

H65517
8K

\\111\\

**Regionalismo fiscale e autonomia tributaria:
l'emersione di un modello di consenso.**

di

Paolo Bosi

Giugno 1995



Copia n. 465518

CLL.088.111

1 * Regionalismo fiscale e autonom

Dipartimento di Economia Politica
Viale Berengario, 51
41100 Modena (Italia)
e-mail: bosim@merlino.unimo.it

Regionalismo fiscale e autonomia tributaria: l'emersione di un modello di consenso¹

1. Premessa

Lo scopo di questa nota è di valutare il grado di consenso che è presente nelle ormai numerose proposte di riforma dell'ordinamento finanziario regionale e degli enti locali con particolare riguardo agli aspetti relativi al finanziamento mediante entrate di natura tributaria. Chi si accosta ai risultati del lavoro di comparazione di tali proposte² potrebbe trarre l'impressione di una gamma di opzioni molto vasta e potenzialmente di difficile armonizzazione. I modelli di regionalismo fiscale sviluppati nel corso degli ultimi due anni sono invero numerosi, ma ad un attento esame, se si ha l'avvertenza di operare una preliminare delimitazione del campo di indagine sulla base di criteri ispirati a "ragionevolezza", non pare impossibile mettere a fuoco, con riferimento alle principali scelte che devono essere compiute, un insieme di proposizioni che paiono raccogliere consensi piuttosto vasti. La ricchezza delle ricerche che sono state prodotte è alla base di questo ottimismo, in quanto esse hanno portato a maturazione la discussione dei molteplici aspetti del problema³, alimentando così la fiducia in una rapida realizzazione di una riforma.

Un contributo importante allo stimolo degli studi sul federalismo è certamente da attribuire ai lavori della Bicamerale⁴, che ha operato nella precedente legislatura. I risultati di quel lavoro, che pure presentano limiti molto forti soprattutto per i problemi relativi al finanziamento⁵, hanno

¹ In questo saggio utilizzo materiale di ricerca elaborato nell'ambito di una ricerca sul Federalismo fiscale promossa dall'IRER Lombardia. Si ringrazia il MURST (fondi 60 e 40%) per il parziale contributo finanziario a questa ricerca.

² Ottimo, ad esempio, quello compiuto da Bordignon e Volpi (1995).

³ Per un inquadramento dei problemi si rinvia a Brosio (1994a) e (1994b)

⁴ Si veda Pagliara (1995) per una utile e chiara esposizione e ricostruzione dei risultati di tali lavori.

⁵ Come hanno messo in luce tra i primi Cerea e Giarda (1992)

portato alla formulazione di un criterio di ridefinizione delle competenze regionali e degli enti locali (il c.d. ribaltamento del principio dell'art. 70 della Carta costituzionale), che ha consentito l'avvio di ricerche volte a quantificare le dimensioni finanziarie delle materie passibili di trasferimento e l'approfondimento delle più appropriate forme di entrata per realizzare tale obiettivo⁵.

Come si può osservare dalla rassegna citata di Bordignon e Volpi o anche dalla bibliografia in calce a questo lavoro, oggi si può contare su una decina di proposte alternative. Alcune di esse presentano un grado di sistematicità ed articolazione molto ampio (Giarda 1994 e 1995, Visco 1994a e 1994b e CESPE 1995, Buglione et al. (Istituto CNR) 1994, Brosio, Pola, Bondonio (Fondazione Agnelli) 1994, ISAP 1993, Bin et al. (Regione Emilia-Romagna) 1995, Tremonti (Libro Bianco) 1995). In altri casi si dispone di contributi che affrontano solo taluni aspetti del problema (Rossi-Patrizii 1994, Boldrin-Rustichini 1994). In altri casi ancora disponiamo di contributi di studiosi (ad esempio, Osculati 1994, 1995, Ceriani 1995), che, pur costruiti senza l'intento di fornire proposte esaustive, lasciano tuttavia intravedere costruzioni pressoché complete di un disegno di regionalismo fiscale.

L'insieme di proposte che emergono dagli studi ricordati possono, in prima approssimazione, essere raggruppate in tre grandi categorie, a seconda del grado di impegno riformatore: un primo gruppo è costituito da proposte che assumono sostanzialmente come non modificabile il quadro costituzionale esistente, così come l'attuale allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo; all'estremo opposto si collocano proposte di radicale trasformazione in senso federalista, la cui realizzazione presuppone profonde riforme costituzionali, una netta ridefinizione delle funzioni degli enti decentrati, un ridisegno dei confini territoriali delle regioni e degli enti locali, l'attribuzione di ampi poteri di autonomia tributaria e modalità nuove e decentrate della gestione finanziaria del debito pubblico. In un terzo e più

⁵ Va riconosciuto che in tale fase di valutazione e approfondimento è stata di inestimabile aiuto l'opera svolta dalla Commissione per la riforma della finanza regionale, (Giarda 1994), istituita dai Ministri Paladini e Gallo, che ha completato i lavori nell'aprile 1994, con la partecipazione dei professori Bertolissi, Cerea, De Mita, Patrizii, Pola, Pica e presieduta da Piero Giarda, che ha anche fornito in un recente saggio (1995) il punto di riferimento fondamentale per la discussione dei problemi del federalismo fiscale italiano.

folto gruppo si collocano infine, proposte che, pur caratterizzate da diversi gradi di potenziale riformistico, si situano in una posizione intermedia rispetto alle due polari sopra delineate.

La discussione dei problemi dell'entrate e dell'autonomia fiscale che cercheremo di svolgere in questa nota si concentrerà in particolare sull'ultima tipologia di proposte. Si tratta, come è ovvio, di una scelta che trova il suo fondamento ultimo in un giudizio di valore, che può tuttavia trovare sostegno anche in motivazioni razionali, se si introduce nella valutazione anche il criterio della praticabilità e significatività politica delle proposte stesse.

Il lavoro sarà organizzato nel seguente modo. Nel prossimo paragrafo cercheremo di individuare il "catalogo" dei nodi problematici che a nostro avviso devono essere affrontati per delineare un modello coerente e completo di regionalismo fiscale.

Una volta definito tale catalogo, si procederà ad una prima delimitazione del campo di indagine, espungendo le questioni che, alla luce dell'approccio riformista a cui aderiamo, riteniamo inutile porre al centro della nostra attenzione.

Nei paragrafi successivi, limitatamente agli aspetti che interessano i problemi delle entrate di natura tributaria, si esamineranno i problemi rimasti sul tappeto. La presentazione delle alternative in campo sarà finalizzata a dimostrare l'emergere di un modello di federalismo.

L'attenzione sarà prevalentemente rivolta ai problemi relativi alle regioni. Il finanziamento dei comuni e degli altri enti locali sarà preso in considerazione solo nella misura in cui esso interferisce (e, in molti casi, ciò è inevitabile) con il disegno generale del regionalismo fiscale.

2. L'inventario dei nodi problematici

Chi si accinga ad affrontare il compito di definire un modello di federalismo fiscale nel nostro paese deve a mio avviso essere in grado di rispondere all'insieme di quesiti qui di seguito elencati.

1. Ridefinizione dell'ambito territoriale delle regioni e degli enti locali.

2. Ridefinizione delle funzioni delle regioni (ordinarie e a statuto speciale) e degli enti locali.

3. Grado di autonomia tributaria delle regioni rispetto al centro, ovvero quanta parte del fabbisogno finanziario delle regioni e degli enti locali debba essere coperto con entrate di natura tributaria e non con trasferimenti.

4. Caratteristiche delle forme di entrata che caratterizzano l'autonomia tributaria (tributi autonomi, sovrimposte, compartecipazioni).

5. Disegno dei rapporti tra centro, regioni e enti locali nell'articolazione dei trasferimenti con funzioni integrative e/o perequative.

6. Caratteristiche dei meccanismi di trasferimento dal centro alle regioni (verticali o orizzontali).

7. Obiettivi dei trasferimenti integrativi e/o perequativi a favore delle regioni e degli enti locali (ad esempio, uguaglianza della performance, della capacità, del potenziale fiscale).

8. Modalità di finanziamento delle spese di investimento e obiettivi di perequazione della dotazione dei fattori.

9. Disciplina del finanziamento mediante indebitamento a livello decentrato ed eventuale ripartizione regionale del debito centrale.

Rispetto a questi problemi, in un continuum di posizioni, si distribuiscono i modelli di regionalismo moderato, quelli di federalismo estremo e i modelli riformisti.

I programmi più prudentiali si caratterizzano per la presenza di un ruolo ancora forte del centro nel finanziamento dei comuni, nella presenza di finanziamento centrale non limitato esclusivamente a funzioni di redistribuzione, all'individuazione di forme di gettito prevalentemente fondate sullo strumento della compartecipazione⁶.

I progetti più avanzati si spingono all'attribuzione a livello decentrato di funzioni di autonomia impositiva piena che include anche la potestà di

⁶ Rientrano in questo ambito pochissimi dei progetti sopra ricordati, forse solo alcune delle ipotesi formulate da Giarda (1995) o taluni aspetti delle ipotesi contenute nel Libro Bianco di Tremonti (1994).

legiferare in materia tributaria⁷, la ridefinizione dei confini territoriali delle regioni⁸, sino alle ipotesi estreme, che appartengono più ad una logica confederale, di fondare il potere centrale a partire da quello regionale, con decentramento e ripartizione regionale del debito pubblico⁹.

Nella discussione che segue si ritiene che i progetti che hanno maggiore significato in termini di innovazione politica e insieme anche maggiore probabilità di successo di essere approvati siano quelli intermedi e che sia quindi poco produttivo soffermarsi sulle considerazioni di ipotesi poco convincenti come quelle che

- implicino la ridefinizione dei confini territoriali delle regioni;
- auspichino l'attribuzione di potestà tributaria piena agli enti regionali;
- si propongano la disarticolazione della gestione finanziaria del debito pubblico, giungendo sino alla sua ripartizione regionale.

Alcune brevi riflessioni sono forse utili per motivare una scelta di questo tipo.

1. La letteratura finanziaria ha da tempo individuato spiegazioni atte a giustificare un'offerta articolata per livelli territoriali di governo dei servizi collettivi. In estrema sintesi, tali ragioni possono essere:

economiche, quali l'offerta di servizi maggiormente aderenti alle preferenze degli individui, supposte differenziate territorialmente, e la fornitura di bene pubblici locali;

politiche, quali l'applicazione del principio della sussidiarietà o comunque la definizione di livelli istituzionali caratterizzati da un rapporto più stretto tra cittadini e rappresentanti politici, in grado di realizzare, attraverso il voto, una più corretta rivelazione delle preferenze del pubblico; la realizzazione di un maggior senso di responsabilità finanziaria da parte dei rappresentanti politici (la c.d. *accountability*);

⁷ Si veda la proposta della Regione Emilia-Romagna (Bin et al. 1995)

⁸ In questo senso le proposte di Brosio, Pola e Bondonio (Fondazione Agnelli) (1994), ISAP (1993), Boldrin-Rustichini (1994).

