



PRESENTAZIONE DEL
*“RAPPORTO SVIMEZ
SULLE ENTRATE TRIBUTARIE DELLA
REGIONE CALABRIA”*

Incontro di studio

(12 febbraio 2014)

Roma, settembre 2014

Quaderno SVIMEZ n° 42

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

PRESENTAZIONE DEL
*“RAPPORTO SVIMEZ
SULLE ENTRATE TRIBUTARIE DELLA
REGIONE CALABRIA”*

Incontro di studio

(12 febbraio 2014)

Roma, settembre 2014

Quaderno SVIMEZ n. 42

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

Il 12 febbraio 2014, a Roma, presso la Sala delle Lauree dell'Università degli Studi Roma Tre, si è tenuta, su iniziativa della SVIMEZ, la presentazione del "Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria", Numero Speciale dei "Quaderni SVIMEZ" pubblicato nel febbraio 2014.

I lavori sono stati aperti dalla Prof.ssa Maria Teresa Salvemini, Vice Presidente della SVIMEZ, che ha presieduto e moderato la Manifestazione

Dopo il saluto del Prof. Giovanni Scarano, Presidente della Scuola di Economia e Studi Aziendali dell'Università Roma Tre, si sono tenute le Relazioni dell'Avv. Giacomo Mancini, Assessore Regionale al Bilancio e alla Programmazione della Regione Calabria, del Prof. Federico Pica, Consigliere della SVIMEZ, della Dott.ssa Franca Moro, già Dirigente della SVIMEZ.

Hanno fatto seguito gli Interventi: del Prof. Bruno Bises, Professore Ordinario di Scienza delle Finanze presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre; del Prof. Enrico Buglione, Associato all'ISSIRFA "Massimo Severo Giannini" del CNR; del Prof. Antonio Di Majo, Direttore del Centro di Ricerca in Economia e Finanza Pubblica - CEFIP dell'Università degli Studi Roma Tre; dell'Avv. Pietro Manna, Dirigente Generale del Dipartimento Bilancio e Patrimonio della Regione Calabria; del Prof. Giuseppe Marini, Professore Ordinario di Diritto Tributario presso il Dipartimento di Studi Aziendali dell'Università degli Studi Roma Tre; del Prof. Sandro Momigliano, Direttore del Servizio Studi di Struttura Economica e Finanziaria e Responsabile della Divisione Finanza Pubblica della Banca d'Italia; del Prof. Enzo Russo, Professore Ordinario di Scienza delle Finanze della Facoltà di Economia presso l'Università "La Sapienza" di Roma; dell'On. Giuseppe Soriero, Consigliere della SVIMEZ; del Prof. Giuseppe Vitaletti, Professore Ordinario di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi della Tuscia a Viterbo.

Ha concluso i lavori il Prof. Adriano Giannola, Presidente della SVIMEZ.

In questo numero di "Quaderni SVIMEZ", si riproducono i testi delle Relazioni e degli Interventi svolti, nella versione rivista dalla SVIMEZ e/o integrata dagli Autori.

In Appendice al testo, sono riprodotti due Appunti, predisposti dal Prof. Pica, riguardanti il "Quaderno SVIMEZ" sulle entrate tributarie in Calabria, e un saggio del Prof. Salvatore Villani, Ricercatore di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", dal titolo "Osservazioni e proposte alla luce di alcune esperienze estere di tassazione locale delle attività produttive".

In questo numero di "Quaderni SVIMEZ" si riproducono i testi degli interventi svolti, nella versione rivista dalla SVIMEZ e/o integrata dagli Autori.

“Quaderno SVIMEZ” n. 42

I “Quaderni SVIMEZ” sono una Collana editoriale che ospita documenti monografici su argomenti di attualità, resoconti di dibattiti pubblici a seminari, e testi di Audizioni parlamentari. Nella veste di “numeri speciali”, i Quaderni sono destinati anche alla pubblicazione di volumi.

ISBN 978-88-98966-00-4

Responsabile: Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ.

Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 100 del 15 marzo 2004

Copyright © 2014 by SVIMEZ

00187 Roma, via di Porta Pinciana 6

Internet: www.svimez.it

La proprietà letteraria e i diritti di riproduzione sono riservati

PRESENTAZIONE DEL
*“RAPPORTO SVIMEZ
SULLE ENTRATE TRIBUTARIE DELLA
REGIONE CALABRIA”*

Incontro di studio
(12 febbraio 2014)



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

INDICE

Parte I. Presentazione del “Rapporto SVIMEZ sulle entrate tributarie della Regione Calabria”

Intervento di apertura di Maria Teresa Salvemini	p. 9
Saluto di Giovanni Scarano	p. 11
Relazione di Giacomo Mancini	p. 13
Relazione di Federico Pica	p. 15
Relazione di Franca Moro	p. 23

Parte II. Interventi

Intervento di Bruno Bises	p. 31
Intervento di Enrico Buglione	p. 39
Intervento di Antonio Di Majo	p. 45
Intervento di Pietro Manna	p. 51
Intervento di Giuseppe Marini	p. 57
Intervento di Sandro Momigliano	p. 59
Intervento di Enzo Russo	p. 67
Intervento di Giuseppe Soriero	p. 71
Intervento di Giuseppe Vitaletti: “Le imposte indirette come base del federalismo fiscale”	p. 81

Parte III. Conclusioni

Adriano Giannola	p. 89
------------------	-------

Appendice

1. Appunto sul “Rapporto SVIMEZ sulle entrate tributarie della Regione Calabria”, di Federico Pica	p. 95
2. Le entrate tributarie della Regione Calabria, di Federico Pica	p. 103
3. Osservazioni e proposte alla luce di alcune esperienze estere di tassazione locale delle attività produttive, di Salvatore Villani	p. 109

Gli Autori

Parte I. Presentazione del “*Rapporto SVIMEZ sulle entrate tributarie della Regione Calabria*”

Intervento di apertura

di Maria Teresa Salvemini*

Sono davvero molto lieta di essere qui, questa mattina, a presiedere e presentare questo “*Rapporto sulle entrate tributarie delle Regione Calabria*”.

