

Capitolo 4 - Le risorse per il federalismo

Salvatore Parlato – ref.

1. Introduzione e sintesi esecutiva¹

La fornitura di beni e servizi pubblici è strettamente vincolata dal grado di tassazione necessario ad alimentarla, sia a livello di governo centrale, sia che si faccia riferimento a realtà locali facenti parte di una struttura federale. Il perseguimento di politiche d'intervento pubblico, infatti, come qualsiasi decisione volta a massimizzare una funzione obiettivo (nel caso in oggetto, il benessere della collettività), non può prescindere dal vincolo delle risorse disponibili. Ne deriverebbe, altrimenti, un insieme di distorsioni nella valutazione delle politiche, in grado di inficiare alla lunga la bontà stessa dell'intervento pubblico. Difatti, non è possibile considerare ottimale una scelta che identifichi i benefici dell'intervento, ma non i costi ad esso correlati (esternalità). Nel merito delle strutture federali, pertanto, il principio cardine che ne dovrebbe sostenere il funzionamento è la corrispondenza tra soggetti che usufruiscono o consumano servizi e beni forniti dal governo locale e coloro che ne sostengono i costi mediante il pagamento dei tributi. Ne consegue che, anche a livello di organo decisionale, l'assetto ideale sia rappresentato dalla coincidenza delle funzioni sia in materia di spesa che di entrate. Il grado di autonomia fiscale, sia in termini di attribuzioni legislative, sia in termini di risorse disponibili all'interno di una dimensione locale (d'ora in poi la regione), riveste, quindi, un ruolo cruciale nel determinare la funzionalità stessa di un sistema federale.

In generale, la ratio economica sottostante l'idea di federalismo si basa sull'assunzione che quanto più le funzioni di governo sono decentrate, tanto più queste saranno in grado di soddisfare al meglio i bisogni delle singole realtà locali. Ciò deriva dal fatto che, almeno in via generale, le autorità locali dispongono di informazioni più qualificate in merito alle preferenze dei residenti rispetto al governo centrale. Inoltre, essendovi una maggiore corrispondenza tra elettorato e autorità di governo, valgono le ipotesi sia di maggiore capacità di controllo del primo sulla seconda, sia di un più diretto meccanismo di rivelazione delle preferenze. Tuttavia, affinché la gestione della cosa pubblica sia efficiente, oltreché efficace nel massimizzare il benessere dei cittadini, occorre che al decentramento delle funzioni si accompagni una parallela e coerente attribuzione di risorse autonome, così come peraltro previsto dalla riforma del Titolo V della Costituzione (e in larga parte auspicato dai sostenitori del federalismo).

Ferme restando le considerazioni sopra riportate sulla necessità di affiancare la capacità impositiva alle funzioni di spesa a livello decentrato, il perseguimento di politiche attive di tassazione locale, oltre ad essere soggetto alle problematiche inerenti la tassazione in generale, presenta delle peculiarità determinate dalla dimensione in cui si viene a formare la base imponibile (contesto sub-nazionale), dalla mobilità dei fattori, dalle relazioni istituzionali tra le regioni che compongono uno stato federale. Partendo dal presupposto che, anche a livello

¹ Si ringraziano Vieri Ceriani e Alberto Zanardi per i preziosi suggerimenti, senza coinvolgerli nelle opinioni espresse in questo capitolo.

locale, un regime fiscale deve trovare ispirazione nei principi di equità, efficienza, e semplicità dell'imposta, la possibilità che un governo locale ha di elevare dei tributi propri, dipende dalle specificità che imposte limitate a porzioni del territorio nazionale devono rispettare. In particolare, la scelta delle imposte locali deve tenere in considerazione la possibilità che fenomeni di *spillover* e esternalità emergano, o che movimenti di base imponibile svuotino o congestionino una regione ("*voting by feet*"), o che il carico fiscale tenda ad essere "esportato" in altre regioni, etc. Tali considerazioni, in genere, caratterizzano il disegno stesso del federalismo, ma risultano fondamentali per valutare le scelte di cui dispone un organo decentrato all'interno di una struttura federalista.

Occorre, quindi, valutare i problemi connessi alla competizione fiscale interregionale (attrazione di attività produttive ed investimenti), alla sovrapposizione delle basi imponibili tra Stato e Regione e alla corrispondenza tra contribuenti e beneficiari. Solo così è possibile selezionare le imposte ottimali per una realtà locale e scartarne altre che, ancorché teoricamente valide, risultino sconvenienti quando inserite in un contesto eterogeneo come quello italiano.

In quanto segue, viene misurata la capacità delle attuali risorse nel soddisfare le esigenze previste dalla devoluzione delle funzioni alle Regioni, tenendo in considerazione gli effetti che le marcate differenze, che caratterizzano la realtà italiana, potrebbero avere sulla sostenibilità della struttura federalista. In quest'ottica, saranno proposte delle simulazioni mirate ad illustrare i possibili impatti della recente riforma fiscale sulla struttura degli incentivi delle Regioni nel perseguimento di attive politiche fiscali. Infine, dal confronto dei risultati emergenti da siffatta analisi si desumeranno le opportune implicazioni di *policy* in materia di possibili correttivi da apportare alla legislazione vigente o di potenziali strumenti per adattarsi all'attuale normativa.

Nella prima sezione, si entra nel merito della struttura delle principali risorse destinabili al finanziamento del federalismo, evidenziandone caratteristiche e possibili adattamenti. I risultati principali possono essere così sintetizzati:

- a) Il gettito pro capite Irap storico è distribuito tra le regioni in maniera non uniforme, essendo il coefficiente di variazione sempre superiore a 0.34. Inoltre, nel corso del quadriennio 1998-2001 non sembrano essersi verificati grossi fenomeni di convergenza tra le regioni, se non per una più omogenea applicazione del tributo. In termini prospettici, la distribuzione regionale dei livelli di gettito pro capite non manifesta segni di convergenza, sicché il coefficiente di variazione rimane pressoché immutato. Anche le distanze tra regione ricca e quella povera, così come quella tra Nord e Sud del Paese, si stabilizzano su valori dei rapporti superiori, rispettivamente, a 3 e a 2, denotando inequivocabilmente il perdurare di una sostanziale eterogeneità nella dotazione di risorse assegnate alle regioni. Per quanto riguarda il grado di "sfruttamento" del tributo, nel 2007 le distanze tra le regioni tenderebbero a ridursi, ma solo marginalmente, rispecchiando l'andamento delle basi imponibili teoriche, più omogeneamente distribuite. Tuttavia, il gettito pro capite della Calabria resterebbe pari alla metà di quello della Lombardia, così come quello dell'intero Mezzogiorno rispetto al Nord. Per alcune regioni, tuttavia, esisterebbe la possibilità teorica di innalzare, a parità di aliquota vigente, il gettito di oltre il 50 per cento (Molise, Calabria, Puglia), lasciando emergere dei margini di miglioramento nella gestione del tributo non trascurabili nella definizione delle risorse da assegnare alle regioni.
- b) Il gettito pro capite dell'Iva esibisce un trend sufficientemente stabile e positivo nel tempo, assicurando alle regioni una risorsa coerente con il finanziamento di spese caratterizzate da una vivace evoluzione. In dinamica, inoltre, la distribuzione regionale della ripartizione del

gettito tende ad essere più omogenea, per effetto della debole convergenza osservata nei sentieri di crescita dei consumi delle famiglie. Poiché nella sua forma attuale, la compartecipazione al gettito dell'Iva costituisce nella sostanza un trasferimento, una possibile alternativa alla semplice ripartizione secondo i consumi del gettito può essere costituita da una correzione *una tantum* sulle aliquote di compartecipazione che unifichi il gettito pro capite tra le regioni nell'anno preso a riferimento per il lancio del federalismo. In questo modo, la dinamica del gettito (ripartito) regionale risulta attenuata per le regioni con livelli dei consumi più alti della media nazionale e accelerata per quelle con una dotazione iniziale inferiore. Tale operazione consente di limitare il ricorso alla perequazione orizzontale, non sempre politicamente e tecnicamente fattibile. Inoltre, fissando una volta per tutte il sistema di compartecipazione, ed eliminando la contrattazione, si migliora la struttura degli incentivi per la gestione della spesa regionale. In pratica, con questo criterio di ripartizione dell'Iva si introduce sin dall'inizio un riferimento alle capacità fiscali delle regioni. Infine, considerando le caratteristiche di "tenuta" dell'Iva, una maggiore e costante attribuzione di risorse alle regioni più svantaggiate costituisce una misura efficiente di riequilibrio dinamico tra i sistemi economici del Nord e Sud del Paese.

- c) La principale peculiarità dell'addizionale Irpef è quella di introdurre una significativa variabilità negli andamenti dei tributi propri delle e tra le regioni, a seguito dell'ampiezza della base imponibile colpita e del relativo grado di manovrabilità concesso agli enti decentrati. Il gettito dell'addizionale presenta il grande pregio di essere distribuito, anche in prospettiva, in modo abbastanza omogeneo tra le regioni, essendo il coefficiente di variazione visto scendere dallo 0.27 allo 0.26, nonostante tra il 2002 e il 2003 siano previsti interventi differenziati a livello regionale sulla struttura delle aliquote. Un altro elemento da tenere in considerazione è il potenziale grado di sfruttamento cui potrebbe essere soggetto questo importante tributo, e quindi i margini di manovrabilità assicurati alle regioni. L'incidenza dell'addizionale sulla propria base imponibile teorica si avvicina di più al suo limite teorico rispetto a quanto osservato per l'Irap, sicché il massimo scostamento tra gettito potenziale e effettivo al 2001, quello della Calabria con il 27.3 per cento, è inferiore al 47.8 per cento riscontrato nel caso dell'Irap (Molise).
- d) Un eventuale utilizzo dell'Irpef come risorsa compartecipata dovrebbe seguire lo schema utilizzato sino ad oggi per la ripartizione dell'Iva, prendendo a riferimento non tanto quanto effettivamente estratto nella regione, bensì l'ammontare potenziale riferibile ad ogni singola regione. Tale impostazione rispecchierebbe le caratteristiche di tributo compartecipato e non di tributo proprio delle regioni insite nell'Irpef. In questo modo, tra l'altro, si isolerebbero gli effetti sperequativi dovuti ad interventi a livello centrale sulla struttura dell'imposta, lasciando libero lo Stato di riformare il tributo senza creare distorsioni nelle gestioni locali. La possibilità di disegnare la compartecipazione in siffatta maniera poggia sull'introduzione di vincoli alle regioni nel modificare gli imponibili teorici (limite alle assunzioni nella PA) e su un maggiore coordinamento con le politiche statali di spesa.

Nella sezione successiva si illustrano alcuni aspetti essenziali che caratterizzano la struttura delle imposte italiane e la loro adattabilità ad un sistema federale. Adottando dei criteri di analisi che tengano conto del grado di omogeneità contenuto nella distribuzione delle risorse lungo il territorio nazionale, nonché della coerenza delle loro dinamiche rispetto ad un'ipotesi di devoluzione, si riscontra che:

- a) Dall'analisi delle basi imponibili potenziali emerge una chiara struttura duale del Paese, dinamicamente persistente e difficilmente conciliabile con l'attuale approccio federalista.

Processi asimmetrici e selettivi, basati sull'attribuzione di opportune basi imponibili alla gestione autonoma delle regioni sembrano auspicabili. In particolare, in un'ottica di devoluzione differenziata, sembra prefigurarsi un ruolo chiave per la base imponibile dell'Irpef, almeno dal punto di vista teorico/potenziale meno sperequata di altre risorse e dinamicamente coerente con un impiego locale.

- b) Sul versante dei tributi esistenti, l'applicazione di aliquote differenziate e problemi connessi alla gestione delle imposte tendono ad amplificare i fenomeni di disomogeneità delle distribuzioni regionali delle risorse. Si rilevano inoltre chiari elementi di incoerenza dinamica dei tributi devoluti con una struttura federale basata su principi di equità ed efficienza. Di fatto, nonostante il ridotto margine di autonomia finora concesso alle regioni, si evidenziano segnali di possibile instabilità ed erraticità del gettito manovrabile a livello locale. Nell'ipotesi di ampia devoluzione delle competenze di spesa da coprire con risorse autonome e di un'inversione della tendenza che ha visto delegare all'Amministrazione centrale la gestione dei tributi assegnati alle Regioni, il rischio di incontrollabilità del gettito diventa reale anche se per intervalli di tempo limitati e può compromettere gli equilibri di bilancio.
- c) Un'attribuzione massiccia, indistinta tra le regioni e non graduale delle competenze di spesa come quella prefigurata dalla riforma del Titolo V della Costituzione comporta l'insorgere di flussi perequativi difficili da gestire, anche utilizzando le risorse esistenti meglio distribuite lungo il territorio, cui non sembra poter dare soluzione una qualsiasi rivisitazione della formula di riparto orizzontale delle risorse. Il combinato disposto di risorse pro capite concentrate al Nord e spesa pro capite al Sud determina uno scenario di decentramento difficilmente conciliabile con la presenza di effettive autonomie locali, e perlopiù basato sul ripristino di ampi trasferimenti statali, riproponendo vizi e difetti della recente esperienza tedesca.
- d) La "frettolosità" osservata in ambito legislativo non è stata seguita da un parallelo sviluppo in ambito operativo. Tanto lo Stato, quanto le Regioni hanno mantenuto un approccio palesemente graduale, rispettivamente, nel concedere o nello sfruttare i seppur minimi spazi di autonomia concessi dal legislatore. Da un punto di vista qualitativo, infatti, sebbene il grado di manovrabilità delle imposte devolute fosse sufficientemente elevato dopo l'abolizione del vincolo di destinazione per Irap e addizionale Irpef, il congelamento delle aliquote disposto a decorrere dal 2003 ha quasi del tutto inibito l'autonomia delle Regioni. Dal punto di vista quantitativo, peraltro, la quota di risorse manovrabili sul totale necessario a finanziare la spesa devoluta rimane particolarmente esiguo, prefigurando nella sua attuale impostazione un federalismo fiscale largamente basato su forme più o meno esplicite di trasferimenti dal centro alla periferia.

Nella terza sezione, si fornisce una prima quantificazione dell'impatto della devoluzione di spese alle regioni, per data struttura delle risorse finanziarie disponibili, opportunamente corrette nel loro utilizzo. Ne emerge che:

- a) Il totale delle risorse per il 2001 è sufficientemente omogeneo, essendo il coefficiente di variazione dei livelli di gettito pro capite pari a 0.16. Inoltre si riducono ampiamente le disparità tra regioni estreme e, soprattutto, il divario Nord-Sud. Con questa formulazione, infatti, il rapporto tra dotazione iniziale della regione più ricca e quella più povera si attesta attorno al valore di 1.61, mentre il Nord risulta essere solo 1.42 volte più ricco del Sud. Rispetto ai criteri vigenti, l'entità dei residui fiscali si riduce di oltre 5 miliardi di euro. Inoltre, qualora venisse riconosciuto alle regioni un extra risorsa pari al gap riscontrato rispetto al

gettito potenziale dell'Irap e dell'addizionale Irpef, si otterrebbe un'ulteriore riduzione di circa 1.3 miliardi di euro delle somme da redistribuire orizzontalmente tra le regioni.

- b) Nel complesso, tuttavia, l'elemento rilevante è dato dall'ancora ampio ammontare dei residui fiscali che emerge dalle quantificazioni, circa 30 miliardi di euro, difficilmente gestibile con schemi di perequazione orizzontale. Più opportuna, in questo caso, sembrerebbe una fase sperimentale, in cui alle regioni più attrezzate, sia dal punto di vista delle risorse, sia dal punto di vista delle strutture organizzative, venissero demandate alcune competenze di spesa pienamente finanziabili con risorse proprie, mentre alle altre fossero garantiti trasferimenti verticali a copertura di spese che però rimarrebbero di competenza statale. Tale approccio potrebbe risultare più agevole nel governare la transizione verso un sistema pienamente federale, riducendo i rischi di pericolosi debordi dei conti pubblici dovuti al forte decentramento e nel contempo evitando forme di collasso nelle erogazioni per le regioni più deboli.
- c) Considerando l'evoluzione del totale delle risorse si evince una sostanziale stabilità dei tributi assegnati o compartecipati alle regioni e una significativa sincronia nelle dinamiche interregionali. Ciò anche per lo scarso peso rilevato dai tributi propri, che sono quelli più problematici da questo punto di vista. Di fatto, nonostante il basso peso di questi nell'attribuzione delle risorse che emerge dall'analisi, nella media nazionale oltre il 75 per cento delle risorse regionali sarebbero costituite da compartecipazioni, la loro maggiore dinamicità nelle regioni più autonome (ricche) e variabilità tra regioni comporta un peggioramento al 2007 nella distribuzione regionale delle risorse proprie a vantaggio delle zone più ricche, anche se il divario Nord-Sud rimane invariato. Un possibile incentivo per ottenere un risultato migliore a regime, potrebbe essere quello di coinvolgere le regioni meno virtuose nell'attività di accertamento e riscossione dei tributi e riconoscere loro durante la fase di transizione un coefficiente moltiplicativo per ogni decimo percentuale incrementale estratto dalla propria base imponibile teorica. Anche in questo caso, quindi, l'approccio consigliato sarebbe quello asimmetrico. L'elemento di rilevanza, comunque, è che, data l'entità della spesa devoluta, e viste le caratteristiche delle distribuzioni regionali delle risorse, si può individuare un limite massimo al peso dei tributi propri quantificabile intorno al 30 per cento del totale delle risorse coinvolte.

L'ultima sezione, infine, verifica la compatibilità delle recenti proposte di modifica del sistema fiscale statale con l'assetto federale del Paese. Almeno tre gli aspetti critici su cui ragionare:

- a) Con l'introduzione dell'Ire, le regioni più ricche, ovvero quelle con una distribuzione dei redditi imponibili maggiormente concentrati sulle classi più alte, subiranno una maggior perdita di gettito Ire (quello che dovrebbe essere utilizzato per la compartecipazione). L'introduzione dell'Ire, quindi, ha un impatto perequativo in termini di gettito complessivo, ovvero si riduce la disomogeneità di distribuzione del gettito tra le regioni. La perdita di gettito statale dovuta all'introduzione dell'Ire ammonta a circa il 20.4 per cento in aggregato, ma con perdite sopra il valore nazionale per le regioni più ricche (Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Trentino, Piemonte e Veneto) e inferiori per le regioni più povere (Calabria, Campania, Basilicata e Molise). In termini di omogeneità delle distribuzioni, come misurata dal coefficiente di variazione, il passaggio da Irpef a Ire ridurrebbe di circa 1.5 punti percentuali la distanza media tra le regioni, risultando coerente con la scelta dell'Irpef come tributo da compartecipare per finanziare le nuove spese devolute.

- b) Le regioni più povere, cioè quelle con una distribuzione dei redditi imponibili maggiormente concentrati sulle classi più basse, dovranno scontare, a parità di aliquote, un minor gettito derivante dall'addizionale. In sostanza, rispetto a quanto succede con il gettito erariale, con riferimento all'addizionale accade pressoché l'opposto. In termini assoluti il problema che si pone a regime per tutte le regioni non è secondario, vista l'importanza dell'addizionale come risorsa propria. Di fatto, sotto l'ipotesi teorica di computo completo della deduzione, il gettito di tale imposta si ridurrebbe di almeno il 30 per cento nel caso più favorevole (se si esclude il Lazio, dove la perdita si limiterebbe a circa il 29.4 per cento), con picchi di oltre il 40 per cento per Basilicata e Puglia. La riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, pertanto, tende a sperequare notevolmente lo strumento finanziario già a disposizione delle Regioni - l'addizionale regionale - innalzando il coefficiente di variazione della distribuzione regionale di tale tributo di circa 1.4 punti percentuali. Si tratta di variazioni significative nella valutazione delle risorse da attribuire in un'ottica di sviluppo di un sistema federale efficiente, giacché si potrebbero determinare discriminazioni tra le regioni sulla base di scelte prese dall'alto, che penalizzerebbero problematicamente alcune regioni a discapito di altre nella disponibilità delle risorse proprie.
- c) L'eliminazione dell'Irap genererebbe un sostanziale abbattimento di risorse proprie per le regioni, che si troverebbero ad operare in regime pressoché totale di compartecipazioni, viste le caratteristiche degli altri tributi. Ciò si risolverebbe, data la struttura più omogenea delle altre imposte qui considerate, in un miglioramento della distribuzione regionale del totale delle risorse attribuite alle regioni, in una riduzione della somma dei residui fiscali (e quindi della necessaria perequazione orizzontale), ma significherebbe anche ridurre al minimo il grado effettivo di autonomia delle regioni.

2. La struttura delle principali imposte regionali o regionalizzabili

La possibilità di esprimere giudizi circa la selezione di determinati tributi per il finanziamento della devoluzione di spesa, presuppone la conoscenza delle caratteristiche di tali risorse una volta espresse nella loro dimensione locale. Questo tipo d'informazione, tuttavia, non sempre è agevolmente disponibile in forma completa, anche per i tributi più importanti. Di fatto, lo stesso Governo si è premurato di istituire un'Alta Commissione per studiare il problema e predisporre un quadro dettagliato che sia funzionale alle scelte del legislatore. Nell'attesa che tali lavori giungano a compimento², in questa sezione si è tentato di ricostruire, integrando con stime le informazioni disponibili, la struttura regionale delle principali imposte, il cui gettito sia passibile di assoggettamento regionale. All'analisi descrittiva che emerge dall'applicazione della legislazione vigente, inoltre, si sono affiancate alcune elaborazioni in merito alle possibili applicazioni dei correttivi discussi nei paragrafi successivi, prefigurando scenari differenti rispetto a quelli strettamente prescritti dalle norme (essenzialmente il d.lgs 56/00). I tributi considerati sono, l'Irap, l'Irpef, l'Iva e l'Accisa sulle benzine.

² I lavori dell'Alta Commissione dovevano concludersi a ottobre del 2003, ma le scadenze sono state posticipate a tutto il 2004.

2.1 L'Irap

L'introduzione dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (Irap), oltre a realizzare nuovi criteri di tassazione delle attività d'impresa e di lavoro autonomo, costituisce il punto più avanzato del processo volto a rafforzare l'autonomia tributaria regionale, nell'ambito del più vasto disegno di federalismo fiscale. Esso, infatti, si configura come un "tributo proprio" regionale, soprattutto sotto il profilo dell'acquisizione del gettito³ e rappresenta una delle più significative fonti di entrata del bilancio regionale.

Ciò nonostante, tale tributo presenta ancora delle rigidità. Sul piano delle norme sostanziali il ruolo delle regioni è piuttosto limitato, in quanto la definizione del presupposto, dei soggetti passivi e della base imponibile è integralmente demandata alla legge istitutiva, senza lasciare spazio ad integrazioni a livello regionale. L'autonomia tributaria delle regioni si esercita, comunque, attraverso il potere di stabilire la misura dell'aliquota:

- è prevista la facoltà di aumentare l'aliquota base fino ad un massimo di un punto percentuale, a partire dal terzo anno di applicazione dell'imposta;
- è inoltre riconosciuta la facoltà di variare l'aliquota a seconda dei settori economici, in modo da realizzare una distribuzione del carico fiscale differenziata in relazione a valutazioni proporzionali ed a ragioni promozionali che inducono la regione a favorire un settore economico rispetto ad un altro.

