

Doc. XVII
n. 7

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

nella seduta del 2 luglio 1998

Relatore ANGIUS

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

promossa dalla Commissione stessa nella seduta del 17 luglio 1996; svolta dal Comitato paritetico della 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica e della VI Commissione permanente (Finanze) della Camera dei deputati nelle sedute del 18 marzo 1997; 24 giugno 1997; 15, 16, 22 e 23 luglio 1997; con sopralluoghi a Venezia (7 e 8 aprile 1997), a Napoli (5 e 6 maggio 1997), a Perugia (19 e 20 maggio 1997), a Catanzaro (16 e 17 giugno 1997), a Milano (30 giugno e 1^o luglio 1997), in Canada (14-25 settembre 1997) e in Germania (3-7 marzo 1998) e conclusa dalla Commissione nelle sedute del 25 giugno e 2 luglio 1998

SUL FEDERALISMO FISCALE

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza l'8 luglio 1998

1. *Premessa: le esigenze legate alla domanda di federalismo fiscale*

La Commissione VI finanze della Camera e la 6^a Commissione finanze e tesoro del Senato hanno deliberato lo svolgimento di una indagine conoscitiva sul federalismo fiscale, allo scopo di analizzare prioritariamente le seguenti problematiche:

1) il federalismo fiscale come elemento di una più profonda riforma del sistema fiscale: in sostanza, si intendeva verificare se l'introduzione del federalismo fiscale debba comportare o meno una incisiva modifica dell'attuale sistema tributario;

2) il rapporto tra le regioni e gli enti locali (comuni e province); in altri termini, si intendeva verificare se mantenere inalterato l'attuale sistema che prevede che il finanziamento residuo degli enti locali compete, anche per finalità perequative, allo Stato centrale, oppure se attribuire alle regioni il compito di operare trasferimenti agli enti locali sulla base di regole e per finalità autonomamente stabilite;

3) i problemi legati alla perequazione, in particolare per quanto concerne gli elementi cui fare riferimento (indicatori di costo o bisogno ovvero indicatori di capacità fiscale) e i soggetti chiamati a farvi fronte, vale a dire la scelta tra la perequazione verticale, in cui i trasferimenti sono finanziati dallo Stato centrale, e perequazione orizzontale, in cui i trasferimenti sono a carico delle regioni più ricche, attraverso la devoluzione di parte del relativo gettito;

4) la valutazione della fase di transizione ed i relativi costi della transizione stessa;

5) le problematiche connesse alla dimensione del debito pubblico italiano.

Il programma dell'indagine prevedeva che la stessa si dovesse articolare in una serie di audizioni di soggetti istituzionali e di rappresentanti di associazioni di categoria e in sopralluoghi in alcune regioni appartenenti a diverse aree geografiche del paese e in due paesi stranieri, Canada e Germania.

A tal fine si è provveduto, il 12 febbraio del 1997, alla costituzione di un Comitato paritetico, composto di 15 deputati e altrettanti senatori, incaricato di svolgere l'attività istruttoria correlata allo svolgimento dell'indagine. Tale attività si è tradotta nello svolgimento di alcune missioni in diversi capoluoghi di provincia del nostro paese e in due missioni svolte all'estero, e precisamente in Canada, dal 14 al 25 settembre 1997, e in Germania, dal 3 al 7 marzo 1998.

Il tema del federalismo fiscale è ormai da qualche anno al centro del dibattito politico, e sta assumendo una crescente importanza, come testimonia anche la sempre più ampia attenzione che ad esso presta l'opinione pubblica. Nei mesi più recenti, il tema ha assunto carattere prioritario tra quelli in discussione a proposito delle riforme «strutturali» da definire per adeguare l'assetto normativo del nostro Paese all'evoluzione del sistema economico-sociale.

L'esigenza di modificare l'attuale ripartizione dei poteri tra i vari livelli di governo, in primo luogo mediante l'introduzione nel nostro ordinamento di un effettivo sistema di federalismo fiscale, viene frequentemente sottolineata da parte di estesi settori della cosiddetta società civile.

In particolare, in alcune delle aree più avanzate, dal punto di vista economico, si fa sempre più insistente la richiesta di procedere ad un ampliamento dei poteri e

dell'ambito di autonomia degli enti territoriali, espressione delle realtà locali. Tale richiesta si può ricondurre in primo luogo al fatto che sono emersi in termini assai chiari i limiti e le inefficienze derivanti dall'eccesso di centralismo che ha sino ad ora caratterizzato l'ordinamento del nostro Paese, centralismo che non è venuto meno a distanza di più di un ventennio dall'avvio dell'esperienza regionale. Pertanto, l'adozione di un sistema che si contraddistingua per l'ampliamento della capacità finanziaria di regioni, province e comuni e che sottragga alla discrezionalità del potere centrale l'utilizzo di quote consistenti del gettito tributario è vista come un efficace strumento per conseguire apprezzabili miglioramenti nella gestione delle risorse pubbliche e significativi progressi nella qualità dei servizi erogati. Si sostiene, infatti, che lo spostamento di una considerevole parte della potestà fiscale dallo Stato agli enti territoriali assicurerebbe, mediante una più diretta rappresentanza delle preferenze e degli interessi locali nella determinazione delle scelte politiche, una maggiore responsabilizzazione degli organi di governo delle realtà locali, sia in ordine alla gestione della spesa che con riferimento al reperimento delle risorse necessarie al suo finanziamento, e un più proficuo utilizzo delle risorse disponibili per il finanziamento dei servizi da erogare. Si ritiene, inoltre, che ciò potrebbe determinare, entro un arco temporale sufficientemente ampio, una riduzione della pressione fiscale complessiva. Merita, peraltro, rilevare che non può esservi effettiva responsabilizzazione degli organi di governo locale in presenza di meccanismi che impongono allo Stato di ripianare *ex post* i disavanzi degli enti territoriali che non abbiano rispettato i vincoli costituiti dai principi di buona amministrazione e di uso efficiente delle risorse. Si può infatti ricordare che l'esperienza sin qui maturata, per quanto concerne addizionali, sovrimposte così come alcuni tributi dei comuni, evidenzia che molto spesso gli enti territoriali si dimostrano restii a ricorrere alla leva tributa-

ria per acquisire maggiori risorse, per il timore di perdere il consenso dei propri cittadini. In assenza di specifici vincoli di bilancio, si potrebbe quindi verificare una crescita consistente dei disavanzi degli enti territoriali.

Alla luce delle considerazioni cui si è fatto riferimento, sembra opportuno riportare alcuni dati, risultanti dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese, che dimostrano chiaramente la differenza esistente per quanto attiene all'entità delle risorse a disposizione dei vari livelli di governo. Da questi dati risulta che, in termini di cassa, nel 1997 lo Stato ha percepito entrate tributarie per un importo complessivo di circa 558 mila miliardi; di questi 319 mila circa erano assicurati da imposte dirette, e precisamente 188 mila dall'IRPEF e 44.500 dall'IRPEG, e 239 mila circa erano assicurati da imposte indirette, di cui circa 118 mila dall'IVA.

Per quanto concerne le regioni, nel medesimo anno si registravano entrate tributarie per un importo pari a 25 mila miliardi, di cui 6.500 derivanti da imposte dirette e 18.500 da imposte indirette. I trasferimenti, sostanzialmente a carico dello Stato, ammontavano a circa 121 mila miliardi.