È importante l’aspetto del prelievo perché è quello che lascia la disponibilità del reddito disponibile in mano ai cittadini e, quindi, è quello che più diffusamente influenza i comportamenti dei consumatori e degli investitori.

Il problema della dinamica del prelievo, della struttura del prelievo, della praticabilità di modelli diversi di prelievo mi sembra talmente importante rispetto ai problemi dello sviluppo che è in qualche modo sorprendente che studi come questo, che questa volta presentiamo sulle entrate tributarie della Regione Calabria, non siano stati fatti per tutte le regioni. Servirebbero molto per vedere, nell’insieme e nei confronti di realtà di sviluppo diverso, qual è stato il peso della struttura tributaria e, se possibile, per vedere le diverse politiche tributarie che si possono fare a scala regionale, seppure in maniera molto limitata perché, come sanno coloro che sanno più di me su questo argomento, non è che ci sia veramente una grande autonomia di prelievo da parte delle regioni.

La politica dei tributi anch’essa è una politica dello Stato centrale, ma siccome anche la politica della spesa è in larga misura una politica , affidata allo Stato centrale, il tema del prelievo tributario mi sembra di grandissima importanza , ai fini dell’analisi dei fattori che ostacolano o favoriscono lo sviluppo.

Vorrei anche dire che l’aver realizzato questo Rapporto anche attraverso persone che in vario modo fanno riferimento alla SVIMEZ , associazione di cui io mi onoro di essere Vicepresidente, mi sembra essere molto coerente con l’idea che lo sviluppo sia anche un problema di disponibilità di servizi pubblici, e, quindi, non sia tanto, o soltanto, un problema di spese straordinarie, ma sia un problema di agire ordinario dello Stato. Per questo la SVIMEZ, che per molto tempo si è occupata soprattutto di spesa straordinaria, ha allargato i suoi interessi alla spesa e alla manovra fiscale ordinaria ritenendo che per prima cosa bisogna guardare a questi aspetti.

* Vice Presidente della SVIMEZ.

Saluto

di Giovanni Scarano*

Solo due parole di saluto, Vi porto anche il saluto del Magnifico Rettore dell'Università degli Studi di Roma Tre, il Prof. Panizza, che ha nella sua politica di Ateneo la finalità di incoraggiare le interazioni tra Università e strutture che operano sul territorio. Questa è un'iniziativa che ci piace ospitare proprio per le sue finalità d'intervento pratico e, quindi, diciamo al di fuori delle logiche puramente ed esclusivamente accademiche.

Io sono il Presidente della Scuola di Economia e Studi Aziendali, una nuova struttura nata con la riforma universitaria, una struttura di raccordo dei due Dipartimenti d'Economia e di Studi Aziendali, e quindi vi porto anche il saluto della Prof.ssa Terzi e della Prof.ssa D'Alessio, rispettivamente Direttori del Dipartimento di Economia e del Dipartimento di Studi Aziendali.

Sono particolarmente lieto di ospitare questa iniziativa. Mi sono formato alla Scuola di Portici e quindi, nel mio DNA c'è un interesse e un'attenzione particolari per i temi classici del meridionalismo e per i problemi del Mezzogiorno. Ciò vale in particolar modo per il Dipartimento di Economia, che ospita il polo Rossi Doria. Per quanto l'Università sia collocata fisicamente sul territorio romano, essa ha tradizionalmente grandi interessi di studio e di analisi delle questioni meridionali.

* Presidente della Scuola di Economia e Studi Aziendali dell'Università degli Studi Roma Tre.

Relazione di Giacomo Mancini*

Per me, per la Regione Calabria è un grande piacere essere qui oggi ospiti della Facoltà, insieme alla SVIMEZ, per presentare questo *“Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria”*, a cura del Prof. Pica.

Non entrerò nel merito, ci sono tecnici vari e quindi lascio a loro il compito, mi piace nel mio breve intervento, invece, sottolineare l’investimento che la Regione Calabria ha fatto nei confronti della SVIMEZ.

Con la SVIMEZ stiamo da diversi anni collaborando per la redazione del Dpfr; con la SVIMEZ stiamo avviando una collaborazione rispetto all’utilizzo delle risorse comunitarie; con la SVIMEZ abbiamo definito questo *“Rapporto”* che ha a oggetto le entrate tributarie.

Insomma, la nostra Regione, che è una Regione che ha una certa pubblicistica, evidenziata come una delle ultime Regioni d’Italia nell’utilizzo delle risorse, nell’azione di governo della cosa pubblica non positiva, da più tempo si è attrezzata rispetto a una collaborazione che sta riscontrando elementi di cui noi siamo soddisfatti. Ci piacerebbe che anche attraverso questo *“Rapporto”* si comprendesse - qui parliamo nella sede prestigiosa di una Università - il lavoro che dalla Calabria in questi anni è stato avviato a iniziare dal riordino delle materie di bilancio.