Un ulteriore margine di autonomia attribuito alle regioni consiste nella facoltà loro riconosciuta di determinare la misura del credito d'imposta per le nuove iniziative produttive.

Molto più importante è, tuttavia, la sfera di autonomia di cui gli enti sono dotati riguardo alla fase procedimentale del tributo. Il decreto prevede, infatti, che le regioni a statuto ordinario possono disciplinare con propria legge le procedure applicative del tributo.

L'autonomia riguarda la previsione di obblighi contabili peculiari alla definizione dei poteri istruttori e delle regole di controllo, all'assetto organizzativo dell'attività di verifica e quindi all'individuazione di specifici organi di controllo. È, quindi, necessaria una revisione del sistema tributario delle regioni e delle strutture regionali ed interregionali, di fronte al nuovo ruolo di queste nella gestione dell'Irap e degli altri tributi di propria competenza.

In questo contesto, fondamentale appare il disposto che affida alle regioni che intendano avvalersene la facoltà di accertare il tributo e il conseguente potere di constatare le violazioni della disciplina dell'Irap.

Gli uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze possono comunque svolgere le attività di accertamento, oltre a quelle di liquidazione e riscossione, in base ad apposite convenzioni con le regioni, nei limiti in cui ciò è consentito dalla legislazione regionale.

Alle Regioni compete, quindi, la scelta delle modalità di gestione del tributo: in proprio, mediante affidamento in toto all'Amministrazione centrale, mediante convenzione che definisca i compiti dell'ente regionale e di quello degli uffici tributari.

³ Ma non nella definizione del tributo, come ha sottolineato la recente sentenza n.296 del 26 settembre 2003 della Corte Costituzionale.

È importante sottolineare, però, come la quasi totalità delle Regioni abbia optato per l'affidamento all'Amministrazione centrale della gestione del tributo, rinunciando a funzioni di primaria importanza nella definizione effettiva delle risorse a disposizione delle regioni e, quindi, nella conformazione dell'autonomia gestionale decentrata. Ciò impedisce di addivenire ad un giudizio univoco sull'effettivo grado di autonomia raggiungibile dalle regioni, essendo necessarie a tal fine informazioni, magari sotto forma di indicatori, che consentano di monitorare le quattro fasi in cui si articola la gestione tributaria:

- **per la fase di verifica:** grado di estensione dei controlli, quota di controlli con esito positivo, recupero d'imposta (ossia gettito complessivo assicurato dall'imposta);
- **per la fase di accertamento:** rapporto tra imposta accertata e imposta constatata, quota d'imposta definita senza contenzioso;
- **per la fase della riscossione:** imposta effettivamente riscossa e imposta recata dai ruoli, rapporto tra imposta riscossa e imposta constatata;
- **per la fase del contenzioso:** quota di imposta oggetto di contenzioso, durata media del contenzioso, rapporto tra imposta definita con contenzioso e imposta definita senza contenzioso.

La disponibilità di tali informazioni, purtroppo, è lungi dall'essere realizzata, rendendo monche le valutazioni circa la bontà dell'Irap come tributo regionale, visto che i dati di cui si dispone fanno riferimento a rilevazioni degli anni passati che non permettono di distinguere i singoli aspetti che caratterizzano la formazione del tributo. Ne consegue che, quanto esposto successivamente in termini di gettiti passati e futuri, basi imponibili teoriche ed effettive, deriva da elaborazioni su elementi empirici (tratti da Ministero delle Finanze, bilanci e provvedimenti normativi delle Regioni, Corte dei Conti) essenzialmente aggregati, sulla cui base vengono ricostruiti andamenti storici e prospettici dei gettiti regionali dell'Irap. Pertanto, parte delle considerazioni che ne verranno tratte potrebbero essere grandemente alterate da un mutamento qualitativo nella gestione del tributo, vista l'ampia difformità riscontrata tra le regioni in merito ai legami tra base imponibile teorica e gettito effettivo. Alla difficoltà incontrata nell'analisi dell'Irap concorre indubbiamente la novità del tributo, sicché buona parte dei dati "effettivi" su cui insistono le elaborazioni sono viziati dai problemi di applicazione del tributo, che spesso hanno condotto a variazioni di gettito da un anno all'altro non giustificabili da movimenti della base imponibile. Nonostante questi importanti caveat, tuttavia, un'analisi delle risorse destinate al finanziamento del federalismo non poteva prescindere dallo studio del principale tributo regionale.

2.1.1 Analisi storica dei gettiti regionali

Uno dei principali problemi che si incontrano nell'analisi dell'Irap è la scarsa e frammentata informazione disponibile, essendo le fonti, ancorché ufficiali, quasi sempre discordanti tra loro. Inoltre, anche quando i dati sono disponibili, essi sembrano risentire di sostanziali problemi di affidabilità, sicché una ricostruzione dei gettiti Irap per il passato, e a maggior ragione quella dei proventi futuri, deve essere sempre valutata con la massima accuratezza. Nella fattispecie, volendo considerare diversi aspetti inerenti le caratteristiche del tributo regionale, si è cercato di ricostruire i valori dei gettiti e delle basi imponibili su scala regionale, partendo dai dati più stabili e maggiormente coerenti con gli aggregati nazionali. Per tale motivo, nonostante la disponibilità

dei dati delle analisi delle dichiarazioni effettuate nel 1999 (Ministero delle Finanze), si è preferito fare riferimento ai dati più recenti sul gettito Irap estrapolati dai bilanci regionali e coerenti sia con le elaborazioni della Corte dei Conti, sia, in aggregato, con il dato nazionale. Infatti, i dati di fonte ministeriale relativi al 1999, non tenendo conto degli aggiustamenti per le imprese multi-impianto (l'imputazione regionale deriva esclusivamente dal luogo in cui viene presentata la dichiarazione), non concordano né con le altre fonti, né tantomeno con le evoluzioni della base teorica, potendosi rilevare per quell'anno anche significativi problemi di applicazione del tributo. A riprova di ciò, si può notare come per il 1999 le stime di gettito furono ampiamente disattese. Per far fronte a questo problema, la ricostruzione del passato è stata ottenuta ricavando la base imponibile effettiva dall'applicazione di coefficienti regionali di riparametrizzazione della base imponibile teorica, derivati dai dati sui gettiti regionali 2001 elaborati dalla Rgs e scomposti nelle componenti di Irap pubblica e privata (in Buglione e Maré 2003). Applicando gli stessi coefficienti ottenuti per il 2001 agli altri anni per cui si disponevano i dati sulla base teorica regionale (1995-2001) sono stati calcolati i gettiti Irap regionali per il quadriennio 1998-2001, verificando che essi tendono a coincidere sia con le informazioni disponibili a livello regionale, sia con il dato nazionale. A risultati leggermente migliori, peraltro, si perviene ricostruendo econometricamente i gettiti a partire dai dati settoriali sulle basi imponibili. Tuttavia la maggior raffinatezza di tale criterio svanisce in chiave prospettica, quando le proiezioni sulle basi imponibili settoriali (e ripartite regionalmente) tendono ad essere meno affidabili. Pertanto, per coerenza tra passato e futuro, si è preferito utilizzare il primo approccio. Nella tabella 4A vengono riportati i principali risultati di tale elaborazione sull'Irap e messi a confronto con i dati accreditati come effettivi. Come si può osservare, le differenze riguardano essenzialmente l'anomalia dei dati riferiti al 1999, restando valide le assunzioni secondo cui:

- il gettito pro capite Irap storico è distribuito tra le regioni in maniera non uniforme, essendo il coefficiente di variazione sempre superiore a 0.34. Inoltre, nel corso del quadriennio non sembrano essersi verificati grossi fenomeni di convergenza tra le regioni, se non per una più omogenea applicazione del tributo. Di fatto, in tutto l'arco temporale trascorso, la regione più ricca continua ad avere un gettito pro capite tre volte superiore a quello della regione più povera. Rapporto che si mantiene superiore a 2 nel confronto Nord-Sud ;
- nel periodo considerato, l'Irap ha mostrato un'evoluzione alquanto instabile ed eterogenea tra le regioni per effetto, tuttavia, dei problemi di applicazione del tributo insorti soprattutto nel biennio 1998-99. A regime, e come ricavabile dai dati 2000-01, la volatilità intertemporale e interregionale tende ad attenuarsi notevolmente⁴.

Senza entrare nel merito dell'opportunità di utilizzare o meno l'Irap come risorsa regionale, l'analisi dei gettiti storici suggerisce di evitare la scelta di un singolo anno come riferimento per le elaborazioni sul possibile schema di autonomie finanziarie regionali, specie quelli del primo biennio di applicazione dell'Irap. Inoltre, la mancanza di dati dettagliati per gli anni in cui il tributo sembra essersi stabilizzato non consente di valutare appieno, se non in termini teorici (come svolto alla fine di questo paragrafo), i margini di convergenza, dovuti a un migliore "utilizzo" delle basi imponibili, che si potranno esplicitare in futuro. Elementi più certi che emergono dal passato, nonostante la scarsità e bassa attendibilità delle informazioni disponibili, sono invece la buona dinamica del gettito e la sua tenuta anche in fasi economiche avverse.

⁴ Per i dettagli circa i coefficienti utilizzati si veda par. 3.2 in questo capitolo.

Nella media nazionale, a prescindere dalle fonti utilizzate, il gettito Irap è cresciuto nel quadriennio in oggetto di circa il 13 per cento (cumulato), in linea con l'evoluzione fatta osservare dal Pil monetario. Inoltre, anche dallo spaccato regionale si evince una sostanziale stabilità del gettito in quota al prodotto, nonché una sufficiente omogeneità dell'incidenza dell'Irap sul Pil nel biennio 2000-01, segnale questo di una possibile uniformazione nell'applicazione del tributo lungo il territorio nazionale, dopo il periodo iniziale di introduzione. Di fatto, se si eccipisce il 1999, la quota del gettito Irap sulla proxy della base imponibile teorica – il valore aggiunto – ha manifestato un elevato grado di omogeneità tra le regioni. Si tratta di un'informazione non secondaria nel momento in cui si dovranno selezionare le risorse per finanziare le spese devolute, in quanto si può presupporre che su questo fronte, anche in futuro, la variabile chiave nel determinare le differenze interregionali nella dotazione di risorse pro capite sarà la crescita economica. Difficile immaginare, quindi, variazioni sostanziali dei gettiti pro capite (a parità di aliquota) indotti da una maggiore efficienza nella gestione del tributo, senza che intercorrano allargamenti della base imponibile (maggiore espansione dell'attività produttiva nelle regioni con un minor gettito pro capite). Per avere una misura indicativa del differente "potere finanziario" attribuito alle regioni con l'Irap, ovvero le potenzialità della risorsa assegnata rispetto alle esigenze di spesa, si può calcolare un indicatore che chiameremo "gap incolmabile"⁵. Il gap incolmabile di ogni regione misura la differenza percentuale tra il valore del gettito potenziale pro capite di ciascuna regione e quello nazionale. Il gettito potenziale pro capite viene ottenuto standardizzando i valori regionali a quello effettivo della regione con un più elevato rapporto gettito/base imponibile. Considerando l'anno 2001, quando la regione con la più alta incidenza del gettito Irap sul valore aggiunto era la Lombardia con un valore del 3.14 per cento, si applica la stessa quota di gettito sulle basi imponibili teoriche regionali, ottenendo dei valori di gettito potenziale pro capite. In sostanza, per valutare il grado di autonomia attribuito alle regioni non si guarda esclusivamente a quanto storicamente accertato, ma si tiene conto del potenziale ad esse assegnato, ovvero le basi imponibili teoriche individuate regionalmente. Come si può osservare dall'ultima colonna della tabella 4A, le differenze tra regioni tendono a permanere elevate anche ipotizzando un grado di sfruttamento del tributo uguale in tutto il territorio nazionale. In particolare, pur riducendosi il divario rispetto ai dati effettivi, il gettito pro capite potenziale della regione più ricca (Lombardia) sarebbe ancora più di due volte maggiore di quella più povera (Calabria), mentre la distanza tra Nord e Sud del Paese si contrarrebbe solo marginalmente. Il gap incolmabile di alcune regioni come Calabria, Puglia, Campania e Sicilia, ricavabile dall'ultima colonna della tabella 4A come differenza percentuale di ciascun valore regionale dalla media nazionale (posta uguale a 100), evidenzerebbe situazioni di forte e persistente sperequazione nell'attribuzione delle risorse rispetto alle regioni del Nord. Ipotizzando, infatti, una distribuzione uniforme della spesa devoluta (pari a 100, in termini pro capite per tutte le regioni), le prime sarebbero costrette ad innalzare il gettito di oltre il 35 per cento per ottenere il pareggio di bilancio, mentre regioni come la Lombardia e il Trentino potrebbero permettersi riduzioni dello stesso importo (ciò equivarrebbe pressappoco ad un differenziale dell'aliquota formale di 3 punti percentuali tra i due gruppi di regioni). Permane quindi il problema di fondo nel ridisegno dell'assetto istituzionale del Paese, ovvero l'esistenza di un'economia duale, la cui risoluzione, anche se in termini prospettici, non può che anticipare, o comunque indirizzare, le scelte del legislatore in merito all'attribuzione delle risorse

⁵ Tale tassonomia serve a distinguere dal concetto di capacità fiscale, utilizzato con riferimento al meccanismo di perequazione previsto a regime dal D.lgs. 56/00.

che rendano autonome le regioni. In questi termini, e come mostrato in seguito, sebbene la base imponibile dell'Irap presenti dei margini di convergenza, occorre predisporre un set di strumenti e di risorse che siano in grado, da un lato di accelerare la crescita nelle regioni meno dotate, dall'altro, di sopperire alle carenze finanziarie di quest'ultime durante la transizione.

2.1.2 Stima delle basi imponibili e dei gettiti nel periodo 2002-2007

Sulla base degli elementi sopra delineati si è tentato di costruire una proiezione dei gettiti regionali Irap, in modo da evidenziare i tratti salienti del tributo una volta che questo, assieme al disegno federalista, sia entrato a regime (anche se parzialmente, per quanto riguarda l'assetto federale, per il quale è previsto un periodo di transizione di circa 10 anni). L'intervallo scelto è quello dei cinque anni, essendo molto diluita la significatività delle previsioni oltre questo lasso di tempo. La metodologia adottata per la stima del gettito Irap (così come per gli altri tributi in seguito) negli anni 2002-07 è quella dell'estrapolazione dei trend regionali delle basi imponibili teoriche, corrette per un coefficiente regionale basato sui dati dell'anno 2001, cui viene applicata l'aliquota di riferimento secondo la legislazione vigente. I trend regionali degli imponibili teorici vengono calcolati sulla base del comportamento di ogni singola variabile a livello regionale (quota sul totale nazionale) negli ultimi 7 anni (periodo 1995-2001, secondo i dati disponibili di fonte Istat) e proiettati avanti secondo la previsione ref. con riferimento agli aggregati nazionali. Si tratta quindi di una ripartizione regionale delle previsioni nazionali, aggiustata per tenere conto degli andamenti differenziati osservati su base locale. Nel caso dell'Irap, le stime di gettito sono ottenute per somma delle componenti che formano il tributo: imposta di pertinenza pubblica e quella versata dal settore privato. Inoltre, esse incorporano eventuali modifiche introdotte a livello regionale circa la struttura delle aliquote, sebbene il grado di dettaglio non raggiunga eventuali provvedimenti di sgravio per singole categorie economiche⁶ (in molte regioni, ad esempio, sono state introdotte forme di esenzione più o meno parziali per le Onlus).

L'introduzione di innovazioni non omogenee tra le regioni circa la struttura del tributo tende a caratterizzare buona parte delle proiezioni, evidenziando quali potrebbero essere gli scenari determinati dalla gestione autonoma di una risorsa con le peculiarità dell'Irap. Sotto il profilo della distribuzione regionale dei livelli di gettito pro capite, l'applicazione di aliquote differenziate tra le regioni compensa la tendenziale (ma lieve) convergenza delle basi imponibili, sicché il coefficiente di variazione rimane pressoché immutato a 0.34 (tabella 4B). Anche le distanze tra regione ricca e quella povera, così come quella tra Nord e Sud del Paese, si stabilizzano su valori dei rapporti superiori, rispettivamente, a 3 e a 2, denotando inequivocabilmente il perdurare di una sostanziale eterogeneità nella dotazione di risorse assegnate alle regioni. Dal punto di vista dinamico, invece, si riduce la variabilità intertemporale del gettito e quella interregionale, una volta esauriti gli effetti scalino generati dalle variazioni di aliquote nel periodo 2002-03. Ciò non toglie, tuttavia, che anche in futuro si registrino variazioni regionali della legislazione in materia di Irap tali da rendere altamente instabile e asincrono il gettito derivante da questa imposta. Infine, per quanto riguarda il grado di "sfruttamento" del tributo, data l'ipotesi di coefficiente fisso regionale per la determinazione della base imponibile effettiva

⁶ La cui legittimità, peraltro, è stata messa in discussione dalla citata sentenza n.296 della Corte Costituzionale.

rispetto alla teorica, l'incidenza del gettito rispetto alla base imponibile potenziale rimane immutato per ogni regione a meno di variazioni delle aliquote. Considerando la legislazione vigente a livello regionale, la regione più "virtuosa" rimane ancora la Lombardia con un'incidenza del 3.36 per cento, che diviene anche il parametro su cui calcolare il gap "incolmabile" come definito sopra e il livello di gettito pro capite che le regioni potrebbero estrarre dalle rispettive basi imponibili. Anche nel 2007, le distanze tra le regioni tenderebbero a ridursi, ma solo marginalmente, rispecchiando l'andamento delle basi imponibili teoriche, più omogeneamente distribuite. Tuttavia, il gettito pro capite della Calabria resterebbe pari alla metà di quello della Lombardia, così come quello dell'intero Mezzogiorno rispetto al Nord. L'ultima colonna della tabella 4B, invece, mostra gli incrementi dei livelli di gettito pro capite cui le regioni potrebbero pervenire se sfruttassero appieno⁷ le loro risorse e che saranno utilizzati in seguito per le simulazioni sulla copertura dei fabbisogni regionali. Come si può vedere, per alcune regioni esisterebbe la possibilità teorica di innalzare, a parità di aliquota vigente, il gettito di oltre il 50 per cento (Molise, Calabria, Puglia), lasciando emergere dei margini di miglioramento nella gestione del tributo non trascurabili nella definizione delle risorse da assegnare alle regioni.

2.2 L'Iva

Nella sua attuale conformazione, la compartecipazione al gettito Iva si configura come la seconda maggiore fonte di reddito autonomo, sebbene il suo utilizzo sia sostanzialmente vincolato. Nell'analisi di tale risorsa, peraltro, bisogna tenere presente che essa non è, se non in una piccolissima parte (e peraltro in via teorica), manovrabile dalla Regione, in quanto sia le aliquote che i soggetti d'imposta, sia le aliquote di compartecipazione sono determinate a livello centrale. La Regione, infatti, partecipa al gettito Iva nazionale pro quota sulla parte compartecipata destinata alle regioni, dove tale quota è determinata dalla media dei consumi interni delle famiglie dell'ultimo triennio, a partire dall'ultimo dato Istat disponibile. Ciò determina per la Regione la possibilità di incrementare la sua dotazione Iva, predisponendo politiche espansive sul fronte dei consumi, anche se l'effetto di tali interventi dovrebbe essere trascurabile, visto anche il lag temporale che separa la distribuzione del gettito dalla formazione della base di ripartizione.

In sostanza, quindi, la compartecipazione all'Iva è, come asserito in seguito, assimilabile ad un trasferimento con vincolo di destinazione e, come tale, non cruciale nella scelta delle risorse da attribuire alle regioni per il finanziamento delle spese devolute. Per questa ragione, parte degli indicatori analizzati in precedenza con riferimento all'Irap perde di rilevanza una volta applicata all'Iva. Tuttavia, per le sue caratteristiche di omogeneità nella distribuzione e stabilità del tributo, nonché di parziale corrispondenza della formazione del gettito con il territorio (si veda il paragrafo 3.1), l'Iva ripartita regionalmente secondo i consumi costituisce un'importante fonte cui attingere per scopi riequilibrativi, così come già accade per il comparto sanitario regionale. In quanto segue, inoltre, viene analizzata una ristrutturazione del meccanismo di attribuzione

⁷ Ovviamente, l'ipotesi che tutte le regioni possano addivenire ad un'incidenza pari a quella della Lombardia è prettamente teorica, essendo molto probabile l'esistenza di altri fattori qui non considerati in grado di determinare simili differenze (es. una distribuzione asimmetrica delle detrazioni consentite dalla legge).

alle regioni del gettito nazionale che, pur conservando il criterio di ripartizione secondo i consumi locali, in osservanza al principio secondo cui l'Iva viene estratta dai consumatori, propone una equalizzazione *ab origine* dei gettiti pro capite regionali utilizzando aliquote di compartecipazione differenziate tra le regioni. In sostanza, date le caratteristiche del tributo, si prescrive un criterio di ripartizione secondo il modello perequativo canadese che, come si vedrà, riduce le necessità di perequazione orizzontale tra le regioni e migliora la struttura degli incentivi delle regioni meno virtuose durante la fase di transizione.

2.2.1 Analisi dei gettiti regionali nel periodo 1998-2007

Il gettito storico regionale Iva⁸ è calcolato sulla base delle informazioni riguardanti gli incassi Iva a livello nazionale e la media triennale dei consumi regionali rilevati dall'Istat (in genere disponibile con due anni di ritardo). Ipotizzando che il criterio della ripartizione secondo i consumi valga anche in futuro (per un possibile utilizzo dell'Iva come risorsa propria delle regioni si veda la descrizione del modello "Vivat" effettuata in altra parte di questa ricerca), questi possono essere intesi come base imponibile del tributo regionale così strutturato, e sotto quest'aspetto verranno analizzati. Un aspetto da sottolineare, peraltro, prima di analizzare le caratteristiche dell'Iva come risorsa regionale, è quello della separazione di competenze nella gestione del tributo tra Stato e Regioni. A differenza di quanto detto per l'Irap, in questo caso non è possibile immaginare, almeno nell'attuale configurazione, un ruolo delle Regioni nell'estrazione di maggior gettito dalle basi imponibili teoriche regionali, in quanto queste non sono neanche determinate. I consumi, infatti, costituiscono solo un riferimento per la ripartizione e non esistono rilevazioni sul gettito regionale dell'Iva a cui sia possibile associare basi imponibili. Pertanto, non è possibile calcolare effettivamente quale sia la distanza tra base imponibile teorica ed effettiva a livello regionale, nonché la cosiddetta produttività del tributo (sul territorio nazionale, alcuni studi quantificano in poco meno del 50 per cento il grado di sfruttamento della base imponibile, il residuo essendo in larga parte evasione)⁹, anche se è opportuno considerare, almeno dal punto di vista qualitativo, le potenzialità insite in un maggior sfruttamento del tributo che potrebbe riversarsi alle regioni.