Per quanto concerne comuni e province, nel 1997 si registravano entrate tributarie per circa 32 mila miliardi complessivi (17 mila derivanti da imposte dirette e circa 15 mila da imposte indirette), mentre i trasferimenti ammontavano a poco più di 30 mila miliardi, di cui 24.500 di provenienza statale e più di 5 mila di provenienza regionale.

Al di là dei dati assoluti, occorre precisare che il livello di autonomia tributaria è assai differente tra regioni e comuni. Questi ultimi, infatti, dispongono di un flusso di entrate proprie, per larga parte derivanti dall'ICI, pari a circa il 75% delle entrate correnti. Va peraltro segnalato che l'indice di autonomia tributaria, espresso in termini percentuali, risulta più alto nei comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti,

mentre la percentuale più bassa si registra nei comuni più piccoli, con popolazione fino a 1000 unità.

Va inoltre segnalato che da alcuni studi elaborati dall'Osservatorio fiscale della camera di commercio di Milano risulterebbe che l'imponibile dell'IRAP sarebbe concentrato per il 49,5% nel Nord-ovest, per il 12,7% nel Nord-est, per il 23,8% nel Centro e solo per il 13,5% nel Sud e nelle isole.

Accanto a questi dati, occorre poi considerare che la crescente domanda di federalismo si può attribuire anche allo sviluppo economico-produttivo registratosi in termini particolarmente accentuati in alcune aree del Paese. Tale sviluppo si traduce, nelle comunità interessate, nella diffusa consapevolezza della propria capacità di produrre ricchezza e nella rivendicazione di forme più avanzate di autogoverno inteso, in sostanza, come riconoscimento della possibilità di sottrarre alle esigenze della perequazione, o alle altre destinazioni riconducibili a obiettivi politici definiti a livello centrale, i proventi derivanti dalle imposte versate.

Agli elementi cui si è accennato in precedenza, si può aggiungere che in particolare nelle aree a più intensa e diffusa industrializzazione vi è la consapevolezza che la competizione internazionale si è spostata dal livello della singola impresa a quello del sistema territoriale di appartenenza. La domanda di governo è, in tal senso, essenzialmente domanda di organizzazione dello spazio economico e di creazione di condizioni ambientali favorevoli all'attività delle imprese e comunque di superamento di impedimenti e vincoli, che possono pregiudicare la capacità concorrenziale, da attuarsi nel rispetto delle diversità dei sistemi produttivi locali e quindi ad opera di soggetti sub-centrali.

Inoltre il federalismo fiscale, con la ricordata enfasi sulla tendenziale corrispondenza tra finanziatori e beneficiari dei servizi, viene molto spesso visto come lo strumento in grado di attenuare gli effetti re-

strittivi derivanti dalle politiche di riduzione della spesa pubblica. Nella domanda di federalismo, e quindi in una diversa distribuzione dei poteri e delle responsabilità decisionali, si ritrova l'obiettivo di individuare, in maniera articolata sul territorio, un diverso equilibrio tra intervento pubblico, spazio riservato al mercato e prospettive di crescita del cosiddetto «terzo settore».

In linea generale si può rilevare, come hanno sottolineato in numerose occasioni i soggetti incontrati nel corso dell'indagine, che parziali progressi nel senso di una accelerazione del processo di decentramento sono stati conseguiti mediante la recente adozione di alcuni provvedimenti di riforma. Ciò vale, in primo luogo, per quanto concerne il profilo dell'ampliamento delle competenze attribuite agli enti territoriali, derivante dai provvedimenti adottati dal Governo in attuazione della legge n. 59 del 1997, mediante il conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni già riservate allo Stato. Al riguardo va segnalato che tale legge si fonda su un criterio fortemente innovativo in base al quale, in assenza di esplicite esclusioni, vale a dire per tutte le materie tranne quelle individuate in termini dettagliati che rimangono di competenza dello Stato, si può procedere al decentramento. Contestualmente al trasferimento di funzioni, la medesima legge n. 59 stabilisce che si debba procedere all'attribuzione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie per garantire l'effettivo svolgimento delle funzioni attribuite. Ciò implica, evidentemente, che un consistente flusso di risorse, già gestite dallo Stato, sarà affidato agli enti territoriali ai quali verrà attribuita la competenza per lo svolgimento delle relative attività.

Con riferimento specifico ai profili finanziari, si segnala che già con il decreto legislativo n. 504 del 1992 era stato avviato il processo di riordino della finanza delle province e dei comuni, e che tale processo ha subito una accelerazione con il decreto legislativo n. 244 del 1997, con il quale si è

provveduto al riordino del sistema di trasferimenti erariali, e con l'istituzione dell'IRAP e la parziale revisione dei tributi degli enti locali, previste dal decreto legislativo n. 446 del 1997. La riforma della finanza locale derivante dal decreto legislativo n. 504 e le modifiche successivamente apportate dal decreto legislativo n. 244 del 1997 si fondano sul principio per cui i trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili, mentre gli oneri derivanti da altri eventuali servizi devono essere coperti con le entrate tributarie dei medesimi enti locali. Inoltre sono indicati i criteri in base ai quali va effettuata la ripartizione dei trasferimenti, a tal fine facendosi riferimento al concetto di «fabbisogno standardizzato», per la cui definizione si prevede il ricorso ad alcuni parametri, costituiti dalla popolazione, dalle condizioni di degrado, dall'incremento della domanda di servizi che si registra negli enti di maggiore dimensione demografica e dalla rigidità dei costi degli enti meno popolosi. Contemporaneamente il medesimo decreto legislativo n. 244 del 1997 ha stabilito i criteri in base ai quali effettuare la perequazione a favore di province e comuni, a tal fine indicando, quali elementi qualificanti, le basi imponibili, l'incentivo allo sforzo fiscale e l'incentivo allo sforzo tariffario. Contemporaneamente l'istituzione - assai controversa - dell'IRAP dovrebbe determinare un consistente aumento delle risorse proprie delle regioni, sebbene la destinazione di tali risorse risulti parzialmente vincolata dalla necessità di far fronte agli oneri connessi al finanziamento delle spese del settore sanitario, a seguito della soppressione dei contributi già destinati al medesimo scopo. In sostanza l'IRAP ha riproposto la necessità di affrontare le tematiche relative alla perequazione, stante il fatto che il relativo gettito, dedotta la quota da attribuire allo Stato, per la restante parte è destinato, oltre che al finanziamento dell'assistenza sanitaria, a sostituire gli importi spettanti a ciascuna regione a valere sul fondo perequativo di cui

alla legge n. 549 del 1995, che conseguentemente viene soppresso.

Inoltre va ricordato che, accanto al parziale riordino dei tributi locali, con la soppressione di alcuni di essi, il decreto legislativo n. 446 del 1997 ha attribuito una generale potestà regolamentare ai comuni e alle province in materia tributaria, che riguarda vari aspetti, quali l'accertamento, la riscossione, l'organizzazione, l'applicazione e la semplificazione degli adempimenti dei contribuenti.

Il complesso dei provvedimenti cui si è fatto riferimento ha innescato un processo evolutivo di notevole portata; peraltro, l'accentuato dinamismo impresso dalle più recenti iniziative ha provocato qualche disagio agli enti territoriali, come è stato sottolineato in diverse occasioni nel corso delle missioni svolte dal Comitato paritetico, stante il fatto che tali enti sono stati chiamati a far fronte ad un quadro normativo che ha subito rilevanti modifiche, e in relazione al quale si sono registrati non pochi elementi di incertezza. Occorre al riguardo sottolineare che, pur trattandosi di interventi di indubbio rilievo per quanto concerne il rafforzamento degli enti territoriali, e in particolare delle regioni, i provvedimenti richiamati si muovono entro una logica che si può ricondurre più al decentramento che al modello federalista. D'altra parte gli stessi provvedimenti dimostrano che esiste senza alcun dubbio uno spazio per interventi di riforma che siano ispirati agli obiettivi cui si è fatto riferimento in precedenza. Il presente documento intende a tal fine offrire alcuni elementi di valutazione in vista di ulteriori interventi normativi che si potranno adottare.