⁹ L'unica proposta che fa proprio questo punto di vista è quella di Boldrin-Rustichini (1994).

amministrative, connesse alla possibilità che istituzioni fiscali decentrate hanno di realizzare e sperimentare una certa varietà di progetti e prassi amministrative, in grado di stimolare la concorrenza tra enti diversi e la ricerca delle strutture istituzionali più efficienti.

Alla luce di questi noti punti fermi della teoria dei rapporti intergovernativi, la rinuncia ad una ridefinizione dell'articolazione territoriale delle regioni rappresenta un sacrificio non piccolo per l'economista pubblico, in quanto impone di prescindere dalla parte preponderante delle motivazioni economiche a fondamento dell'articolazione territoriale dell'offerta di servizi pubblici. Il mio punto di vista è tuttavia che le motivazioni economiche a base del decentramento, pur importanti, non pongano con riguardo alla situazione specifica del nostro paese vincoli abbastanza stringenti e che pertanto i costi di un'articolazione territoriale non perfettamente efficiente possano essere tollerabili. L'idea che esista una forte disomogeneità territoriale delle preferenze dei cittadini nei confronti dei servizi pubblici non mi pare molto plausibile. Si potrebbe invece riconoscere che gli attuali confini regionali non riflettono alcun criterio razionale e che in astratto sarebbe quanto meno desiderabile una relativa omogeneità dimensionale. E' però indubbio che il requisito della volontà popolare per la modificazione dei confini comporta un severo limite alla praticabilità dell'ipotesi di revisione degli stessi.

In positivo si può poi sostenere che i vantaggi più significativi che possono essere conseguiti grazie ad un maggior decentramento siano riconducibili alle motivazioni politiche ed amministrative.

2. L'autonomia tributaria può essere connotata in modi diversi. Nella sua versione più ampia, essa può giungere ad attribuire agli enti decentrati la potestà di introdurre nuovi tributi. Nella prospettiva di questa nota, una definizione così ampia sembra troppo dirompente del tessuto istituzionale del paese. Un tale riconoscimento potrebbe dare luogo a gradi di disomogeneità delle strutture di prelievo tra regioni tali da compromettere gravemente la funzione di redistribuzione che costituisce un'irrinunciabile prerogativa della politica nazionale.

3. La possibilità di finanziamento con debito delle spese sostenute dai livelli inferiori di governo può essere esaminato sotto due profili. Sotto un primo profilo si tratta di valutare l'opportunità che tale strumento possa essere utilizzato a livello regionale e anche comunale e, in caso di risposta

positiva, vedere se tale esercizio debba essere sottoposto a qualche limitazione da parte del centro. In genere tutte le proposte che intendano promuovere forme di decentramento più accentuate di quelle attualmente presenti nel nostro ordinamento danno una risposta positiva a tale quesito; esse si differenziano eventualmente sul grado di intensità dei limiti posti all'indebitamento (per finanziarie solo spese in conto capitale, con vincoli al livello complessivo della spesa per interessi, ecc.). Assai più radicale è un secondo profilo, in base al quale, insieme alla costituzione di maggiori autonomie regionali, si ritiene auspicabile una vera e propria disarticolazione della politica di gestione del debito e quindi anche una ripartizione territoriale dello stock del debito esistente. Un'ottica di questo tipo più che con un modello di tipo regionalista appare coerente con un disegno confederale. Il grado di deviazione dall'ordinamento costituzionale esistente sarebbe quindi molto ampio e quindi sconsigliabile.

4. Prima di passare alla discussione dei restanti punti del nostro "catalogo", pare opportuno richiamare un ulteriore vincolo al nostro ragionamento. Se, come si è detto, i modelli di decentramento prevedibili, lasciano comunque compiti assai rilevanti (e, si potrebbe dire, preponderanti) al centro per lo svolgimento delle funzioni fondamentali ad esso attribuite e per gli obiettivi di redistribuzione e di gestione dei servizi di previdenza sociale, ne discende anche l'esigenza che l'impianto del sistema fiscale attuale, fondato sulle alcune grandi imposte (per l'imposizione diretta l'Irpef, l'Irpeg, le imposte sostitutive per i redditi delle attività finanziarie; per le imposte indirette l'Iva e un sistema di accise concentrato su beni la cui tassazione sia giustificata da ragioni di merito o di controllo di effetti esterni, come prodotti alcolici oli minerali) non venga alterato nelle caratteristiche qualitative di fondo.

3. Le funzioni decentrate

Il primo nodo da sciogliere per la formulazione di una soddisfacente struttura delle entrate a livello decentrato è la definizione delle funzioni che dovranno essere esercitate a livello regionale e locale.

Lo stimolo istituzionale più importante allo studio dell'articolazione delle funzioni dello stato tra diversi livelli di governo è certamente quello fornito dalla Commissione Bicamerale, che ha operato nella precedente legislatura.

I risultati del lavoro svolto da quella Commissione, che pure presentano limiti molto forti soprattutto per i problemi relativi al finanziamento, hanno portato alla formulazione di un criterio di ridefinizione delle competenze regionali e degli enti locali (il c.d. ribaltamento del principio dell'art. 70 della Carta costituzionale), da cui hanno preso l'avvio ricerche volte a quantificare le dimensioni finanziarie delle materie passibili di trasferimento e l'approfondimento delle più appropriate forme di entrata per realizzare tale obiettivo. Un ulteriore importante contributo di valutazione e approfondimento è stato dato dalla Commissione per la riforma della finanza regionale, istituita dai Ministri Paladin e Gallo, che ha completato i lavori nell'aprile 1994, presieduta da Piero Giarda, che si muove in un'ottica coerente con le indicazioni della Commissione Bicamerale. Il tema delle funzioni da decentrare è naturalmente presente anche in quasi tutte le proposte avanzate negli anni recenti. Fra queste quella che si muove all'interno delle premesse e dei vincoli del nostro ragionamento, si segnala la proposta della Fondazione Agnelli, che rispetto alle indicazioni della Commissione Bicamerale si spinge a considerare l'attribuzione a livello decentrato di un maggior numero di funzioni.

Un'interpretazione più limitata di decentramento funzionale è quella proposta da Giarda (1995), che prevede il trasferimento delle funzioni di Assistenza (limitatamente all'invalidità civile), Istruzione e Trasferimenti alla finanza locale. Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, prendendo come base l'anno 1993, tale riforma comporterebbe maggiori fabbisogni finanziari regionale per circa 67 mila miliardi, con un incremento del 70% rispetto ai livelli attuali.

Un'ipotesi di decentramento più ampio di funzioni, preso in considerazione dalla proposta della Fondazione Agnelli, prevede il trasferimento alle regioni, oltre a quelle considerate da Giarda, anche delle seguenti funzioni: Gestione dei beni culturali, Cultura e spettacolo, Manutenzione e restauro dei beni culturali, Ambiente e catasto, Protezione civile, Lavori pubblici, Edilizia abitativa, Trasporti e comunicazioni locali, Incentivi all'industria, commercio e artigianato, Agricoltura e foreste. L'aggiunta di queste funzioni comporterebbe un ulteriore incremento del fabbisogno regionale di circa 11 mila miliardi.

Entrambe le proposte prevedono un ampliamento dei fabbisogni degli enti decentrati assai rilevante rispetto alla situazione attuale. Ipotesi di

queste dimensioni fanno intuire come il grado di autonomia fiscale che è richiesta da tali progetti è molto elevato. Sembra quindi ragionevole concludere che esso potrà essere realizzato solo utilizzando tutti gli strumenti fiscali a disposizione, che includono tributi propri, sovrimposizioni e compartecipazioni ai grandi tributi erariali. Ai fini della definizione della struttura delle entrate tributarie del modello emergente di regionalismo fiscale, l'opzione tra il modello Giarda e quello della Fondazione Agnelli non comporta differenze qualitative sostanziali¹⁰.

4. Il grado di autonomia fiscale

Assai più delicata è invece la scelta delle caratteristiche che sostanziano l'autonomia tributaria regionale, che sono affrontate dal terzo quesito del nostro catalogo. Essa è infatti strettamente collegata al modello generale di regionalismo fiscale che si intende perseguire e, in particolare, al ruolo che si voglia assegnare alla funzione di perequazione esercitata tra regioni che presentano diversità dal punto di vista dei bisogni e della capacità fiscale.

L'opinione comune a quasi tutte le forze politiche, secondo cui è da favorire un innalzamento del grado di autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, rischia infatti di essere una scatola vuota. Di per sé una riforma di questo genere può rivelarsi incapace di cogliere gran parte dei vantaggi che ci si attende dal decentramento (responsabilizzazione degli amministratori locali nei confronti dei cittadini delle autorità di governi superiori) se tale autonomia risultasse inferiore al 100% e fossero previsti meccanismi di trasferimento di risorse commisurati alla differenza tra fabbisogni di spesa e gettito tributario autonomo. Il giudizio sul grado

¹⁰Nel dibattito sul decentramento delle funzioni l'attenzione degli studiosi si è anche soffermata a discutere l'ipotesi di c.d. geometria variabile dell'ampliamento delle funzioni regionali. L'insoddisfazione per progetti, fra cui quello della Bicamerale stessa, poco attenti alle implicazioni finanziarie delle proposte avanzate, ha indotto alcuni studiosi (fra i primi Giarda-Cerea 1992) a sollecitare l'anteposizione dell'aspetto finanziario a quello dell'allocazione delle funzioni, consentendo quindi una maggior numero di funzioni a quegli enti decentrati in grado di realizzare localmente maggiori risorse finanziarie. Si tratta di un'ipotesi verso la quale non ho molta simpatia per gli evidenti effetti di disincentivo nei confronti delle regioni meno dotate finanziariamente a rimuovere riflessi di dipendenza dal centro.

ottimale di autonomia tributaria dipende infatti dalle modalità con cui sono disciplinati i trasferimenti tra diversi livelli di governo.

Si immagini di ragionare con riferimento a definiti livelli di fabbisogno procapite e a valori normali del livello delle aliquote applicate dai governi decentrati. Partendo da queste premesse si possono distinguere due modi diversi di affrontare il problema.