Per quanto riguarda la metodologia di stima, la proiezione del gettito Iva su base regionale per il periodo 2002-07 è ottenuta calcolando, da un lato l'andamento dei consumi riferiti all'intero territorio nazionale (previsioni ref.), dall'altro quello del gettito Iva nazionale (previsioni di finanza pubblica ref.). Successivamente, la ripartizione regionale avviene, come nel caso dell'Irap, proiettando i consumi regionali secondo l'evoluzione nazionale, ma correggendo per i trend osservati nella dinamica delle quote regionali rispetto all'aggregato nazionale. I risultati principali sono sintetizzati nella figura 4.1, ove si mostra come da un lato il gettito pro capite dell'Iva esibisca un trend sufficientemente stabile e positivo nel tempo, assicurando alle regioni

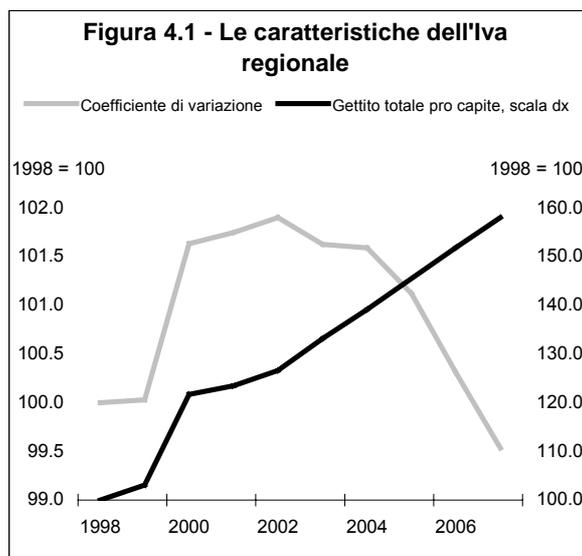
⁸ Sebbene la compartecipazione Iva riguardi, nella fase attuale, esclusivamente le Regioni a statuto ordinario, in questa sede si è esteso il criterio di ripartizione a tutte le regioni. Pertanto, anche il gettito nazionale di riferimento viene considerato al lordo dei trasferimenti concessi alle regioni a statuto speciale (ma al netto degli esborsi Ue).

⁹ In alcuni studi, la base imponibile potenziale dell'Iva sono i consumi, e il gettito teorico è dato dall'applicazione dell'aliquota Iva corrispondente a ciascuna categoria economica. Si veda Oecd, 1999, "Taxing power of state and local government".

una risorsa alquanto solida per il finanziamento di spese caratterizzate da una discreta dinamicità; dall'altro che nel corso del tempo, la distribuzione regionale della ripartizione del gettito tende ad essere più omogenea, per effetto della debole convergenza osservata nei sentieri di crescita dei consumi delle famiglie.

Nella tabella 4C invece, si mostra una possibile alternativa alla semplice ripartizione secondo i consumi del gettito Iva, introducendo una correzione *una tantum* sulle aliquote di compartecipazione che renda uguale il gettito pro capite tra le regioni nell'anno preso a riferimento per il lancio del federalismo (il 2001). Per gli anni successivi, la ripartizione continua ad

avvenire sulla base dei consumi interni delle famiglie, ma applicandovi la correzione di riequilibrio stabilita nell'anno iniziale. In questo modo, la dinamica del gettito (ripartito) regionale risulta attenuata per le regioni con livelli dei consumi più alti della media nazionale e accelerata per quelle con una dotazione iniziale inferiore. Tale operazione si giustifica per tre ragioni. Innanzitutto, come già anticipato, si limita il ricorso alla perequazione orizzontale, non sempre politicamente e tecnicamente fattibile, specie quando caratterizzata da grossi volumi di trasferimenti. Secondo, fissando una volta per tutte il sistema di compartecipazione, ed eliminando la contrattazione, si migliora la struttura degli incentivi per la gestione della spesa regionale, dovendo questa essere calibrata su risorse note, ingenti e stabili nel tempo. In pratica, con questo criterio di ripartizione dell'Iva si introduce sin dall'inizio un riferimento alle capacità fiscali delle regioni. Infine, considerando le caratteristiche di "tenuta" dell'Iva, una maggiore e costante attribuzione di risorse alle regioni più svantaggiate costituisce una misura efficiente di riequilibrio dinamico tra i sistemi economici del Nord e Sud del Paese. Difatti, come si può vedere nella penultima riga della tabella 4C, il rapporto Nord-Sud decresce più velocemente con le aliquote differenziate rispetto all'ipotesi di aliquota comune, anche se il differenziale di velocità accordato alle regioni più povere non è ampio, limitando così fenomeni distorsivi nella gestione della spesa dovuti ad una dotazione di risorse superiore a quanto effettivamente generato nel territorio.



2.3 L'addizionale Irpef

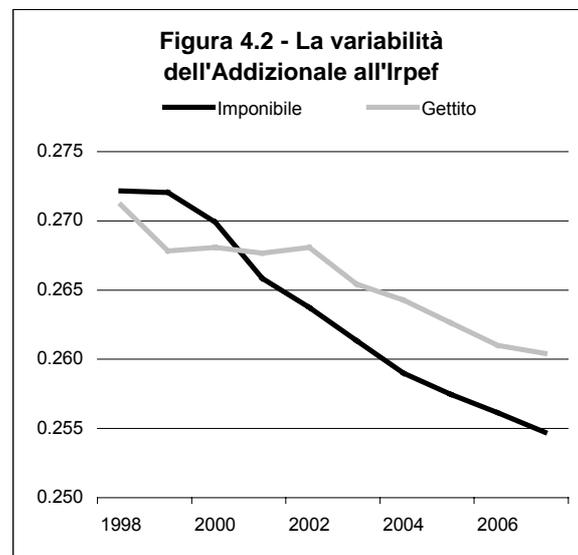
L'addizionale regionale all'Irpef costituisce una delle fonti più importanti, anche se non dal punto di vista numerico sino ad ora, cui attingere per il finanziamento della spesa locale. Poiché è determinata applicando l'aliquota, fissata dalla regione in cui il contribuente ha il domicilio fiscale, al reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (dal 2003 anche alle altre categorie di contribuenti assoggettati alla nuova Ire), l'addizionale si configura come un vero tributo proprio delle regioni. Sebbene, infatti, non sia data facoltà alle Regioni di intervenire nella determinazione della base imponibile, il grado di manovra consentito

sull'aliquota è tale da lasciar presupporre un ruolo prioritario di questa forma di tributo in futuro. Nella sua prima applicazione, l'aliquota è stata fissata allo 0.5 per cento e successivamente allo 0.9 per cento, con un'uguale riduzione dell'aliquota erariale che ne determinava la caratteristica di una compartecipazione. Dal 2002, però, ogni regione ha la possibilità di aumentare in via discrezionale l'aliquota fino all'1.4 per cento, senza che questa venga compensata da una pari riduzione dell'aliquota statale (il prelievo è aggiuntivo). Pertanto, a partire dal 2002 le Regioni dispongono potenzialmente di un tributo autonomo e differenziato lungo il territorio nazionale nonché rispetto alla legislazione statale (anche se il Governo è intervenuto congelando tale facoltà per il 2003 e il 2004). L'unica cosa che rimane immutata è la base imponibile di riferimento, anche se alcune innovazioni sono intervenute con la riforma del sistema fiscale statale, e in particolare con l'introduzione del primo modulo dell'Ire, la nuova imposta sul reddito che andrà a sostituire l'Irpef (vedi paragrafo 5). In quanto segue, non si terrà conto della scomposizione della componente regionale da quella statale nella definizione dell'addizionale, valendo il presupposto che questa sia a tutti gli effetti da considerare come un'imposta proporzionale sul reddito, con aliquota variabile da regione a regione da un minimo di 0.9 ad un massimo dell'1.4 per cento.

2.3.1 Analisi dei gettiti regionali nel periodo 2002-2007

La base imponibile dell'addizionale Irpef coincide con quella dell'Irpef, cui si rinvia per la metodologia di stima, con esclusivo riferimento alla componente ad imposta positiva, valendo il disposto secondo cui l'addizionale non è dovuta se non lo è il tributo erariale. Occorre peraltro rilevare che, nell'attribuzione del gettito alle regioni, la base imponibile di riferimento è quella formatasi due anni prima, sicché, quando si confrontano basi imponibili e gettito dell'addizionale entrambi in termini pro capite, queste non necessariamente sono identiche, nonostante la proporzionalità del tributo, variando nel frattempo la popolazione. Come illustrato successivamente, la principale peculiarità dell'addizionale è quella di introdurre una significativa variabilità negli andamenti dei tributi propri delle e tra le regioni, a seguito dell'ampiezza della base imponibile colpita e del relativo grado di manovrabilità concesso agli enti decentrati. A parità di cose, infatti, ciascuna regione può aumentare il proprio gettito Irpef del 55.6 per cento.

Viceversa, il gettito dell'addizionale presenta il grande pregio di essere distribuito, anche in prospettiva, in modo abbastanza omogeneo tra le regioni, essendo il coefficiente di variazione visto scendere dallo 0.27 allo 0.26, nonostante tra il 2002 e il 2003 siano previsti interventi differenziati a livello regionale sulla struttura delle aliquote. Come si può vedere dalla figura 4.2, infatti, nel biennio 2002-03 si viene a formare un sensibile scollamento tra il coefficiente di variazione dell'addizionale e quello della sua base imponibile, che invece tende a distribuirsi più omogeneamente.



Un altro elemento da tenere in considerazione, così come fatto per l'Irap, è il potenziale grado di sfruttamento cui potrebbe essere soggetto questo importante tributo, e quindi i margini di manovrabilità assicurati alle regioni. Come si può vedere dalla tabella 4D, l'incidenza dell'addizionale sulla propria base imponibile teorica (per i dettagli su come questa sia stata costruita si veda paragrafo successivo) si avvicina di più al suo limite teorico rispetto a quanto osservato per l'Irap, sicché il massimo scostamento tra gettito potenziale e effettivo al 2001, quello della Calabria con il 27.3 per cento, è inferiore al 47.8 per cento riscontrato nel caso dell'Irap (Molise). Di fatto, la distribuzione del gettito dell'addizionale in quota alla base imponibile teorica presenta un coefficiente di variazione, sempre al 2001, pari a 0.07, mentre la corrispondente misura per l'Irap ammontava a 0.11. In termini prospettici, però, l'introduzione di variazioni legislative non coordinate fa crescere la disomogeneità della distribuzione del gettito dell'addizionale e genera un maggior potenziale per le regioni più svantaggiate. In particolare, per la Calabria esisterebbe un margine di accrescimento del gettito pro capite del 44.7 per cento per l'anno 2007. Tuttavia, il gap "incolmabile" per tale regione, così come per Campania, Sicilia e Puglia, rimarrebbe superiore al 27 per cento rispetto alla media nazionale. Di fatto, il gettito pro capite del Nord supera in ogni caso quello del Sud di 1.5 volte, mentre quello della regione più ricca è oltre 1.7 volte quello della regione più povera. Ancora una volta, quindi, si evidenziano enormi problemi di equità ed efficienza nell'attribuzione di risorse proprie alle regioni, specie se si considerano anche gli aspetti qualitativi insiti nel decentramento, di cui si terrà conto nelle formulazione delle considerazioni finali in merito alla scelta dei tributi da devolvere.

2.4 L'Irpef

L'analisi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche sembrerebbe a prima vista inopportuna nell'ambito dello studio delle risorse regionali, essendo questo tributo fino ad oggi totalmente estraneo al processo federalista. Tuttavia, in prospettiva del forte decentramento di spese prescritto dalla riforma del Titolo V (e successive), sembra inevitabile in futuro un coinvolgimento di tale imposta, la più grande nel panorama fiscale italiano, come risorsa principale per il finanziamento delle spese regionali. L'utilizzo dell'Irpef come risorsa per il federalismo, sebbene già in piccolissima parte effettuato con la concessione di una partecipazione all'imponibile, incontra però alcuni ostacoli non secondari. In primo luogo, l'attribuzione alle regioni di tale tributo contrasterebbe con le finalità di redistribuzione del reddito che ad esso vengono riconosciute, per via della progressività che lo caratterizza, e che rientrerebbero nella sfera di competenza dello Stato centrale. Assegnare alle regioni la gestione in autonomia dell'Irpef, di fatto, priverebbe lo Stato del suo più importante strumento per perseguire politiche di distribuzione del reddito, sebbene questa funzione non sembrerebbe mantenere la stessa rilevanza degli anni scorsi con l'introduzione a regime della nuova Ire¹⁰. Un problema di ordine tecnico, invece, riguarda la difficoltà che le regioni incontrerebbero nel controllare le proprie basi imponibili. Se per piccole differenze di aliquote tra regioni è possibile

¹⁰ La legge delega sulla riforma dell'Irpef prevede due sole aliquote, 23 e 33 per cento, ma la seconda riguarda solo i redditi sopra i 100000 euro. Di fatto, a regime si tratterebbe di un'imposta proporzionale ad un'aliquota. La progressività sarebbe recuperata con l'esistenza di deduzioni modulari, ma solo in parte rispetto all'Irpef attuale. Si veda Congiuntura.irs (2002) e Baldini-Bosi (2002).

immaginare una sostanziale indifferenza nei comportamenti dei residenti, non è improbabile che a fronte di ampie divaricazioni lungo il territorio delle imposte sul reddito delle persone fisiche, queste reagiscano trasferendosi nelle regioni con la più bassa pressione fiscale. Si tratta di un'evenienza direttamente legata all'esistenza di forti difformità nella distribuzione del gettito Irpef pro capite che caratterizzano l'esperienza italiana (il gettito pro capite della Lombardia è più del doppio di quello della Calabria). Pertanto, qualora si optasse per un trasferimento dell'Irpef alle regioni, questo dovrebbe essere di portata inferiore al gettito totale. Ma se questa fosse la soluzione, emergerebbero due Irpef, una regionale e una statale, con ovvi problemi di coordinamento nella gestione del tributo. Per quanto detto¹¹, nelle valutazioni che seguono si prende in considerazione l'Irpef come risorsa da compartecipare, analizzandone le principali caratteristiche che essa presenta a livello regionale.

2.4.1 Stima delle basi imponibili e analisi dei gettiti regionali nel periodo 1995-2007

L'analisi dei gettiti regionali dell'Irpef comporta una ricostruzione della distribuzione regionale dell'Irpef ottenuta per composizione dei vari elementi disponibili. In primo luogo, si è proceduto alla costruzione della base imponibile teorica del tributo, considerando le componenti principali nella formazione del reddito: redditi da lavoro dipendente, autonomo e prestazioni sociali in denaro. Utilizzando i dati regionali Istat per il periodo 1995-2001 (2000-01 per le prestazioni sociali) e replicando la procedura adoperata in precedenza per proiettare in avanti le basi imponibili dell'Irap e dell'Iva, si è pervenuti all'identificazione dell'imponibile teorico per l'intero periodo considerato¹². Successivamente, attingendo ai dati del Ministero delle Finanze sulle dichiarazioni Irpef per gli anni d'imposta 1998-99, in cui sono contenuti gli elementi di formazione delle basi imponibili Irpef a livello regionale, si sono ottenuti i coefficienti di correzione per il passaggio da base teorica a base effettiva. Una volta ricostruite le basi imponibili, il passaggio alla determinazione dei gettiti ha richiesto l'elaborazione di un'aliquota media per ciascuna regione, ottenuta con l'ausilio dei dati regionali sulla distribuzione dell'imponibile per classi di reddito e corretta per le variazioni occorse o previste nella legislazione vigente (sgravi e modifiche nella struttura delle aliquote legali).

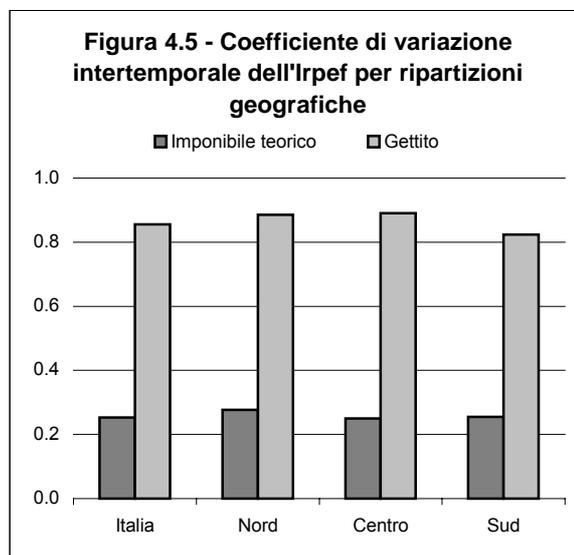
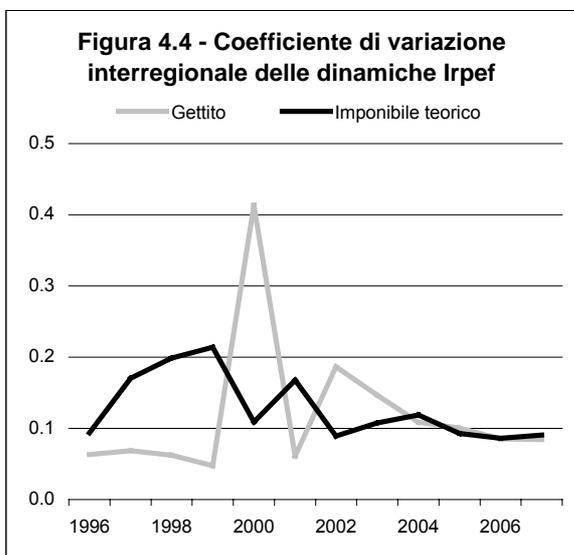
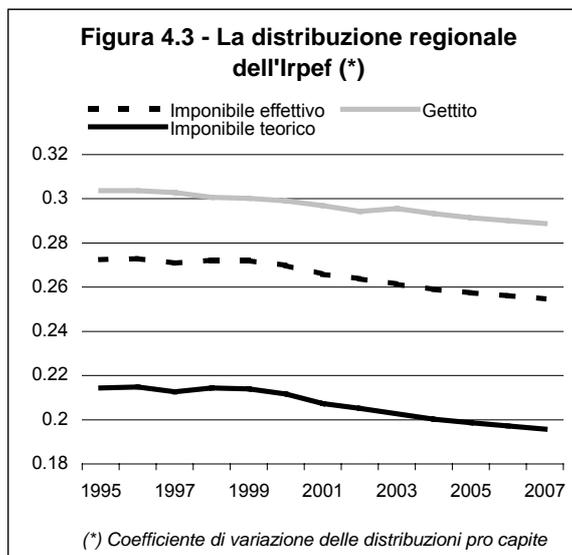
Sebbene l'approccio utilizzato per la stima dei gettiti e delle basi imponibili regionali non sia eccessivamente spinto dal punto di vista del dettaglio, esso consente di evidenziare i tratti salienti del principale tributo erariale nella sua scomposizione territoriale, fornendo uno spaccato storico e prospettico comunque coerente con il set informativo a disposizione. Nel valutare le più importanti caratteristiche dell'Irpef come risorsa da compartecipare, il primo elemento da mettere in risalto riguarda la diversa distribuzione lungo il territorio del gettito, della base imponibile effettiva e di quella teorica. Ciò è importante perché, in linea di principio, ciascuna di queste tre grandezze potrebbe essere utilizzata come riferimento per la ripartizione del gettito erariale.

Guardando la figura 4.3, si può osservare che la distribuzione della base imponibile teorica è quella più omogenea e con una velocità di convergenza maggiore rispetto alle altre due

¹¹ Ulteriori elementi che sconsigliano l'utilizzo dell'Irpef come tributo proprio sono elencati in Maré (1998) e Buglione e Maré (2003).

¹² I dati regionali sui redditi da lavoro autonomo sono stati stimati.

grandezze. Viceversa, il gettito risulta eterogeneamente distribuito e manifesta una bassa convergenza, entrambe caratteristiche dovute alla progressività del tributo, che colpisce quindi non uniformemente gli imponibili lungo il territorio, e alle modifiche della legislazione in materia di aliquote e sgravi. Anche dal punto di vista dinamico, la base imponibile teorica presenta elementi di superiorità come riferimento per la ripartizione, essendo più stabile e sincrona nell'evoluzione rispetto al gettito (la dinamica dell'imponibile effettivo è uguale a quella della base teorica per costruzione, figure 4.4 e 4.5). Nel confronto tra macro aree e tra regioni agli estremi della distribuzione il miglioramento che emerge nel passaggio da un criterio di ripartizione secondo il gettito regionale a quello basato sulle basi imponibili teoriche è netto. Se sotto il primo regime, il rapporto Nord-Sud è mai inferiore a 2 e quello tra regione più ricca e più povera sempre superiore a 2.4, prendendo come riferimento per la compartecipazione gli imponibili teorici, tali misure passano, rispettivamente, a 1.56 e 1.73.



Sulla base di tali presupposti quantitativi, pertanto, un'eventuale utilizzo dell'Irpef come risorsa compartecipata dovrebbe seguire lo schema utilizzato sino ad oggi (e non quello proposto in precedenza) per la ripartizione dell'Iva, prendendo a riferimento non tanto quanto effettivamente estratto nella regione, bensì l'ammontare potenziale riferibile ad ogni singola regione. D'altronde, tale impostazione rispecchierebbe le caratteristiche di tributo compartecipato e non di tributo proprio delle regioni insite nell'Irpef. In questo modo, tra l'altro, si isolerebbero gli effetti sperequativi dovuti ad interventi a livello centrale sulla struttura dell'imposta, lasciando libero lo Stato di riformare il tributo senza creare distorsioni nelle gestioni locali (per questo tipo di

problemi si veda il par. 5). Una compartecipazione all'Irpef così congegnata, tra l'altro, attribuisce al tributo una doppia funzione redistributiva, aggiungendosi a quella interpersonale quella regionale. Ovviamente, la possibilità di disegnare la compartecipazione in siffatta maniera poggia sull'introduzione di vincoli alle regioni nel modificare gli imponibili teorici (limite alle assunzioni nella PA) e su un maggiore coordinamento con le politiche statali di spesa. Quest'ultimo si renderebbe particolarmente importante, giacché con il criterio di ripartizione basato sugli imponibili teorici sussisterebbe un legame diretto tra dinamiche di spesa statale (pensionistica) e risorse regionali, e considerando che una grossa fetta dell'omogeneità riscontrata nell'imponibile teorico è dovuta all'intervento pubblico, che tende a riequilibrare le distorsioni reddituali presenti tra le regioni. Pertanto eventuali riforme volte a ridurre l'onere pensionistico o quello fiscale dovrebbero essere opportunamente valutate anche da un'ottica regionale, predisponendo, nel caso, forme di compensazione per le regioni maggiormente colpite dai provvedimenti (finanziate con i risparmi che ne scaturiscono).