Pensate che dal 2010, con l’avvio dei lavori della nostra amministrazione per la prima volta in quarant’anni di regionalismo, la nostra comunità si è dotata di un bilancio di previsione nei termini previsti dalla legge, cioè prima della scadenza dell’anno precedente a quello di entrata in vigore del bilancio di previsione. Mai in quarant’anni era avvenuto. Dal 2010, ogni anno, noi rispettiamo questa scadenza. Un dato certamente simbolico ma che, rispetto anche al nuovo quadro legislativo, rispetto anche al nuovo approccio sempre più severo e sempre più attento alla forma, la Calabria sa rispondere ed è presente e risponde anche prima e forse - scusatemi - meglio di altre Regioni che, magari, storicamente hanno avuto un approccio più positivo, anche rispetto all’utilizzo delle risorse comunitarie: una certa pubblicistica insiste, nell’evidenziare tutta una serie di criticità e di elementi rispetto ai quali si può e si deve fare di meglio.

* Assessore Regionale al Bilancio e alla Programmazione della Regione Calabria.

Noi siamo consapevoli di aver avviato un lavoro positivo, tanto positivo da meritare, anche da ultimo, gli apprezzamenti del Ministro competente che ha evidenziato come la Calabria, nel 2013, sia stata una delle tre Regioni d'Italia, la migliore di queste tre Regioni, ad aver impresso un'accelerazione importante e positiva rispetto alla spesa dei fondi comunitari.

Siamo consapevoli che possiamo fare ancora di più e ancora meglio, e questa consapevolezza vogliamo anche declinarla nel "*Rapporto*" con un'istituzione che ha una storia importante nel panorama nazionale, in particolar modo rispetto alle tematiche che riguardano il Mezzogiorno d'Italia che è, appunto, la SVIMEZ, e diciamo che questa nostra voglia di crescere, di rompere con questi stereotipi negativi, di affacciarci con una nuova credibilità all'interlocuzione dell'opinione pubblica nazionale ci ha spinto ad attingere alle professionalità che la SVIMEZ certamente ha e delle quali dispone e, nello specifico, di tessere con il Prof. Pica una collaborazione che offre un angolo di visuale, soprattutto un angolo di approfondimento importante rispetto alle entrate tributarie, sarà poi il Professore, insieme a tutti gli autorevolissimi Relatori - per la Regione Calabria Avv. Manna, Direttore Generale del Dipartimento Bilancio che ha accompagnato il Prof. Pica nello studio, nella conoscenza e nell'approfondimento di questa complessa materia - a illustrare quanto si è avviato a fare, a contribuire a svelare una serie di positività che comunque la Calabria possiede e a tracciare, individuare e fissare le sfide che abbiamo dinanzi; queste sfide, che per quanto ci riguarda vogliamo affrontare e vogliamo vincere.

Da questo punto di vista ringrazio naturalmente il Prof. Pica, e più in generale la SVIMEZ, il suo Presidente Prof. Giannola che poi tra l'altro in Calabria è sempre presente e offre analisi e ragionamenti utili, come al solito lungimiranti. Un saluto anche, naturalmente, all'On. Soriero, che è animatore attento e anche incalzante rispetto al nostro comune lavoro e auguro a tutti voi e a tutti noi un lavoro proficuo, che per quanto mi riguarda vuole dare alla nostra comunità regionale di una terra aspra, difficile, complessa e complicata una spinta e insieme uno stimolo a conquistare quei ruoli di maggiore spendibilità e credibilità che io ritengo, anche grazie al lavoro svolto insieme, possiamo ambire ad avere e meritare.

Relazione di Federico Pica*

1. Comincio con i ringraziamenti: ringrazio i presenti, ed in particolare i colleghi che sono qui, che sono quelli più attrezzati per discutere delle specificità dei tributi regionali. Ringrazio la Regione Calabria che mi ha consentito questa occasione di approfondimento. In particolare, ringrazio Rosaria Guzzo: senza il suo apporto, saremmo stati molto in difficoltà nei pochi mesi che sono stati disponibili per mettere insieme il “Rapporto” che stiamo presentando. Ringrazio la SVIMEZ che ha organizzato questo incontro. Ci misuriamo tra persone particolarmente attrezzate (parlo di Voi). Per parte mia, mostrerò le mie intemperanze. Ciò lo devo dire da subito. In realtà, su questo tema ero persuaso fin dall’inizio che vi fossero, nelle norme e nell’attuazione di esse, numerose stravaganze e a valle di questo lavoro ne sono ancora più persuaso.

La prima difficoltà è quella di misurarsi con i dati. Qui vi sono *set* diversi di dati, che hanno diversa temporizzazione e un diverso significato. La prima operazione che bisognerebbe fare in futuro, è una sorta di tavola di conciliazione tra le diverse informazioni.

Debbo dire che le informazioni più pertinenti sono quelle che vengono fuori dai rendiconti regionali. Ciò per la ragione che, nel caso delle Regioni e sul lato delle entrate - potranno esservi “scheletri” da qualche altra parte, ed in particolare sul lato delle spese, che non sono oggetto di questo “Rapporto” - il dato di competenza è quello più plausibile.

Sto svolgendo lavori che hanno ad oggetto la finanza dei Comuni: nella finanza di questi Enti la questione dei residui attivi è assolutamente travolgente. Nel caso dei Comuni, noi non abbiamo la possibilità di lavorare utilmente sul dato di competenza perché il dato di competenza vale poco. Tutto è gestito in termini di cassa, finanziando contabilmente la spesa con avanzi di amministrazione, e cioè con residui attivi talvolta del tutto improbabili.