Secondo un primo modello, caratteristico di una filosofia regionalista che assegna ancora un ruolo non trascurabile al governo centrale, si può prevedere un grado di autonomia tributaria che abbia come limite massimo quel livello capace di garantire alla regione più favorita dal punto di vista delle possibilità di reperimento di gettito fiscale l'integrale copertura della spesa¹¹. L'adozione di questo criterio implica che tutte le regioni ad esclusione di quella più favorita, si trovino nella condizione di non potere finanziare integralmente le funzioni a loro assegnate in mancanza di trasferimenti dal centro. L'ammontare complessivo di risorse tributarie autonome delle regioni risulta inferiore all'ammontare complessivo delle risorse necessarie per finanziare le funzioni assegnate agli enti decentrati. Trasferimenti dal centro, secondo un modello verticale, assolvono in questo caso una duplice funzione: di completare la dotazione delle regioni non minore capacità fiscale, attuando in tal modo una politica di redistribuzione.

Un secondo modello può prevedere invece un grado di autonomia impositiva più forte che può raggiungere anche livelli pari alla media della capacità fiscale delle regioni. In tal caso le ragioni con capacità maggiore verrebbero a disporre di risorse superiori a quelle necessarie all'espletamento delle funzioni assegnate. Il caso opposto si verificherebbe per le regioni con capacità fiscale inferiore alla media. A livello aggregato l'ammontare complessivo di risorse tributarie che affluiscono agli enti decentrati è pari all'ammontare aggregato del fabbisogno di spesa. Un tale modello risulta allora più coerente con l'applicazione di un meccanismo redistributivo tra le regioni di tipo orizzontale¹².

¹¹ E' questo un ragionamento più volte proposto negli scritti di Cerea e Giarda (1992) e di Giarda (1995).

¹² Si schierano favore di un grado di autonomia forte le proposte della Fondazione Agnelli, dell'Istituto per le regioni del CNR e della Regione Emilia Romagna

Ragioni di gradualismo fanno propendere per l'iniziale applicazione del primo modello, che consente di sfruttare meccanismi istituzionali di redistribuzione già esistenti e di limitare l'ampliamento, comunque molto pronunciato, dell'autonomia tributaria.

5. Gli strumenti dell'autonomia fiscale.

Un secondo nodo problematico relativo alla definizione dell'autonomia fiscale riguarda la scelta della tipologia di entrate tributarie. Pur avendo escluso la potestà da parte delle regioni di disciplinare nuovi tributi, restano aperte numerose alternative di strumenti di autonomia tributaria, caratterizzati da diversa ampiezza di poteri da parte dei livelli inferiori di governo.

Di grado meno intenso rispetto ad una piena autonomia tributaria è, ad esempio, quella che si limiti a definire la possibilità da parte degli enti decentrati di attivare tributi propri o, equivalentemente, di recepire tributi precedentemente gestiti a livello centrale, disciplinati però quanto a presupposto, soggetti passivi, definizione della base imponibile, dalla legge nazionale¹³.

Un secondo livello di autonomia è costituito dalla possibilità di imporre sovrimposte (l'aliquota definita al livello di governo inferiore si commisura all'imponibile definito dalla legge nazionale) o addizionali (l'aliquota fissata localmente si commisura al gettito) a tributi nazionali già esistenti¹⁴. Anche in questo caso alla misura della sovrimposizione possono essere introdotti

¹³ Di norma il livello inferiore di governo dovrebbe avere la possibilità di stabilire l'aliquota del tributo attivato o recepito.

¹⁴ Le due forme non coincidono negli effetti. Nel caso dell'addizionale al gettito la decisione da parte dell'ente centrale di modificare le proprie aliquote influisce sulle risorse disponibili al livello inferiore. Nel caso poi di imposte nazionali progressive sovrimposte e addizionali hanno effetti differenziati sulla distribuzione personale dei gettiti dei contribuenti. La decisione da parte del governo centrale di modificare il livello delle aliquote, altera la misura della progressività nel caso della sovrimposta e non la modifica nel caso dell'addizionale. In quest'ultimo caso infatti le aliquote effettive complessive risultano aumentate in modo proporzionale, lasciando così inalterata la misura della progressività. Nel caso di sovrimposta la decisione precedente tenderebbe ad abbassare il grado di progressività dell'imposizione complessiva. Avrebbero comunque efficacia gli effetti sulla distribuzione attribuibili alla modificazione del livello dell'aliquota media.

limitazioni da parte delle legge nazionale. Rispetto al livello precedente, il grado di autonomia può risultare inferiore nella misura in cui l'ente decentrato venga escluso da funzioni in materia di accertamento e gestione del tributo.

Un terzo livello di autonomia può infine essere realizzato con compartecipazioni al gettito di una o più imposte erariali in proporzione alla quota di gettito relativa all'ente decentrato. In questo caso, se la misura della compartecipazione è prefissata dalla legge, non si può parlare di autonomia tributaria, in quanto il comportamento dell'ente decentrato risulta privo di ogni discrezionalità.

L'autonomia nell'intensità dello sforzo fiscale, la distribuzione territoriale delle basi imponibili e la dinamica delle stesse costituiscono dunque i parametri che realizzano una differenziazione iniziale e poi nel tempo delle risorse distribuite a livello decentrato. Nelle prime due forme di autonomia gli enti decentrati sono in grado di esprimere un proprio sforzo fiscale nella fissazione dell'aliquota. In tutti i casi, incluso quindi quello delle compartecipazioni, la quantità di risorse che affluisce all'ente decentrato dipende dal *livello* e dalla *dinamica* della base imponibile. Nel caso delle compartecipazioni si può anche presentare la possibilità (che ha però avuto scarse applicazioni concrete) che la compartecipazione venga commisurata non alla base imponibile legale dell'imposta compartecipata, ma ad un diverso indicatore, che può anche essere del tutto estraneo alla definizione formale del tributo, sulla cui base il gettito venga ripartito¹⁵.

La realizzazione dell'obiettivo dell'*accountability* da parte dei governi locali suggerirebbe l'opportunità di differenziare il più possibile le fonti di entrata che spettano ai diversi livelli di governo: tale strategia consentirebbe infatti di rendere più evidente al contribuente la controparte istituzionale a cui versa l'imposta e da cui si aspetta la produzione di un servizio collettivo. In un sistema articolato su più livelli di governo (e quello che ci interessa ne

¹⁵ L'esempio più chiaro è l'ipotesi di una compartecipazione all'Iva. Essa può essere definita con riferimento al gettito riscosso localmente oppure al volume degli affari o alla parte degli acquisti finali, sulla base cioè di criteri che non costituiscono la base imponibile dell'imposta, ma sono noti all'amministrazione in ragione delle modalità tecniche dell'applicazione del tributo, o infine ad un indicatore dei consumi regionali definito su altre basi, come, ad esempio, la stima dei consumi regionali effettuata dall'Istat ai fini della costruzione della contabilità nazionale.

presenta almeno quattro principali) tale suggerimento può essere realizzato solo in parte, in quanto la sua integrale attuazione richiederebbe la definizione di un gamma troppo vasta di tributi. Va tuttavia osservato che l'*accountability* può essere garantita non solo con l'applicazione di tributi propri differenziati, ma anche nel contesto delle sovrimposizioni, purché 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 ci si possono attendere avanzamenti nel recupero delle ampie zone di evasione che affliggono il sistema tributario italiano.

Tributi propri e forme di sovrimposte con discrezionalità di fissazione delle aliquote a livello decentrato (eventualmente all'interno di fasce definite dal centro) sembrano in grado di realizzare il massimo dei vantaggi derivabili dall'autonomia tributaria. Va però preso in atto che i modelli di regionalismo attualmente in discussione, diversi da quelli che si attestano sullo status quo quanto a definizione delle competenze dei livelli inferiori di governo, implicano fabbisogni finanziari che difficilmente potrebbero essere soddisfatti ricorrendo solo a tributi propri. Forme di sovrimposizione o di compartecipazione sembrano infatti comunque necessarie: l'intensità delle esigenze di autonomia delle proposte in campo si manifesta dunque nella scelta tra forme che attribuiscono maggiore (sovrimposizioni) o minore (compartecipazioni) spazio alla discrezionalità dell'ente locale di definire le risorse finanziarie di cui potrà disporre.

I tributi propri a livello regionale. Su questo terreno l'insieme delle proposte avanzate nella dottrina ci sembrano notevolmente convergenti e in sintonia con indicazioni avanzate soprattutto da Giarda (1995). I requisiti che devono possedere tributi propri da gestire a livello locale sono ben noti: le basi imponibili devono presentare una distribuzione territoriale abbastanza omogenea, al fine di garantire una distribuzione equilibrata delle risorse; devono essere poco mobili per evitare migrazioni fiscali e non si devono prestare a fenomeni di esportazione dell'onere a carico di soggetti che non siano residenti nel territorio dell'ente decentrato. Questi vincoli di carattere generale, insieme alla premessa accolta nel nostro ragionamento, che impone

il mantenimento di un preponderante controllo centrale della gestione dei tributi caratterizzanti il sistema tributario italiano, e insieme all'assunzione del ragionevole criterio operativo di prendere le mosse dai tributi esistenti hanno portato ad una soluzione su cui non sembra vi sia sostanziale dissenso tra gli studiosi. A livello regionale potrebbero essere utilmente trasferiti i seguenti tributi di tipo indiretto (tra parentesi il gettito per il 1993): imposta di registro sugli immobili (5035); l'imposta sul consumo dei tabacchi (8465); i proventi del lotto (4875); l'imposta statale di consumo su gas ed energia elettrica (474); imposta statale sulle registrazioni PRA (713); imposta sulle assicurazioni (4689). Per le regioni a statuto ordinario questo insieme di tributi indiretti ha fornito un gettito di circa 17 mila miliardi pari a circa il 2-3% dei consumi regionali (Giarda 1995). Anche se l'attribuzione regionale dei gettiti di queste imposte non è scevra di difficoltà ¹⁶, la praticabilità di tale soluzione sembra relativamente agevole.

Pur valutando positivamente questa soluzione, si possono tuttavia fare due osservazioni. La scelta di questi tributi sembra essere dettata da ragioni di opportunità relative alla struttura di tributi attualmente esistente. Tali imposte non sono in assoluto le più idonee al fine di rendere più trasparente e diretto il rapporto tra sforzo fiscale del contribuente e ruolo dell'amministrazione decentrate. Essi presentano anche il difetto di una scarsa manovrabilità delle aliquote (Ceriani 1995).

In secondo luogo va osservato che tale soluzione coinvolge esclusivamente forme di imposizione indiretta. L'esigenza di costruzione di un sistema tributario equilibrato ad ogni livello nella composizione tra tributi diretti e indiretti suggerisce che un ulteriore ampliamento dell'autonomia tributaria debbe trovare spazio in forme di imposizione diretta.

