetto ai punti 2) e 3), per il soddisfacimento del fabbisogno sanitario, in aggiunta all'IRAP (considerata un tributo proprio, almeno nel senso economico³⁵), ipotizziamo l'esistenza di una compartecipazione al gettito IVA riferito al territorio. In particolare, la compartecipazione al gettito dell'IVA è calcolata nel modo seguente: a) si identifica la quota di compartecipazione al gettito dell'IVA riferito al proprio territorio che consente alla regione con maggiore capacità fiscale netta (riferita ad IRAP e altre imposte eventualmente destinate al finanziamento della sanità al netto del fabbisogno sanitario) di soddisfare interamente il fabbisogno sanitario³⁶. Nel nostro lavoro tale regione risulta essere la Lombardia³⁷. La percentuale di compartecipazione all'IVA così identificata (che per costruzione permette alla Lombardia di soddisfare interamente il proprio fabbisogno sanitario) viene poi applicata al gettito territorializzato dell'IVA di tutte le altre regioni. Per queste, la differenza tra fabbisogno sanitario e risorse proprie (tributi propri e compartecipazione IVA) è colmata da un trasferimento perequativo di tipo verticale (cioè dallo Stato alle regioni). In questo modo - per costruzione - imponiamo il soddisfacimento del fabbisogno sanitario (pari al fabbisogno riconosciuto in delibera CIPE 2004).

Rispetto ai punti 4) e 5), per quanto riguarda la spesa per le funzioni autonome (identificata con la spesa extrasanitaria corrente e dalla spesa in conto capitale), non abbiamo ipotizzato la necessità di interventi perequativi al fabbisogno e abbiamo invece giudicato più appropriata una perequazione alla capacità fiscale risultante dai tributi non destinati al finanziamento del fabbisogno sanitario (e

³⁴ Idealmente i calcoli andrebbero fatti ipotizzando un gettito standard, risultante dall'applicazione di una base imponibile standard e un'aliquota standard. In assenza di tali informazioni occorre utilizzare i dati sul gettito medio.

³⁵ Il gettito da essa generato è destinato alle regioni, le quali possono modificare l'aliquota standard entro margini definiti.

³⁶ Tutti i calcoli debbono essere fatti ad aliquota standard. Resta da definire quanto le singole regioni possano conservare di un eventuale sforzo fiscale addizionale (ad es. riferito all'IRAP). Nel caso dell'IVA si può pensare di dare incentivi alle regioni che producono un aumento di gettito in conseguenza di un maggior sforzo volto a far emergere le basi imponibili. Ciò ha senso nella misura in cui alle regioni sono dati compiti di accertamento.

³⁷ In termini pro-capite, l'Emilia Romagna ha un gettito territorializzato dell'IVA maggiore di quello della Lombardia. Tuttavia la Lombardia è la regione, che, anche in termini pro-capite, ha l'aliquota di compartecipazione più bassa (ai fini del soddisfacimento del fabbisogno sanitario), a causa del fatto che – grazie al gettito dell'IRAP – ha la minore differenza tra capacità fiscale standard (riferita alla sanità) e fabbisogno sanitario.

quindi considerati ai fini della perequazione di quest'ultimo). I tributi che – nella nostra proposta – compongono la capacità fiscale riferita alle funzioni autonome sono la Tassa sul possesso degli autoveicoli, l'Accisa sulla benzina, l'Ariscam (addizionale regionale all'imposta sul consumo di gas metano), l'Imposta speciale sui rifiuti e altre entrate tributarie minori. Ad esse si va poi ad aggiungere l'IRPEF, nella forma di un'addizionale proporzionale³⁸ (sul tema di veda Buratti, 2005). Rispetto a quest'ultima, le regioni non avrebbero la possibilità di determinare la scala delle aliquote né gli scaglioni; esse potrebbero però intervenire sulla distribuzione del carico tributario attraverso la determinazione di deduzioni e detrazioni, che potrebbero quindi alterare la proporzionalità dell'imposta stessa. Nella nostra analisi, l'aliquota di equilibrio dell'IRPEF regionale è calcolata in modo da garantire che le risorse complessivamente ottenute dalle regioni con il nuovo modello siano pari a quelle che esse ottengono nel 2004³⁹. Si tratta cioè di un esercizio a parità di entrate complessive⁴⁰.