Nel caso della Regione Calabria, invece, abbiamo la fortuna (o, forse, la sfortuna) di poter dire che la competenza spiega tutto. Dico la sfortuna perché sul lato delle “en-

* Consigliere della SVIMEZ.

trate” la vera questione è che la competenza spiega tutto, perché non c’è alcuna autonomia tributaria.

Noi parliamo di “entrate tributarie” ma, direttamente o indirettamente, si tratta di grandezze che lo Stato controlla e trasferisce. Quindi lo Stato ti dice esattamente “quanti denari sono” e poi li trasmette.

Se prendiamo la prima delle tabelle¹, voi vi rendete conto subito del fatto che c’è una corrispondenza perfetta tra i dati dell’accertamento e della riscossione. Ciò avviene perché si tratta in realtà di entrate trasferite. E’ chiaro che a questo punto il discorso sul rapporto tra fabbisogno e risorse è un discorso che coinvolge non la Regione, la quale concretamente sul lato delle entrate gestisce poco, in quanto è costretta ad applicare maggiori aliquote - Franca Moro dirà molto meglio di me su questo punto -, ma riguarda il rapporto tra Stato e Regione.

2. L’andamento delle entrate tributarie della Regione Calabria è un punto di partenza per discutere di due temi. Io ho qui negli appunti la storia di questa vicenda, che parte dalla legge n. 142/1990. Nella legge n. 142 già il tema della funzione delle “entrate tributarie” era posto esattamente negli stessi termini in cui è posto nell’art. 119, c. 4, della Costituzione. La funzione dei tributi degli Enti territoriali è quella di concorrere alla copertura del “fabbisogno ammesso”, e cioè di quelle esigenze di spesa cui lo Stato ritiene che l’Ente debba far fronte.

Il “fabbisogno ammesso” va stabilito, nella legislazione degli anni intorno al 1990, sulla base di “parametri obiettivi” (e cioè sottratti alle manipolazioni degli stessi Enti locali). Oggi si ritiene che esso debba essere determinato sulla base dei “costi *standard*”.

In *secondo luogo*, la funzione dell’imposta è quella di consentire agli Enti autonomia di entrata (e cioè di bilancio) e cioè di finanziare i servizi dagli Enti medesimi “ritenuti necessari” (parametro “non obiettivo”, cioè risultante da valutazioni, o comportamenti, dell’Ente beneficiario e, perciò, non del tutto affidabile).

Questo impianto è quello medesimo della legge delega n. 42/2009, ove è fondamentale la questione della “flessibilità fiscale”, cioè della capacità dei tributi attribuiti agli Enti territoriali “di consentire a tutte le Regioni ed Enti locali, compresi quelli a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spe-

¹ Cfr. spec. le pp. 97 e 98, che seguono.

sa *non riconducibile* ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli Enti locali” (art. 2, c. 2, lett. *cc*), della legge-delega).

3. È in ogni caso fondamentale, ed in ispecie nell’attuale contesto, la questione della sostenibilità finanziaria. Sostenibilità significa che deve esservi una ben precisa relazione tra entrate e fabbisogno. Occorre, pertanto, che il fabbisogno sia definito. Ma a distanza di quasi quindici anni dalla riforma del Titolo V non abbiamo, anche sul piano concettuale, un criterio accettabile per la definizione del fabbisogno.

Vengo ora alla mia prima intemperanza. Ho letto qualche mese fa il libro di Antonini, *Federalismo all’italiana*, che tra l’altro contiene un nutrito numero di ingiurie, del tutto ingenerose, rivolte alla Regione Calabria. Il libro ha alla base l’affermazione che la COPAFF, e cioè lo stesso Antonini che presiede questo organo, avrebbe concorso a costruire, in Italia, un sistema basato sui “costi *standard*”. In realtà, nel segmento della finanza degli Enti territoriali sul piano concettuale più avanzato, e cioè per quanto concerne il finanziamento della sanità, vale qualcosa che è pretenziosamente denominato criterio del “*top-down*”: lo Stato stabilisce, a monte, le risorse che ha disponibili e poi le divide tra le Regioni, in proporzione al “fabbisogno”.

La percentuale di riparto è calcolata per *proporzione*, cioè, si deve supporre, dividendo il fabbisogno di ciascuna Regione per la somma dei fabbisogni di tutte le altre. Il fabbisogno è calcolato moltiplicando il “costo *standard*” per la popolazione “pesata”.

Vi è, tuttavia, una difficoltà: il costo *standard* non è misurato in riferimento a dati che variano Regione per Regione, ma è stabilito sulla base della media dei costi delle Regioni “più virtuose”. Il problema è che, quando prendi questo parametro e lo poni al numeratore per determinare il fabbisogno della Regione *i*-esima, e poi poni lo stesso parametro al denominatore per stimare il fabbisogno di tutte le altre Regioni, algebricamente il costo *standard* scompare, e, quindi, possiamo definirlo in qualsivoglia modo, senza che ciò faccia differenza.

L’idea che si stia applicando un sistema che si basa sui costi *standard* è sbagliata perché la cosa non funziona così. In realtà, lo Stato ripartisce, salvo aggiustamenti, sulla base delle risorse che ha, con un pro capite che è riferito alla popolazione pesata. Vi sono poi tutti i problemi della valutazione dei “pesi”.