L'imposta regionale sul valore aggiunto (IRVAP) versus la taxe professionnelle allargata (TRAEP)

Con l'attribuzione alle regione del gettito dei contributi sociali sanitari, destinati appunto al finanziamento della spese per la salute, il grado di autonomia impositiva delle regioni è notevolmente e repentinamente cresciuto. E' però opinione comune che tale incremento non possa essere

¹⁶ Un esame molto accurato di questi problemi tecnici è svolta da Buratti (1995).

salutato come un segno di per sé positivo di modificazione strutturale dell'autonomia tributaria. Quel prelievo, così come molti altri tributi propri delle regioni, non sembra essere il più appropriato per sottolineare un nuovo rapporto tra contribuente e governo locale. Anche per queste ragioni le discussioni della riforma delle entrate regionali si è arricchita di proposte volte a sostituire i contributi sanitari con una forma di prelievo che meglio sia in grado di dare significato all'autonomia fiscale.

L'opportunità di considerare nuove forme di prelievo appare poi giustificata da una riflessione sull'evoluzione del sistema impositivo degli enti locali. La più grande innovazione tributaria della finanza comunale è stata, come noto, l'introduzione di un'imposta di tipo patrimoniale sugli immobili, l'ICI, che ha in parte sostituito l'Ilor (i redditi dei fabbricati non rientrano infatti più nell'ambito di applicazione di tale tributo, ormai irriconoscibile rispetto al disegno originario). Sempre a livello comunale è applicata un'imposta come l'ICIAP che non sembra abbia riscosso molto successo. E' altresì noto che l'esperienza di molti paesi vede a livello comunale la presenza di un'imposta sul patrimonio immobiliare e di un'imposta che gravi sulle attività produttive del tipo della *Gewerbesteuer* tedesca o della *Taxe professionnelle* francese¹⁷. E' quindi naturale pensare ad un'imposta regionale, con possibilità di compartecipazione comunale, che abbia come base il valore aggiunto e sostituisca non solo i contributi sociali sanitari, ma anche l'Ilor e l'ICIAP. La sostituzione dei contributi, caratterizzati peraltro da una insoddisfacente struttura regressiva, con un'imposta che abbia una base imponibile più vasta del reddito di lavoro avrebbe anche favorevoli effetti di sostituzione che agevolerebbero l'impiego del fattore lavoro¹⁸.

Un disegno di questo tipo sembra dunque rispondere positivamente ad esigenze di razionalizzazione del sistema tributario complessivo, con l'eliminazione di forme di imposizione che hanno perso l'originaria ragione d'essere o poco efficienti. La proposta più articolata è quella avanzata sin dal

¹⁷ Si rinvia a Pola (1990), il più attento studioso di queste forme di prelievo, per un approfondimento delle alternative in campo europeo.

¹⁸ Un altro non trascurabile vantaggio derivante dall'abolizione dei contributi sanitari è l'ampliamento che tale misura determina della base imponibile e quindi del gettito dell'Irpef.

1987 da Visco (1994 e 1995) e CESPE (1995), con disegni di legge inseriti in un disegno articolato di riforma complessiva del sistema tributario, e che negli anni recenti ha ricevuto attenzione anche da parte di altri studiosi¹⁹.

Un'alternativa parziale a questo disegno può essere la proposta, avanzata da Pola (1995) consistente nell'introduzione di un'imposta analoga alla *Taxe professionnelle*.

L'IRVAP è concepita come imposta diretta regionale sul valore aggiunto delle attività produttive ed ha come soggetti passivi le imprese e gli esercenti arti e professioni. La base imponibile è costituita dalla somma dei redditi da lavoro e dal margine operativo al netto degli ammortamenti. Risulta quindi esclusa dalla formazione dell'imponibile la componente finanziaria (interessi attivi e passivi) della gestione dell'impresa. I soggetti esercenti arti e professioni determinano la base sottraendo alla somme dei compensi ricevuti i compensi pagati a terzi, gli acquisti, inclusi quelli per servizi corrispondenti a forme di collaborazione coordinata e continuativa, degli ammortamenti ed altre spese documentate. Per gli esercenti altre attività di lavoro autonomo la base imponibile è determinata sottraendo dai compensi percepiti una deduzione forfetaria. Disposizioni particolari sono previste per banche, assicurazioni e per i produttori agricoli. Nel caso in cui l'attività di impresa sia esercitata in luoghi diversi, la base imponibile dovrebbe essere ripartita tra le regioni e i comuni in proporzione al personale dipendente operante presso le sedi decentrate. La gestione amministrativa dell'imposta non differisce sostanzialmente da quella di un'imposta sul reddito. L'imposta è proporzionale con aliquota che potrebbe essere fissata su valori compresi tra il 3,8-5 %.

La *Taxe professionnelle* riguarderebbe gli stessi soggetti passivi e si applicherebbe ad una base imponibile costituita da monte salari, valore locativo degli immobili. I redditi professionali sarebbero definiti in modo forfetario. Secondo versioni più aggiornate la base imponibile tenderebbe però ad avvicinarsi significativamente a quella dell'IRVAP.

I due tributi sembrano assolvere funzioni molto simili. Comuni e ben evidenti sono i loro vantaggi rispetto ai contributi sanitari, così come

¹⁹ Si vedano le osservazioni in Giarda (1995), Ceriani (1995), Osculati (1995), Bin et al (1995).

anche i limiti, collegati a possibili difficoltà a realizzare in modo appropriato l'allocazione regionale del gettito nel caso di imprese operanti in più regioni. Anche per questa imposta, come in generale in caso di tributi propri, l'attribuzione di autonomia delle regioni di fissare le aliquote potrebbe indurre fenomeni di migrazione delle attività produttive per ragioni fiscali.

Dal punto di vista della distribuzione dei gettiti non sono ancora disponibili studi approfonditi sulla loro articolazione territoriale. Prime valutazioni quantitative svolte da Giarda (1995, p.79) mostrano come l'applicazione dell'una o dell'altra imposta, a parità di gettito rispetto a quello ricavabile dai contributi sanitari, comporterebbe redistribuzioni del prelievo tollerabili.

La nuova imposta potrebbe costituire anche una fonte di finanziamento dei comuni. In questa prospettiva va sottolineata l'opportunità che si viene a creare di collaborazione nella fase dell'accertamento tra il livello comunale e quello regionale.

Le sovraimposizioni e compartecipazioni. Le proposte in tema di sovrimposizioni si sono concentrate principalmente su tre imposte erariali: l'Irpef, l'Iva e le imposte di fabbricazione sugli oli minerali²⁰. La discussione sembra tuttavia presentare motivi di particolare interesse soprattutto con riguardo alle prime due imposte: Irpef ed Iva. Alcuni progetti di riforma assumono su questo punto posizioni differenziate, altri (Giarda, Tremonti) non prendono posizione o ritengono possibile anche il ricorso ad entrambe. Si può tuttavia rilevare una certa prevalenza di opinioni a favore di una maggiore praticabilità della sovrimposizione all'Irpef.

Le motivazioni possono essere classificate in tre gruppi riguardanti considerazioni di

- coerenza e razionalità del sistema tributario,
- effetti distributivi

²⁰ Della possibilità di utilizzo di una compartecipazione al gettito degli oli minerali si occupa Giarda (1995), giungendo però a conclusioni poco sicure sulla sua praticabilità. Le argomentazioni portate da questo autore ci inducono a trascurare la possibilità di ricorso ad altre fonti, che potrebbe però essere rilevante per quei progetti di regionalismo in cui è più ampio il trasferimento di competenze alle regioni. Non a caso l'imposta sul consumo degli oli minerali è attribuita integralmente agli enti locali, e quindi è incluso nel novero dei tributi propri, nel progetto della Fondazione Agnelli.

- praticabilità amministrativa.

Dal punto di vista della razionalità del sistema tributario la scelta tra Irpef e Iva può essere collegata a quella tra reddito e consumo come indicatori della capacità contributiva. Sotto questo profilo, anche se non mancano voci che vorrebbero potenziare la spesa (Rossi-Patrizi 1994), tra gli studiosi italiani sembra ancora prevalente un atteggiamento a favore del reddito. In ogni caso l'utilizzo dell'Iva sarebbe comunque un modo alquanto indiretto per attuare il principio della capacità contributiva.

Sempre dal punto di vista della razionalità del sistema fiscale è poi chiaro che la scelta dell'Iva potrebbe condizionare il grado di autonomia dell'ente decentrato. Sembra infatti poco plausibile affidare alle regioni la possibilità di modificare le aliquote. Ciò potrebbe porre problemi di coerenza con la politica di armonizzazione nell'ambito dell'Unione europea. Inoltre la differenziazione delle aliquote potrebbe aprire spazi a forme di shopping interregionale, che lederebbero i requisiti ottimali di un tributo locale. In altre parole la scelta dell'Iva suggerirebbe anche la scelta dell'istituto della compartecipazione, anziché quello della sovrimposizione.

Le ragioni di carattere equitativo fanno invece riferimento alla distribuzione interregionale dei consumi e del reddito. Uno dei problemi che maggiormente condizionano la realizzazione di un programma di federalismo nel nostro paese è connesso, come noto, alla grande variabilità del reddito procapite delle regioni italiane. La distribuzione del reddito è infatti molto più squilibrata di quella dei consumi, in ragione della presenza di numerosi strumenti di redistribuzione del reddito che operano a livello familiare e attraverso le politiche di redistribuzione centrali. Fissare le dotazioni degli enti decentrati in base al reddito significa pertanto definire una distribuzione delle risorse, a parità di aliquote di sovrimposizione, meno favorevole alle regioni più povere. L'argomento è senza dubbio molto importante. Va tuttavia segnalato che ad esso si può trovare una soluzione attraverso la predisposizione di approfonditi strumenti di redistribuzione verticale o infraregionali. In ogni caso va riconosciuto che la scelta del reddito ha l'effetto di condizionare il legislatore rispetto ad altri aspetti del problema (la definizione dell'intensità del ruolo di redistribuzione tra regioni da realizzare).

Le ragioni di carattere pratico sono molteplici e non è sempre facile apprezzarne la rilevanza. Va detto in generale che la regionalizzazione dei

gettiti sia dell'Irpef sia dell'Iva è operazione non facile e che porta comunque a risultati solo parzialmente soddisfacenti.

Per quanto riguarda l'Irpef il problema può essere affrontato solo tenendo conto di tutte le possibili alternative: compartecipazione pura, addizionale prelevata con aliquota fissa sulla stessa base imponibile dell'Irpef, sovrimposta con aliquota fissa sull'imposta netta dovuta all'erario. L'analisi di queste alternative sembra indicare che l'attuazione di una compartecipazione pura risulterebbe più difficoltosa rispetto all'addizionale e alla sovrimposta.