2. *Le missioni effettuate in Italia*

Lo svolgimento delle diverse missioni effettuate in Italia ha consentito di acquisire una serie di informazioni e dati estremamente utili ai fini dell'indagine. Adottando

una metodologia di lavoro che ha privilegiato la ricerca «sul campo», attraverso l'incontro diretto con le varie realtà locali, espressione di interessi largamente diffusi, anziché l'analisi meramente teorica, è stato possibile assumere numerosi elementi conoscitivi ma anche valutazioni e suggerimenti sia per quanto concerne l'attuale situazione in ordine all'autonomia finanziaria degli enti territoriali, che per quanto riguarda le prospettive di sviluppo di tale autonomia.

I sopralluoghi in Canada e in Germania hanno invece offerto la possibilità di confrontarsi con due realtà ormai consolidate di Stati federali che per certi aspetti possono essere considerati come modelli esemplari; peraltro, ambedue i paesi visitati stanno vivendo una fase evolutiva assai interessante, essendo emersi proprio recentemente aspetti e problemi che impongono un adattamento dei rispettivi ordinamenti in materia di federalismo, con particolare riferimento ai profili di carattere tributario. In sostanza, si può affermare che l'indagine ha fatto emergere chiaramente il fatto che la tematica del federalismo fiscale, anche nelle realtà più avanzate e consolidate, sta conoscendo processi di adattamento e di correzione i cui esiti non sono facilmente prevedibili.

Nel corso dei sopralluoghi svolti in alcune regioni italiane è comunque emerso un generale consenso circa l'opportunità di realizzare un sistema fiscale improntato al federalismo, nonchè l'esigenza di pervenire ad una chiara definizione delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo. L'opzione per tale ipotesi è generalmente collegata all'obiettivo di favorire lo sviluppo delle aree locali, di migliorare l'efficienza del sistema di raccolta e di utilizzazione delle risorse e di realizzare una maggiore responsabilizzazione dei singoli livelli di governo, innovando l'attuale assetto dei rapporti, considerato non ottimale, tra centro e periferia.

Fra le questioni prospettate, va segnalato che alcuni dei soggetti incontrati hanno sostenuto la possibilità di realizzare un ordi-

namento tributario di carattere federale anche senza modificare il quadro costituzionale vigente, nel rispetto dei principi in esso contenuti, mentre altri hanno invece evidenziato la necessità di ridefinire in Costituzione i rapporti reciproci tra gli enti locali, le regioni e lo Stato, con un riconoscimento costituzionale della potestà di governo dei comuni.

Parimenti condivisa è risultata l'esigenza di sostenere le aree più deboli del paese, in una prospettiva di federalismo solidaristico e cooperativo che garantisca l'erogazione di servizi di livello omogeneo, o quanto meno tendenzialmente standardizzato, in tutte le aree del Paese, attraverso un meccanismo di perequazione.

In linea generale si può rilevare che l'esigenza di provvedere ad una perequazione può essere intesa con riferimento all'obiettivo di colmare le differenze nella capacità fiscale e nei fabbisogni di spesa che non sono controllabili dai governi periferici. In sostanza, i trasferimenti perequativi dovrebbero essere attribuiti in relazione alle disparità fiscali esistenti sul territorio, definite queste ultime come la necessità di applicare aliquote più elevate per offrire il medesimo livello di servizi pubblici e/o l'impossibilità di offrire il medesimo livello di servizi con le medesime aliquote, pur rispettando pienamente i principi di equità ed efficienza, e cioè incentivando i governi periferici ad esercitare un coerente sforzo fiscale, a combattere l'evasione e a gestire in modo efficiente le risorse loro assegnate. La perequazione si può, inoltre, riferire all'obiettivo, indicato esplicitamente dall'ente di governo di livello sovraordinato, vale a dire dallo Stato, di assicurare livelli standardizzati di taluni servizi, ispirandosi ai principi della generalità e della uniformità almeno tendenziale nella erogazione degli stessi. Conseguentemente per ciascun servizio si dovrebbe individuare un livello minimo, nonchè le risorse finanziarie che lo Stato mette a disposizione per assicurare concretamente l'erogazione del servizio al

livello indicato. Ciò dovrebbe tradursi nella corresponsione di trasferimenti ordinari, molto spesso a destinazione vincolata. A questo criterio si è ispirata la legislazione del nostro Paese, e in particolare i citati decreti legislativi n. 504 del 1992 e n. 244 del 1997 per quanto concerne i servizi pubblici locali.

Il principio di solidarietà sopra enunciato può essere attuato con schemi di perequazione verticale (con il bilancio dello Stato viene finanziato un fondo perequativo da distribuire alle regioni più deboli), ovvero con schemi di perequazione orizzontale (le regioni ricche destinano quota delle proprie entrate alle regioni più povere).

Appare tuttavia opportuno sottolineare che gli schemi di perequazione verticale devono essere costruiti in modo da consentire alle regioni più ricche di essere autosufficienti dal punto di vista finanziario. Questo principio costituisce il requisito minimo per la definizione di un sistema di federalismo fiscale.

Gli schemi di perequazione orizzontale devono invece essere costruiti in modo da assicurare che il complesso dei compiti attribuiti ai governi decentrati possa essere finanziato - per intero - con le fonti di finanziamento attribuite al sistema delle autonomie.

Inoltre la perequazione deve rispettare lo sforzo fiscale, cioè non assorbire il gettito aggiuntivo derivante dall'esercizio dell'autonomia tributaria nelle quote del fondo di perequazione.

Particolare attenzione, infine, va posta al finanziamento di servizi che definiscono i diritti di cittadinanza, che dovrebbe avvenire in tutto o in parte con strumenti di finanziamento che prevedano oneri a carico dei bilanci dei livelli di governo superiori e forme di «ingerenza» nelle modalità di utilizzo.

In tema di perequazione, si sono comunque evidenziate significative differenze tra quanti hanno sottolineato la necessità di assicurare un livello di servizi omogeneo su tutto il territorio nazionale e quanti respin-

gono l'idea di una piena uniformità delle prestazioni e dei servizi, ritenendo che debba essere lasciato alla libera determinazione delle autonomie territoriali un ampio margine di discrezionalità in proposito.

Sempre a proposito dei meccanismi di perequazione, è emersa una differenziazione tra le tesi di quanti preferiscono un sistema di tipo orizzontale, basato su trasferimenti operati dalle regioni più ricche in favore di quelle con minore capacità fiscale e quelle, maggioritarie, che suggeriscono un sistema di perequazione di carattere verticale, realizzato mediante trasferimenti effettuati direttamente dallo Stato centrale.

Un aspetto particolarmente delicato per la definizione del sistema di perequazione è quello relativo al criterio di commisurazione dei trasferimenti perequativi, che, secondo alcuni, dovrebbe essere collegato, piuttosto che al gettito incassato, alla capacità fiscale potenziale delle singole realtà, misurata in base ad un rapporto *standard* medio tra basi imponibili e gettito, così da incentivare lo sforzo fiscale realizzato dai singoli enti impositori.