4. Vengo ora alla seconda intemperanza, che è questa: le Regioni del Mezzogiorno - penso Calabria compresa - hanno portato l’argomento che non c’è soltanto l’età media della popolazione come parametro utile a misurare il fabbisogno di sanità, ma vi sono

anche altri indicatori. Per esempio, l'indice di deprivazione: vi era, cioè, l'opinione che nei territori in cui c'è minore agiatezza vi sia un maggiore bisogno di cure sanitarie. Questa era l'idea. Nel libro di Antonini che ho citato - è divertente questo passo anche per il compiacimento per l'andamento della vicenda che l'Autore mostra - si dice che questa proposta è stata sconfitta perché essa era motivata supponendo che l'agiatezza potesse essere misurata dal livello d'istruzione. I Governatori avevano osservato che non è affatto vero che i ragionieri si ammaliano di più dei dottori commercialisti. Ora questi signori, che sono quelli che ci governano e che diventeranno nel prossimo futuro il Senato della Repubblica, non conoscono una semplice cosa. Esiste la nozione di funzione di funzione: il livello d'istruzione determina in qualche misura il reddito e il patrimonio, e determina anche certamente l'agiatezza, e l'agiatezza ha a che fare con la salute e, quindi, con la spesa sanitaria. Questa cosa può essere sul piano dei fatti sbagliata, ma non è insensata, ha un senso. Ha un senso se uno fa tutto il percorso logico. L'idea che con lo scherno si risolvano i problemi abusando delle difficoltà dei contraddittori è un'idea - secondo me - molto sbagliata e che non ci porterà lontano.

5. Le entrate delle Regioni vanno valutate non soltanto rispetto alle questioni della sostenibilità del fabbisogno. Esse misurano l'elasticità del bilancio, la capacità dell'Ente di fare fronte ai suoi bisogni, dopo averli esso stesso definiti. Autonomia significa elasticità. In realtà, nel "Rapporto" è mostrato che i tributi della Regione Calabria di qualche consistenza si riducono a tre: si riducono all'addizionale IRPEF, per la quale la Regione è al livello massimo delle aliquote, il che è prodotto dalla necessità di rientrare dal disavanzo sanitario; l'IRAP, con tutte le difficoltà che poi mostreremo; la compartecipazione IVA, che certamente non è un tributo proprio della Regione Calabria e che è, invece, una compartecipazione.

Allora, le indicazioni in realtà radicali contenute nella legge-delega n. 42 del 2009 di attuazione del federalismo fiscale in Italia promettono tributi con base imponibile stabile e distribuita in modo uniforme sul territorio nazionale: tributi che consentano adeguata manovrabilità dalle aliquote da parte dell'Ente Regione. Queste indicazioni sono travolte. Abbiamo fatto finta a fare una riforma. Dal 2001 ad oggi sono passati tredici anni; dal 2009 ad oggi sono passati cinque anni. Abbiamo fatto finta di avere introdotto nel nostro Paese un nuovo regime finanziario, ma ciò non è vero.

6. L'alibi è riferito, anche, alle questioni dell'evasione. Non vi è capacità fiscale perché le Regioni del Mezzogiorno non sono capaci di gestire i tributi. La materia imponibile su cui i tributi si applicano è largamente evasa.

Nel libro di Antonini che ho già menzionato si dice che "l'intensità della evasione fiscale, in Calabria, è all'85%". Mi chiedo se ci si renda conto di quello che si sta dicendo! L'85% l'indice di evasione. Qual'è il ragionamento? Non si parla di evasione, si parla di "intensità di evasione". Tutto ciò risale a Ricolfi, che è il principale artefice di una serie di impicci di stravolgimento del reale che ci stiamo portando dietro. La dottrina prevalente è "ricolfiana", compreso Antonini.

Qual è il primo impiccio? Il primo impiccio è dire l'85%. Che cosa vuol dire 85%? Vuol dire che noi valutiamo l'evasione e la rapportiamo non all'effettiva materia imponibile totale ma la rapportiamo soltanto alla materia imponibile dichiarata. Cioè, io ho, per esempio, un 50% della materia imponibile che evade. Allora, il 50% evade, il 50% paga. Io calcolo l'indice di evasione rapportando il 50% che evade al 50% che paga e dico che l'evasione in Calabria è 100%. Questo è un modo per indurre la gente a non capire.

Il secondo punto è una dimostrazione *ad absurdum*, che è condotta nel "Rapporto". Se vi fosse davvero un'evasione del 50%, ciò vorrebbe dire che allorché fosse applicato davvero a tutta la materia imponibile l'aliquota prevista, il gettito dovrebbe raddoppiarsi: il 50% paga, il 50% non paga, facciamo pagare anche a quelli che non pagano, andiamo al 100% e quindi si raddoppia il gettito. Ma già adesso l'incidenza dei tributi menzionati rispetto al PIL è praticamente allineata su tutto il territorio nazionale, è più o meno la stessa incidenza, che volete che la Calabria paghi il doppio delle attuali imposte?

Sulla base di questi e di analoghi ragionamenti, Antonini giunge a denominare la Calabria come "Regione canaglia". La Calabria si trova in buona compagnia, perché insieme alla Calabria c'è il Lazio, la Campania, il Molise, la Puglia e la Sicilia. Curiosamente, dal Lazio in giù. Tutto ciò ha prodotto una polemica continua dalla quale non ci siamo, in effetti, adeguatamente difesi. L'opportunità di questo "Rapporto" è anche quella di difenderci da queste cose.