Nel caso della compartecipazione si aprono ancora due possibili alternative. La prima comporta la ripartizione del gettito in base alle riscossioni dell'imposta. La seconda fa riferimento alla residenza del soggetto passivo. Una parte cospicua dell'Irpef è infatti riscossa mediante ritenute alla fonte (reddito di lavoro dipendente e redditi di lavoro autonomo svolto a favore di imprese) e il versamento di tali ritenute è effettuato nel luogo di produzione del reddito, ove ha sede l'impresa che eroga tali redditi, sede che può naturalmente differire da quella del soggetto passivo (lavoratore dipendente o autonomo) (vedi Giarda 1995 p.84). Poiché non sembra possibile assumere il criterio della produzione a causa della presenza di molti redditi per i quali il luogo e il momento della produzione non sono definibili in modo chiaro, risulta indispensabile fare riferimento alla residenza e risolvere quindi i problemi tecnici di trasferimento che possano nascere dalla presenza dell'istituto, insopprimibile, della ritenuta di acconto. Altri aspetti problematici si pongono per i pagamenti delle pensioni, dei premi di assicurazione e dei rimborsi²¹. In ogni caso le difficoltà non sembrano insormontabili ma richiedono comunque provvedimenti legislativi volti a modificare aspetti procedurali dell'attuale ordinamento non compatibili con questa riforma. Più agevole sembrerebbe la realizzazione di un'addizionale. Il contribuente al momento della dichiarazione dovrebbe indicare la parte dell'imposta da versare allo stato e quella da versare alla regione. Il versamento potrebbe essere unico e non sarebbe complessa l'attribuzione alla regione da parte dello stato.

²¹ Su questi aspetti si rinvia ancora alla preziosa ed esauriente analisi svolta da Buratti (1995).

Difficoltà maggiori si incontrano invece nella realizzazione di una compartecipazione all'Iva. Le riscossioni regionali dell'Iva non costituiscono un buon punto di riferimento per l'attribuzione dei gettiti in quanto non sono sufficientemente correlati con possibili misure della capacità contributiva. Esse non costituiscono un buon indicatore né dei consumi finali dei residenti nella regione, né del valore aggiunto prodotto nella regione dai soggetti passivi del tributo. Se si abbandonano le riscossioni regionali, si aprono due possibilità.

La prima consiste nel fare riferimento al fatturato dei soggetti iva che vendono al dettaglio o comunque a consumatori finali, con l'intento di individuare un indicatore correlato al consumo regionale (si veda Marè 1994 e, con varianti, Vitaletti 1994). Si tratterebbe di distinguere le cessioni di beni e servizi effettuate nei confronti di soggetti Iva da quelle effettuate nei confronti di consumatori finali. Il soggetto passivo potrebbe versare alle regioni in cui sono effettuate le operazioni nei confronti dei consumatori finali una certa percentuale, con funzioni puramente segnaletiche, del gettito (ad es. l'1%). Tale versamento verrebbe dedotto da quello da effettuare allo Stato per le restanti operazioni. Il versamento dell'1% fornirebbe così la base informativa per effettuare una più ampia compartecipazione al gettito. La struttura dei codici Iva non consente di realizzare una separazione perfetta delle operazioni e problemi possono sorgere nei confronti dei soggetti che hanno crediti di imposta, in quanto anche questi sarebbero tenuti a pagare l'1% segnaletico.

Un'alternativa sembra essere quella di fare riferimento a informazioni statistiche sui consumi regionali fornite dall'Istat. E' però facile obiettare che tali statistiche presentano elementi di stima non trascurabili e che i dati sarebbero disponibili solo con notevole ritardo. In generale non sembra consigliabile fare gravare su stime effettuate da un ente tecnico come l'Istat un aspetto finanziario così importante quale è l'allocazione di una quota rilevante di gettito tra le regioni.

Una valutazione di sintesi dei vantaggi e svantaggi non è semplice, ma le osservazioni riferite possono tuttavia giustificare l'opinione prevalente che attribuisce una maggiore razionalità e operatività alla scelta affidata all'Irpef. Le proposte di riforma degli ordinamenti tributari sembrano quindi individuare un quadro tutto sommato abbastanza definito in cui si addensarsi

un consenso degli studiosi abbastanza ampio. Un insieme di tributi può essere regionalizzato per fornire un gettito di circa 17 mila miliardi. A livello regionale, con compartecipazione comunale, si può pensare un'imposta sul valore aggiunto del tipo dell'IRVAP, che sostituisca il contributi sanitari, l'Ilor e l'ICIAP. Alle regioni potrebbe essere affidata anche una sovrimposizione alla base imponibile dell'Irpef, la cui misura andrebbe tarata sul livello di fabbisogno regionale obiettivo della riforma.

A livello comunale l'autonomia tributaria si fonderebbe su ICI e sovrimposta all'IRVAP; oltre che sui tributi propri attualmente esistenti.

Il quadro della struttura delle entrate degli enti decentrati non può però prescindere da ulteriori considerazioni relative alle caratteristiche della politica di redistribuzione che dovrà comunque essere presente in un articolato modello di federalismo fiscale. Si tratta cioè di passare ad esaminare i quesiti 5, 6 e 7 del catalogo da cui ha preso le mosse questo lavoro.

6. Il rapporto finanziario tra Stato, Regioni e Comuni.

Il problema sollevato in questo paragrafo costituisce uno degli aspetti più delicati della costruzione di un sistema di federalismo fiscale. Si è argomentato che anche in un sistema di federalismo fiscale spinto non viene meno una funzione di redistribuzione da parte del centro o di solidarietà tra le diverse realtà regionali. Le differenze regionali, ed è questo il caso dell'Italia, possono essere profonde dal punto di vista della dotazione di fattori produttivi e della capacità fiscale e pertanto un ruolo di riequilibrio dal centro è comunque necessario. Si è anche osservato che la definizione del grado di copertura dei fabbisogni fiscali dei livelli inferiori di governo difficilmente può pienamente e puntualmente essere realizzata solo con entrate tributarie e tariffarie. L'esperienza storica suggerisce che anche nelle forme più estreme di federalismo una quota non piccola di fondi venga trasferita dal centro alla periferia o redistribuita tra enti in modo orizzontale.

Prima di affrontare la discussione degli obiettivi di tale attività di trasferimenti e delle modalità di applicazione più efficienti, sembra opportuno cercare di risolvere preliminarmente il problema del numero di canali redistributivi che possono essere previsti in presenza di più livelli di governo decentrato. Nell'ordinamento attuale, in cui il grado di autonomia

fiscale locale è ancora modesta, sia le regioni sia i comuni (e le province) sono destinatarie di trasferimenti dal centro. Il quesito che si pone è se in una prospettiva di regionalismo fiscale sia o no opportuno mantenere un doppio legame tra centro e centri decentrati o se invece non debba essere preferito un modello piramidale in cui il centro finanzia il livello intermedio di governo (la regione) e questi definisce un programma di trasferimenti a favore degli enti di livello inferiore (i comuni e le province).

La scelta riguarda problemi di principio di carattere politico oltre che aspetti di efficienza economica. Su tale questione i progetti di riforma studiati in questo lavoro non consentono di affermare l'esistenza di un'opinione nettamente prevalente: alcuni progetti sono a favore della prima soluzione, altri a favore della seconda e non pochi evitano di prendere posizione o, più sottilmente, come Giarda (1995), ritengono che il problema del federalismo fiscale possa essere considerato indipendente dalle modalità di soluzione delle forme istituzionali che presiedono ai rapporti finanziari tra stato e comuni²².

Le questioni di principio riguardano il ruolo che si intende assegnare all'organismo intermedio, la regione, nel disegno del federalismo fiscale rispetto agli enti locali e *in primis* ai comuni. Secondo alcuni autori al livello comunale si deve riconoscere un ruolo istituzionale assolutamente paritario rispetto a quello regionale. Da tale premessa, che trova anche conforto nella Carta costituzionale, è possibile argomentare che l'autonomia comunale vada salvaguardata anche sul piano finanziario, evitando quindi una subordinazione all'ente regionale e consentendo invece un rapporto diretto di regolazione/contrattazione delle risorse con il centro. Altri punti di vista tendono invece ad attribuire un ruolo più forte al livello regionale, da cui si fa discendere una responsabilità nei confronti dei livelli inferiori di governo. La scelta dell'una o dell'altra soluzione non è facile, anche se a chi scrive appare più convincente il secondo punto di vista. Se è vero che il principio di sussidiarietà, che è accolto come fondamento di questa analisi, implica la definizione delle funzioni tra diversi livelli di governo partendo dal livello

²² Sono a favore di un doppio rapporto le proposte dell'ISAP, le proposte del Libro Bianco di Tremonti, caratterizzato in generale da una forte intonazione municipalistica, la proposta di Visco, le opinioni espresse da Ceriani (1995) e da Osculati (1995). A favore di un rapporto piramidale si schierano con nettezza la proposta dell'Istituto CNR, quella della Fondazione Agnelli e della Regione Emilia-Romagna.

più basso (la famiglia, la comunità intermedia, il comune, salendo su su fino a riconoscere la esigenza di livelli quali la provincia, la regione e infine lo stato), per coerenza, qualora si manifesti sul piano del finanziamento una carenza o l'esigenza di una correzione nell'attribuzione delle risorse, sembrerebbe logico ripercorrere a ritroso il cammino che ha giustificato la distribuzione delle funzioni e quindi prevedere trasferimenti secondo una struttura piramidale.

Alla stessa conclusione mi sembra convergano anche le motivazioni di natura economica. In base ad esse infatti è facile comprendere che la ripartizione di risorse a favore del livello inferiore di governo possa essere meglio perseguita, per ragioni di maggiore ricchezza informativa sui bisogni relativi, dal livello di governo più prossimo e che pertanto trovi giustificazione una ripartizione dal centro alle regioni e da queste ai comuni.

Un argomento a favore di un nesso diretto tra stato e comuni potrebbe essere legato al fatto che taluni servizi offerti a livello comunale possono appartenere alla categoria dei *primary goods*, per i quali lo stato potrebbe essere motivato ad attuare principi di egualitarismo specifico e quindi a garantire livelli di consumo relativamente uniformi per tutti i soggetti. Analoghe considerazioni si possono avanzare, a livello regionale, con riferimenti ai servizi della sanità. Un argomento di questo tipo sembra postulare una divergenza di valutazione tra stato e regioni quanto alla definizione dei *primary goods* e più in generale del ruolo del principio dell'egualitarismo specifico che non sembra ragionevole presupporre e che richiederebbe quindi una più approfondita dimostrazione²³.

Non esistono invece argomenti connessi a motivi di efficienza economica che possano suggerire la struttura attualmente esistente (e che comunque, va riconosciuto trova applicazione anche nei sistemi di altri paesi).