Per quanto riguarda la configurazione dei poteri rispettivamente attribuiti ai vari livelli di governo, è risultata evidente, nel corso degli incontri svolti, una parziale difformità di orientamenti tra chi prospetta un sistema fondato essenzialmente sulla centralità dell'ente regione e chi auspica un sistema incentrato sui comuni; si può peraltro rilevare che è prevalso l'indirizzo favorevole ad attribuire alle regioni funzioni di carattere normativo e programmatico, affidando prevalentemente ai comuni le responsabilità di gestione ed amministrazione. A favore di questa tesi è stata sottolineata l'inopportunità di affidare ai comuni, molti dei quali, soprattutto quelli di piccole dimensioni, im-preparati dal punto di vista strutturale e culturale, il compito di provvedere ai complessi adempimenti legati alla gestione dei tributi ed alla lotta all'evasione fiscale cui essi non potrebbero far fronte.

D'altro canto, è stata altresì sottolineata la necessità di privilegiare la dimensione

comunale, considerata più vicina al cittadino e dunque più controllabile, onde evitare il costituirsi di un centralismo regionale che riproponga i difetti del centralismo statale.

Più problematica è apparsa invece l'individuazione di un ruolo specifico per le province alle quali, secondo alcuni, potrebbero essere affidate, soprattutto nelle regioni più grandi, competenze in materia di coordinamento rispetto ai comuni di minori dimensioni, in particolare nell'ambito della promozione allo sviluppo.

Connesso con quello dell'articolazione della struttura federale è il tema della gestione dei trasferimenti finanziari in favore dei comuni, rispetto al quale si registra una netta differenziazione tra la posizione di quanti (ANCI) ritengono opportuno mantenere la materia nella competenza dello Stato e quella di chi (Conferenza dei Presidenti delle Regioni) ritiene invece preferibile affidare alle regioni tale compito, attribuendo alle stesse anche un ruolo di coordinamento della finanza locale nell'ambito di una forma più complessiva di governo del territorio.

Molti amministratori locali hanno evidenziato che la riduzione, dovuta alle esigenze del risanamento finanziario perseguito negli ultimi anni, dell'ammontare dei trasferimenti statali assicurati agli enti locali ha comportato, oltre ad un inevitabile significativo ampliamento, soprattutto per i comuni, della percentuale di spese coperte da tributi propri, una contrazione del complesso delle risorse disponibili. Al riguardo è stata sottolineata l'esigenza di una riforma della fiscalità locale che, secondo l'opinione prevalente, dovrebbe comportare, oltre che un incremento delle risorse finanziarie attribuite agli enti locali, anche l'individuazione di aree di imposizione riservate ai medesimi enti il più possibile omogenee con le funzioni loro affidate. Inoltre, è stato da tutti raccomandato che il rafforzamento dell'autonomia impositiva avvenga senza aumenti della pressione fiscale complessiva o appesantimenti degli adempimenti burocratici, evitando inutili sovrapposizioni di competenze

e di strutture tra organismi statali e organismi decentrati.

In quest'ultima prospettiva sono state avanzate varie ipotesi per definire quale sia il tipo di prelievo che, per semplicità di applicazione e per immediatezza di rapporto con i servizi erogati a livello locale, meglio si adatti ad essere affidato all'imposizione locale. Fra gli altri, l'ANCI ha suggerito di far ricorso ad un'addizionale IRPEF sostitutiva, mentre i rappresentanti delle organizzazioni sindacali hanno richiamato la possibilità di realizzare un frazionamento dell'IVA su base locale. A questo riguardo è stata anche prospettata la possibilità di introdurre delle «imposte di scopo» locali, che sottolineino con evidenza il legame tra prelievo fiscale e servizio erogato dall'ente impositore.

È stata inoltre rilevata l'esigenza di eliminare gli eccessivi vincoli, attualmente esistenti, sulle decisioni di spesa operate dagli enti locali, attribuendo margini di discrezionalità più ampi alla loro attività programmatica ed assicurando un legame più diretto e trasparente tra imposizione locale ed erogazione di servizi alle singole collettività. A questo proposito, tuttavia, non sembra che si possa prescindere dalla necessità che alla responsabilità impositiva e di spesa si accompagni una precisa responsabilità finanziaria dell'ente locale, il che implica la previsione di vincoli molto stretti sugli equilibri di bilancio e limiti all'ammontare del disavanzo.

Da più parti è stato, infine, evidenziato lo stretto legame esistente tra riforma in senso federale della struttura fiscale e riforma della macchina amministrativa: in particolare, nelle aree meridionali del Paese tanto le amministrazioni locali quanto l'amministrazione finanziaria non sembrano attualmente in grado, sia sul piano delle strutture che su quello della qualificazione del personale, di raccogliere la sfida che il federalismo fiscale comporta; in questo senso è stata generalmente riconosciuta la necessità di prevedere, nell'avvio della riforma, una congrua

fase transitoria, che permetta il passaggio dal sistema attuale a quello futuro senza compromettere la stabilità degli equilibri complessivi e senza generare oneri aggiuntivi per i cittadini e le imprese.

3. *Le missioni effettuate all'estero: i modelli di federalismo in Germania e Canada e le implicazioni per il caso italiano*

Particolarmente interessanti, ai fini dell'indagine, sono risultate le missioni svolte in Canada e in Germania, che hanno consentito al Comitato paritetico di acquisire utili elementi informativi per quanto concerne l'attuale assetto degli ordinamenti dei due paesi, ma anche di conoscere le questioni che costituiscono oggetto di riflessione e di dibattito ai fini di eventuali riforme. Dai numerosi incontri svolti nel corso di entrambi i sopralluoghi è emerso che le normative in materia di federalismo fiscale, anche laddove sono state elaborate e sperimentate con risultati sostanzialmente apprezzabili, si prestano a discussioni e polemiche, in relazione ai processi evolutivi in atto concernenti sia i profili istituzionali che quelli economico-sociali. Ciò induce a ritenere che non sia utile tentare di adottare un modello di federalismo fiscale definitivo, dovendosi piuttosto procedere sulla base di un approccio «pragmatico», apportando progressivi aggiustamenti, in modo da tener conto delle novità e delle esigenze che dovessero emergere. In particolare, il dibattito in corso in Germania, a seguito dell'unificazione del Paese, induce a ritenere che non sembra opportuno definire sistemi normativi eccessivamente rigidi, privi della flessibilità necessaria per consentire eventuali adattamenti e correzioni, e inidonei a ricondurre in uno schema uniforme le varie esigenze di realtà locali assai differenziate e difficilmente assimilabili.

Lo studio delle esperienze di altri paesi ad ordinamento federale, ed in particolare dei casi della Germania e del Canada, per-

mette di rilevare come in tali paesi vengano definiti con precisione (talvolta ad opera della stessa Costituzione) sia i confini di autonomia tra i diversi livelli di governo, ed in particolare il diritto delle entità federate di essere titolari in prima istanza delle risorse prodotte nel loro territorio, sia i criteri ed i meccanismi attraverso cui questo diritto può essere in parte negato, attraverso la redistribuzione di parte di queste risorse tra le medesime entità. I principi di autonomia e redistribuzione e i meccanismi costituzionali con cui queste due esigenze contraddittorie trovano una composizione: sono questi in effetti i due aspetti fondamentali di un sistema federale.

Seguendo uno schema definitorio già suggerito da alcuni studiosi, la Germania rientra tra quei paesi dove molto forte è la componente redistributiva, mentre ridotta è la componente di autonomia.