2.5 La compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine

Alla Regioni è attribuita una quota di compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine per autotrazione relativamente ai consumi avvenuti sul proprio territorio. La misura dell'aliquota di compartecipazione è determinata, secondo le disposizioni del D.lgs. 56/2000, in somma fissa e corrisponde a 250 lire per litro erogato nel territorio della regione. In alcuni casi (Lombardia), inoltre, alla Regione è attribuita un'ulteriore compartecipazione all'accisa sulle benzine, relativamente all'incremento di consumi realizzati nell'ambito dei territori regionali dove è stato istituito il bonus per limitare gli approvvigionamenti oltre confine. Si tratta nel complesso di una quota consistente di gettito che, pur essendo di natura compartecipata, nella fattispecie lombarda ha subito per una sua componente un assoggettamento di tipo autonomo. Difatti, una parte del gettito dipende dall'incremento dei consumi che la Regione stessa riesce ad ottenere mediante la sua azione di disincentivo agli acquisti oltre frontiera, realizzati con concessione di sgravi ai residenti in prossimità della frontiera.

Nonostante questa importante eccezione, tuttavia, la compartecipazione al gettito dell'accisa sulle benzine non è considerabile come tributo proprio, giacché non prefigura alcun ruolo della Regione nella gestione della risorsa finanziaria in oggetto. Resta comunque il fatto che essa costituisce un'importante voce di entrata nei bilanci delle regioni e presenta una distribuzione tra le più omogenee nel complesso delle risorse regionali o regionalizzabili, sicché una sua valutazione si rende opportuna. Come si può vedere dalla tabella 4E, il gettito pro capite dell'accisa è abbastanza uniforme tra le regioni (un volta esclusa la Val d'Aosta) e le distanze tra Nord e Sud del Paese risultano alquanto attenuate. Tuttavia, l'elemento di maggior rilievo che riguarda questa forma di tributo è il suo decadimento nel tempo, dovuto alla riduzione generalizzata dei consumi attesa (e in parte già realizzatasi) nei prossimi anni. Secondo le stime contenute nel Bollettino petrolifero del Ministero delle attività produttive, utilizzati nella costruzione dei gettiti, i consumi nazionali sono visti decrescere nel triennio 2003-05 del 3 per cento l'anno, determinando al 2006 una caduta del gettito totale di circa 380 milioni di euro rispetto al 2001. In termini pro capite, pertanto, le regioni dovranno fare affidamento su valori medi ridotti di circa 7 euro per abitante che, sebbene non costituisca in valore assoluto una grandezza rilevante, relativamente ai bilanci regionali si pone come un ammanco da compensare e da includere nelle scelte del legislatore in materia di attribuzione delle risorse per il finanziamento della spesa devoluta.

3. Aspetti essenziali dell'imposizione locale

La disamina delle possibili risorse utilizzabili per l'attuazione del federalismo fiscale coinvolge una molteplicità di aspetti, che riguardano sia l'individuazione di risorse finanziarie adatte a consentire la devoluzione di spesa a livello decentrato, sia lo sviluppo a livello regionale di sistemi autonomi di gestione delle imposte. Da un lato, quindi, si rende opportuna un'analisi delle caratteristiche che siffatte risorse devono avere per rispettare determinati criteri di selezione, informati ai principi di equità ed efficienza nell'attribuzione agli enti decentrati delle risorse necessarie all'attuazione della riforma federalista. Dall'altro, occorre valutare la qualità di tali risorse da un'ottica regionale, analizzandone i presupposti che, almeno dal punto di vista teorico, un'imposta dovrebbe avere, in modo da individuare i requisiti necessari affinché i sistemi fiscali regionali che emergeranno dalla riforma siano coerenti con i dettami della dottrina fiscale.

Nel primo caso, si tratta di capire se esiste una corrispondenza tra i criteri ottimali di scelta delle risorse da destinare alle regioni e le caratteristiche di codeste grandezze, essendo il presupposto quello di assicurare alle regioni un ammontare di gettito pari alla spesa devoluta, essenzialmente riferibile alla regione stessa e non soggetto a variazioni che non siano riconducibili ad azioni di policy della Regione. Partendo dai principali tributi elevati a livello statale e da quelli regionali già esistenti, si cerca di delineare un quadro delle risorse potenzialmente utilizzabili per il soddisfacimento dei requisiti impliciti nella trasformazione federale, sia come introdotta dalla riforma del Titolo V della Costituzione, sia come attuabile in virtù del contesto esistente e delle prescrizioni teoriche in tema di federalismo. A tal fine, nei prossimi paragrafi verranno discussi alcuni aspetti essenziali che le risorse impiegate dovranno avere per configurarsi come tributi locali, evidenziandone le esigenze da rispettare e gli elementi critici connessi al trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, ovvero gli attributi qualitativi che i tributi regionali dovranno avere, si ritiene opportuno introdurre alcune considerazioni non meramente quantitative sui possibili sistemi fiscali regionali, tenendo conto di una serie di fenomeni connessi all'elevazione di tributi a livello regionale per finalità non esclusivamente di finanziamento delle spese devolute.

3.1 Qualità e manovrabilità delle risorse regionali

Il passaggio da un sistema centrale ad uno federale comporta l'inevitabile sostituzione dei trasferimenti statali con entrate proprie delle regioni, in virtù del principio di autonomia finanziaria che regola un corretto ed efficiente funzionamento di una struttura federale. Se tale mutamento è indubbio, così come verificato nei primi anni di applicazione del d. lgs. 56/00 (vedi capitolo 2), rimane in ogni caso aperto il giudizio sulla qualità delle entrate proprie assegnate dallo Stato alle Regioni.

Nella teoria del federalismo fiscale, infatti, le entrate proprie non sono giudicate tutte della stessa qualità. In linea generale, un'imposta locale ottimale presuppone che siano di

competenza del governo locale: la formulazione delle caratteristiche strutturali dell'imposta, la determinazione delle aliquote, la riscossione, la decisione sulla destinazione del gettito. In pratica, però, solo alcuni di questi requisiti sono presenti nelle imposte locali effettivamente applicate, sicché a seconda dei gradi di libertà assegnati all'ente locale nella gestione delle risorse si suole distinguere in:

- a) tributi propri: quando l'ente decentrato ha a disposizione una base imponibile specifica sulla quale può decidere autonomamente il livello e il tipo di tassazione;
- b) tributi propri basati su tributi nazionali: se l'ente decentrato ha la possibilità di tassare ulteriormente la stessa base imponibile di un'imposta nazionale (sovrimposta, o addizionale all'imponibile) o richiedere ai contribuenti una quota aggiuntiva di imposta basata sull'imposta nazionale (addizionale);
- c) compartecipazioni al gettito di tributi nazionali: assegnazione all'ente decentrato di una quota del gettito di un'imposta nazionale.

La classificazione proposta può essere poi complicata dal fatto che lo Stato può imporre, per ciascuna delle modalità indicate, importanti vincoli che possono riguardare:

- la definizione del tributo, restringendo la possibilità dell'ente decentrato di decidere le aliquote e le differenziazioni di imposizione tra contribuenti;
- la destinazione delle risorse raccolte, imponendo l'uso del gettito per particolari utilizzi (imposte di scopo).

Anche i trasferimenti diretti dallo Stato, inoltre, possono essere con o senza vincoli di destinazione ed essere congegnati in modo da incentivare l'ente ricevente ad adottare comportamenti ritenuti virtuosi. E' ovvio che nel passare dalla tipologia dei tributi propri senza vincoli (di definizioni e di utilizzo) alle compartecipazioni (più o meno vincolate) l'autonomia dell'ente decentrato subisce notevoli limitazioni. Nella fase di allargamento dell'autonomia tributaria, però, lo Stato dovrebbe perseguire una strategia di allentamento graduale dei vincoli, e questa gradualità può anche essere desiderabile da parte degli enti decentrati, che possono così attrezzarsi progressivamente al passaggio di competenze e di responsabilità nella gestione delle risorse. Può infatti essere molto diversa la preparazione dei vari enti territoriali a gestire la nuova situazione. Infatti, l'aumento dell'autonomia nella politica tributaria regionale genera delle problematiche alquanto diverse nella gestione delle entrate.

In regime di finanza derivata le Regioni "contrattano" con lo Stato centrale, al fine di spuntare l'ammontare e la tipologia dei trasferimenti voluti.

Nel caso di finanziamento completamente autonomo con tributi propri liberi da vincoli, al contrario, le Regioni devono essere in grado, esattamente come fa lo Stato con le sue imposte:

- a) di prevedere l'andamento nel tempo delle basi imponibili, qualora legate agli andamenti macroeconomici regionali o esterni;
- b) di valutare l'impatto su segmenti diversi di contribuenti, ad esempio per tipo di attività economica, per dimensione aziendale, per livello di reddito familiare, per disaggregazioni del territorio regionale;
- c) di differenziare il peso delle imposte per incentivare o penalizzare particolari settori o tipologie di contribuenti, al fine di promuovere lo sviluppo economico e per distribuire in modo equo il carico fiscale;

d) di decidere il livello della pressione fiscale regionale, data la pressione fiscale dello Stato, in relazione alle spese che la Regione intende affrontare.

Nella transizione, con una finanza regionale ancora dipendente in parte da trasferimenti statali o da tributi parzialmente (o completamente) definiti a livello centrale, invece, la Regione deve preoccuparsi di prevedere le future mosse dello Stato ed eventualmente le azioni da intraprendere per fronteggiare eventuali modifiche nella disciplina delle imposte decise a livello centrale.

Le tipologie di entrate proprie assegnate in questi anni (o di prossima assegnazione) dallo Stato alle Regioni possono tutte essere identificate nella classificazione sopra riportata. Vale la pena di ricordare, inoltre, che è stata utilizzata ampiamente la possibilità di imporre limiti nella definizione delle imposte e vincoli di destinazione, perciò sembra finora del tutto assente la tipologia "pura" del tributo completamente gestito a livello decentrato.

Un'eccezione può essere considerata l'introduzione dell'Irap, che dopo l'eliminazione del vincolo di destinazione dal 2001, prevede la possibilità di definire aliquote e agevolazioni, pur nell'ambito di limiti predefiniti.

L'addizionale Irpef è composta di due parti: una priva di qualsiasi possibilità di manovra – la definizione della base imponibile - e l'altra, la fissazione dell'aliquota, con significativi limiti quantitativi.

Lo stesso vale per la possibilità di manovrare le accise sulla benzina e sul gas metano, in cui l'aumento possibile dell'imposta specifica è strettamente delimitato.

E' interessante notare, anche dal punto di vista politico, come le Regioni si siano ben guardate dallo sfruttare al massimo le possibilità di aumentare le imposte oltre i minimi definiti a livello centrale, mentre lo Stato si è sempre preoccupato di stabilire dei tetti massimi per le imposte regionali, specie nel momento di maggior accelerazione delle spinte federaliste: emblematico il blocco delle aliquote introdotto con la Finanziaria 2003 e prolungato dalla Finanziaria 2004. L'impressione è che lo Stato abbia quasi voluto difendere i cittadini da aumenti indiscriminati delle imposte regionali, o ancora meglio, lo Stato potrebbe aver voluto proteggersi da aumenti delle imposte regionali presupponendo che i cittadini non avrebbero saputo distinguere tra pressione fiscale centrale e pressione fiscale locale.

Un discorso particolare va fatto per la compartecipazione all'Iva, assegnata dallo Stato alle Regioni in sostituzione di una serie di trasferimenti erariali. A livello nazionale la compartecipazione è una quota prefissata, il 25,7 per cento nella prima applicazione, del gettito dell'Iva (D. Lgs. 56/2000).

L'ammontare complessivo della compartecipazione è erogato alle Regioni sulla base di una combinazione tra il valore della spesa storica derivante dai trasferimenti sostituiti e di una formula perequativa dipendente da una serie di parametri (popolazione, capacità fiscale, fabbisogni sanitari). Nell'arco di tredici anni, il peso della spesa storica (pari al 100 per cento nel 2001) dovrebbe progressivamente diminuire fino ad azzerarsi per lasciar posto alla sola formula perequativa.

Lo Stato ripartisce, inoltre, la stessa compartecipazione tra le Regioni sulla base dei consumi finali delle famiglie. Per ciascuna Regione viene calcolata la differenza tra quanto assegnato con la formula perequativa e l'attribuzione calcolata in base ai consumi. Se la differenza è negativa la Regione alimenta un Fondo di solidarietà interregionale, mentre se la differenza è positiva la Regione riceve ulteriori risorse dal Fondo perequativo regionale.

Prescindendo dal giudizio (tecnico o politico) che si potrebbe dare sulla formula che calcola il fabbisogno regionale, è indubbio che la ripartizione della compartecipazione in base ai consumi non ha nessun ruolo, se non quello nominale di determinare l'entità dei trasferimenti interregionali. Qualsiasi altro indicatore utilizzato per il riparto della compartecipazione porterebbe sempre allo stesso risultato in termini di erogazione di risorse a ciascuna Regione.

Per il modo con cui è congegnata e per il collegamento con il Fondo perequativo nazionale, questa entrata regionale si configura quindi come un trasferimento statale piuttosto che come un'entrata propria. Il fatto poi che l'ammontare complessivo della compartecipazione sia ricontrattato periodicamente tra Stato e Regioni per coprire nuovi fabbisogni regionali non fa che rafforzare il giudizio.

Diverso può essere il giudizio del meccanismo della compartecipazione Iva e del fondo perequativo in termini politici. Infatti, pur con i limiti già evidenziati dalla letteratura economica, il meccanismo di perequazione orizzontale rende trasparente il flusso dei finanziamenti tra Regioni, prima occultato dalla gestione centralizzata dei fondi. La maggiore trasparenza può dare luogo ad un controllo, almeno a livello politico, della spesa effettuata dalle Regioni beneficiarie da parte delle Regioni che contribuiscono a alimentare il fondo di solidarietà. Tuttavia, proprio tale trasparenza rende difficilmente gestibile un processo di redistribuzione orizzontale delle risorse, in cui emergano chiaramente le regioni traenti e quelle donanti.

L'eliminazione dei vincoli di destinazione per l'Irap, occorsa a partire dal 2001, rafforza il carattere regionale dell'imposta, anche se è inevitabile l'impiego di una gran parte del gettito per il finanziamento della sanità. Comunque, la trasformazione dell'Irap in imposta generale e non di scopo riduce l'effetto psicologico di un servizio pubblico ad alto contenuto solidaristico, come la sanità, finanziata solo da una parte della collettività. Allo stesso modo è importante l'aumento delle risorse derivanti dall'addizionale all'Irpef, per cui si potrà finanziare maggiormente la sanità con un'imposta a larga base imponibile.

Infine, tecnicamente, è positivo che le spese regionali, e le spese per la sanità in particolare, che hanno la tendenza a crescere più che proporzionalmente rispetto al reddito medio delle collettività locali, siano finanziate con imposte come l'Irap e l'Irpef che esibiscono dinamiche quantomeno stabili rispetto all'evoluzione del prodotto.

Oltre alla prioritaria funzione di finanziamento delle spese devolute, la presenza di entrate proprie, pur di diversa natura come sopra evidenziato, pone altresì le Regioni nella condizione di considerare l'impatto delle loro imposte sull'economia regionale.

Le imposte proprie si possono infatti utilizzare a fini di programmazione dello sviluppo e/o per tentare di attuare le politiche ritenute più eque in termini di distribuzione del carico fiscale, esattamente come fa lo Stato nel definire le proprie entrate.

Le imposte attualmente attribuite alle Regioni hanno caratteristiche molto diverse tra loro, così come di diversa natura sono le possibilità di manovra da parte della Regione.

La possibilità di indirizzare lo sviluppo economico non sembra una caratteristica rilevante delle attuali imposte regionali, a meno che una regione non intenda giocare al ribasso ingaggiando una guerra fiscale con le altre regioni. Per le imposte esistenti le Regioni hanno spesso la possibilità di variare l'aliquota, ma solo all'interno di un campo di variazione prefissato (forchetta). Anche la possibilità di differenziare il prelievo per area geografica sub-regionale o per tipologia di contribuenti è limitata, anche se in quest'ultimo caso un'importante eccezione è costituita dall'Irap. La stessa mancanza di autonomia nella fissazione dei parametri di imposta

che impedisce un'efficace politica regionale di sviluppo limita anche l'utilizzo a fini redistributivi del prelievo regionale (eccezioni in tal senso sono rappresentate dall'adozione in alcune Regioni di aliquote dell'addizionale Irpef differenziate per scaglioni di reddito), peraltro in linea con i dettami della teoria sul federalismo fiscale, secondo cui gli obiettivi redistributivi devono essere conservati dallo Stato. Ciò nonostante, è sempre possibile rilevare come un set differenziato di imposte regionali, ancorché fissate nella loro struttura, possa generare effetti redistributivi del carico fiscale.

A questo proposito, si è soliti utilizzare delle ipotesi semplificate sugli effetti delle imposte. Ad esempio è comunemente accettato che:

- l'Iva, sia sopportata dai consumatori, che non possono "scaricarla" su nessun altro;
- le accise e le imposte sul gas e sulla benzina siano pagate dagli utenti;
- l'Irap (e le imposte sui profitti) sia sostenuta dalle imprese.

Queste ipotesi hanno un fondo di verità, ma dipendono da una visione molto semplificata e talvolta contraddittoria della realtà, non essendo chiaro per quale motivo le imprese dovrebbero riuscire a traslare un'imposta e non l'altra.

Ad esempio, se l'Iva fosse effettivamente sempre a carico dei consumatori, le imprese sarebbero indifferenti a qualsiasi livello delle aliquote, in quanto potrebbero comunque recuperare l'imposta aumentando i prezzi. Le imprese sanno, invece, che l'aumento dei prezzi indurrà in genere una diminuzione delle vendite, per cui una parte dell'imposta, sotto forma di minori profitti, sarà pagata anche da loro.

Questo fatto è invece ben presente quando si afferma che l'Irap ricade sulle imprese, ma si dimentica in questo caso che anche l'Irap può essere un costo scaricabile, almeno in parte, sui prezzi di vendita.

Le implicazioni di quanto esposto portano a riconsiderare la distribuzione del peso fiscale su imprese e consumatori a livello regionale e, quindi, devono essere tenute presenti nella selezione delle imposte da assegnare agli enti decentrati. Per effetto della traslazione, ad esempio, non tutta l'Irap raccolta in una Regione può esser fatta ricadere sull'economia locale. Più le imprese esportano (nel resto d'Italia e all'estero) minore sarà l'impatto effettivo dell'Irap. Da questo punto di vista, sarebbe ottimale aumentare l'aliquota Irap alle imprese esportatrici, in quanto una parte del gettito sarebbe pagata da non residenti. Resta comunque vero, invece, che la traslazione dell'imposta passa attraverso un aumento dei prezzi di vendita, quindi l'imposta più elevata ridurrebbe la competitività delle imprese nei mercati esterni.

Le imposte e le accise sulla benzina e sul gas e la tassa automobilistica operano in mercati con domanda poco elastica, per cui è probabile che l'ipotesi di traslazione in avanti sia molto plausibile. Ciò non toglie che la poca elasticità presente non debba essere considerata in caso di aumento delle imposte, in quanto la previsione del gettito deve tener conto della diminuzione della quantità venduta.

La compartecipazione all'Iva è congegnata in un modo tale da escludere un legame con il gettito che si forma nella Regione. L'aliquota di compartecipazione si applica all'intero gettito nazionale e non ad un aggregato economico locale. Inoltre viene distribuita per mezzo di una formula di riparto che non considera l'attività economica regionale ma i consumi, in omaggio all'ipotesi di traslazione sui consumi finali. Come detto, il meccanismo complessivo richiama più un trasferimento perequativo che un'entrata propria. L'unico modo per recuperare il ruolo dei

consumi finali delle famiglie è quello di utilizzarli come punto di riferimento per calcolare i versamenti e le acquisizioni del Fondo di perequazione. Come detto in precedenza, la complicazione del calcolo viene giustificata da una maggiore trasparenza nel processo di perequazione orizzontale, per cui, si dice, risulta evidente quanta parte della compartecipazione che spetterebbe ad una Regione viene utilizzata a fini perequativi. L'utilizzo dei consumi finali delle famiglie per costruire questo meccanismo, però, conduce a risultati distorti per almeno tre motivi. L'ipotesi sottostante all'utilizzo dei consumi per ripartire l'Iva tra regioni è quella della proporzionalità tra consumi e gettito dell'imposta. In realtà, in presenza di aliquote Iva differenziate per tipo di prodotto il gettito dell'imposta può essere proporzionale al valore complessivo dei consumi solo se la composizione dei consumi è la stessa in ogni regione. Normalmente, la quota di consumi con le aliquote più basse (beni di prima necessità) tende ad essere inferiore nelle Regioni più ricche, per cui l'aliquota media dell'Iva risulta più elevata e il gettito effettivo in queste regioni è più elevato di quanto appare da una ripartizione legata al valore dei consumi.

Inoltre, per quanto detto a proposito della traslazione, una parte dell'imposta rimane generalmente a carico dei produttori, per cui le Regioni in cui si concentrano i produttori contribuiscono con una quota maggiore al gettito nazionale.

Il terzo effetto è invece riconducibile al trattamento dell'Iva in caso di esportazione. Con il criterio della tassazione dei beni nel paese di destinazione gli esportatori sono esentati dal pagamento dell'imposta, per cui le Regioni con la maggior quota di esportazioni contribuiscono di meno al gettito nazionale dell'Iva.

Le tre osservazioni portano tutte a ipotizzare una ripartizione effettiva del gettito Iva diverso da quello derivante dall'utilizzo dei consumi. Nei primi due casi la redistribuzione apparente attuata dal Fondo perequativo risulta sottostimata, a sfavore delle regioni più ricche, mentre il terzo caso va nel senso opposto qualora le regioni più ricche siano anche quelle con la maggiore quota di esportazioni. L'effetto netto non è quindi determinato, lasciando spazio, come si mostrerà successivamente, a modifiche nei criteri di attribuzione delle risorse Iva alle regioni.