E' però del tutto evidente che le reazioni, se non le argomentazioni, degli oppositori all'ipotesi piramidale sono spesso molto nette e ciò può trovare spiegazione solo se si riflette sulla genesi storica degli istituti in questione. L'istituto regionale ha trovato attuazione molto in ritardo rispetto

²³ Una discussione in sintonia con questa mia valutazione si può rintracciare in Buglione et al. (1994, paragrafo 6).

all'approvazione della Carta Costituzionale ed è questo un primo sintomo dell'esistenza di una scarsa sensibilità politica nei confronti di tale istituto. Dalla sua realizzazione è passato un quarto di secolo, ma non si può dire che il ruolo abbia raggiunto il peso specifico che la lettura della Carta costituzionale lascerebbe intuire. Si può anche affermare che in molti casi tale livello di governo non sembra essere stato all'altezza dei compiti fondamentali di programmazione ad esso attribuiti e che i livelli inferiori di governo possano a buon diritto ritenere che l'intermediazione regionale possa essere più causa di inefficienza che di vantaggi. Gli enti locali comunali hanno infatti dimostrato di essere in grado di sapere autonomamente organizzare il proprio rapporto di contrattazione con lo stato nell'ambito di una schema di finanza derivata che ha caratterizzato e caratterizza ancora il finanziamento dei comuni nel nostro paese.

Un altro argomento avanzato dagli oppositori dello schema piramidale si fonda su una valutazione positiva dei criteri attualmente realizzati dal Ministero degli interni nell'attuare la ripartizione del fondo ai comuni.

Se queste considerazioni sono corrette, le implicazioni normative da trarre dovrebbero però essere nette e chiare. Se si ritiene che la debolezza della regione sia strutturale, meglio sarebbe proporre il depotenziamento e pensare ad un'articolazione dei rapporti intergovernativi del tutto diversi da quelli considerati nei progetti di federalismo fiscale.

Non ci si deve nascondere che una strategia regionalista potrà comportare dei costi temporanei di efficienza là ove l'istituto regionale ha dato prove di minore efficienza. Mi pare tuttavia che chi avversa la struttura di rapporti di tipo piramidale sottovaluti gli effetti positivi che possono scaturire da una responsabilizzazione della regione e dei comuni nell'amministrazione di parti consistenti del gettito di tributi. L'introduzione di uno schema di finanziamento dei livelli inferiori di governo simile a quello delineato sopra mostra alcune aree di intervento in cui i comuni e la regione possono intraprendere un ruolo attivo per la soluzione del principale problema della finanza pubblica del nostro paese: la carenza di capacità di accertamento dei tributi e di controllo dell'evasione. Imposte come l'ICI e l'IRVAP, costituiscono infatti un terreno in cui comuni e regioni potrebbero utilmente cooperare per la realizzazione di una revisione del catasto o per realizzare, in modo coordinato con lo stato, più efficienti forme di accertamento delle fasce di reddito di impresa e di lavoro autonomo che

riescono a sottrarsi all'imposizione. Come si mostrerà più avanti tale collaborazione risulta poi anche funzionale alla realizzazione di un corretto meccanismo di trasferimento dal centro alla periferia.

Un secondo importante vantaggio dell'adozione di uno schema piramidale è costituito dalla varietà di criteri che si verrebbero a sperimentare nelle diverse regioni nella ripartizione dei fondi di perequazione comunale. Da tale ricchezza di impostazioni verrebbero valorizzati quella competizione e quel confronto tra soluzioni amministrative che consentirebbe confronti e aiuterebbe a fare emergere come vincenti le metodologie più efficaci.

Le modalità concrete con cui si può realizzare un modello di rapporto di tipo piramidale sono sostanzialmente due²⁴. In una logica che attribuisca un ruolo più forte al centro si può pensare che lo Stato ripartisca tra le regioni il fondo per la perequazione comunale sulla base di propri parametri che abbiano come punto di riferimento le differenze regionali e che successivamente la regione ripartisca il fondo assegnato ai comuni secondo propri parametri.

In un'ottica che valorizzi maggiormente il ruolo della regione, il primo passaggio potrebbe essere saltato: l'ente regionale potrebbe essere del tutto autonomo nella definizione non solo della modalità, ma anche della quantità di risorse da destinare ai comuni. Le preoccupazioni del governo centrale riguardo a dotazioni minime di risorse per tutti gli enti locali potrebbero restare in vita in una prima fase applicativa nella forma di vincoli di carattere politico all'operare delle regioni.

Su questi aspetti le proposte in discussione non sembrano prendere posizione, anche se è presumibile che il primo modello sia raccomandabile almeno in una fase iniziale. E non vi è ragione di pensare che le regioni si dimostrino insensibili a fare proprie le competenze che sono state acquisite dal Ministero dell'interno, i cui criteri potrebbero essere adattati al primo livello di riparto di risorse tra Stato e regioni ed eventualmente, ma autonomamente, recuperati dalle regioni nel passaggio successivo.

²⁴ Per un approfondimento di questi aspetti si veda Piperno 1995.

7. I trasferimenti perequativi

Le problematiche connesse al tipo di trasferimento (orizzontale o verticale) e agli obiettivi perequativi dello stesso, pur avendo un ruolo molto importante nel disegno del sistema di decentramento fiscale, possono essere considerati relativamente autonomi rispetto ai problemi delle entrate che costituiscono l'oggetto di questa nota. Ad essi ci sembra tuttavia opportuno dedicare qualche osservazione al fine di integrare alcuni aspetti accennati in precedenza.

Allorché si è discusso del grado dell'autonomia finanziaria da garantire a livello decentrato si è ricordato che un grado di autonomia pari al fabbisogno medio delle regioni è coerente con un modello di perequazione orizzontale, mentre gradi di autonomia inferiori sembrano più compatibili con meccanismi verticali. Le differenze tra i due tipi di modelli non sono sostanziali. Tecnicamente i due metodi possono essere definiti in modo tale da condurre ai medesimi risultati finali. Il meccanismo orizzontale si limita a mettere in maggiore evidenza il grado di solidarietà interregionale e forse anche ad accentuare gli effetti di competizione tra regione.

Più importante è invece la definizione dell'obiettivo del trasferimento perequativo. Esso assolve infatti la funzione di chiusura del sistema di finanziamento degli enti decentrati e pertanto eventuali imperfezioni nella sua definizione possono compromettere l'intero edificio del federalismo fiscale.

I modelli di perequazioni proposti nella letteratura, a partire dai classici contributi di Musgrave, sono molteplici²⁵, ma se si limita il riferimento ai criteri più discussi si possono individuare tre modelli principali: Performance, Capacità, Potenziale fiscale²⁶.

Con il primo modello la funzione di redistribuzione si propone di mettere a disposizione del governo decentrato risorse pari alla differenza tra

²⁵ Ancora una volta rinviamo ai contributi di Pola (ad esempio Pola 1992) per una discussione di questi aspetti.

²⁶ Da non confondere con il modello della Capacità potenziale di cui si dirà più avanti.

il fabbisogno standard e il gettito realizzato dall'ente decentrato sul proprio territorio.

— Il secondo modello si propone invece di mettere a disposizione dell'ente decentrato la differenza tra il fabbisogno standard e un gettito potenziale definito dal prodotto di un'aliquota media e la base imponibile locale. In presenza di evasione del tributo locale, una variante di questo modello prevede che la base imponibile locale a cui fare riferimento nel calcolo del trasferimento sia quella potenziale (aumentata cioè dalla componente di evasione).

Il terzo modello si propone infine di realizzare trasferimenti in misura tale da pareggiare le dotazioni di risorse complessive (proprie e trasferite) agli enti che decidano di attuare il medesimo sforzo fiscale (misurato ad esempio dal rapporto tra l'aliquota introdotta dall'ente locale rispetto a quella media nazionale)²⁷.

Pregi e difetti di questi modelli sono stati accuratamente studiati²⁸ ed è unanime la conclusione che il primo sia del tutto insoddisfacente, in considerazione del fatto che induce irresponsabilità fiscale da parte degli enti decentrati. La discussione nel nostro paese si è concentrata soprattutto sul modello della Capacità nella formulazione iniziale o nella variante con evasione (Capacità potenziale)²⁹.

²⁷ In termini algebrici i tre modelli possono essere così rappresentati, nell'ipotesi semplificatrice che gli enti locali dispongano di un solo tributo autonomo. Siano B_i , t_i e T_i , G_i , A_i la base imponibile, l'aliquota, il gettito autonomo, il trasferimento dal centro e la dotazione di risorse complessive ($=T_i+G_i$) dell'ente i . Siano B^* , t^* , T^* e $A^*(=t^*B^*)$ la base media, l'aliquota media, il gettito medio e il fabbisogno standard della federazione. Tutte le grandezze sono definite in termini procapite. Nel modello della Performance: $G_{i1}=A^*-T_i=t^*B^*-t_iB_i$ e quindi $A_{i1}=t^*B^*$. Nel modello delle Capacità: $G_{i2}=A^*-t^*B_i=t^*(B^*-B_i)$ e quindi $A_{i2}=t_iB_i+t^*(B^*-B_i)$. Nel modello del Potenziale: $G_{i3}=t_i(B^*-B_i)$ e quindi $A_{i3}=t_iB^*$. Nella variante del modello della Capacità con evasione, si definiscano E_i e B^V_i , la quota di base evasa e la base imponibile vera ($=B_i+E_i$). Si avrà: $G_{i2bis}=A^*-t^*B^V_i=t^*B^*-t^*B_i-t^*E_i$ e $A_{i2bis}=t^*(B^*-B_i-E_i)+t_iB_i$.

²⁸ Il contributo più recente è di Bordignon (1995).

²⁹ Sia Giarda (95) che la Fondazione Agnelli(94) fanno riferimento a tale modello che si richiama a quello canadese. Anche se il primo si riferisce a spesa-obiettivo (G^* , nella nostra simbologia) e il secondo a capacità fiscale (t^*B^*), le due formulazioni

Non è nostro obiettivo considerare questi aspetti se non per i riflessi che hanno sulla definizione della struttura delle fonti di entrate tributarie dei livelli decentrati. Vale infatti la pena di richiamare l'attenzione sul fatto che l'applicazione del modello della Capacità potenziale sarà tanto più semplice quanto più agevole sarà la definizione delle aliquote medie. Queste potranno essere definite in modo semplice se le fonti di entrata proprie delle regioni sono concentrate su un numero limitato di imposte. Sotto questo punto di vista si potrebbero trarre argomenti ulteriori a favore di un'autonomia tributaria che faccia forte affidamento sulla sovrapposizioni all'Irpef e al nuovo tributo regionale IRVAP.

In secondo luogo l'aspetto caratterizzante della versione "potenziale" del modello della Capacità, su cui peraltro sarebbero necessarie ancora riflessioni ed approfondimenti che consentano di fare qualche passo avanti sul piano operativo, richiama ancora l'importanza di attività concertate tra i livelli di governo interessati volte a limitare l'evasione fiscale. Alla luce di questa osservazione ci sembra di potere concludere che quanto più esteso è il consenso verso il modello della Capacità potenziale, tanto più netta dovrebbe essere la preferenza per un modello di relazioni tra centro e periferia del tipo piramidale.