Il sistema di governo federale tedesco si caratterizza come un modello fortemente cooperativo, intendendosi con tale espressione un modello decisionale che si distingue per «la consultazione, il coordinamento, la cooperazione, la pianificazione e le decisioni congiunte anziché per una netta divisioni di poteri e responsabilità tra i vari livelli di governo» (K.H.Goetz, *Le dinamiche intergovernative del processo politico pubblico in Germania*).

L'indirizzo solidaristico del federalismo fiscale in Germania è fondato sul principio sancito all'articolo 106 della Legge Fondamentale che prevede che «il fabbisogno del *Bund* e quello dei *Länder* devono essere temperati reciprocamente in modo da ottenerne un giusto conguaglio, evitare un'eccessiva pressione fiscale sui contribuenti e mantenere l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale».

Da questo principio deriva la ripartizione delle risorse finanziarie tra i diversi livelli di governo presenti in Germania, così come il meccanismo di ripartizione delle risorse tra i diversi livelli (*Bund*, *Länder* e comuni) – cosiddetta ripartizione verticale – e tra

enti del medesimo livello (tra tutti i *Länder*), cosiddetta ripartizione orizzontale.

L'autonomia e la responsabilità degli enti territoriali presuppongono necessariamente la disponibilità di entrate proprie. L'ordinamento della Germania individua, quindi, le risorse di ciascun livello di governo allo scopo di assicurare l'effettiva possibilità di svolgere le funzioni proprie. Si ricorre, invece, alla redistribuzione soltanto nella misura in cui le entrate proprie non risultino sufficienti. Ciò comporta che gli enti territoriali che dispongono di più consistenti risorse finanziarie devono rinunciare ad una parte delle loro entrate a favore di quelli finanziariamente più deboli. Va aggiunto inoltre, che, in linea generale, la redistribuzione di una parte delle disponibilità complessive viene effettuata senza imporre agli enti beneficiari vincoli di destinazione.

Ne consegue che il sistema fiscale tedesco prevede un limitato numero di tributi di esclusiva spettanza di ciascuno dei tre livelli di governo (federale, regionale e comunale), mentre risulta largamente prevalente il meccanismo per cui i tributi sono condivisi tra i vari soggetti e il gettito viene ripartito tra gli stessi. Tale meccanismo si applica, in particolare, ai principali tributi (imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito da lavoro dipendente, imposta sui redditi da capitale, imposta sui redditi delle persone giuridiche, imposta sul valore aggiunto). Peraltro, mentre per le imposte sui redditi la stessa Legge Fondamentale stabilisce le quote spettanti ai diversi livelli di governo, la ripartizione verticale dell'IVA costituisce l'elemento flessibile nella distribuzione del gettito tributario tra *Bund* e *Länder*. Modificando questo rapporto è quindi abbastanza semplice adeguare la ripartizione delle imposte alle variazioni della capacità finanziaria attribuita e degli oneri sostenuti rispettivamente dal *Bund*, da un lato, e dai *Länder*, dall'altro.

Il carattere solidaristico del sistema federale tedesco si estrinseca, pertanto, nei meccanismi di perequazione finalizzati a coprire i costi di gestione amministrativa a livello

di ogni *Land* e comune, assicurando, come detto, l'uniformità delle prestazioni erogate in tutto il territorio, e nell'assegnazione di risorse aggiuntive per investimenti strutturali attraverso trasferimenti «erariali» a destinazione vincolata.

Nel corso della visita effettuata in Germania e dei relativi incontri con le autorità di quel paese, è emersa l'esigenza di introdurre elementi di competitività tra le varie amministrazioni finanziarie, in quanto tutta la struttura amministrativa fiscale fa capo (escluse le dogane e i monopoli) alle amministrazioni del *Bund*, soprattutto per consentire di utilizzare le risorse recuperate attraverso una maggiore efficienza dei sistemi accertativi, aggiuntive rispetto alla media del gettito. In altre parole, è apparsa evidente la volontà di introdurre meccanismi premiali dello sforzo fiscale, inteso soprattutto come capacità delle strutture amministrative burocratiche di recuperare maggior gettito.

Dall'indagine non è emersa, invece, alcuna sottolineatura dell'eventuale esigenza di inserire elementi di competitività, intesa quale possibile autonoma modifica delle aliquote delle imposte, ovvero di definizione della base imponibile da parte dei livelli locali di governo al fine di attrarre investimenti produttivi.

Attualmente la Germania è impegnata in un'operazione di riequilibrio strutturale delle economie dei *Länder* orientali, attraverso un meccanismo di trasferimento di risorse attuato sia con la perequazione orizzontale sia con leggi speciali che prevedono il trasferimento di risorse federali.

Va rilevato che se l'autonomia diretta dei *Länder*, sia sul piano delle funzioni che delle entrate, è molto limitata, essi viceversa influenzano congiuntamente la politica fiscale del governo nazionale attraverso i propri rappresentanti nel *Bundesrat*. In particolare, la Legge Fondamentale stabilisce che le leggi tributarie devono avere l'approvazione del *Bundesrat*, così come le percentuali di divisione del gettito dell'IVA tra

i diversi livelli di governo ed i trasferimenti perequativi. Inoltre anche la politica economica decisa dal *Bundestag* viene discussa e sottoposta all'approvazione da parte del *Bundesrat*. Da questo punto di vista si può dunque affermare che esiste in Germania una autonomia fiscale e finanziaria del sistema regionale, piuttosto che delle singole regioni. Significativo, al riguardo, appare il fatto che il Governo ha dovuto rinunciare alla adozione di un ambizioso progetto di riforma tributaria che, tra le altre cose, avrebbe ridotto notevolmente la pressione fiscale sulle imprese, a causa della contrarietà espressa dal *Bundesrat*, dove la maggioranza dei seggi appartiene alle forze di opposizione.

In termini quantitativi, va segnalato che l'ammontare complessivo delle entrate tributarie del *Bund* corrisponde, sostanzialmente, a quello attribuito ai *Länder*; in particolare, nel 1997 il *Bund* disponeva di risorse complessivamente pari a 331 miliardi di marchi, mentre il complesso delle entrate dei *Länder* ammontava a 328 miliardi di marchi circa ed i comuni registravano, nello stesso anno, entrate per un ammontare pari a circa 94 miliardi.

Più lontano dall'esperienza del nostro Paese è invece il modello adottato in Canada, che si può includere tra i paesi federali che uniscono ad un forte grado di autonomia degli enti sub-centrali un forte sistema di redistribuzione. Infatti, pur essendo il sistema federale canadese tradizionalmente classificato come modello di federalismo competitivo, dagli incontri svoltisi nel corso della missione è emersa la presenza di significativi elementi correttivi volti ad accentuare il carattere cooperativo del medesimo sistema.

Il federalismo fiscale canadese è organizzato su alcuni istituti fondamentali, in parte direttamente discendenti dalla Costituzione del 1867 (integrata anche nella parte che disciplina i rapporti finanziari dal *Constitution Act* del 1982), e in parte introdotti dagli accordi (*fiscal agreements*) che, a partire

dal 1940, vengono periodicamente raggiunti tra il Governo federale e quelli provinciali per introdurre alcune forme di regolazione finanziaria che progressivamente integrano e modificano anche lo schema costituzionale. Ciò si traduce nella attivazione di procedure e nella individuazione di sedi di negoziazione che in alcuni casi si rilevano assai complesse.