7. Vorrei ora dire una cosa che mi sembra importante: siete sicuri che l'onere che sopporta la Calabria per effetto del sistema tributario consista soltanto nei tributi riscossi in Calabria?

I due principali tributi che finanziano le Regioni sono l'IVA e l'IRAP; sia l'IVA, sia l'IRAP sono tributi che colpiscono, in ogni segmento delle filiere di produzione e distribuzione, il valore aggiunto. Succede che la somma dei valori aggiunti sia uguale al valore totale della merce; se tu colpisci tutti i valori aggiunti di tutta la filiera, quando vai a fare la somma dei tributi riscossi hai colpito il valore pieno. Questo vale perché noi assumiamo che ci sia traslazione in avanti; questo vale per l'IVA e con ogni probabilità vale anche per l'IRAP. Noi diciamo che l'IVA è un'imposta sui consumi non perché l'IVA si applichi sui consumi. La base imponibile dell'IVA consiste nel valore delle entrate lorde delle imposte, nel valore di vendita dei beni e servizi. Con il meccanismo della detrazione d'imposta da imposta questa cosa diventa valore aggiunto; sommando i valori aggiunti, valore pieno.

Perché diciamo che è imposta sui consumi?

Diciamo che è imposta sui consumi perché in questo meccanismo della detrazione d'imposta da imposta noi abbiamo espunto gli investimenti e le esportazioni e quindi quando noi sottraiamo dal valore pieno del PIL le esportazioni e gli investimenti otteniamo i consumi. In realtà, non è scritto da nessuna parte che l'IVA sia un'imposta sui consumi.

Lo stesso ragionamento, nella stessa ipotesi di traslazione in avanti, conduce alla conclusione che l'IRAP è un'imposta sul prodotto, sul PIN, perché colpisce anche le esportazioni e colpisce anche gli investimenti (al netto degli ammortamenti). Rispetto all'IVA, l'IRAP colpisce, per *equivalenza macroeconomica*, non soltanto i consumi ma anche investimenti ed esportazioni.

8. A questo punto possiamo anche chiederci subito una cosa, perché dobbiamo avere in Italia due imposte sul valore aggiunto invece di una?

Le ragioni storiche sono ben chiare. Ho vissuto anch'io in modo tormentato questa vicenda, con rapporti con persone. Questa cosa a certi livelli si vive anche con rapporti con le persone, anche con dispiacenze nei rapporti con le persone. So bene perché è nata l'IRAP e perché è stata condotta in quel modo la faccenda dell'IRAP. Resta il punto che si tratta di una seconda imposta sul valore aggiunto.

Il secondo punto è che l'IRAP è un'imposta di valore aggiunto peggiore dell'altra, perché mentre l'IVA colpisce soltanto i consumi, l'IRAP colpisce i consumi, le esportazioni e colpisce gli investimenti. *Ma il vero problema* è quello che questo strumento viene usato per finanziare la sanità: è uno strumento per finanziare, sulle Regioni, la sanità.

Ora che cosa paga di IRAP il cittadino della Calabria?

Prendiamo il valore aggiunto realizzato in Calabria e moltiplichiamo per l'aliquota. Manco per idea, perché il cittadino calabrese paga di IRAP la sommatoria delle imposte che si sono caricate su tutta la filiera. Si tratta di un meccanismo del tutto analogo a quello per cui diciamo che l'IVA è l'imposta sui consumi. Noi abbiamo creato un meccanismo per cui se il Piemonte aumenta il carico tributario, la Regione Calabria paga. Viene esportata l'imposta, come le merci. La Calabria è importatrice netta e, quindi, è un'importatrice netta di tributi.

9. Vi sono a mio avviso tre fondamentali ragioni per passare a una soluzione diversa, sulla quale dovremo tutti esercitarci. L'IRAP è ingiusta perché non ha senso che uno paghi il tributo di un altro; è inefficiente nel senso che il costo di gestione risulta quello prodotto da due imposte (due imposte con funzioni analoghe) e questo ha degli aspetti positivi, in termini di minore evasione, ma anche degli aspetti negativi. Per di più questa imposta ostacola ogni vero progetto di sviluppo, perché se colpisce esportazioni ed investimenti, è chiaro che l'effetto di questa imposizione è un effetto negativo.

Ora questo "Rapporto" pone dei problemi, non ha la pretesa di dire l'ultima parola. È una cosa che abbiamo messo insieme con Franca Moro e gli altri collaboratori in tempi molto rapidi facendo uno *screening* rapido dei materiali disponibili. La speranza è che ci sia una discussione, interessa la discussione, ma già la presenza di colleghi veramente autorevoli mi lascia pensare che un risultato l'abbiamo ottenuto, cioè di ottenere una discussione sul tema. La speranza, poi, è che questa cosa sia gestita dalla Regione Calabria perché è chiaro che la SVIMEZ ha una grandissima presenza, la SVIMEZ può far tanto per porre le questioni, ma il tema è, o dovrebbe essere, un tema d'interesse regionale.

La Regione Calabria è interessata a come va a finire la vicenda del sistema tributario o vuole ancora continuare a discutere del rapporto tra riscossioni in Calabria e PIL? Di questo stiamo parlando. Vogliamo ragionare su quello che si deve fare.