7. Una breve conclusione

In questo lavoro sono stati passati in rassegna i principali contributi di studiosi che hanno nel corso degli ultimi due anni formulato proposte di revisione del sistema di finanziamento dei livelli intermedi e inferiori di governo e si è cercato di sostenere che in un'ottica di ragionevole riformismo dalle pur numerose opzioni aperte è possibile individuare una soluzione "mediana" emergente, che sembra godere di un largo consenso. Dall'osservazione della tabella che segue³⁰, che tenta di rappresentare in

coincidono nella versione tradizionale del modello della capacità se $G^* = t \cdot B^*$. In entrambi i casi si può aggiungere l'aspetto dell'evasione (o della capacità potenziale).

³⁰ La tabella ha potuto essere ricostruita grazie agli sforzi già compiuti in questa direzione da Bordignon e Volpi (1995) E' del tutto ovvio che non è possibile con sintetiche indicazioni fare giustizia di proposte quasi sempre molto articolate e

modo sintetico come le proposte considerate si collochino rispetto ai problemi elencati nel "catalogo" proposto all'inizio, il lettore potrà forse trarre ulteriori motivi "visivi" di sostegno alla tesi principale di questa nota, premessa ad un ragionevole ottimismo sulle prospettive del regionalismo fiscale in Italia.

complesse. Chiedo venia sin d'ora agli autori per le inevitabili deformazioni e per i messaggi fuorvianti che essa potrà indurre in un lettore non perfettamente avvertito.

Bibliografia

- Bin, R., Cammelli, M., Di Pietro, A., Falcon, G., 1995, *Una proposta federalista per l'Italia*, Regione Emilia-Romagna.
- Boldrin, M., Rustichini, A., 1994, *La crisi italiana. Ipotesi sul federalismo possibile*, IGIER, Bocconi, mimeo,
- Bordignon, M., 1995, *Federalismo, perequazione e competizione fiscale*, Irer, mimeo.
- Bordignon, M., Volpi, G., 1995, *Il federalismo in Italia: proposte a confronto*, IRER, Milano, mimeo.
- Brosio, G., Pola, G., Bondonio, D., 1994, *Una proposta di federalismo fiscale*, Fondazione Agnelli, Torino
- Brosio, G., 1994a, *Neglette ma essenziali: le imposte dei governi subnazionali. Una rassegna internazionale*, Moneta e credito, n.185
- Brosio, G., 1994b, *Equilibri instabili. Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali*, Bollati Boringhieri, Torino,
- Buglione, E., et al, 1994, *Per un nuovo regionalismo*, Istituto di studi sulle regioni del CNR, in *Le Regioni*, n.5.
- Buratti, C., 1995, *Problemi amministrativi legati al trasferimento di gettito alle regioni*, ISAP, mimeo.
- Ceriani, V., 1995, *Gli aspetti economici del federalismo*, in Cantaro, A., Degni, M.(a cura), *Il principio federativo*, La Meridiana , Molfetta.
- Cerea, G.,Giarda, P., 1992, *I contenuti finanziari di recenti proposte di riforma dell'ordinamento regionale*, Economia Italiana.
- CESPE, 1995, *La scelta federalista*, Serie Rossa n.12.
- Fondazione Agnelli, 1994, *Un federalismo unitario e solidale*, XXI secolo, n.3.

- ISAP, 1993, *La revisione costituzionale dell'ordinamento regionale*, in *Amministrare*, n.1.
- Giarda, P., 1994, *Tra status quò e federalismo: un'ipotesi di riforma della finanza regionale*, Relazione conclusiva della Commissione per la riforma della finanza regionale, Roma.
- Giarda, P., 1995, *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna
- Osculati, F. (a cura), 1994, *La diffusione dei poteri fiscali nel nuovo regionalismo*, Regione Lombardia.
- Osculati, F., 1995, *Quale finanza locale in Italia?*, mimeo
- Maré, M., 1994, *L'imposta sul valore aggiunto*, Roma, mimeo
- Pagliara, P., 1995, *Le regioni nelle proposte di riforma della Commissione bicamerale*, in Cantaro, A., Degni, M.(a cura), *Il principio federativo*, La Meridiana, Molfetta.
- Patrizi, V., Rossi, N., 1994, *L'autonomia fiscale possibile*, Il Mulino, n.2.
- Piperno, S., 1995, *I rapporti finanziari e funzionali tra Regioni e enti locali*, Irer, Milano, mimeo.
- Pola, G. (a cura), 1990, *La tassazione locale dell'attività produttiva*, Formez, Il Mulino, Bologna.
- Pola, G. (a cura), 1992, *Perequazione fiscale e finanza locale*, Formez, Il Mulino, Bologna.
- Tremonti, G., 1994a, *Il Libro Bianco del nuovo fisco*, Ministero delle Finanze-Il sole 24 ore.
- Visco, V., 1994b, *Prospettive di decentramento fiscale in Italia*, Rivista della guardia di Finanza
- Visco, V., 1994, *Nuove proposte normative in merito di finanza regionale e locale*, La Finanza locale, n.1.

Vitaletti, G., 1994, *Federalismo fiscale e tassazione dei consumi*, Riunione scientifica SIEP 1994, ottobre, Pavia, mimeo.

Materiali di discussione

1. Maria Cristina Marcuzzo [1985] "Joan Violet Robinson (1903-1983)", pp.134.
2. Sergio Lugaresi [1986] "Le imposte nelle teorie del sovrappiù", pp.26.
3. Massimo D'Angelillo e Leonardo Paggi [1986] "PCI e socialdemocrazie europee. Quale riformismo?", pp.158.
4. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1986] "Un suggerimento hobsoniano su terziario e occupazione: il caso degli Stati Uniti 1960/1983", pp.52.
5. Paolo Bosi e Paolo Silvestri [1986] "La distribuzione per aree disciplinari dei fondi destinati ai Dipartimenti, Istituti e Centri dell'Università di Modena: una proposta di riforma", pp.25.
6. Marco Lippi [1986] "Aggregation and Dynamics in One-Equation Econometric Models", pp.64.
7. Paolo Silvestri [1986] "Le tasse scolastiche e universitarie nella Legge Finanziaria 1986", pp.41.
8. Mario Forni [1986] "Storie familiari e storie di proprietà. Itinerari sociali nell'agricoltura italiana del dopoguerra", pp.165.
9. Sergio Paba [1986] "Gruppi strategici e concentrazione nell'industria europea degli elettrodomestici bianchi", pp.56.
10. Nerio Naldi [1986] "L'efficienza marginale del capitale nel breve periodo", pp.54.
11. Fernando Vianello [1986] "Labour Theory of Value", pp.31.
12. Piero Ganugi [1986] "Risparmio forzato e politica monetaria negli economisti italiani tra le due guerre", pp.40.
13. Maria Cristina Marcuzzo e Annalisa Rosselli [1986] "The Theory of the Gold Standard and Ricardo's Standard Commodity", pp.30.
14. Giovanni Solinas [1986] "Mercati del lavoro locali e carriere di lavoro giovanili", pp.66.
15. Giovanni Bonifati [1986] "Saggio dell'interesse e domanda effettiva. Osservazioni sul capitolo 17 della General Theory", pp.42.
16. Marina Murat [1986] "Between old and new classical macroeconomics: notes on Leijonhufvud's notion of full information equilibrium", pp.20.
17. Sebastiano Brusco e Giovanni Solinas [1986] "Mobilità occupazionale e disoccupazione in Emilia Romagna", pp.48.
18. Mario Forni [1986] "Aggregazione ed esogeneità", pp.13.
19. Sergio Lugaresi [1987] "Redistribuzione del reddito, consumi e occupazione", pp. 17.
20. Fiorenzo Sperotto [1987] "L'immagine neopopulista di *mercato debole* nel primo dibattito sovietico sulla pianificazione", pp. 34.
21. M. Cecilia Guerra [1987] "Benefici tributari del regime misto per i dividendi proposto dalla Commissione Sarcinelli: una nota critica", pp 9.
22. Leonardo Paggi [1987] "Contemporary Europe and Modern America: Theories of Modernity in Comparative Perspective", pp. 38.
23. Fernando Vianello [1987] "A Critique of Professor Goodwin's 'Critique of Sraffa'", pp. 12.
24. Fernando Vianello [1987] "Effective Demand and the Rate of Profits: Some Thoughts on Marx,

- Kalecki and Sraffa", pp. 41.
25. Anna Maria Sala [1987] "Banche e territorio. Approccio ad un tema geografico-economico", pp. 40.
 26. Enzo Mingione e Giovanni Mottura [1987] "Fattori di trasformazione e nuovi profili sociali nell'agricoltura italiana: qualche elemento di discussione", pp. 36.
 27. Giovanna Procacci [1988] "The State and Social Control in Italy During the First World War", pp. 18.
 28. Massimo Matteuzzi e Annamaria Simonazzi [1988] "Il debito pubblico", pp. 62.
 29. Maria Cristina Marcuzzo (a cura di) [1988] "Richard F. Kahn. A disciple of Keynes", pp. 118.
 30. Paolo Bosi [1988] "MICROMOD. Un modello dell'economia italiana per la didattica della politica fiscale", pp. 34.
 31. Paolo Bosi [1988] "Indicatori della politica fiscale. Una rassegna e un confronto con l'aiuto di MICROMOD", pp. 25.
 32. Giovanna Procacci [1988] "Protesta popolare e agitazioni operaie in Italia 1915-1918", pp. 45.
 33. Margherita Russo [1988] "Distretto industriale e servizi. Uno studio dei trasporti nella produzione e nella vendita delle piastrelle", pp. 157.
 34. Margherita Russo [1988] "The effects of technical change on skill requirements: an empirical analysis", pp. 28.
 35. Carlo Grillenzoni [1988] "Identification, estimation of multivariate transfer functions", pp. 33.
 36. Nerio Naldi [1988] "Keynes' concept of capital" pp. 40.
 37. Andrea Ginzburg [1988] "Locomotiva Italia?" pp. 30.
 38. Giovanni Mottura [1988] "La 'persistenza' secolare. Appunti su agricoltura contadina ed agricoltura familiare nelle società industriali" pp. 40.
 39. Giovanni Mottura [1988] "L'anticamera dell'esodo. I contadini italiani dalla 'restaurazione contrattuale' fascista alla riforma fondiaria" pp. 40.
 40. Leonardo Paggi [1988] "Americanismo e riformismo. La socialdemocrazia europea nell'economia mondiale aperta" pp. 120.
 41. Annamaria Simonazzi [1988] "Fenomeni di isteresi nella spiegazione degli alti tassi di interesse reale" pp. 44.
 42. Antonietta Bassetti [1989] "Analisi dell'andamento e della casualità della borsa valori" pp. 12.
 43. Giovanna Procacci [1989] "State coercion and worker solidarity in Italy (1915-1818): the moral and political content of social unrest" pp. 41.
 44. Carlo Alberto Magni [1989] "Reputazione e credibilità di una minaccia in un gioco bargaining" pp. 56.
 45. Giovanni Mottura [1989] "Agricoltura familiare e sistema agroalimentare in Italia" pp. 84.
 46. Mario Forni [1989] "Trend, Cycle and 'Fortuitous Cancellations': a Note on a Paper by Nelson and Plosser" pp. 4.
 47. Paolo Bosi, Roberto Golinelli, Anna Stagni [1989] "Le origini del debito pubblico e il costo della stabilizzazione" pp. 26.
 48. Roberto Golinelli [1989] "Note sulla struttura e sull'impiego dei modelli macroeconomici"

pp. 21.