La forma di tali accordi è stata negli anni assai varia e flessibile: essi possono avere carattere multilaterale o anche solo bilaterale, possono essere cioè sottoscritti tra il Governo federale e una, alcune o tutte le Province; possono essere recepiti da norme giuridiche (costituzionali o legislative) ovvero rimanere allo stato di accordi. I *fiscal agreements* che, nella prassi, hanno ormai definitivamente assunto periodicità quinquennale e vengono recepiti con legge federale, determinano inoltre i criteri per i trasferimenti alle Province (*cash and tax transfers*), individuando i tributi il cui gettito è assunto a base di riferimento, le quote spettanti alle Province, i criteri per la loro determinazione ed eventuali altre regolazioni finanziarie.

In Canada, Province ed enti locali si finanziano in misura quasi totale sulla base di tributi propri. Il livello di concorrenzialità verticale ed orizzontale è elevato; le Province si fanno concorrenza soprattutto sul lato delle imposte sul consumo e delle imposte sulle società, mentre la concorrenza verticale è elevata soprattutto per quanto riguarda l'imposta sulle persone fisiche, che è caratterizzata da una legislazione uniforme sul territorio nazionale, ma con facoltà per la Provincia di imporre proprie aliquote. Le disparità tra le Province in termini di base imponibile è consistente, superiore perfino a quella esistente tra le regioni italiane, ed un sistema di finanziamento basato prevalentemente sui tributi propri indurrebbe a rilevanti disparità nei servizi offerti, che sono evitate grazie alla presenza di un forte sistema redistributivo. Esso assume due forme; in primo luogo, esiste un siste-

ma diretto di redistribuzione tra le Province, basato su trasferimenti generali - il c.d. *Representative Tax System* -, che conduce ad una parziale equalizzazione del gettito *pro capite* all'aliquota standard per ogni Provincia. Inoltre, vi è un forte intervento del Governo federale - che si effettua nella forma di co-finanziamenti, o *matching grants* - in settori specifici, quali la sanità, la sicurezza sociale e l'istruzione. Entrambi i sistemi sono basati su forme di perequazione verticale; anche nel caso del *Representative Tax System*, i trasferimenti sono basati su confronti tra le basi imponibili *pro capite* delle diverse Province, ma vengono finanziati interamente dal Governo federale.

Il sistema canadese attraversa, peraltro, una fase di intenso travaglio derivante, in particolare, dalla presenza di forti spinte secessionistiche da parte della minoranza francofona della provincia del Quebec. Tali dinamiche, pur essendo essenzialmente riconducibili all'esistenza di comunità con radici storiche, linguistiche e culturali fortemente differenti, coinvolge inevitabilmente anche il regime relativo ai rapporti finanziari tra le Province, determinando tensioni che giungono a rimettere in discussione la tenuta stessa del sistema.

Al di là di tali profili, che appaiono peculiari della realtà canadese, il federalismo fiscale vigente non si è dimostrato in grado di assicurare un adeguato e stabile assetto dei rapporti tra comuni e Province, in presenza di una evoluzione demografica e sociale che ha comportato la concentrazione della maggior parte della popolazione nelle aree metropolitane. Nell'attuale assetto, peraltro, i comuni, privi di autonomia finanziaria, si rivelano spesso inadeguati a soddisfare la domanda crescente di servizi pubblici proveniente dalle comunità interessate. Tutto ciò è aggravato dal fatto che la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Province è definita sulla base di una disciplina rigida di rango costituzionale, sottoposta ad un procedimento di revisione aggravato. In particolare, nell'attuale quadro costituzionale, l'intera disciplina della finanza

comunale è demandata *esclusivamente* alla legislazione provinciale e sino ad oggi le Province si sono rivelate assai restie a riconoscere effettivi margini di autonomia finanziaria ai comuni anche se di grandi dimensioni.

4. Conclusioni

Come si è segnalato in precedenza, il complesso delle audizioni effettuate e le missioni svolte hanno permesso di acquisire una notevole mole di elementi informativi e di valutazioni su alcune delle problematiche relative alla adozione nel nostro Paese di un sistema di federalismo fiscale. In linea generale, sulla base dei dati assunti, si può confermare quanto anticipato in premessa, per cui nel Paese si registra una diffusa aspettativa nei confronti delle iniziative che il Parlamento potrà assumere al riguardo. Ciò vale in particolare per le aree del Paese economicamente più sviluppate dove, almeno in alcuni casi, la richiesta di una più accentuata autonomia finanziaria delle rispettive istituzioni deriva anche dalla considerazione in base alla quale spetta ai livelli di governo più vicini alle comunità locali assumere la responsabilità di gestire le risorse derivanti dai tributi versati dai cittadini ivi residenti, stante il fatto che in tal modo questi ultimi disporrebbero di maggiori strumenti di controllo e potrebbero avvalersi di servizi qualitativamente superiori a quelli che, altrimenti, sarebbero forniti dalle amministrazioni centrali. In altri termini, la domanda di federalismo fiscale in alcuni casi è, almeno parzialmente, fondata su una sostanziale disaffezione nei confronti del potere centrale; ciò si traduce in una pressante richiesta di potenziamento della autonomia finanziaria dei livelli di governo locali, non soltanto in termini di ampliamento della potestà regolamentare, qual è quella già contenuta nel decreto legislativo n. 446, ma soprattutto sotto il profilo di un consistente riequilibrio della ripartizione del complessivo gettito tributario tra lo Stato e

gli enti territoriali. Infine non va trascurato il fatto che molto spesso la domanda di federalismo fiscale è sostenuta anche sulla base della presunzione che esso determinerà una riduzione del carico tributario complessivo, proprio in considerazione degli effetti positivi che uno spostamento della potestà fiscale dal livello di governo centrale a quelli locali determinerebbe in termini di maggiore efficienza e di riduzione di spese inutili.

L'esigenza di incrementare le risorse a disposizione degli enti territoriali può essere soddisfatta adottando diverse soluzioni; in termini estremamente sintetici, si può affermare che una prima e più radicale ipotesi, che comporterebbe più consistenti modifiche all'attuale assetto del sistema tributario, consiste nell'ampliamento dell'autonomia tributaria degli enti territoriali, e contestualmente nel ridimensionamento dell'incidenza dei tributi erariali sul complesso della pressione tributaria. In altri termini, si tratterebbe di attribuire agli enti territoriali la possibilità di istituire e disciplinare tributi propri, in modo da poter acquisire dagli stessi un gettito adeguato a far fronte al finanziamento dei servizi che gli stessi intendono erogare, al livello quantitativo e qualitativo che si ritengono opportuni.

Peraltro tale ampliamento dei poteri degli enti territoriali in materia fiscale dovrebbe esercitarsi in termini tali da non determinare un aumento della pressione tributaria complessiva, in considerazione delle richieste, sempre più pressanti, di un'attenuazione del carico fiscale, cui si è fatto riferimento in precedenza. Appare comunque immediatamente evidente che l'adozione di una soluzione di questo tipo implicherebbe una radicale trasformazione dell'attuale sistema tributario, da realizzare mediante la sostituzione di tributi erariali con tributi locali e/o regionali ovvero mediante la revisione di alcune delle caratteristiche dei tributi erariali. Occorre peraltro ricordare che, oltre alle difficoltà di ordine generale che una soluzione di questo tipo determinerebbe, dal

punto di vista tecnico non si ravvisano significativi spazi per un consistente ridimensionamento di alcuni tributi erariali; ciò vale in particolare per quanto riguarda l'IVA. Infatti il processo di armonizzazione a livello comunitario impone vincoli insuperabili per quanto concerne la misura delle aliquote; conseguentemente una loro sostanziale riduzione non sarebbe consentita dalle autorità comunitarie, nè tanto meno un loro aumento al di sopra dei limiti indicati nelle direttive che disciplinano la materia, tanto più se affidate alla discrezionalità dei singoli enti territoriali. Più ampi margini di manovra offrono invece le imposte dirette, e in particolare l'IRPEG e l'IRPEF, a proposito delle quali, almeno in linea di principio, non sembrano esistere impedimenti normativi per una sostanziosa riduzione delle relative aliquote.