3.2 La distribuzione territoriale delle basi imponibili

Il punto di partenza per valutare le potenziali attribuzioni di risorse alle regioni consiste nell'analisi della distribuzione territoriale delle basi imponibili (teoriche ed effettive), nonché delle loro dinamiche a livello regionale. Il disegno federalista, infatti, basato sulla creazione di autonomie regionali, non può prescindere dall'esistenza effettiva di risorse economiche equamente distribuite lungo il territorio nazionale, su cui le Regioni possano far valere con propri interventi normativi la loro capacità impositiva. In sostanza, deve valere l'assunto che tutte le regioni siano poste in una condizione iniziale di pari opportunità in termini di risorse potenzialmente manovrabili con riferimento alle competenze di spese loro assegnate. Ciò è vero qualunque sia l'approccio adottato nella costruzione dell'assetto federale, sia esso di tipo cooperativo o competitivo, che invece determina la definizione dei sistemi di perequazione, orizzontale e verticale. D'altronde, tanto meno questo requisito viene rispettato, tanto più si rendono necessari meccanismi di riequilibrio finanziario (perequazione orizzontale) o di intervento centrale (perequazione verticale), la cui dimensione e complessità di gestione possono avere risvolti negativi non secondari sotto l'aspetto dell'equità e dell'efficienza del sistema federale che si vuole creare.

Non basta, quindi, garantire che un sistema di perequazione basato sulle capacità fiscali delle regioni (in questo senso, peraltro, si spingono sia la riforma del Titolo V che l'associato D.lgs. 56/00) assicuri copertura finanziaria alle spese devolute, ma occorre individuare una dotazione di risorse proprie distribuita in modo non dissimile tra le regioni, che offra pari opportunità di autonomia a tutti gli enti territoriali coinvolti nella riforma. Se questo presupposto non sussiste, viene meno il principio equitativo (in senso economico) che deve supportare la transizione verso un modello federale, giacché si correrebbe il rischio di sconfessare le fondamenta unitarie che caratterizzano lo Stato italiano (nell'analisi qui svolta, l'ipotesi secessionista non viene contemplata). Si noti, altresì, che una partenza squilibrata dal punto di vista delle risorse potenziali costituirebbe un handicap, oltre che dal punto di vista equitativo, anche sotto il profilo dell'efficienza, qualora si evidenziassero ampi fenomeni di prosciugamento di basi imponibili in alcune regioni e di congestionamento in altre, in seguito ad afflusso di lavoratori e imprese dalle regioni più povere (sempre nell'ipotesi che l'unità del Paese venga mantenuta). È importante, peraltro, rilevare come le summenzionate premesse assumano significato esclusivamente nell'ipotesi di progetto federalista volto a creare strutture autonome decentrate, in cui la responsabilizzazione degli Enti nella gestione della cosa pubblica sia conseguita mediante il parallelo trasferimento di funzioni di entrate e spese. Solo in questo modo, infatti, si realizzerebbero i presupposti affinché la trasformazione in senso federale possa apportare gli auspicati benefici: maggiore qualità della spesa pubblica, perché più "vicina" agli utenti; maggior controllo sull'operato dei centri di spesa, perché vincolati dalla loro stessa gestione delle risorse e dal più diretto controllo dell'elettorato; miglior rapporto cittadino-pubblica amministrazione, perché si tenderebbe a realizzare l'uguaglianza tra costi e benefici sopportati e usufruiti dagli elettori. Diversamente, un disegno federalista attuato con il semplice trasferimento delle competenze legislative in materia di spesa ma finanziate dal centro costituirebbe un pericoloso e accentuato salto nel passato (vedi capitolo 2 sull'evoluzione della finanza decentrata in Italia negli anni '80), in cui de facto le amministrazioni locali attingevano senza controllo alle risorse statali per "coltivare" le circoscrizioni elettorali, scaricando allo Stato le responsabilità finanziarie. In quanto segue, pertanto, si ragiona in termini di fattibilità del federalismo del primo tipo (anche se con un processo asimmetrico), valendo la considerazione che, qualora questo fosse tecnicamente irrealizzabile, la dimensione dei sistemi di perequazioni che si potrebbe venire a generare non induca a ritenere superiore come possibile alternativa una devoluzione di funzioni, e non di competenze, di spesa alle Regioni, che assumerebbero quindi il ruolo di "filiali" amministrative dello Stato.

Messo in evidenza questo inciso, una prima indicazione sulla distribuzione delle risorse potenzialmente utilizzabili per il finanziamento delle competenze devolute può essere desunta dai dati sulla ricchezza pro capite prodotta su base regionale. Dalla tabella 4.1 si può osservare come l'Italia presenti una struttura tipicamente dualistica, con una ricchezza pro capite delle regioni del Nord che alla fine del 2001 superava di circa 1.78 volte quella del Mezzogiorno, e un divario, tra la regione più ricca e quella più povera, misurabile in rapporto di 2 (e oltre) a 1.

Tabella 4.1 - La distribuzione regionale del Pil

<i>Livelli pro capite (Italia=100)</i>	1995	2001
Abruzzo	86.5	84.6
Basilicata	67.9	69.5
Calabria	60.4	62.6
Campania	63.1	66.2
Emilia Romagna	127.9	126.2
Friuli-Venezia Giulia	115.9	112.4
Lazio	110.6	110.4
Liguria	104.6	109.0
Lombardia	132.2	128.6
Marche	100.8	101.6
Molise	77.4	78.2
Piemonte	117.3	114.9
Puglia	65.2	66.2
Sardegna	74.6	76.6
Sicilia	65.1	66.6
Toscana	109.3	111.2
Trentino-Alto Adige	133.3	131.8
Umbria	97.8	96.6
Valle d'Aosta	142.1	128.6
Veneto	117.7	115.3
ITALIA	100.0	100.0
Regione (+ricca)/Regione (+povera)	2.35	2.10
Nord/Sud	1.86	1.78
Coefficiente di variazione	0.270	0.248

Fonte: elaborazioni ref. su dati Istat, Conti regionali

Sebbene questo tipo di misura sia alquanto grossolana nell'accertare la distribuzione delle risorse per il federalismo, essa pone bene in evidenza il principale scoglio, innumerevoli volte evidenziato in letteratura, alla realizzazione di un'architettura federale efficiente: l'esistenza in Italia di un'economia duale. Tale condizione, infatti, cozza con l'idea di poter garantire simultaneamente due principi cardine nell'istituzione del federalismo: la corrispondenza tra risorse proprie delle regioni e spesa, da un lato, e un livello di spesa pro capite uniforme (salvo opportuni aggiustamenti per tenere conto di particolari realtà, es. invecchiamento della popolazione) lungo il territorio, dall'altro. Dato il divario accertato a livello aggregato, difatti, la soluzione completa di tale trade-off risulta impossibile, lasciando spazio a ipotesi di compromesso tra devoluzione di spesa e attribuzione di risorse che in prima istanza rischiano di risolversi in un peggioramento dell'attuale funzionamento della pubblica amministrazione. In particolare, sembra scorretto l'approccio finora seguito dal legislatore nel provvedere ad un ingente opera di devoluzione delle competenze di spesa, ritenendo come posteriore la provvista di risorse per finanziarle da parte delle Regioni. Lo stesso D.lgs 56/00, infatti, riconosce dapprima come vincolante l'elemento della spesa storica nella distribuzione delle risorse, presupponendo solo successivamente una transizione verso criteri di attribuzione secondo le capacità fiscali, senza curarsi dell'entità e della qualità dei divari che durante tale fase dovrebbero essere assorbiti. Se è probabile che parte dell'eterogeneità della spesa pro capite sia dovuta a fenomeni di inefficienza che sarebbero attenuati con la devoluzione, è indubbio che il divario economico regionale sia il principale problema che un disegno di tipo federale dovrebbe puntare a risolvere. Quanto auspicato in questa ricerca, come accennato in precedenza, è un ripensamento dei criteri sinora seguiti, per passare ad un processo di devoluzione che sia guidato e vincolato dalla disponibilità di risorse a livello regionale, in modo

da garantire leve di politica economica uniformemente distribuite nel territorio (anzi, accordando un leggero favore alle regioni più svantaggiate). Solo in questo modo sussisterebbe la possibilità che le Regioni, autodeterminando parte del funzionamento del proprio sistema economico locale, non vadano ad interferire in modo inefficiente con le altre. Ciò garantirebbe, almeno dal punto di vista teorico, l'esistenza di sentieri di convergenza tra le regioni che, nel recente passato, non si sono dimostrati particolarmente rapidi. Per questa ragione, una possibile alternativa potrebbe essere quella della devoluzione asimmetrica, che coinvolga gradualmente funzioni di spesa per cui esiste, in talune regioni, un'appropriata ed autonoma copertura finanziaria e vincoli l'adesione delle regioni meno ricche al raggiungimento di opportuni requisiti finanziari, grazie anche al sostegno più mirato di interventi di tipo statale.

Come si può osservare ancora dalla tabella 4.1, il grado di divergenza tra i Pil pro capite delle regioni italiane, misurato dal coefficiente di variazione, nel periodo 1995-2001 si è solo debolmente ridotto, e la distanza tra il Nord e il Sud del Paese è rimasta pressoché invariata. Nell'ipotesi di trasferimento delle risorse secondo il principio della corrispondenza locale della formazione delle basi imponibili, è facile pronosticare un'inversione di questa peraltro debole tendenza. Di converso, proprio la scelta delle forme di finanziamento del federalismo dovrebbe essere guidata dall'obiettivo di accelerare la convergenza tra le regioni. A tal fine, le risorse attribuite alle regioni dovrebbero presentare alcune caratteristiche indispensabili per assicurare un corretto funzionamento del federalismo e un maggior sviluppo economico del Paese nella sua interezza. In primo luogo, il grado di autonomia tributaria delle Regioni dovrebbe essere pressoché uniforme al momento iniziale, ma anche dinamicamente stabile. Questo significa che non solo le basi imponibili (o in generale le risorse su cui le regioni presentino un certo margine di manovrabilità) devono avere qualità e quantità uniforme nell'anno zero del federalismo, ma anche deve valere una loro dinamica sufficientemente stabile e omogenea tra le regioni. Per questa ragione, nell'illustrazione della scomposizione di alcune basi imponibili riferite a tributi esistenti, ma analizzate anche dal punto di vista teorico, ovvero in merito al loro potenziale utilizzo come risorse su cui elevare tributi regionali, è opportuno mettere in risalto elementi quali:

- a) il grado di disomogeneità delle ripartizioni regionali, misurato dal coefficiente di variazione calcolato sui livelli pro capite delle grandezze regionali;
- b) la stabilità di una risorsa destinata alla finanza locale, misurata dal coefficiente di variazione calcolato sul tasso di crescita di una base imponibile (valore medio tra le regioni);
- c) la sincronia delle dinamiche, per verificare che la risorsa scelta evolva uniformemente tra le regioni, misurata dal coefficiente di variazione calcolato sui saggi di crescita delle basi imponibili regionali¹³.

Sulla base di questi indicatori, si cercherà di stabilire dei criteri nella selezione delle risorse potenzialmente utilizzabili per il federalismo, tenendo ferma l'ipotesi che, muovendosi da valori minimi dei coefficienti di cui ai punti a), b) e c), ovvero grandezze altamente omogenee nelle tre dimensioni esplorate, a quelli massimi, si passa dal concetto di risorse destinabili a finalità di

¹³ Detto X il livello pro capite di una base imponibile di un tributo e ΔX il suo tasso di crescita annuo, indicando con i le regioni e con t gli anni, il coefficiente a) per ciascun anno t è dato da: $DEV.ST(X_i)^t / MEDIA(X_i)^t$; il coefficiente b) per il periodo considerato è pari a: $MEDIA(DEV.ST(\Delta X_i) / MEDIA(\Delta X_i))$; il coefficiente c) per ciascun anno t è pari a: $DEV.ST(\Delta X_i) / MEDIA(\Delta X_i)$.

tributi propri delle Regioni a quello di trasferimenti dal centro. Tanto più, infatti, a parità di cose, le risorse sono uniformemente distribuite, crescono stabilmente e uniformemente tra le regioni, quanto più ne può essere prescritto un loro controllo autonomo da parte delle Regioni, in questo modo garantendo una partenza equa e una transizione efficiente della trasformazione dell'assetto istituzionale del Paese. Viceversa, risorse sperequate in livelli troveranno migliore collocazione come compartecipazioni a gettiti nazionali (ma con criteri di ripartizione differenziati, come si mostrerà in seguito), mentre quelle instabili e dinamicamente eterogenee dovrebbero alimentare fondi governati a livello centrale, destinati ai trasferimenti di riequilibrio regionale, evitando così che il rischio di cali di gettito si vada a scaricare su singole realtà locali o alimenti fenomeni di *free riding*.

Una prima applicazione di tale approccio, utile ad illustrare i criteri adottati nella definizione delle risorse ottime per il federalismo, riguarda l'analisi della base imponibile teorica dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Nella tabella 4.2, viene rappresentata la base imponibile teorica dell'Irpef che, come si può osservare, mostra alcune buone caratteristiche per configurarsi come risorsa regionale. Innanzitutto, il coefficiente di variazione dei livelli pro capite risulta essere basso e stabile nel tempo, evidenziando un buon grado di omogeneità tra le regioni. Inoltre, il rapporto tra la regione più ricca e quella più svantaggiata si colloca su livelli inferiori a 2, mentre il divario tra l'aggregato del Nord e quello del Mezzogiorno risulta sensibilmente più basso rispetto a quello osservato per i livelli di Pil pro capite (anche se ancora superiore ad una volta e mezzo). Infine, per quanto attiene le dinamiche, la base potenziale Irpef presenta il non secondario vantaggio di evolvere uniformemente tra le regioni, con un grado di variabilità che si è significativamente ridotto nel periodo 1998-2001, e a tassi sufficientemente stabili ed elevati. Date le summenzionate caratteristiche, e in virtù delle dimensioni di tale risorsa, l'eventuale processo federalista sembra non poter prescindere dall'utilizzo di quella che costituisce fino ad adesso la principale fonte di entrate per il complesso delle Pubbliche Amministrazioni.

Tabella 4.2 - La distribuzione regionale dell'imponibile teorico Irpef

<i>Livelli pro capite (Italia=100)</i>	1995	2001
Abruzzo	89.2	88.7
Basilicata	73.6	74.3
Calabria	69.4	69.1
Campania	69.2	70.0
Emilia Romagna	124.2	123.0
Friuli-Venezia Giulia	116.8	116.8
Lazio	113.5	109.7
Liguria	112.0	114.2
Lombardia	122.1	121.7
Marche	102.9	103.2
Molise	79.3	81.9
Piemonte	114.3	115.1
Puglia	72.2	72.1
Sardegna	80.3	82.7
Sicilia	69.6	70.3
Toscana	111.6	111.4
Trentino-Alto Adige	124.0	122.8
Umbria	104.0	104.2
Valle d'Aosta	126.3	123.8
Veneto	109.2	108.3
ITALIA	100.0	100.0
Regione (+ricca)/Regione (+povera)	1.83	1.79
Nord/Sud	1.63	1.61
Coefficiente di variazione	0.214	0.207
Coefficiente di stabilità		0.350
Coefficiente di sincronia		0.158

Fonte: elaborazioni ref. su dati Istat, Conti regionali

3.3 La variabilità interregionale e intertemporale dei gettiti

Le considerazioni fatte in merito alle basi imponibili possono essere riproposte con riferimento al gettito effettivo dei principali tributi esistenti, per almeno due ordini di motivi.

In primo luogo, è inevitabile che l'avvio del federalismo dovrà fare leva essenzialmente sulle risorse esistenti o su eventuale redistribuzione di esse, per cui qualsiasi valutazione in merito alla tipologia di devoluzione che sarà attuata avrà come riferimento quanto effettivamente può essere incassato sotto forma di tributi. Secondariamente, il confronto tra gettiti (e basi imponibili) teorici e effettivi permette di individuare degli elementi correttivi di alcune distorsioni presenti lungo il territorio nazionale, che potrebbero essere introdotti nel disegno federalista. In particolare, il divario tra gettiti teorici ed effettivi riscontrato in modo non uniforme tra le regioni lascia presupporre una diversa capacità di accertamento e riscossione lungo il territorio nazionale. Nel ripartire le risorse effettive, pertanto, il legislatore dovrebbe tenere conto di questi fenomeni. Non solo, ma nel disegnare l'architettura finanziaria degli enti decentrati dovrebbe anche essere chiarito sin dall'inizio l'oggetto dell'attribuzione, ovvero se si faccia riferimento agli accertamenti o alle riscossioni e se sia opportuno fissare degli standard nei rapporti tra le due grandezze, in modo da evitare comportamenti elusivi e opportunistici da parte delle Regioni (a tal riguardo, però, è opportuno sottolineare come nessuna Regione si sia fatta carico della

riscossione dei tributi di sua pertinenza, avendola affidata in convenzione all'Agenzia delle Entrate).

Partendo da una valutazione generale della distribuzione territoriale delle risorse effettive, emerge netta una più marcata disomogeneità nella ripartizione di queste rispetto a quelle teoriche.

Per avere un'idea del grado di variabilità delle risorse tra le regioni, nella tabella 4F sono riportati i coefficienti di variazione dei gettiti dei principali tributi espressi in termini pro capite e riferiti al 2001 utilizzati, o potenzialmente utilizzabili, per il finanziamento della spesa delle Regioni. Si tratta sia di tributi effettivamente riscossi su base regionale, l'rap, Accisa sulle benzine e addizionale Irpef, sia di tributi nazionali ripartiti, per quanto riguarda l'lrpef, secondo i dati del Ministero delle Finanze, per quanto riguarda l'Iva, secondo la distribuzione regionale dei consumi dei residenti. Inoltre vengono presi in considerazione i gettiti di alcuni tributi minori regionalizzati secondo quanto riportato in Monteduro *et al.* (2001).

Come si può osservare dalla tabella, e come più volte sottolineato dai più autorevoli commentatori, l'rap, che rappresenta il maggior tributo regionale, è l'imposta meno omogenea nel territorio nazionale (se si escludono l'lrpeg e l'accisa sugli oli minerali). Anche l'lrpef presenta un elevato grado di eterogeneità tra le regioni (il coefficiente di variazione dei livelli di gettito pro capite è pari a circa 0.3), segnalando non secondari problemi nell'utilizzo di tale tributo per il finanziamento del decentramento amministrativo. Viceversa, sia l'addizionale regionale lrpef, ma soprattutto la ripartizione dell'Iva secondo i consumi finali dei residenti si configurano, almeno nella distribuzione dei livelli di gettito pro capite, come scelte accettabili per rivestire il ruolo di risorsa propria delle regioni. Tra le imposte minori, la compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, il gettito pro capite regionalizzato delle imposte sul lotto e lotterie e, in particolare, l'imposta sui tabacchi, presentano un grado di omogeneità opportuno per una loro destinazione a risorsa regionale, considerando che il gettito complessivo di queste tre imposte ammonta a circa 19 miliardi di euro¹⁴. Alquanto sperequata, invece, appare la distribuzione regionale del gettito derivante dalle imposte sugli oli minerali.

È importante rilevare come il passaggio da gettito teorico a gettito effettivo, per quanto riguarda l'lrpef, generi delle sperequazioni non imputabili esclusivamente alla dotazione delle risorse regionali, ma è dovuta a problemi di gestione del tributo¹⁵. Se si confrontano i coefficienti di variazione della base imponibile teorica con quella effettiva (ottenuta secondo la metodologia illustrata precedentemente), infatti, si osserva una forte variabilità di quest'ultima rispetto alla prima, evidenziando problemi nell'accertamento del tributo lungo il territorio nazionale, che ne distorcono la distribuzione regionale. Viceversa, la maggiore disomogeneità dell'lrpef rispetto alla sua base imponibile (e all'addizionale lrpef) è imputabile alla progressività del tributo che, estraendo gettito in modo più che proporzionale al crescere del reddito, tende ad acuire le distanze tra regioni ricche e quelle povere. L'altro importante tributo in cui si evidenziano anche significative discrasie tra base teorica, effettiva e gettito è l'rap, con il coefficiente di variazione delle relative distribuzioni territoriali che passa da 0.25 per la base imponibile teorica a 0.34 per quanto riguarda il gettito (0.32 quello relativo alla base effettiva stimata). In questo caso, la

¹⁴ Un altro tributo elevato su base regionale è la Tassa automobilistica, ma la difficoltà nel ricostruire una distribuzione regionale per il periodo 1998-2007 ne impedisce una trattazione in quest'analisi.

¹⁵ In questo caso, peraltro, la non coerenza dei dati potrebbe dipendere dalla non omogeneità delle fonti.

diffomità delle distribuzioni sarebbe da imputare essenzialmente alla complessità (e alla novità) del tributo, che ha generato problemi sia nell'individuazione delle basi imponibili da parte dell'amministrazione tributaria che nel computo dell'imposta da versare da parte dei contribuenti.

Riferendosi all'Irpef e all'Irap (ma il ragionamento vale anche per gli altri tributi), comunque, è importante tenere conto di questi fenomeni nel momento in cui si stabiliscono i criteri di attribuzione delle risorse alle regioni, poiché assegnazioni fatte sulla base dei gettiti rilevati nel passato, anche recente, potrebbero rivelarsi inique, non essendo improbabile, come visto, il caso di regioni con gettiti esigui ma con risorse potenziali elevate. Ciò comporterebbe, ex post, un'attribuzione indesideratamente disomogenea dell'autonomia tributaria a vantaggio delle Regioni con più ampio "sottoutilizzo" delle risorse teoriche, che potrebbe stravolgere l'assetto finanziario inizialmente prefigurato nel disegno federalista o, diversamente, richiederebbe continui aggiustamenti a seconda del gettito estratto di anno in anno dalle basi imponibili originariamente attribuite. Come prescritto in seguito, una soluzione potrebbe essere quella di limitare l'autonomia finanziaria delle regioni ove il gap tra risorse teoriche e effettive fosse più ampio, condizionando l'erogazione dei fondi di riequilibrio alla capacità delle amministrazioni regionali nell'utilizzare meglio le proprie risorse. Tuttavia, tale soluzione sembrerebbe ad oggi cozzare con l'atteggiamento rinunciatario delle Regioni nell'attività di accertamento e riscossione dei tributi, nella quasi totalità dei casi affidata all'Agenzia delle Entrate.

Rilevate siffatte problematiche, questo primo set di dati consente anche di evidenziare il grave problema, che comunque è dominante a prescindere dalla risoluzione dei problemi prima esposti, di adeguamento delle risorse, ancorché omogenee tra le regioni, alla copertura delle non poche spese devolute (oltre a quelle già attribuite), che secondo l'Isae ammontano a circa 71 miliardi di euro aggiuntive applicando la riforma del Titolo V all'intero complesso delle amministrazioni regionali.