Qui vorrei fare un ultimo richiamo, che è rivolto al Presidente Giannola. Noi ci siamo posti questo problema come SVIMEZ e come SVIMEZ abbiamo portato avanti una proposta che è contenuta nel Documento del febbraio 2013 degli istituti meridionalistici. Il Documento dovrebbe essere ancora un punto di partenza. Naturalmente le cose sono cambiate; esse sono cambiate, ma in realtà ci si potrebbe anche chiedere perché e come.

Maria Teresa Salvemini

Siamo tutti colpiti dalla quantità di temi che ci sono in questa Relazione che riguardano non soltanto technicalità relative proprio alle entrate, ma riguardano in qualche modo l'equità del sistema fiscale nei confronti tra Regioni, tema che è certamente sempre di grandissima importanza.

Parlando di equità mi chiederei se non si potrebbe affiancare al valore del PIL pro capite una qualche riflessione sulla distribuzione del PIL, perché anche questo è un dato che ormai deve essere usato dato che la polarizzazione del PIL in certe realtà regionali potrebbe essere diversa dalla polarizzazione del PIL in altre realtà regionali, e questo potrebbe indurre a una scelta di un assetto tributario piuttosto che di un altro.

Questo mio era soltanto un commento a questa Relazione molto interessante, e passo la parola al prossimo Relatore.

Relazione

di Franca Moro*

1. Vorrei richiamare solo alcuni punti, quelli a mio avviso più significativi, dell'analisi contenuta nella seconda parte del "Rapporto", cioè quella riguardante i singoli tributi regionali, per poi passare a considerazioni di ordine più generale.

Il lavoro svolto ha teso a mettere in evidenza i fattori che condizionano i livelli delle entrate tributarie della Regione. A tale scopo sono stati utilizzati dati desunti dalle dichiarazioni dei redditi che forniscono una quantificazione dell'imponibile e dell'imposta netta ad esso corrispondente, a prescindere dai tempi della sua riscossione, e consentono di valutare quanto le differenze di gettito rispetto alle altre Regioni siano dovute a differenze nella base imponibile e quanto all'applicazione di aliquote fiscali diverse. Inoltre, il confronto tra imponibile e altri indicatori statistici rende possibile avanzare ipotesi in ordine all'entità relativa dell'evasione fiscale.

Proprio i dati delle dichiarazioni dei redditi hanno consentito di introdurre, come preliminare all'analisi sull'IRAP, la distinzione tra IRAP privata, applicata alle attività private, e IRAP pubblica, applicata alle Amministrazioni Pubbliche nello svolgimento delle loro attività istituzionali. E' solo sulla prima componente che si esercita l'autonomia tributaria dell'ente Regione, con aumenti o riduzioni rispetto all'aliquota base uguale in tutto il territorio nazionale. L'aliquota dell'IRAP pubblica, infatti, fissata dallo Stato, non può essere modificata dalle Regioni; essa, a partire dall'anno 2000, è pari all'8,5%, misura superiore a quella applicata alle attività private.

Data la scarsa presenza di attività private in Calabria, il peso dell'IRAP pubblica è notevolmente maggiore che nel resto del Paese, con un'incidenza sull'IRAP totale pari, per gli anni d'imposta 2008 e 2009, ad oltre il 40% in termini di imponibile e ad una percentuale vicina al 60% in termini di imposta netta: le percentuali relative al Centro-Nord sono nettamente inferiori e pari al 13-14% in termini di imponibile e al 23-25% in termini di imposta netta. Di fatto, nel 2009 in Calabria su 622 milioni di euro di IRAP risultante dalle dichiarazioni, solo 271 milioni provengono dalla tassazione di attività

* Già Dirigente della SVIMEZ.

private, nonostante che queste siano soggette ad aliquote più elevate che in molte altre Regioni italiane.

Focalizzando l'analisi sull'IRAP privata, si osserva che in Calabria la base imponibile dell'imposta in valore pro capite è pari a poco meno di un terzo di quella media nazionale e ad appena un quarto di quella del Centro-Nord. Queste differenze sono il risultato di livelli bassi sia dell'imponibile medio per contribuente che del numero di contribuenti in rapporto alla popolazione, come conseguenza della modesta dimensione delle attività produttive svolte nella Regione e della loro scarsa presenza. Tali differenze si attenuano ma rimangono elevate anche se si tiene conto dell'ampiezza del sistema economico di riferimento, confrontando cioè l'ammontare assoluto dell'imponibile IRAP delle attività private con il PIL relativo. L'incidenza dell'imponibile sul PIL è infatti in Calabria più bassa che nel resto del Paese e pari al 24,9% nel 2009, rispetto al 31,5% nel Mezzogiorno e al 46,1% nel Centro-Nord.

Nel valutare questi dati occorre tener presente che il livello dell'imponibile IRAP è influenzato dall'operare di deduzioni a favore di attività di minore dimensione e di deduzioni per costo del lavoro, maggiorate per gli occupati nel Mezzogiorno: i dati al riguardo pubblicati dal Dipartimento delle Finanze non hanno consentito di porre in evidenza il peso di queste agevolazioni sull'imponibile IRAP della Calabria. Tuttavia, l'incidenza sul PIL della base imponibile IRAP presenta, come si è detto, una differenza importante che non sembra giustificabile, se non in parte, con l'esistenza delle deduzioni anzidette. Sembra quindi che vi sia nella Regione per questo tributo un'ampia area di evasione fiscale.