D'altra parte l'adozione di una soluzione di questo tipo determinerebbe rilevanti difficoltà per gli enti territoriali con minore capacità fiscale che, disponendo di basi imponibili più limitate, finirebbero per acquisire risorse sicuramente insufficienti. Ciò imporrebbe la necessità di prevedere un consistente ricorso alla perequazione, la quale, stanti i vincoli di bilancio che impediscono lo stanziamento di adeguate risorse da parte dello Stato, graverebbe, in ultima istanza, sugli enti territoriali più ricchi. Pertanto, il ricorso alla perequazione orizzontale in misura rilevante, finirebbe per annullare, per gli enti chiamati a sostenere i relativi oneri, i vantaggi dell'accentuazione dell'autonomia tributaria. A questo proposito può essere utile ricordare quanto il Comitato paritetico ha avuto modo di verificare nel corso della missione in Germania. In sostanza, i meccanismi perequativi definiti dopo l'unificazione di questo Paese, una volta conclusa la fase di transizione durata dal 1990 al 1994, sono diretti a correggere gli effetti della ripartizione del gettito tra i *Länder*, tramite congrue erogazioni compensative dei *Länder* finanziariamente più forti a quelli più deboli, allo scopo di ravvi-

cinare le condizioni di vita sul territorio federale, conformemente al principio affermato nell'articolo 106 della Legge Fondamentale, cui si è fatto riferimento nel paragrafo precedente. Il sistema di perequazione si fonda su un parametro di compensazione commisurato allo scostamento della capacità tributaria dei singoli *Länder* dalla capacità finanziaria media dei *Länder*. I *Länder* la cui capacità tributaria è inferiore alla media hanno diritto a fruire di contributi compensativi a carico dei *Länder* finanziariamente forti in misura tale da raggiungere almeno il 95% della capacità tributaria media.

Il sistema perequativo vigente in Germania, richiamato nei suoi aspetti essenziali, non aveva sollevato particolari problemi nè suscitato obiezioni insuperabili da parte dei *Länder* più ricchi fino alla riunificazione del Paese. A seguito della unificazione, infatti, sono entrati a far parte della Repubblica federale tedesca i territori già appartenenti alla RDT, la cui capacità fiscale, per le condizioni di notevole ritardo nello sviluppo economico che li caratterizzava e che sono peggiorate immediatamente dopo l'unificazione per il tracollo delle misure di sostegno dell'occupazione e dell'apparato produttivo dimostratosi in larga parte obsoleto, è risultata largamente inferiore a quella dei *Länder* più svantaggiati della RFT. Ciò si è tradotto in un notevole aggravio dell'onere posto a carico dei *Länder* più ricchi per sostenere gli oneri connessi alla perequazione; ne è derivato un dibattito, che in alcuni casi ha assunto toni assai vivaci, circa la necessità di rivedere i meccanismi perequativi, stante la crescente insofferenza di alcuni dei *Länder* più ricchi nei confronti di un sistema che li costringe a sostenere oneri troppo gravosi e che deresponsabilizzerebbe i *Länder* più poveri, i quali non sarebbero indotti a promuovere il proprio autosviluppo, disponendo di risorse «certe». Il dibattito in corso in Germania fornisce elementi utili e induce a ritenere che un sistema di perequazione che si pro-

ponga di assicurare condizioni di vita sostanzialmente equiparate non è facilmente sostenibile in presenza di forti divari economico-sociali. È questo il caso del nostro Paese, dove tuttora si registrano considerevoli differenze, per quanto concerne i più significativi indicatori economico-sociali, tra il Centro-nord ed il Mezzogiorno. Ovviamente ciò non deve intendersi nel senso che si debba rinunciare all'obiettivo di una tendenziale armonizzazione degli *standard* dei servizi erogati, quanto piuttosto che occorre valutare se il perseguimento di una effettiva omogeneità non comporti costi troppo pesanti e non possa scatenare reazioni difficilmente gestibili. Peraltro l'esistenza di situazioni assai differenziate nel territorio, quanto alla capacità tributaria, potrebbe risultare aggravata qualora si adottasse un sistema di federalismo fiscale basato esclusivamente sul rafforzamento dell'autonomia tributaria degli enti territoriali; infatti, gli enti più ricchi avrebbero meno difficoltà ad applicare aliquote ridotte, mentre gli enti con minore capacità tributaria si vedrebbero obbligati ad aumentare la pressione fiscale. Ciò potrebbe determinare effetti distorsivi nell'allocazione delle attività produttive a scapito delle regioni economicamente più arretrate. Inoltre si deve considerare che una massiccia redistribuzione della potestà tributaria a favore degli enti territoriali nei termini indicati in precedenza determinerebbe considerevoli impatti anche sulle procedure e sull'organizzazione dell'amministrazione finanziaria. Infatti, mentre l'amministrazione dello Stato risulterebbe inevitabilmente sovradimensionata, si porrebbe, per gli enti territoriali, la necessità di dotarsi di propri apparati amministrativi, di cui attualmente tali enti sono sostanzialmente privi, con la sola eccezione dei comuni che già gestiscono alcuni tributi. Ciò comporterebbe non poche difficoltà, soprattutto per gli enti territoriali del Mezzogiorno, di cui occorre tener conto ai fini della valutazione degli oneri complessivi delle diverse opzioni da considerare.

In alternativa all'ipotesi sin qui prospettata, l'obiettivo di un rafforzamento della capacità fiscale degli enti territoriali può essere perseguito adottando il modello tedesco per cui il gettito delle maggiori imposte viene ripartito tra governo centrale e governi locali. Tale soluzione, che si esplica nella compartecipazione degli enti territoriali al gettito dei tributi erariali, comporta evidentemente meno problemi, dovendosi stabilire soltanto la quota del gettito che, per ciascuno dei tributi eventualmente interessati, deve essere destinata ai vari enti. Peraltro, per alcuni tributi l'individuazione del gettito attribuibile al territorio dei vari enti non appare agevole. Infatti, se per le imposte sui redditi si può assumere come dato qualificante, ai fini della evidenziazione della connessione tra contribuenti e territorio, il domicilio fiscale, nel caso di persone fisiche, ovvero la sede legale, nel caso di soggetti IRPEG, più complicato appare procedere ad una ripartizione in presenza di soggetti che operino contemporaneamente nel territorio di più enti. Al riguardo, si può segnalare che il problema si è posto recentemente con riferimento all'istituzione dell'IRAP, stabilendosi, all'articolo 4 del decreto legislativo n. 446 del 1997, che, qualora l'attività produttiva sia esercitata nel territorio di più regioni, si considera prodotto nel territorio di ciascuna di esse il valore della produzione proporzionalmente corrispondente all'ammontare delle retribuzioni corrisposte al personale utilizzato, fatti salvi alcuni casi particolari per quanto concerne alcune imprese operanti nei settori creditizio e finanziario.

Si può tuttavia rilevare che l'attribuzione «certa» di parte del gettito agli enti territoriali non consentirebbe di raggiungere l'obiettivo di responsabilizzare questi ultimi nella gestione delle risorse assegnate; in altri termini, non si otterrebbe il risultato di promuovere un rapporto più stretto fra capacità di spesa e responsabilizzazione delle istituzioni, soprattutto ove a tale sistema si accompagnasse, come avviene in Germania,

una forte perequazione. In altri termini, si può prefigurare il rischio di una generalizzazione di comportamenti poco virtuosi.