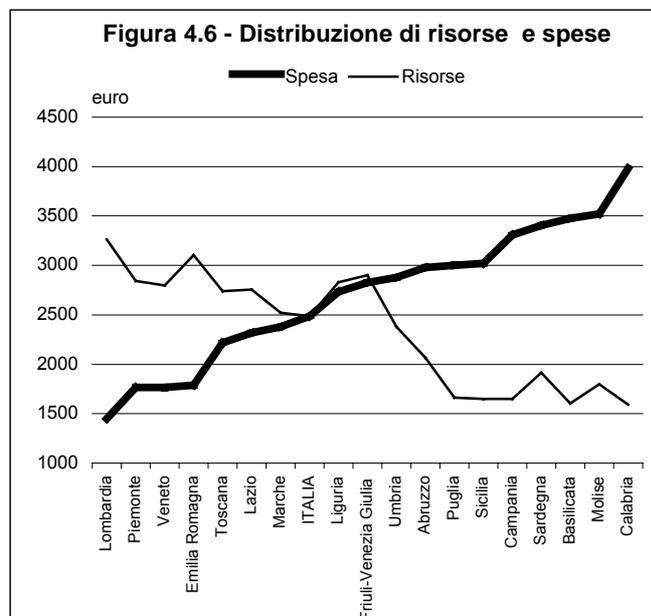
Utilizzando le stime Isae dell'impatto finanziario del federalismo sul fronte della spesa è possibile verificare l'ammontare di risorse necessarie a garantire la copertura degli oneri per l'insieme delle regioni, ovvero la dimensione dei cosiddetti residui fiscali per ciascuna regione, tenendo conto anche di quelle a statuto speciale, che peraltro generano i problemi più rilevanti in termini di equilibrio tra entrate e spese (tabella 4G).

Ipotizzando di sommare alle attuali risorse regionali una compartecipazione del 50 per cento dell'Iva e quella integrale dell'imposta sui tabacchi e del gettito dell'imposta su Lotto e Lotterie, cui si aggiunge un ammontare residuale di compartecipazione al gettito regionale dell'Irpef, ovvero la quota necessaria a coprire il fabbisogno totale di spesa (pari al 34.17 per cento), il totale delle risorse da trasferire dalle regioni più "ricche" a quelle più "povere" si attesterebbe, qualora il federalismo fosse stato attuato nel 2001, intorno ai 35.8 miliardi di euro. Si tratta di una grandezza particolarmente rilevante, tenuto conto del fatto che le risorse considerate nel computo sono quelle meglio distribuite nel territorio, e sensibilmente asimmetrica nella sua composizione: quasi metà delle risorse proverrebbero dalla Lombardia e andrebbero a confluire in Campania e Sicilia. Si riproporrebbero, quindi, gli enormi problemi di gestione di ampi flussi perequativi osservati nell'infausta esperienza tedesca già menzionata in altra parte della ricerca.

Si noti, peraltro, che nel caso italiano l'entità dei residui non sarebbe determinata tanto da una distribuzione eterogenea delle risorse totali, il coefficiente di variazione dei livelli pro capite è pari a circa 0.253, né dalla seppur alta sperequazione esistente sul lato della spesa, misurata da un coefficiente di variazione leggermente superiore a 0.4, quanto alla forma speculare delle due distribuzioni (anche escludendo le due regioni *outliers*). In sostanza, le regioni con i livelli di spesa pro capite più elevati sono anche quelle con le risorse pro capite più basse (figura 4.6).

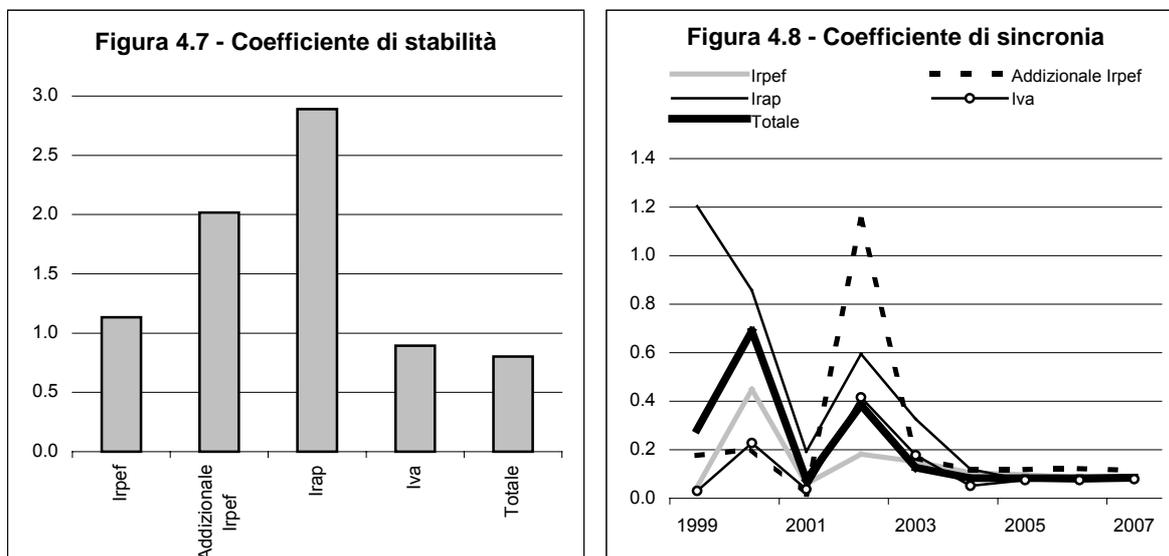
Questa prima rappresentazione, pur essendo condizionata da un quadro "estremo" della spesa regionale, fornisce una chiara misura delle difficoltà intrinseche alla realizzazione di un sistema federale. Nel capitolo successivo verranno considerate alcune ipotesi di intervento per ovviare a questo tipo di problemi.

Oltre all'analisi dei residui nel momento iniziale, una valutazione sulla selezione delle risorse da attribuire alle regioni deve considerare gli aspetti dinamici che caratterizzano



i gettiti, in quanto, come argomentato in precedenza, alle risorse regionali viene richiesta un'evoluzione stabile e sincrona tra le regioni, onde evitare, rispettivamente, scompensi finanziari a livello locale e fenomeni di divergenza economica. Nelle figure 4.7 e 4.8 vengono mostrate le dinamiche dei principali tributi regionali o regionalizzabili, come riassunte dai coefficienti di variazione (b) e (c) precedentemente utilizzati con riferimento alle basi imponibili e calcolati per il periodo 1998-2007. Dalla figura 4.7 si può osservare la stabilità lungo il corso degli anni dei principali tributi esistenti, rilevando come questa sia sensibilmente più ridotta rispetto a quanto visto per le basi imponibili. L'effetto è quasi totalmente imputabile alle variazioni intercorse nel periodo considerato della legislazione fiscale che, di volta in volta, ha modificato la struttura delle imposte in oggetto (aliquote e/o basi imponibili), alterando le dinamiche annue dei gettiti. L'elemento di maggior importanza che traspare dalla lettura del grafico, peraltro, è la maggiore variabilità proprio di quei tributi assegnati agli enti decentrati, addizionale Irpef e Irap, per effetto sia del maggior numero di interventi legislativi che si sono sovrapposti (molti enti hanno sfruttato la possibilità di variare le aliquote o modificare le basi imponibili), sia per l'eterogeneità creata nella gestione dei tributi (nonostante questa sia stata mantenuta a livello centrale). Si tratta di fenomeni di cruciale rilevanza che, sebbene nella fase attuale, data la dimensione dei tributi "decentrati", non costituiscono aggravii nella gestione dei conti pubblici, in futuro, con l'estendersi delle attribuzioni alle regioni o con la creazione di nuovi tributi, potrebbero causare problemi di stabilità finanziaria nell'amministrazione della cosa pubblica. Che la variabilità intertemporale dei gettiti sia frutto dell'azione legislativa e amministrativa non uniforme degli enti decentrati, nonché di una sensibile eterogeneità della dotazione di risorse, appare chiaramente dalla figura 4.8, dove si mostra il grado di sincronia con cui i gettiti evolvono. Come si può vedere, nei primi anni di applicazione, e in quelli per cui è già previsto un intervento di modifica della legislazione vigente, il gettito dell'addizionale Irpef

esibisce una dinamica sensibilmente eterogenea tra le regioni, denotando una forte sensibilità del gettito alle variazioni delle aliquote.



Tale variabilità, ovviamente, tende a ridursi significativamente, omologandosi a quella registrata dalle basi imponibili, nel periodo successivo di stima, in cui non sono introdotte variazioni normative. Questa semplice rappresentazione, pertanto, pone bene in luce i due rischi connessi all'attribuzione di una massa di tributi propri con sufficiente grado di discrezione a regioni con una dotazione di risorse non omogenea¹⁶:

- l'iniquità e inefficienza derivante dalla eccessiva disparità di attribuzioni di gradi di manovrabilità delle risorse alle regioni, in quanto si vengono a determinare, data anche la diversità e ampiezza delle basi imponibili, consistenti divaricazioni nelle dinamiche e nei livelli dei gettiti propri a parità di interventi (il passaggio da un'aliquota dello 0.5 allo 0.9 per cento, pur disegnando dinamiche omologhe, comporta per la Lombardia una crescita del gettito pro capite di 50 euro, contro i 18 della Calabria);
- la variabilità del gettito complessivo, generata sia dall'azione non coordinata degli enti cui ne è stata demandata la facoltà, per il finanziamento delle uscite di loro competenza, sia dalle difficoltà di gestione di nuovi tributi lungo il territorio nazionale, quando l'ammontare di risorse proprie delle regioni sarà di dimensioni coerenti con l'entità della devoluzione di spesa.

Un ragionamento analogo, come si osserva dai grafici, può essere riproposto per l'Irap, anche se tale tributo sembra meno suscettibile ad ampie divaricazioni dinamiche dovute a interventi

¹⁶ Si osservi che tali risultati non possono che essere accentuati quando si passa ad analizzare l'intero complesso degli enti locali.

sulla struttura dell'imposta¹⁷. Infatti, pur presentando alcune caratteristiche simili all'addizionale, ampia base imponibile (eterogeneamente distribuita tra le regioni) e bassa aliquota, l'Irap è meno manovrabile dalle regioni (nel senso che le variazioni di aliquota consentite sono di misura inferiore). Tuttavia, la complessità di gestione del tributo può ingenerare anche marcate differenziazioni tra regioni e nel passaggio da un anno all'altro, specie nei primi anni di applicazione. Sebbene questo sia un problema di tipo transitorio, è opportuno considerarlo in virtù dei vincoli imposti su base annua al decorso dei conti pubblici nazionali.

Di converso, Iva e Irpef, i tributi statali meno influenzati da differenziati interventi legislativi lungo il territorio, evolvono con una sostanziale stabilità e in modo sincrono tra le regioni, in linea con quanto visto per le basi imponibili¹⁸. I primi anni di federalismo, pertanto, hanno mostrato chiaramente anche sotto l'aspetto quantitativo l'esistenza del trade-off cui è soggetto il legislatore nel disegnare la nuova architettura federale del Paese. Da un lato, i principi che connotano la scelta federale come ottimale - il miglior soddisfacimento delle preferenze delle diverse realtà locali - prescrivono l'attribuzione di risorse proprie e manovrabili alle regioni, per metterle nella condizione di operare al meglio nella gestione locale della cosa pubblica. Dall'altro, proprio siffatta eterogeneità costituisce un elemento di eccessiva rottura rispetto alla situazione preesistente, rischiando di compromettere per via della forte variabilità delle dinamiche dei gettiti locali, non soltanto la funzionalità del sistema federale, ma transitoriamente anche la solidità dell'intero apparato di finanza pubblica, al cui mantenimento l'Italia è senza via d'uscita vincolata per la presenza di un ampio debito pubblico. Come mostrato anche in altra parte della ricerca, le evidenze empiriche testé riportate giustificano l'adozione di una strategia dei "piccolissimi" passi nella messa in opera del federalismo, il rischio essendo quello di intraprendere sentieri instabili e innescare dinamiche irreversibilmente deleterie per il sistema economico italiano. Si accoglie, quindi, e lo si giustifica ulteriormente in seguito, il consiglio avanzato in altra parte di questa ricerca di mantenere ad un livello intermedio il grado di autonomia delle regioni.

4. Una valutazione d'insieme delle risorse regionali a legislazione vigente

La ricostruzione e analisi su base regionale dei principali tributi candidati al finanziamento della spesa devoluta, consente di predisporre un quadro d'insieme delle risorse disponibili per l'attuazione del federalismo. Il tentativo è quello di verificare ammontare e tipologie degli strumenti di finanziamento attribuibili alle regioni, sulla base delle considerazioni svolte per ciascun tributo. A tal fine, si analizzeranno le risorse e il grado di autonomia relativo che le regioni avranno a regime, tenendo conto, quindi, delle dinamiche proiettabili per il 2007. A differenza di quanto mostrato nel paragrafo precedente, in questa parte del capitolo si concentrerà l'attenzione sui gettiti dei tributi ottenuti a partire dalle basi imponibili e secondo i criteri di ottimalità identificati nell'analisi precedente, valendo l'assunto che, così per come sono

¹⁷ Il coefficiente (b) relativo all'Irap è gonfiato dall'anomalia registrata dal gettito nel 1999. Se si esclude dal computo quest'anno, il coefficiente si colloca sul livello osservato per l'Iva.

¹⁸ Nell'anno 2000, l'asincronia registrata del gettito dell'Irpef è imputabile a effetti asimmetrici tra le regioni degli sgravi concessi in quell'anno.

distribuite le risorse nell'attuale impianto fiscale dello Stato e delle Regioni (tabella 4G), la dimensione della perequazione che ne emergerebbe costituisce un vincolo tecnico tale da rendere dubbia una compiuta e stabile riforma in senso federale dello Stato.

4.1 Le risorse regionali

Per misurare le dotazioni finanziarie delle regioni si è ritenuto opportuno sommare i gettiti estratti in ciascuna regione o quelli ripartibili secondo i criteri auspicati sopra, per addivenire a valori delle risorse regionali che siano il più coerenti possibile con i requisiti elencati nel corso dell'analisi precedente. La costruzione del quadro riassuntivo delle risorse è stata realizzata per i due anni su cui si effettueranno le operazioni di confronto con le spese devolute, il 2001 e il 2007. Successivamente si discuteranno le caratteristiche e la dinamica della transizione delle risorse nel loro insieme. Le ipotesi sottostanti la definizione dell'ammontare totale delle risorse regionali sono le seguenti:

- ✓ i tributi propri delle regioni, Irap e addizionale Irpef, vengono computati secondo i loro valori effettivi, separando la componente teorica estraibile con una miglior gestione delle imposte;
- ✓ l'Iva viene compartecipata al 50 per cento e ripartita nel 2001 equalizzandone il gettito pro capite tra le regioni e viene proiettata come illustrato in precedenza;
- ✓ l'Irpef viene compartecipata fino al raggiungimento dell'uguaglianza delle risorse con le spese Isae e ripartita tra le regioni secondo le rispettive basi imponibili teoriche;
- ✓ la compartecipazione all'accisa sulla benzina è assegnata secondo la legislazione vigente;
- ✓ gli altri tributi sono riportati come da elaborazione Monteduro *et alii* (2001).

Per quanto attiene le spese regionali al 2007, queste sono ottenute proiettando a quell'anno i valori registrati nel 2001, secondo una crescita uniforme corrispondente all'evoluzione prevista della spesa primaria per l'aggregato delle Pubbliche Amministrazioni (previsioni ref.).

I risultati in termini pro capite sono mostrati nella tabella 4.3. Come si può osservare, il totale delle risorse che ne emerge per il 2001 è abbastanza omogeneo, essendo il coefficiente di variazione dei livelli di gettito pro capite pari a 0.16 (0.253 nell'esercizio di tabella 4G). Inoltre si riducono ampiamente le disparità tra regioni estreme e, soprattutto, il divario Nord-Sud. Con questa formulazione, infatti, il rapporto tra dotazione iniziale della regione più ricca e quella più povera si attesta attorno al valore di 1.61, mentre il Nord risulta essere solo 1.42 volte più ricco del Sud.

In termini assoluti, la dotazione di risorse garantite a ciascuna regione appare sufficiente a coprire le spese devolute (secondo il criterio della spesa storica), anche nell'ipotesi più ampia circa l'ammontare di queste e rilevando, come, rispetto ai criteri vigenti, l'entità dei residui fiscali si riduca di oltre 5 miliardi di euro. Inoltre, qualora venisse riconosciuto alle regioni un'extra risorsa pari al gap riscontrato rispetto al gettito potenziale dell'Irap e dell'addizionale Irpef, si

otterrebbe un'ulteriore riduzione di circa 1.3 miliardi di euro delle somme da redistribuire orizzontalmente tra le regioni¹⁹.

Tabella 4.3 - Le risorse per il federalismo

Livelli pro capite (euro)	Risorse				Spesa		Residui		
	2001	2001(*)	2007	2007(*)	2001	2007	2001	2001(*)	2007(*)
Abruzzo	2209	2255	2585	2705	2978	3774	-768	-723	-1069
Basilicata	1935	1996	2347	2482	3477	4515	-1541	-1481	-2034
Calabria	1885	1944	2286	2419	3982	5257	-2097	-2038	-2837
Campania	1940	1986	2332	2444	3308	4256	-1369	-1322	-1812
Emilia Romagna	2878	2867	3347	3427	1789	2206	1090	1078	1221
Friuli-Venezia Giulia	2757	2730	3251	3308	2826	3572	-69	-96	-265
Lazio	2698	2635	3220	3180	2317	2886	380	318	293
Liguria	2661	2732	3198	3381	2733	3573	-72	-1	-192
Lombardia	3036	2918	3616	3483	1450	1799	1585	1467	1683
Marche	2515	2536	2995	3039	2381	2961	134	155	78
Molise	2063	2151	2498	2657	3520	4579	-1457	-1369	-1921
Piemonte	2707	2705	3236	3314	1766	2257	941	939	1057
Puglia	1926	1986	2305	2413	3000	3838	-1075	-1014	-1425
Sardegna	2125	2178	2549	2679	3404	4407	-1280	-1227	-1728
Sicilia	1917	1977	2326	2444	3021	3915	-1104	-1044	-1471
Toscana	2636	2665	3113	3236	2219	2794	417	446	443
Trentino-Alto Adige	2806	2829	3218	3345	5962	7303	-3156	-3132	-3958
Umbria	2434	2498	2831	2985	2877	3579	-443	-379	-594
Valle d'Aosta	2875	2878	3362	3458	6747	8504	-3872	-3868	-5046
Veneto	2658	2655	3146	3178	1767	2182	891	888	996
ITALIA	2486	2486	2965	3016	2486	3142	0	0	-126
<i>Somma residui (val. ass., milioni di euro)</i>							-30693	-29383	-38266
Regione (+ricca) / Regione (+povera)	1.61	1.50	1.58	1.44					
Nord/Sud	1.42	1.38	1.39	1.35	0.90				
Coefficiente di variazione	0.160	0.144	0.152	0.135	0.428				

(*) *Includendo il gettito potenziale (vedi testo). Fonte: elaborazioni ref. su dati Istat, Isae, Ministero dell'Economia e delle Finanze*

Infine, l'altro pregio attribuibile ad una strutturazione delle risorse di questo tipo è la stabilità delle caratteristiche nel tempo. Di fatto, come si può desumere dalla colonna relativa all'anno 2007, tanto l'omogeneità della distribuzione, quanto i rapporti tra le realtà estreme del Paese tendono a migliorare. Tuttavia, come risulta dall'ultima colonna della tabella 4.3, la dinamica prevista per le entrate è insufficiente a coprire le uscite previste, coerentemente con la previsione di peggioramento dell'avanzo primario della Pubblica Amministrazione. In particolare, il pareggio del bilancio "regionale" richiederebbe risorse aggiuntive per quasi 7.4 miliardi di euro, pari a circa 126 euro pro capite nella media nazionale. Supponendo che tale deficit venga coperto con una maggiore aliquota di compartecipazione, nonostante la relativa omogenea distribuzione del tributo, la somma dei residui è vista crescere nei livelli (ma si stabilizza in quota al Pil).

¹⁹ Ancora una volta, è opportuno ricordare che il calcolo risente dell'inclusione delle regioni a statuto speciale, le quali generano gran parte degli squilibri tra entrate e spese e che, pertanto, assorbono la maggior parte dei flussi redistributivi.

Nel complesso, l'elemento rilevante è dato dall'ancora ampio ammontare dei residui fiscali che emerge dalle quantificazioni sopra riportate per l'anno 2007, quasi 38.3 miliardi di euro nell'ipotesi più ottimistica, difficilmente gestibile con schemi di perequazione orizzontale. Più opportuna, in questo caso, sembrerebbe una fase sperimentale, in cui alle regioni più attrezzate, sia dal punto di vista delle risorse, sia dal punto di vista delle strutture organizzative, vengano demandate alcune competenze di spesa pienamente finanziabili con risorse proprie, mentre alle altre siano garantiti trasferimenti verticali a copertura di spese che però rimarrebbero di competenza statale. Tale approccio potrebbe risultare più agevole nel governare la transizione verso un sistema pienamente federale, riducendo i rischi di pericolosi debordi dei conti pubblici dovuti al forte decentramento e nel contempo evitando forme di collasso nelle erogazioni per le regioni più deboli. Ovviamente, forme di incentivo e di controllo affinché le regioni "di prima autonomia" rimangano tali e quelle finanziate dal centro siano spinte a rendersi autonome devono essere introdotte. Per le prime, si potrebbe immaginare un rafforzamento del Patto di Stabilità interno con delle penalizzazioni, per le seconde dei meccanismi di premialità a fronte di risparmi ottenuti sul versante della spesa.

4.2 La dinamica delle risorse e autonomia effettiva delle regioni

Il quadro dinamico sottostante la struttura delle risorse regionali sopra costruita appare coerente con le prescrizioni formulate in precedenza, anche perché è la risultante ragionata di un'aggregazione di elementi opportunamente selezionati. Considerando l'evoluzione del totale delle risorse, infatti, si evince una sostanziale stabilità dei tributi assegnati o compartecipati alle regioni e una significativa sincronia nelle dinamiche interregionali. Ciò anche per lo scarso peso rilevato dai tributi propri che, come segnalato, sono quelli più problematici da questo punto di vista. Di fatto, un aspetto che la quantificazione sopra non coglie è l'effettivo grado di autonomia che viene concesso alle regioni, giacché le risorse sono unificate e non distinte tra tributi propri e compartecipazioni.

La tabella 4H presenta questa distinzione. Come era facile intuire, larga parte delle risorse regionali sarebbero costituite da compartecipazioni – nella media nazionale oltre il 75 per cento – coerentemente con quanto asserito nelle pagine precedenti circa le enormi diversità esistenti tra le regioni nella capacità di estrarre gettito. A conferma di ciò, si può notare come, nonostante il basso peso dei tributi propri nell'attribuzione delle risorse proposta sopra, la loro maggiore dinamicità nelle regioni più autonome (ricche) e variabilità tra regioni comporta un peggioramento al 2007 nella distribuzione regionale delle risorse proprie a vantaggio delle zone più ricche, anche se il divario Nord-Sud rimane invariato. Le ultime due colonne, tuttavia, segnalano la possibilità teorica di innalzare la quota dei tributi propri oltre il 30 per cento nella media nazionale, qualora si riuscisse ad estrarre dalle regioni più deboli il gettito potenziale. Ciò, infatti, per definizione, migliorerebbe la situazione iniziale, incrementando, oltre al grado manovrabilità dei tributi in tutte le regioni, quello di omogeneità della distribuzione delle risorse proprie.