49. Marco Lippi [1989] "A Short Note on Cointegration and Aggregation" pp. 11.
50. Gian Paolo Caselli and Gabriele Pastrello [1989] "The Linkage between Tertiary and Industrial Sector in the Italian Economy: 1951-1988. From an External Dependence to an Internal One" pp. 40
51. Gabriele Pastrello [1989] "François Quesnay: dal Tableau Zig-Zag al Tableau formule: una ricostruzione" pp. 48
52. Paolo Silvestri [1989] "Il bilancio dello stato" pp. 34
53. Tim Mason [1990] "Tre seminari di Storia Sociale Contemporanea" pp. 26
54. Michele Lalla [1990] "The Aggregate Escape Rate Analysed through the Queueing Model" pp. 23
55. Paolo Silvestri [1990] "Sull'autonomia finanziaria delle Università" pp. 11
56. Paola Bertolini, Enrico Giovannetti [1990] "Uno studio di 'filiera' nell'agroindustria. Il caso del Parmigiano Reggiano" pp. 164
57. Paolo Bosi, Roberto Golinelli, Anna Stagni [1990] "Effetti macroeconomici, settoriali e distributivi dell'armonizzazione dell'IVA" pp. 24
58. Michele Lalla [1990] "Modelling Employment Spells from Emilian Labour Force Data" pp. 18
59. Andrea Ginzburg [1990] "Politica nazionale e commercio internazionale" pp. 22
60. Andrea Giommi [1990] "La probabilità individuale di risposta nel trattamento dei dati mancanti" pp. 13
61. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1990] "The service sector in planned economies. Past experiences and future perspectives" pp. 32
62. Giovanni Solinas [1990] "Competenze, grandi industrie e distretti industriali. Il caso della Magneti Marelli" pp. 23
63. Andrea Ginzburg [1990] "Debito pubblico, teorie monetarie e tradizione civica nell'Inghilterra del Settecento" pp. 30
64. Mario Forni [1990] "Incertezza, informazione e mercati assicurativi: una rassegna" pp. 37
65. Mario Forni [1990] "Misspecification in Dynamic Models" pp. 19
66. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1990] "Service Sector Growth in CPE's: An Unsolved Dilemma" pp. 28
67. Paola Bertolini [1990] "La situazione agro-alimentare nei paesi ad economia avanzata" pp. 20
68. Paola Bertolini [1990] "Sistema agro-alimentare in Emilia Romagna ed occupazione" pp. 65
69. Enrico Giovannetti [1990] "Efficienza ed innovazione: il modello "Fondi e Flussi" applicato ad una filiera agro-industriale" pp. 38
70. Margherita Russo [1990] "Cambiamento tecnico e distretto industriale: una verifica empirica" pp. 115
71. Margherita Russo [1990] "Distretti industriali in teoria e in pratica: una raccolta di saggi" pp. 119
72. Paolo Silvestri [1990] "Legge Finanziaria. Voce dell'Enciclopedia Europea Garzanti" pp. 8
73. Rita Paltrinieri [1990] "La popolazione italiana: problemi di oggi e di domani" pp. 57
74. Enrico Giovannetti [1990] "Illusioni ottiche negli andamenti delle grandezze distributive: la scala

mobile e l'“appiattimento” delle retribuzioni in una ricerca” pp. 120

75. Enrico Giovannetti [1990] “Crisi e mercato del lavoro in un distretto industriale: il bacino delle ceramiche. Sez. I” pp. 150
76. Enrico Giovannetti [1990] “Crisi e mercato del lavoro in un distretto industriale: il bacino delle ceramiche. Sez. II” pp. 145
77. Antonietta Bassetti e Costanza Torricelli [1990] “Il portafoglio ottimo come soluzione di un gioco bargaining” pp. 15
78. Antonietta Bassetti e Costanza Torricelli [1990] “Una riqualificazione dell’approccio bargaining alla selezioni di portafoglio” pp. 4
79. Mario Forni [1990] “Una nota sull’errore di aggregazione” pp. 6
80. Francesca Bergamini [1991] “Alcune considerazioni sulle soluzioni di un gioco bargaining” pp. 21
81. Michele Grillo e Michele Polo [1991] “Political exchange and the allocation of surplus: a model of two-party competition” pp. 34
82. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1991] “The 1990 Polish Recession: a Case of Truncated Multiplier Process” pp. 26
83. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1991] “Polish firms: Pricate Vices Public Virtues” pp. 20
84. Sebastiano Brusco e Sergio Paba [1991] “Connessioni, competenze e capacità concorrenziale nell’industria della Sardegna” pp. 25
85. Claudio Girmaldi, Rony Hamau, Nicola Rossi [1991] “Non marketable assets and households’ portfolio choices: a case study of Italy” pp. 38
86. Giulio Righi, Massimo Baldini, Alessandra Brambilla [1991] “Le misure degli effetti redistributivi delle imposte indirette: confronto tra modelli alternativi” pp. 47
87. Roberto Fanfani, Luca Lanini [1991] “Innovazione e servizi nello sviluppo della meccanizzazione agricola in Italia” pp. 35
88. Antonella Caiumi e Roberto Golinelli [1992] “Stima e applicazioni di un sistema di domanda Almost Ideal per l’economia italiana” pp. 34
89. Maria Cristina Marcuzzo [1992] “La relazione salari-occupazione tra rigidità reali e rigidità nominali” pp. 30
90. Mario Biagioli [1992] “Employee financial participation in enterprise results in Italy” pp. 50
91. Mario Biagioli [1992] “Wage structure, relative prices and international competitiveness” pp. 50
92. Paolo Silvestri e Giovanni Solinas [1993] “Abbandoni, esiti e carriera scolastica. Uno studio sugli studenti iscritti alla Facoltà di Economia e Commercio dell’Università di Modena nell’anno accademico 1990/91” pp. 30
93. Gian Paolo Caselli e Luca Marinelli [1993] “Italian GNP growth 1890-1992: a unit root or segmented trend representation?” pp. 25
94. Angela Politi [1993] “La rivoluzione frantesa. I partigiani emiliani tra liberazione e guerra fredda, 1945-1955” pp. 55
95. Alberto Rinaldi [1993] “Lo sviluppo dell’industria metalmeccanica in provincia di Modena: 1945-1990” pp. 70
96. Paolo Emilio Mistrulli [1993] “Debito pubblico, intermediari finanziari e tassi d’interesse: il caso italiano” pp. 30
97. Barbara Pistoresi [1993] “Modelling disaggregate and aggregate labour demand equations. Coin-

tegration analysis of a labour demand function for the Main Sectors of the Italian Economy: 1950-1990" pp. 45

98. Giovanni Bonifati [1993] "Progresso tecnico e accumulazione di conoscenza nella teoria neoclassica della crescita endogena. Una analisi critica del modello di Romer" pp. 50
99. Marcello D'Amato e Barbara Pistoresi [1994] "The Relationship(s) among Wages, Prices, Unemployment and Productivity in Italy" pp. 30
100. Mario Forni [1994] "Consumption Volatility and Income Persistence in the Permanent Income Model" pp. 30
101. Barbara Pistoresi [1994] "Using a VECM to characterise the relative importance of permanent and transitory components" pp. 28
102. Gian Paolo Caselli and Gabriele Pastrello [1994] "Polish recovery from the slump to an old dilemma" pp. 20
103. Sergio Paba [1994] "Imprese visibili, accesso al mercato e organizzazione della produzione" pp. 20
104. Giovanni Bonifati [1994] "Progresso tecnico, investimenti e capacità produttiva" pp. 30
105. Giuseppe Marotta [1995] "Credit view and trade credit: evidence from Italy" pp. 20
106. Margherita Russo [1995] "Units of investigation for local economic development policies" pp. 25
107. Luigi Brighi [1995] "Monotonicity and the demand theory of the weak axioms" pp. 20
108. Mario Forni and Lucrezia Reichlin [1995] "Modeling the impact of technological change across sectors and over time in manufacturing" pp. 25
109. Marcello D'Amato and Barbara Pistoresi [1995] "Modelling wage growth dynamics in Italy: 1960-1990" pp. 38
110. Massimo Baldini [1995] "INDIMOD. Un modello di microsimulazione per lo studio delle imposte indirette" pp. 37

Proposte di regionalismo fiscale a confronto

	Tremonti	Visco	Giarda	ISAP	CNR	F.Agnelli	E-R	Boldrin	"Mediana"	
1	Modificazione dei confini regionali	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
2	Decentramento funzioni ampia	NO	SI	SI	SI	SI	SI+	SI	SI+	SI
3	Grado di autonomia tributaria	D	D	D	F	F	F	F+	F+	F
4a	Attrib.alle regioni di tributi erariali	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
4b	Introduz.di nuovi tributi regionali	NO	IRVAP	IRVAP	?	NO	OLI MIN.	IRVAP	Altri	IRVAP
4c	Comp./sovrimp. a Irpef o a Iva	?	IVA	IRPEF*	?	IRPEF	IRPEF	IRPEF	?	IRPEF
5	Modello piramidale stato-regioni-comuni	NO	NO	?	NO	SI	SI	SI	SI	SI
6	Perequazione orizzontale o verticale	V	V	V/O	O	V	V	V	O	V
7	Obiettivi dei trasferimenti perequativi	?	St.min.	Cap.Pot.	Cap.Pot.	?	Cap.Pot.	?	?	Cap.Pot.
8	Presenza di trasf. per finanz. investimenti	?	SI	NO	?	?	SI (Sud)	?	NO	?
9	Decentramento del debito pubblico	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO

Note:

2: SI indica funzioni decentrate analoghe a quelle previste dalla Bicamerale. Un + indica ulteriori funzioni

3: D debole, F forte

4a: L'attribuzione è da intendersi secondo le proposte di Giarda (1995)

4c: IRPEF* compatibile con Iva e IFOM

7: St.min: forte rilievo all'uniformità dei servizi; Cap.Pot: modello della Capacità potenziale