Fra le due ipotesi alternative, cui si è accennato, si possono collocare alcune soluzioni intermedie, che sostanzialmente si fondano sul tentativo di pervenire ad un punto di equilibrio tra i diversi obiettivi cui si è fatto riferimento, e in particolare tra quello di dotare gli enti territoriali di più consistenti risorse e quello di responsabilizzarli quanto al reperimento e all'impiego delle stesse. La realizzazione dell'obiettivo della responsabilizzazione (*accountability*) dei governi locali induce a ritenere che si debba procedere prioritariamente nel senso di differenziare il più possibile le fonti di entrata che spettano ai diversi livelli di governo: tale strategia consente, infatti, di rendere più evidente al contribuente la controparte istituzionale a cui versare l'imposta e da cui aspettarsi la produzione di un servizio collettivo. Tuttavia, appare anche evidente che in un sistema articolato su più livelli di governo, tale suggerimento può essere realizzato soltanto in parte, in quanto la sua integrale attuazione richiederebbe la definizione di una gamma troppo vasta di tributi. Va inoltre osservato che l'*accountability* può essere garantita non solo con l'applicazione di tributi propri differenziati, ma anche nel contesto delle sovrimposizioni (sovrimposte o addizionali), purchè ai diversi livelli di governo sia data la possibilità di fissare la propria aliquota. L'utilizzazione della medesima forma di imposizione per finanziare diversi livelli di governo presenta poi evidenti vantaggi dal punto di vista della gestione amministrativa dei tributi, con particolare riguardo ai costi di esazione degli stessi e alle procedure di accertamento. Essa potrebbe infatti favorire forme di collaborazione tra diversi livelli, da cui potrebbero derivare avanzamenti nel recupero delle ampie zone di evasione che affliggono il sistema tributario italiano. Va in proposito rilevato che appare assai avvertita, da parte del mondo dell'impresa, l'esigenza di

un coordinamento della politica fiscale generale, affinché il decentramento tributario non comporti un aggravio negli adempimenti dei contribuenti ed una esasperata complessità della struttura del prelievo. D'altra parte, non vanno trascurati alcuni problemi che può provocare il ricorso in misura eccessiva ad addizionali e sovrimposte, in particolare per quanto concerne gli effetti negativi che sono tipici della doppia imposizione in genere, anche alla luce della esigenza di procedere nel senso di una complessiva attenuazione del carico fiscale.

Considerati gli elevati fabbisogni finanziari derivanti dalle ipotesi di federalismo fiscale avanzate per il caso italiano, appare comunque necessario immaginare, accanto ai tributi propri e alle sovrimposizioni, forme di compartecipazione al gettito di tributi erariali.

Da questo punto di vista, può risultare utile ipotizzare una soluzione che tenti di coniugare un ampliamento dell'autonomia tributaria con una parziale compartecipazione al gettito erariale, prevedendo altresì la possibilità di ricorrere ad addizionali e sovrimposte su tributi erariali, purchè non si determini per questa via un aumento complessivo della pressione fiscale.

Per quanto concerne i soggetti del federalismo fiscale, va rilevato che nei paesi federali di maggiore dimensione, o comunque - se piccoli - di tradizioni culturali e storiche differenziate, il federalismo fiscale è incentrato sul livello intermedio di governo (Regioni, Stati, Cantoni, *Länder*, comunità ecc.).

In Germania, ad esempio, il modello di federalismo vede la prevalenza dei singoli stati della federazione (*Länder*). Laddove le condizioni storiche hanno posto esigenze di particolare natura, il sistema tedesco conosce l'ente città-stato (Amburgo, Brema e Berlino), il cui ordinamento però è mutuato dagli stessi *Länder*: ragion per cui non sarebbe corretto parlare di un livello di governo speciale, bensì di una struttura statua-

le (*Land*) calata su un territorio di dimensioni ridotte.

Il fatto che il federalismo fiscale sia incentrato sui livelli intermedi di governo non significa che gli enti locali minori non debbano veder riconosciuta la propria autonomia e la propria funzione. In effetti, il sopralluogo in Canada ha potuto evidenziare i problemi di un sistema che non riconosce l'autonomia istituzionale delle municipalità e sottopone tali enti alla piena potestà delle Province. L'assenza di legami tra governo centrale e enti locali risulta particolarmente dannosa con riferimento all'erogazione di quei servizi, di competenza locale, per i quali si avvertono esigenze di uniformità di prestazione su tutto il territorio.

Sulla base dell'esperienza realizzata dalla maggior parte dei paesi federali, si può ritenere che il coinvolgimento dei livelli intermedi nella gestione dei trasferimenti finanziari agli enti locali sembra dare luogo a risultati positivi, in quanto il controllo del livello intermedio appare meno «intrusivo» di quello del governo centrale, anche perchè spesso l'autonomia locale è tutelata da norme costituzionali. In effetti, la miglior conoscenza delle realtà sottoposte a coordinamento sembrerebbe consentire ai livelli di governo intermedi interventi più selettivi e capaci di incidere più efficacemente su eventuali scostamenti, dagli *standard* programmati, di una singola amministrazione locale.

Nel corso degli incontri con i rappresentanti dei governi locali è stata più volte ribadita la necessità di prevedere, nell'ambito della disciplina costituzionale delle funzioni del Parlamento, meccanismi di rappresentanza e procedure dirette a conciliare l'esigenza di autonomia con quella di uniformità di intervento pubblico in determinati settori, necessaria per garantire l'unità della nazione.

Per quanto attiene più strettamente alla tematica del federalismo fiscale, va rilevato come soprattutto la scelta di un meccanismo di perequazione orizzontale comporti l'esigenza di individuare una sede nell'am-

bito della quale gli interessi potenzialmente conflittuali delle regioni ricche e di quelle povere trovino una composizione. In altri termini, con un sistema orizzontale di perequazione appare opportuno assicurare alle regioni ricche la possibilità di intervenire quando si tratti di stabilire criteri e entità dei trasferimenti a loro carico. Contemporaneamente alle regioni povere va garantita l'effettività dei trasferimenti.

Nel caso della Germania, questa «stanza di compensazione» o «sistema delle garanzie» è offerta dalla Seconda Camera o Senato delle Regioni (*Bundesrat*) che, sulla base della Legge Fondamentale (art. 107), ha appunto il compito di approvare i trasferimenti effettuati dai *Länder* ricchi a quelli poveri in base al «sistema di compensazione finanziaria tra *Länder*» (*Länderfinanzausgleich*) e di contrattare con cadenza biennale la quota di compartecipazione al gettito IVA che deve essere redistribuita ai *Länder* «poveri».

In effetti, la presenza di una Camera dei *Länder* costituisce, più che un elemento di rafforzamento del ruolo delle regioni, un meccanismo per garantire maggiore uniformità negli ordinamenti delle regioni stesse. Ciò in particolare è dovuto al fatto che il *Bundesrat* più che rappresentare le istanze specifiche di ciascuna regione opera secondo logiche politiche di dimensione nazionale.

Peraltro, la forza della posizione delle regioni nell'assetto costituzionale dello Stato non è necessariamente legata alla presenza di una Camera delle Regioni, come dimostra l'esempio canadese dove il concreto assetto dei rapporti fra il governo federale e le Province è definito, come si è ricordato in precedenza, sulla base di complesse procedure negoziali che in una certa misura esaltano il profilo dell'autonomia provinciale.

ANGIUS, *relatore*