Un possibile incentivo per ottenere un risultato simile a regime, potrebbe essere quello di riconoscere alle regioni meno virtuose durante la fase di transizione un coefficiente moltiplicativo per ogni decimo percentuale incrementale estratto dalla propria base imponibile teorica. Anche in questo caso, quindi, l'approccio consigliato sarebbe quello asimmetrico.

L'elemento di rilevanza, comunque, è che, data l'entità della spesa devoluta, e viste le caratteristiche delle distribuzioni regionali delle risorse, si può individuare un limite massimo al peso dei tributi propri quantificabile intorno al 30 per cento del totale delle risorse coinvolte.

5. Federalismo fiscale e delega sulla riforma del sistema fiscale statale

L'attuazione congiunta della riforma del sistema fiscale statale e dell'assetto istituzionale del paese mette in risalto degli elementi non sempre di perfetto coordinamento tra le scelte operate, o da operare, di cui inevitabilmente si dovrà tenere conto se si vogliono mantenere gli obiettivi di perseguimento di specifiche finalità.

Nelle pagine precedenti, si è cercato di fornire un quadro alquanto dettagliato dell'insieme delle risorse potenzialmente utilizzabili per l'attuazione del federalismo, cercando di definire i contorni e le caratteristiche dei tributi esistenti e passibili di impiego come entrate o tributi regionali. In questo paragrafo, invece, si vuole investigare l'impatto che la contestuale proposta di modifica del sistema fiscale statale potrà avere sulla struttura delle risorse regionali. Infatti, andando a modificare più o meno radicalmente l'architettura di tributi che, ancorché statali, interessano la composizione regionale delle risorse finanziarie, la delega fiscale rischia di complicare ulteriormente il già non semplice problema dell'attribuzione delle risorse alle regioni. In particolare, qualora la delega dovesse alterare la distribuzione dei tributi tra le regioni, una scelta delle risorse da impiegare nel finanziamento della spesa devoluta che non tenga conto di tali effetti a regime potrebbe inficiare l'impianto stesso della riforma federale. È opportuno, quindi, verificare come la delega fiscale vada ad impattare sulla distribuzione dei gettiti tra le regioni, prendendo in considerazione i due principali tributi con caratteristiche "federaliste".

5.1 La riforma dell'Irpef

La dimensione e le caratteristiche delineate in precedenza con riferimento all'Irpef pongono tale tributo al centro dell'analisi delle risorse finanziarie utilizzabili per l'attuazione del federalismo. Diventa perciò cruciale capire come questo tributo si modificherà a regime con l'applicazione della delega sulla riforma fiscale, sia per il potenziale utilizzo come risorsa compartecipata che tale imposta potrebbe avere, sia per verificare che non vi siano eccessivi effetti sperequativi su quella che già attualmente costituisce un'importante risorsa propria delle regioni: l'addizionale Irpef.

La riforma dell'Irpef contemplata nella delega fiscale prevede la trasformazione di questo tributo in Ire, Imposta sul Reddito, che, oltre per l'estensione della platea dei contribuenti, si differenzia dalla precedente, sia per il numero e livello delle aliquote, sia per la modifica del sistema di detrazioni in quello di deduzioni. Senza entrare eccessivamente nel dettaglio (si vedano Congiuntura.irs, giugno e luglio 2002; Baldini e Bosi, 2002), quello che occorre mettere in evidenza è il modo in cui deduzioni e aliquote tendono ad incidere sulla struttura del tributo. Per quanto riguarda le aliquote, la previsione di due livelli di imposizione, al 23 per cento fino a 100mila euro di imponibile e al 33 per cento oltre, implica una significativa perdita di

progressività dell'imposta e una forte concentrazione del beneficio sulle classi di reddito più elevate (con l'Irpef i redditi compresi tra 68 e 100mila euro vengono tassati al 45 per cento). Per arginare tale effetto, la delega prevede un meccanismo di deduzione decrescente col reddito, fino ad una soglia di azzeramento, che erodendo imponibile in misura decrescente a partire dalle classi di reddito più basse, innalza la soglia di esenzione dell'Ire estendendo parte, ma solo parte, dello sgravio fiscale agli scaglioni iniziali. Come più volte dimostrato, nel complesso, la maggior parte della riduzione fiscale prevista con l'introduzione dell'Ire si scarica sui redditi più elevati. Viceversa, essendo la deduzione concentrata sui redditi più bassi, il beneficio fiscale in termini di addizionale si scarica proprio sugli scaglioni iniziali della distribuzione. Ciò accade perché, mentre con l'Irpef la progressività veniva assicurata (oltre che da una più efficiente struttura delle aliquote) da un'erosione del gettito per gli scaglioni bassi grazie alle detrazioni d'imposta, con l'Ire lo stesso effetto viene perseguito con l'erosione del reddito imponibile. Tuttavia, poiché quest'ultimo costituisce la base imponibile su cui si calcola l'addizionale, una sua riduzione comporta anche un abbattimento del gettito, tanto più forte quanto più è incisiva la deduzione, ovvero per i redditi più bassi. A tal riguardo si osservi, che proprio in considerazione di tale effetto sul gettito dell'addizionale Irpef determinato dalla nuova Ire, nell'introduzione del primo modulo della riforma il Governo ha stabilito che la deduzione non venga applicata nel calcolo della base imponibile dell'addizionale Irpef (Legge finanziaria per il 2003). Questo provvedimento, però, riduce solo l'entità del problema, in quanto viene fatto salvo il disposto secondo cui l'addizionale regionale non venga pagata quando l'imposta statale emergente dal nuovo metodo di calcolo risulti non positiva, evento che con la nuova Ire, rispetto all'Irpef, si verificherà per un maggior numero di contribuenti, visto l'innalzamento previsto della soglia di esenzione²⁰.

In sintesi, e con riferimento all'aggregato nazionale, gli effetti prevedibili generati dall'applicazione a regime dell'Ire saranno da un lato, un minor gettito complessivo, maggiormente concentrato sulle classi di reddito più elevate, dall'altro, un minor gettito dell'addizionale, maggiormente concentrato sulle classi di reddito più basse.

5.2 La distribuzione regionale del gettito Ire

Sulla scia di quanto sintetizzato sopra, e trasladando il ragionamento in un'ottica regionale, quello che dovrebbe emergere è che, con l'introduzione dell'Ire, le regioni più ricche, ovvero quelle con una distribuzione dei redditi imponibili maggiormente concentrati sulle classi più alte, subiranno una maggior perdita di gettito Ire (quello che dovrebbe essere utilizzato per la compartecipazione). L'introduzione dell'Ire, quindi, dovrebbe avere un impatto perequativo in termini di gettito complessivo, ovvero si riduce la disomogeneità di distribuzione del gettito tra le regioni. Utilizzando le distribuzioni per regione dei redditi imponibili Irpef per l'anno 1999 (dati Ministero delle Finanze) e riparametrizzando con il gettito regionalizzato del 2001, nella tabella 4I si è tentato di quantificare la perdita di gettito Ire per ciascuna regione e, quindi, la variazione della distribuzione, determinata dall'introduzione dell'Ire. Per quest'ultima, si sono ipotizzate, a regime, le due aliquote sancite nella delega (23 e 33 per cento) e un livello di deduzione iniziale

²⁰ L'effetto dell'ampliamento dei soggetti colpiti dall'Ire dovrebbe essere trascurabile.

(con il meccanismo previsto nella Finanziaria 2003) pari a 12mila 900 euro, con azzeramento a 43mila 800 euro (caso di una famiglia con coniuge e due figli a carico. Per i single la deduzione è di circa 8mila 300 euro e la soglia di azzeramento si colloca intorno ai 39mila euro).

Sulla base di queste assunzioni, la simulazione presentata nella tabella 4l convalida le intuizioni sopra riportate. Come si può osservare, la perdita di gettito statale dovuta all'introduzione dell'Ire ammonta a circa il 20.4 per cento in aggregato, ma con perdite sopra il valore nazionale per le regioni più ricche (Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Trentino, Piemonte e Veneto) e inferiori per le regioni più povere (Calabria, Campania, Basilicata e Molise). In termini di omogeneità delle distribuzioni, come misurata dal coefficiente di variazione, il passaggio da Irpef a Ire ridurrebbe di circa 1.5 punti percentuali la distanza media tra le regioni, risultando coerente con la scelta dell'Irpef come tributo da compartecipare per finanziare le nuove spese devolute.

5.3 L'impatto sul gettito dell'addizionale regionale

Partendo sempre dallo schema logico che caratterizza la riforma dell'Irpef e utilizzando le ipotesi adottate per il calcolo degli effetti sul gettito dell'imposta "principale", si può osservare come con la nuova Ire le regioni più povere, cioè quelle con una distribuzione dei redditi imponibili maggiormente concentrati sulle classi più basse, dovranno scontare, a parità di aliquote, un minor gettito derivante dall'addizionale, anche nel caso di mantenimento del disposto presente nella Finanziaria 2003. Mantenendo, quindi, l'ottica dal punto di vista delle Regioni, l'effetto di gettito sarebbe sperequativo per quanto attiene la distribuzione delle risorse derivanti dall'applicazione dell'addizionale regionale. In sostanza, rispetto a quanto succede con il gettito erariale, con riferimento all'addizionale accade pressoché l'opposto, sia che si consideri la procedura adottata con l'ultima Legge finanziaria (esclusione della deduzione dal calcolo dell'imposta addizionale), sia se si tenga conto appieno dell'erosione teorica causata dal meccanismo della deduzione²¹. Si noti, peraltro, che anche in termini assoluti il problema che si pone a regime per tutte le regioni non è secondario, vista l'importanza dell'addizionale come risorsa propria. Di fatto, sotto l'ipotesi teorica di computo completo della deduzione, il gettito di tale imposta si ridurrebbe di almeno il 30 per cento nel caso più favorevole (se si esclude il Lazio, dove la perdita si limiterebbe a circa il 29.4 per cento), con picchi di oltre il 40 per cento per Basilicata e Puglia.

In conclusione, la riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche tende a sperequare notevolmente lo strumento finanziario già a disposizione delle Regioni - l'addizionale regionale - innalzando il coefficiente di variazione della distribuzione regionale di tale tributo di circa 1.4 punti percentuali. Si tratta di variazioni significative nella valutazione delle risorse da attribuire in un'ottica di sviluppo di un sistema federale efficiente, giacché si potrebbero determinare discriminazioni tra le regioni sulla base di scelte prese dall'alto, che penalizzerebbero problematicamente alcune regioni a discapito di altre nella disponibilità delle risorse proprie.

²¹ La simmetria rispetto all'effetto sul gettito dell'imposta erariale non è completa, essendo necessario un maggior dettaglio sulle distribuzioni dei redditi nelle classi medio-basse (quelle più addensate) per poter identificare appieno la perdita di gettito dell'addizionale.

Problematicamente perché, a regime, si determinerebbe un minor grado di autonomia delle regioni più povere, che sarebbero costrette ad innalzare le aliquote più di quanto sarebbero obbligate a fare quelle ricche per ottenere la stessa dotazione di risorse manovrabili, frenando ulteriormente il processo di convergenza delle prime verso le seconde (sempre se si crede al fatto che la pressione fiscale costituisca un fattore importante per lo sviluppo economico di una regione).

5.4 Ipotesi di riassetto delle risorse regionali dopo un'eventuale abolizione dell'Irap

Un punto, più volte sottolineato, riguarda l'eliminazione prevista dell'Irap. Senza entrare nel merito della discussione circa l'opportunità di eliminare il principale tributo regionale nella fase di maggiore spinta verso l'autonomia degli enti decentrati, quello che preme osservare è la sottrazione di risorse proprie che tale scelta comporta e che, in qualche modo, dovrà essere compensata. Per quanto osservato in precedenza, l'eliminazione dell'Irap genererebbe un sostanziale abbattimento di risorse proprie per le regioni, che si troverebbero ad operare in regime pressoché totale di compartecipazioni, viste le caratteristiche degli altri tributi. Ciò si risolverebbe, data la struttura più omogenea delle altre imposte, in un miglioramento della distribuzione regionale del totale delle risorse attribuite alle regioni, ma significherebbe anche ridurre al minimo il grado effettivo di autonomia delle regioni.

Nella tabella 4L si è ricostruito uno scenario di federalismo al 2001, ipotizzando l'abolizione dell'Irap e l'introduzione dell'Ire, tenendo sempre ferma la distribuzione regionale della spesa devoluta stimata dall'Isae. Come si può osservare, il totale delle risorse appare più omogeneamente distribuito rispetto alla situazione precedentemente analizzata (tabella 4G) e, di conseguenza, la somma dei residui fiscali (perequazione orizzontale) marginalmente ridotta.

Tuttavia, analizzando la composizione delle risorse per regioni si osserva un quasi totale abbattimento della quota di risorse proprie sul totale, anche se accompagnato da un'omogeneizzazione della distribuzione dell'autonomia tributaria tra le regioni (il coefficiente di variazione dell'incidenza dei tributi propri sul totale passa da 0.101 nella formulazione iniziale della tabella 4G a 0.059).

5.5 Alcune considerazioni

L'applicazione della delega introduce delle profonde innovazioni circa l'insieme di risorse disponibili per il finanziamento della spesa devoluta, senza peraltro modificare sostanzialmente l'ammontare complessivo da destinare alla perequazione. Come mostrato nella tabella 4L, l'eliminazione dell'Irap e la sostituzione dell'Irpef con l'Ire determinano una marginale riduzione, circa 1074 milioni di euro, del totale risorse da perequare, grazie alla maggior omogeneità dell'Ire rispetto alle abolite Irpef e Irap, che prevale significativamente sulla maggiore eterogeneità introdotta sull'addizionale. Si noti tuttavia che, con questa impostazione, il grado di autonomia delle regioni, se misurato con la capacità di manovrare le risorse disponibili, tende quasi ad annullarsi.

Concludendo, questa breve digressione sugli effetti della delega fiscale si pone in sintonia con l'analisi sulle possibili evoluzioni dei gettiti delle imposte destinate a finanziare il federalismo,

superando la semplice valutazione storica, specie quando importanti processi di riforma del sistema fiscale sono contestualmente all'opera. Con questo spirito, e senza entrare nel merito delle singole scelte, si è mostrato come la riforma dell'Irpef prevista dalla delega sia coerente con la possibile scelta di quest'imposta come tributo da compartecipare. Viceversa, il legislatore non sembra aver avuto lo stesso tipo di coordinamento se si guarda agli effetti che la riforma del sistema fiscale impone sull'addizionale regionale, contestualmente adoperata come uno dei principali strumenti per garantire l'autonomia delle Regioni, e a maggior ragione sull'Irap.

Tabella 4A - Il gettito dell'Irap (1998-2001)

Livelli pro capite (Italia = 100)

	Effettivi					Stimati					
	1998	1999	2000	2001	var.%	1998	1999	2000	2001	var.%	2001(*)
Abruzzo	72.2	67.9	75.1	74.9	17.1	73.6	73.4	74.5	74.9	15.8	83.7
Basilicata	55.0	37.4	54.4	59.4	21.7	58.6	59.9	59.7	59.4	15.4	70.3
Calabria	43.6	27.4	51.9	51.3	32.9	50.5	51.0	50.6	51.3	15.7	62.0
Campania	49.9	32.6	53.1	56.4	27.5	56.2	56.3	55.7	56.4	14.3	65.0
Emilia Romagna	135.3	123.1	130.6	127.6	6.4	128.4	128.3	128.8	127.6	13.2	125.9
Friuli-Venezia Giulia	119.1	100.5	116.3	115.4	9.3	114.4	115.6	115.7	115.4	14.9	112.3
Lazio	124.4	204.6	125.3	123.7	12.3	125.6	124.1	123.6	123.7	12.2	111.3
Liguria	93.3	88.0	91.7	93.1	12.5	92.8	92.6	92.5	93.1	14.2	107.9
Lombardia	151.7	159.4	154.6	153.9	14.5	156.1	154.5	154.2	153.9	12.3	131.0
Marche	99.7	82.1	96.0	95.9	8.5	94.0	95.6	95.8	95.9	16.2	100.5
Molise	59.5	38.9	59.9	61.9	17.5	60.2	60.4	60.6	61.9	17.1	77.9
Piemonte	120.5	140.4	120.7	114.3	7.2	114.6	115.6	115.4	114.3	13.6	114.8
Puglia	50.5	33.2	51.6	53.0	18.6	52.5	53.1	52.9	53.0	15.0	64.8
Sardegna	62.5	48.0	62.9	65.7	18.6	64.4	65.9	64.6	65.7	16.3	75.7
Sicilia	51.6	36.6	49.9	53.9	17.8	52.9	53.2	53.0	53.9	15.9	65.1
Toscana	109.6	93.3	104.1	104.8	8.0	103.8	104.7	104.6	104.8	15.0	110.8
Trentino-Alto Adige	135.0	122.0	125.3	130.0	8.7	131.7	130.7	131.9	130.0	12.5	132.6
Umbria	85.1	72.5	85.5	85.0	12.8	83.6	85.2	85.5	85.0	15.9	97.7
Valle d'Aosta	124.7	125.4	119.6	122.7	11.0	127.5	124.2	121.7	122.7	9.6	123.4
Veneto	123.5	108.1	118.9	116.5	6.5	117.4	117.2	117.8	116.5	13.0	115.5
ITALIA	100.0	100.0	100.0	100.0	12.9	100.0	100.0	100.0	100.0	13.9	100.0
Regione (+ricca)/Regione (+povera)	3.48	7.45	3.10	3.00		3.09	3.03	3.05	3.00		2.14
Nord/Sud	2.37	3.28	2.23	2.12		2.16	2.13	2.14	2.12		1.78
Coefficiente di variazione	0.377	0.561	0.359	0.342		0.354	0.347	0.348	0.342		0.251
Coefficiente di stabilità									0.338		
Coefficiente di sincronia							0.396	0.172	0.193		

(*) Gettito potenziale (vedi testo). Fonte: elaborazioni ref. su dati Istat, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella 4B - Il gettito dell'Irap (2002-2007)

	Livelli pro capite (Italia = 100)						var. %					var. %	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2007(*)	2007(*)
Abruzzo	72.9	72.6	72.6	72.4	72.3	72.2	3.6	3.3	3.3	3.5	3.4	83.4	40.7
Basilicata	58.2	58.3	58.6	58.6	58.6	58.6	4.2	3.8	3.6	3.7	3.6	71.9	49.3
Calabria	50.5	50.6	51.0	51.0	51.1	51.1	4.3	4.1	3.7	3.7	3.7	64.8	54.3
Campania	55.3	55.3	55.5	55.5	55.4	55.4	4.0	3.8	3.5	3.6	3.5	66.2	45.5
Emilia Romagna	123.5	122.3	121.7	121.2	120.8	120.4	3.1	2.8	3.2	3.3	3.2	122.5	24.0
Friuli-Venezia Giulia	112.3	111.7	111.7	111.6	111.6	111.5	3.5	3.3	3.5	3.6	3.5	112.2	22.6
Lazio	127.9	127.0	126.9	126.5	126.2	125.8	3.4	3.2	3.3	3.4	3.3	110.0	6.4
Liguria	91.3	91.4	92.0	92.4	92.9	93.3	4.2	4.0	4.1	4.2	4.1	112.1	46.4
Lombardia	159.0	157.8	157.3	157.1	157.1	157.0	3.3	3.0	3.5	3.7	3.5	128.9	0.0
Marche	101.8	101.1	100.8	100.6	100.3	100.1	3.4	3.1	3.3	3.5	3.3	98.8	20.2
Molise	60.8	62.9	63.2	63.3	63.4	63.5	7.7	3.9	3.7	3.8	3.7	79.7	52.9
Piemonte	111.4	111.0	111.1	111.4	111.6	111.9	3.7	3.4	3.8	3.9	3.8	115.8	26.1
Puglia	51.9	51.8	51.9	51.8	51.7	51.6	3.8	3.6	3.4	3.4	3.4	65.6	55.0
Sardegna	64.5	64.5	64.9	65.0	65.0	65.1	4.1	3.9	3.7	3.8	3.7	77.6	45.2
Sicilia	54.7	54.8	55.1	55.1	55.2	55.2	4.2	3.9	3.7	3.7	3.6	66.7	47.2
Toscana	102.0	101.5	101.5	101.4	101.4	101.4	3.6	3.3	3.5	3.7	3.5	110.7	33.1
Trentino-Alto Adige	126.0	124.9	124.5	123.7	123.0	122.3	3.2	3.0	2.9	3.1	2.9	128.7	28.2
Umbria	82.7	82.2	82.0	81.7	81.4	81.2	3.4	3.1	3.2	3.3	3.2	96.4	44.7
Valle d'Aosta	119.3	118.7	118.6	118.2	117.8	117.5	3.5	3.3	3.2	3.3	3.2	121.8	26.3
Veneto	112.7	117.1	116.6	116.2	115.9	115.6	8.1	2.9	3.2	3.4	3.3	112.7	18.7
ITALIA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	4.1	3.4	3.5	3.7	3.6	100.0	21.8
Regione (+ricca)/Regione (+povera)	3.15	3.12	3.09	3.08	3.08	3.07						1.99	
Nord/Sud	2.10	2.10	2.09	2.08	2.08	2.08						1.72	
Coefficiente di variazione	0.348	0.345	0.342	0.341	0.341	0.340						0.237	
Coefficiente di stabilità	0.338					0.283							
Coefficiente di sincronia		0.326	0.119	0.075	0.070	0.074							

(*) Gettito potenziale (vedi testo). Fonte: elaborazioni ref. su dati Istat, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tabella 4C - L'equalizzazione dell'Iva