Riassumendo, gli elementi strutturali della nostra proposta sono i seguenti:

- si garantisce il soddisfacimento del fabbisogno sanitario e assistenziale;
- al fine di aumentare l'autonomia di spesa, si riducono alcuni trasferimenti erariali vincolati di parte corrente e si aumentano le entrate regionali con un tributo proprio (l'IRPEF regionale), di cui le regioni sono titolari (esse potrebbero quindi anche scegliere di aumentare lo sforzo fiscale). Ciò è effettuato in modo tale da garantire all'insieme delle regioni (non alle singole regioni) le stesse entrate di cui godono nel 2004;
- sul gettito risultante dai (nuovi) tributi propri regionali opera una formula perequativa della capacità fiscale.

Riteniamo aderente ai principi del federalismo fiscale, in alternativa a quelli che invece caratterizzano il federalismo amministrativo, che le regioni abbiano una maggiore autonomia tributaria e che essa sia utilizzata per perseguire gli obiettivi che le diverse amministrazioni di volta in volta identificano come prioritari. Posto che la Costituzione pone un limite rilevante alla potestà legislativa delle regioni in riferimento alle materie che integrano le fattispecie di cui all'art. 117 lettera *m*), peraltro controbilanciato da un impegno dell'amministrazione centrale nel fornire le

³⁸ Abbiamo anche verificato le conseguenze dell'adozione di una sovrimposta regionale all'IRPEF erariale. In questo caso, ogni modifica della scala delle aliquote erariali produrrebbe effetti sul gettito e quindi sulla capacità fiscale delle regioni, che potrebbero comunque intervenire sulla distribuzione del carico fiscale introducendo o modificando le deduzioni e le detrazioni regionali.

³⁹ La nuova imposta propria sul reddito delle persone fisiche sostituisce alcuni trasferimenti erariali (di importo pari 6,714 miliardi di euro circa).

⁴⁰ Ciò è vero nel caso di meccanismo perequativi orizzontali di tipo simmetrico. Cessa di essere vero se si introducono meccanismi perequativi verticali e/o asimmetrici, come ad esempio quello che riprende l'esperienza del Canada.

risorse necessarie al soddisfacimento delle prestazioni che configurano tali diritti essenziali, a noi sembra che, al di fuori di tale ambito, debba essere riconosciuta alle regioni la possibilità (cui è legata la responsabilità) di impegnarsi nel perseguimento degli obiettivi ritenuti prioritari. Questa ci sembra l'unica opzione effettivamente compatibile con una nozione moderna e coerente del federalismo fiscale, secondo cui le scelte decisionali di tipo locale debbono tenere conto delle priorità definite a livello locale, in un contesto di generale responsabilizzazione degli enti decisionali locali (è essenziale che a livello locale non si spezzi la relazione tra benefici e costi della tassazione).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ACOFF (2005), *“Relazione sull’attività svolta dall’Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale”*, 2005.

Buratti, C. (2005), *“Fisco federale. Proposte per l’Italia”*, W.P. SIEP n. 459, 2005.

Fausto, D. e F. Pica (a cura di) (2000); *“Teoria e fatti del federalismo fiscale”*, Il Mulino, Bologna, 2000.

Gandullia, L. (2005), *“La tassazione decentrata dei consumi: quali prospettive per le regioni italiane”*, Associazione Reforme, 2005.

Giarda, P. (2005); *“Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia”*, 2005.

ISAE (2003), *“Rapporto sull’attuazione del federalismo”*, ISAE, ROMA, 2003.

ISAE (2004), *“Rapporto sull’attuazione del federalismo”*, ISAE, ROMA, 2004.

ISAE (2005), *“Rapporto sull’attuazione del federalismo”*, ISAE, ROMA, 2005.

ISAE (2006), *“Rapporto sull’attuazione del federalismo”*, ISAE, ROMA, 2006.

Zanardi, A. (a cura di) (2006); *“Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale”*, Il Mulino, Bologna, 2006.