<i>Livelli pro capite (Italia=100)</i>	2001(*)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007(*)	<i>Coeff. Corr.</i>
Abruzzo	87.3	100.0	98.7	97.9	97.5	97.5	97.4	97.4	82.8	1.15
Basilicata	70.0	100.0	100.1	100.8	101.0	101.6	102.0	102.5	69.9	1.43
Calabria	76.1	100.0	99.9	99.8	100.0	100.7	101.3	101.9	75.5	1.31
Campania	72.0	100.0	100.5	100.5	100.5	100.8	101.1	101.4	71.1	1.39
Emilia Romagna	117.5	100.0	100.7	101.2	101.2	100.8	100.5	100.2	114.6	0.85
Friuli-Venezia Giulia	107.4	100.0	100.3	100.6	100.6	100.6	100.6	100.6	105.2	0.93
Lazio	104.7	100.0	100.1	100.4	100.8	100.8	100.6	100.4	102.3	0.96
Liguria	117.3	100.0	99.7	99.5	99.4	99.7	100.2	100.7	114.9	0.85
Lombardia	114.9	100.0	99.6	99.0	98.4	98.0	97.7	97.5	109.0	0.87
Marche	100.6	100.0	99.6	99.8	99.6	99.5	99.3	99.0	96.9	0.99
Molise	79.5	100.0	100.0	100.2	100.1	100.3	100.7	101.1	78.3	1.26
Piemonte	108.0	100.0	100.3	100.3	100.4	100.6	100.8	101.0	106.2	0.93
Puglia	76.0	100.0	99.3	99.0	99.1	99.3	99.3	99.4	73.6	1.32
Sardegna	83.3	100.0	99.7	99.5	99.7	100.1	100.5	100.8	81.8	1.20
Sicilia	76.2	100.0	100.1	100.4	100.5	100.8	101.2	101.6	75.4	1.31
Toscana	108.6	100.0	100.2	100.8	100.9	101.0	100.9	100.9	106.7	0.92
Trentino-Alto Adige	130.4	100.0	99.2	98.4	98.1	97.6	97.1	96.5	122.6	0.77
Umbria	95.9	100.0	98.9	98.5	98.6	98.6	98.3	98.0	91.5	1.04
Valle d'Aosta	144.1	100.0	100.0	99.9	100.3	100.9	100.9	100.9	141.6	0.69
Veneto	108.2	100.0	100.5	101.0	101.2	100.9	100.6	100.3	105.7	0.92
ITALIA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Regione (+ricca)/Regione (+povera)	2.06	1.00	1.02	1.03	1.04	1.04	1.05	1.06	2.03	
Nord/Sud	1.48	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.98	1.47	
Coefficiente di variazione	0.210	0.000	0.005	0.009	0.011	0.012	0.014	0.016	0.206	

(*) Gettito effettivo. Fonte: elaborazioni ref. su dati Istat, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella 4D - Il gettito dell'Addizionale all'Irpef

	Livelli pro capite (Italia = 100)		in % impon. Teorico		Livelli pro capite (Italia = 100)	
	2001	2007	2001	2007	2001(*)	2007(*)
Abruzzo	84.3	81.0	0.71	0.74	88.7	88.7
Basilicata	65.9	63.0	0.66	0.67	74.3	76.1
Calabria	58.1	57.1	0.63	0.64	69.1	71.6
Campania	62.7	60.2	0.67	0.68	70.0	71.2
Emilia Romagna	129.8	118.6	0.79	0.80	123.0	120.2
Friuli-Venezia Giulia	125.1	117.4	0.80	0.81	116.8	116.7
Lazio	108.8	100.8	0.74	0.75	109.7	108.3
Liguria	116.4	112.3	0.76	0.76	114.2	118.8
Lombardia	129.0	138.0	0.79	0.93	121.7	119.8
Marche	103.7	96.6	0.75	0.77	103.2	101.9
Molise	72.4	70.4	0.66	0.68	81.9	84.3
Piemonte	120.5	121.6	0.78	0.84	115.1	116.6
Puglia	66.1	83.7	0.68	0.93	72.1	72.6
Sardegna	74.4	71.8	0.67	0.68	82.7	85.0
Sicilia	62.7	60.6	0.66	0.68	70.3	72.0
Toscana	113.5	106.4	0.76	0.77	111.4	111.3
Trentino-Alto Adige	121.9	110.1	0.74	0.75	122.8	119.1
Umbria	100.6	94.0	0.72	0.74	104.2	103.1
Valle d'Aosta	124.0	116.5	0.75	0.76	123.8	123.3
Veneto	114.9	117.3	0.79	0.90	108.3	105.7
ITALIA	100.0	100.0	0.75	0.81	100.0	100.0
Regione (+ricca)/Regione (+povera)	2.23	2.42	1.27	1.45	1.79	1.73
Nord/Sud	1.87	1.78	1.17	1.14	1.61	1.56
Coefficiente di variazione	0.268	0.260	0.074	0.111	0.207	0.196

(*) Gettito potenziale (vedi testo). Fonte: elaborazioni ref. su dati Istat, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella 4E - Il gettito della compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine (2002-2007)

	Livelli pro capite (Italia = 100)						var.%					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Abruzzo	98.6	93.4	93.3	93.2	93.1	92.9	-2.1	-7.7	-2.8	-3.5	-3.6	-4.0
Basilicata	68.9	69.4	69.7	70.0	70.3	70.7	-3.1	-1.8	-2.3	-3.0	-3.1	-3.4
Calabria	76.3	77.5	78.1	78.6	79.2	79.8	-1.9	-1.1	-2.0	-2.7	-2.8	-3.1
Campania	69.2	71.0	71.3	71.5	71.8	72.0	-3.2	-0.1	-2.4	-3.1	-3.2	-3.5
Emilia Romagna	115.9	114.6	114.0	113.5	113.0	112.5	-3.7	-3.7	-3.2	-3.8	-3.9	-4.2
Friuli-Venezia Giulia	139.4	136.4	136.4	136.4	136.3	136.3	1.5	-4.7	-2.7	-3.4	-3.5	-3.8
Lazio	116.9	119.1	118.9	118.7	118.6	118.4	-0.9	-0.8	-2.9	-3.5	-3.7	-3.9
Liguria	107.0	108.1	108.7	109.3	109.9	110.6	-1.9	-1.7	-2.2	-2.9	-3.0	-3.2
Lombardia	106.2	106.3	106.0	105.7	105.4	105.1	-0.6	-2.5	-3.0	-3.7	-3.8	-4.0
Marche	101.3	105.8	105.7	105.5	105.4	105.3	-2.7	1.7	-2.9	-3.5	-3.6	-3.9
Molise	67.6	67.7	68.0	68.3	68.6	69.0	-2.0	-2.5	-2.3	-3.0	-3.1	-3.4
Piemonte	103.4	100.6	100.7	100.8	100.9	100.9	-2.8	-5.2	-2.6	-3.3	-3.4	-3.7
Puglia	77.5	78.7	78.9	79.1	79.3	79.5	-2.1	-1.0	-2.5	-3.2	-3.3	-3.6
Sardegna	102.8	103.8	104.2	104.7	105.2	105.6	-0.6	-1.6	-2.3	-3.0	-3.1	-3.4
Sicilia	82.8	86.1	86.5	87.0	87.5	87.9	-0.9	1.2	-2.2	-2.9	-3.0	-3.3
Toscana	123.7	121.8	121.6	121.5	121.3	121.1	-2.9	-4.1	-2.8	-3.5	-3.6	-3.9
Trentino-Alto Adige	112.0	107.7	107.0	106.3	105.6	104.9	-4.2	-6.3	-3.3	-4.0	-4.2	-4.5
Umbria	103.7	101.9	101.6	101.2	100.9	100.5	-4.3	-4.3	-3.1	-3.7	-3.8	-4.1
Valle d'Aosta	166.7	166.4	166.0	165.5	165.0	164.4	-15.4	-2.8	-3.0	-3.7	-3.8	-4.1
Veneto	105.9	102.2	101.7	101.1	100.6	100.0	-4.8	-6.0	-3.2	-3.9	-4.0	-4.3
ITALIA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-2.1	-2.6	-2.7	-3.4	-3.5	-3.8
Regione (+ricca)/Regione (+povera) (*)	2.06	2.01	2.01	2.00	1.99	1.98						
Nord/Sud (*)	1.43	1.38	1.38	1.37	1.36	1.35						
Coefficiente di variazione (*)	0.209	0.200	0.198	0.196	0.194	0.192						

(*) Esclusa la Val d'Aosta. Fonte: elaborazioni ref. su dati Istat, Ministero delle Attività Produttive.

Tabella 4F - La distribuzione regionale dei gettiti dei principali tributi (Anno 2001)

<i>Livelli pro capite (Italia=100)</i>	<i>Irap</i>	<i>Irpef</i>	<i>Add. Irpef</i>	<i>Iva</i>	<i>Accisa benzine</i>	<i>Tabacchi</i>	<i>Lotto, Lotterie</i>	<i>Oli minerali</i>
Abruzzo	74.9	82.3	84.3	87.3	98.6	77.8	88.3	79.4
Basilicata	59.4	60.3	65.9	70.0	69.5	90.2	41.7	58.6
Calabria	51.3	54.8	58.1	76.1	76.0	99.9	55.6	49.0
Campania	56.4	60.1	62.7	72.0	70.0	69.9	94.8	57.7
Emilia Romagna	127.6	132.0	129.8	117.5	117.7	104.4	123.9	173.8
Friuli-Venezia Giulia	115.4	126.1	125.1	107.4	134.4	121.9	98.5	98.8
Lazio	123.7	110.3	108.8	104.7	115.5	99.5	100.1	158.4
Liguria	93.1	115.9	116.4	117.3	106.8	136.1	127.3	134.8
Lombardia	153.9	134.1	129.0	114.9	104.6	119.8	134.3	90.0
Marche	95.9	101.9	103.7	100.6	101.9	104.8	110.6	91.6
Molise	61.9	67.3	72.4	79.5	67.5	105.7	62.8	61.9
Piemonte	114.3	121.8	120.5	108.0	104.1	102.9	106.8	85.0
Puglia	53.0	61.5	66.1	76.0	77.4	86.2	68.5	69.4
Sardegna	65.7	71.7	74.4	83.3	101.2	102.5	77.2	145.8
Sicilia	53.9	58.9	62.7	76.2	81.8	77.6	76.4	87.8
Toscana	104.8	113.8	113.5	108.6	124.7	109.3	102.7	119.7
Trentino-Alto Adige	130.0	121.8	121.9	130.4	114.4	103.8	74.1	119.8
Umbria	85.0	99.6	100.6	95.9	106.0	95.7	98.3	91.5
Valle d'Aosta	122.7	125.1	124.0	144.1	192.8	108.0	109.6	238.9
Veneto	116.5	115.7	114.9	108.2	108.9	108.5	97.1	85.2
ITALIA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Regione (+ricca)/Regione (+povera)	3.00	2.45	2.23	2.06	2.85	1.95	3.22	4.88
Nord/Sud	2.12	2.04	1.87	1.49	1.40	1.29	1.57	1.63
Coefficiente di variazione	0.342	0.297	0.268	0.210	0.275	0.155	0.264	0.446

Fonte: elaborazioni ref. su dati Istat, Isae, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella 4G - I residui fiscali dopo la riforma del Titolo V (Anno 2001)

<i>Livelli pro capite (euro)</i>	<i>Spesa</i>	<i>Irap</i>	<i>Irpef</i>	<i>Add. Irpef</i>	<i>Acc. Benz.</i>	<i>Tabacchi</i>	<i>Lotto etc.</i>	<i>Iva</i>	<i>Tot. Risorse</i>	<i>Residui</i>
Abruzzo	2977.7	394.6	623.3	67.3	49.9	101.4	133.4	696.6	2066.6	-911.1
Basilicata	3476.8	312.7	463.1	52.7	35.2	117.5	62.9	558.6	1602.8	-1874.0
Calabria	3981.8	270.3	416.6	46.5	38.5	130.1	84.0	606.8	1592.7	-2389.1
Campania	3308.5	297.3	456.9	50.1	35.4	91.1	143.2	574.6	1648.5	-1660.0
Emilia Romagna	1788.6	672.3	1008.1	103.8	59.6	136.1	187.1	937.5	3104.4	1315.9
Friuli-Venezia Giulia	2826.0	607.9	960.8	100.0	68.0	158.9	148.8	856.5	2901.0	75.0
Lazio	2317.2	651.5	843.3	86.9	58.5	129.6	151.1	835.0	2756.0	438.8
Liguria	2733.0	490.3	885.5	93.0	54.0	177.4	192.3	935.3	2827.9	94.8
Lombardia	1450.2	810.8	1021.2	103.1	52.9	156.1	202.8	916.5	3263.4	1813.3
Marche	2381.1	505.1	776.8	82.9	51.6	136.5	167.1	802.2	2522.2	141.1
Molise	3520.0	326.1	512.8	57.9	34.2	137.7	94.9	634.1	1797.8	-1722.3
Piemonte	1766.2	602.4	932.1	96.3	52.7	134.1	161.3	861.7	2840.6	1074.3
Puglia	3000.2	279.4	469.2	52.8	39.2	112.3	103.5	606.5	1662.9	-1337.3
Sardegna	3404.2	346.2	544.4	59.4	51.2	133.6	116.6	664.7	1916.2	-1488.0
Sicilia	3021.0	283.8	448.7	50.1	41.4	101.2	115.4	608.0	1648.5	-1372.6
Toscana	2219.0	552.4	868.5	90.7	63.1	142.5	155.1	866.4	2738.7	519.7
Trentino-Alto Adige	5961.7	685.0	932.7	97.4	57.9	135.2	112.0	1040.5	3060.8	-2900.9
Umbria	2876.8	448.1	759.5	80.4	53.7	124.7	148.5	765.3	2380.2	-496.6
Valle d'Aosta	6746.6	646.2	951.7	99.1	97.6	140.7	165.6	1149.8	3250.7	-3495.9
Veneto	1766.9	613.7	883.2	91.8	55.1	141.4	146.7	863.2	2795.3	1028.3
ITALIA	2485.9	526.9	762.7	79.9	50.5	130.3	151.0	784.6	2485.9	0.0
<i>Somma residui (val. ass., milioni di euro)</i>										-35778
Regione (+ricca)/Regione (+povera)		3.00	2.45	2.23	2.85	1.95	3.22	2.06	2.05	
Nord/Sud	0.90	2.12	2.04	1.87	1.40	1.29	1.57	1.49	1.77	
Coefficiente di variazione	0.428	0.342	0.297	0.268	0.275	0.155	0.264	0.210	0.253	

Tabella 4H - La composizione delle risorse per il federalismo

Livelli pro capite (euro)	2001		2007		2007(*)	
	Tributi propri	Compartecipazioni	Tributi propri	Compartecipazioni	Tributi propri	Compartecipazioni
Abruzzo	20.9	79.1	22.0	78.0	29.1	70.9
Basilicata	18.9	81.1	19.5	80.5	27.3	72.7
Calabria	16.8	83.2	17.6	82.4	25.4	74.6
Campania	17.9	82.1	18.6	81.4	25.6	74.4
Emilia Romagna	27.0	73.0	27.7	72.3	33.3	66.7
Friuli-Venezia Giulia	25.7	74.3	26.7	73.3	31.9	68.1
Lazio	27.4	72.6	29.4	70.6	32.3	67.7
Liguria	21.9	78.1	23.2	76.8	31.3	68.7
Lombardia	30.1	69.9	33.0	67.0	34.3	65.7
Marche	23.4	76.6	25.7	74.3	30.5	69.5
Molise	18.6	81.4	19.9	80.1	28.3	71.7
Piemonte	25.8	74.2	27.1	72.9	32.7	67.3
Puglia	17.3	82.7	18.8	81.2	25.8	74.2
Sardegna	19.1	80.9	20.0	80.0	27.4	72.6
Sicilia	17.4	82.6	18.6	81.4	25.8	74.2
Toscana	24.4	75.6	25.3	74.7	32.0	68.0
Trentino-Alto Adige	27.9	72.1	29.0	71.0	35.6	64.4
Umbria	21.7	78.3	22.6	77.4	30.5	69.5
Valle d'Aosta	25.9	74.1	27.0	73.0	33.0	67.0
Veneto	26.5	73.5	28.5	71.5	32.9	67.1
ITALIA	24.4	75.6	26.1	73.9	31.0	69.0
Regione (+ricca)/Regione (+povera)	1.79	1.19	1.88	1.23	1.40	1.16
Nord/Sud	1.46	0.90	1.46	0.89	1.26	0.91
Coefficiente di variazione	0.184	0.054	0.187	0.059	0.105	0.046

(*) Includendo il gettito potenziale (vedi testo). Fonte: elaborazioni ref. su dati Istat, Isae, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella 4I - L'impatto dell'Ire sui bilanci delle regioni (Anno 2001)

<i>Livelli pro capite (Italia = 100)</i>	Gettito Irpef	Gettito Ire	Var. %	Gettito add. Irpef	Gettito add. Ire (*)	Var. %	Gettito add. Ire (**)	Var. %
Abruzzo	81.7	84.2	-18.0	84.3	81.7	-16.9	80.6	-38.
Basilicata	60.7	63.3	-17.0	65.9	62.4	-18.9	61.2	-40.
Calabria	54.6	57.5	-16.2	58.1	57.5	-15.3	59.0	-34.
Campania	59.9	62.1	-17.5	62.7	62.7	-14.4	64.2	-33.
Emilia Romagna	132.2	130.5	-21.4	129.8	130.1	-14.2	128.3	-36.
Friuli-Venezia Giulia	126.0	127.3	-19.5	125.1	125.2	-14.3	124.6	-35.
Lazio	110.6	109.8	-20.9	108.8	113.1	-10.9	118.9	-29.
Liguria	116.1	116.3	-20.2	116.4	117.4	-13.6	116.8	-35.
Lombardia	133.9	131.4	-21.9	129.0	132.0	-12.3	133.7	-33.
Marche	101.8	102.7	-19.7	103.7	99.2	-18.0	96.4	-39.
Molise	67.2	69.6	-17.5	72.4	69.6	-17.7	68.5	-38.
Piemonte	122.2	121.4	-20.9	120.5	120.9	-14.0	118.8	-36.
Puglia	61.5	62.7	-18.8	66.1	62.5	-19.0	60.7	-40.
Sardegna	71.4	73.7	-17.8	74.4	73.3	-15.6	72.9	-36.
Sicilia	58.8	59.9	-18.9	62.7	60.9	-16.9	60.5	-37.
Toscana	113.9	113.6	-20.5	113.5	112.5	-15.1	110.7	-37.
Trentino-Alto Adige	122.3	121.4	-20.9	121.9	122.5	-13.9	119.5	-36.
Umbria	99.6	101.6	-18.7	100.6	97.6	-16.8	94.5	-39.
Valle d'Aosta	124.8	125.2	-20.1	124.0	123.6	-14.6	119.8	-37.
Veneto	115.8	115.1	-20.8	114.9	112.8	-15.8	110.3	-38.
ITALIA	100.0	100.0	-20.4	100.0	100.0	-14.3	100.0	-35.
Regione (+ricca)/Regione (+povera)	2.45	2.29		2.23	2.30		2.26	
Nord/Sud	2.04	1.94		1.87	1.93		1.91	
Coefficiente di variazione	0.297	0.282		0.268	0.282		0.282	

(*): Effetto a legislazione vigente. (**): Effetto teorico. Fonte: elaborazioni ref. su dati Istat, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella 4L - I residui fiscali dopo la riforma dell'Ire (Anno 2001)

Livelli pro capite (euro)	Senza delega fiscale			Con delega fiscale			% tributi propri su Totale	
	Spesa	Tot. Risorse	Residui	Spesa	Tot. Risorse	Residui	Senza delega	Con delega
Abruzzo	2978	2067	-911	2978	2132	-845	22.4	2.6
Basilicata	3477	1603	-1874	3477	1641	-1836	22.8	2.6
Calabria	3982	1593	-2389	3982	1646	-2335	19.9	2.4
Campania	3308	1648	-1660	3308	1694	-1614	21.1	2.5
Emilia Romagna	1789	3104	1316	1789	3107	1319	25.0	2.9
Friuli-Venezia Giulia	2826	2901	75	2826	2975	148	24.4	2.9
Lazio	2317	2756	439	2317	2680	363	26.8	2.9
Liguria	2733	2828	95	2733	2952	219	20.6	2.7
Lombardia	1450	3263	1813	1450	3128	1677	28.0	2.9
Marche	2381	2522	141	2381	2562	180	23.3	2.7
Molise	3520	1798	-1722	3520	1854	-1666	21.4	2.6
Piemonte	1766	2841	1074	1766	2872	1105	24.6	2.9
Puglia	3000	1663	-1337	3000	1720	-1280	20.0	2.5
Sardegna	3404	1916	-1488	3404	1975	-1429	21.2	2.5
Sicilia	3021	1648	-1373	3021	1687	-1334	20.3	2.5
Toscana	2219	2739	520	2219	2783	563	23.5	2.8
Trentino-Alto Adige	5962	3061	-2901	5962	3009	-2953	25.6	2.8
Umbria	2877	2380	-497	2877	2481	-396	22.2	2.7
Valle d'Aosta	6747	3251	-3496	6747	3267	-3480	22.9	2.6
Veneto	1767	2795	1028	1767	2781	1014	25.2	2.8
ITALIA	2486	2486	0	2486	2486	0	24.4	2.8
<i>Somma residui (val. ass., milioni di euro)</i>			-35778			-34714		
Regione (+ricca)/Regione (+povera)		2.05			1.99		1.41	1.21
Nord/Sud	0.90	1.77		1.40	1.73		1.17	1.12
Coefficiente di variazione	0.428	0.253		0.428	0.240		0.101	0.059

Fonte: elaborazioni ref. su dati Istat, Isae, Ministero dell'Economia e delle Finanze

6. Riferimenti Bibliografici

Baldini M., Bosi P., (2002), "La riforma dell'imposta sul reddito: aspetti di equità e di efficienza", *Politica Economica*, n.3.

Buglione, E. – Maré, M. (2003) " Il federalismo fiscale in Italia: ruolo dello Stato e degli Enti territoriali nella gestione delle entrate e delle spese", WP Siep n. 296.

Corte dei Conti, (2002) *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - esercizi 2000-2001*, Roma

Corte dei Conti, (2003) *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - esercizi 2001-2002*, Roma

Fausto D., (2003) "Il federalismo fiscale nel paese del dualismo", in Fossati, A. (a cura di) (2003), 57-84.

Fossati A., (2003) (a cura di) *La nascita del federalismo italiano. Attuazione e riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, FrancoAngeli.

Isae (2003), *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo. Febbraio*. Isae, Roma.

Istat, (2002) "I beneficiari delle prestazioni pensionistiche", Roma.

Istat, (2003) "Statistiche della previdenza e dell'assistenza", Roma.

Istat, (2003) "Conti economici territoriali: conti regionali – Dati analitici 1995-2001", Roma.

Keen M. and Smith S., (1999) "Viva VIVAT", *International tax and public finance*, 327-342.

Maré, M. (1998) "Strumenti per l'autonomia tributaria delle regioni", in E. Buglione-V. Patrizii (a cura di) *Governo e governi*, Milano, Giuffrè.

Ministero delle Finanze, (2002) "Analisi delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 1999 per l'anno d'imposta 1998", Roma.

Ministero delle Finanze, (2003) "Dati imponibile Irpef ripartiti per Comune – Anni 1998-99", Roma.

Ministero delle Attività Produttive, (vari anni) "Bollettino petrolifero", Roma.

Monteduro, M.-Monteduro, M.-Zaccaria, L. (2001) *Un'analisi dei flussi finanziari delle regioni*, Ministero delle Finanze, Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario, Roma.

Oecd, (1999) *Taxing power of state and local government*, Paris, Oecd.

Ref., (2002) "*La Delega fiscale: un confronto con i sostenitori della riforma*", Congiuntura-Irs, giugno, Milano.

Ref., (2002) "Verso una manovra da 20 miliardi di euro" Aggiornamento quindicinale Congiuntura-Irs, 19 Luglio, Milano.