Da uno studio dell'Agenzia delle Entrate, pubblicato nel 2006 e riferito al periodo 1998-2002², risulta che l'intensità dell'evasione, calcolata come incidenza della base imponibile evasa sulla base imponibile dichiarata, avrebbe raggiunto il livello massimo proprio in Calabria, con una percentuale del 93,9%, che corrisponde ad una base imponibile evasa di poco inferiore a quella dichiarata.

Un altro aspetto importante dell'IRAP privata in Calabria riguarda le aliquote applicate, più alte di quelle applicate nelle Regioni del Centro-Nord per la necessità di provvedere alla copertura del deficit sanitario. La differenza è pari a 1,07 punti percentuali e diventa particolarmente penalizzante per le attività manifatturiere che scontano

² S. Pisani e C. Polito, *Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP - Anni 1998-2002*, Agenzia delle entrate, 31 marzo 2006.

un'aliquota del 4,97% rispetto all'aliquota base del 3,9%: ciò equivale ad un maggior esborso pari al 27,4% che va ad aggravare la già difficile situazione delle attività produttive nella Regione.

Anche l'addizionale regionale all'IRPEF, e non potrebbe essere diversamente, mostra in Calabria livelli di imponibile per abitante più bassi rispetto alle Regioni del Centro-Nord ma l'incremento registrato tra il 2005 e il 2010 ha portato ad una significativa riduzione delle differenze: da un livello al 2005 pari al 46,7% di quello del Centro-Nord si è passati infatti ad un livello pro capite al 2010 corrispondente al 52,3% di quello dell'area di riferimento. La crescita è stata anche maggiore in termini di imposta netta a seguito dell'aumento dell'aliquota applicata, dovuto anch'esso alla necessità di provvedere alla copertura del deficit sanitario.

Grazie all'aumento della base imponibile registrato tra il 2005 e il 2010 l'incidenza dell'addizionale IRPEF sul PIL regionale in Calabria, che era pari al 36% nel 2005, ha raggiunto al 2010 il 43,7%, riducendo il divario con il Centro-Nord, prima pari a 7 punti percentuali, a soli 2,5 punti: sembra quindi che l'evasione dell'addizionale IRPEF nella Regione non presenti differenze significative con il resto del Paese.

L'incidenza dell'imponibile sul PIL non può in realtà essere assunto, di per sé senza ulteriori elaborazioni, come indicatore del livello di evasione fiscale; la sua funzione è piuttosto quella di far emergere, in una certa misura, le differenze esistenti tra le varie Regioni, in mancanza di valutazioni ufficiali: lo studio sull'evasione dell'IRPEF della Banca d'Italia³, che rende confrontabili i diversi aggregati riferiti all'anno di imposta 2004, contiene stime articolate per aree territoriali ma non per Regioni.

L'insufficienza degli studi condotti sull'evasione fiscale è stata sottolineata dalla Corte dei conti⁴ che ne ha rilevato il carattere episodico e la carenza sotto il profilo territoriale. Ciò che si riscontra, più in generale, è la mancanza di attenzione sugli aspetti territoriali delle normative fiscali e sugli effetti che esse possono produrre in un Paese che sperimenta forti squilibri al suo interno; ciò è ancor più grave alla luce della realizzazione di un sistema di federalismo fiscale nel quale si riconoscono spazi di autonomia tributaria agli Enti territoriali.

³ M. R. Marino, R. Zizza, *L'evasione dell'IRPEF: una stima per tipologia di contribuente*, Banca d'Italia, 2010.

⁴ Corte dei conti, *Elementi conoscitivi in merito ai criteri e alle modalità attraverso cui è stata operata la stima dei costi che l'evasione fiscale comporta a carico dell'intera economia nazionale*, Roma, Palazzo Carpegna, 3 ottobre 2012.

2. I risultati dell'analisi svolta suggeriscono alcune considerazioni riguardo all'autonomia tributaria delle Regioni e alle modalità di finanziamento della loro attività, precipuamente nel campo della sanità. Piuttosto che disegnare un diverso sistema fiscale per il nostro Paese, compito che spetta ad altri, dotati degli strumenti per dare ad esso compiuta coerenza, le considerazioni che seguono intendono segnalare gli aspetti dell'imposizione fiscale a nostro avviso penalizzanti per il Mezzogiorno e suggerire direzioni di modifica in un'ottica che per la SVIMEZ rimane quella della riduzione del divario tra il Nord e il Sud del Paese.

In materia di tributi regionali l'attenzione si focalizza sull'IRAP. Essa è costituita da due componenti, quella applicata ad aliquota base, uguale in tutte le Regioni, e quella discrezionale, fissata dalle Regioni per le attività private, che si esprime in una maggiorazione o in una riduzione dell'aliquota base.

Per la prima parte, componente ad aliquota nazionale, non si può parlare di imposta regionale in quanto le Regioni non hanno potere in merito al suo utilizzo. Si tratta di somme destinate al finanziamento della sanità che solo formalmente sono attribuite alle Regioni; esse in realtà servono solo a calibrare l'intervento perequativo dello Stato centrale rispetto a un fabbisogno sanitario fissato dallo Stato, che lo Stato ha impegno a coprire interamente. Si è creato un meccanismo complesso, sostanzialmente inutile, solo per dare visibilità, come richiesto dalle Regioni del Nord e da alcune forze politiche, a chi dà e a chi riceve. E' una componente che potrebbe benissimo essere eliminata, senza pregiudicare per questo l'autonomia finanziaria delle Regioni, per essere sostituita da un'imposta erariale. Va al riguardo ricordato che la funzione attribuita all'IRAP, di finanziamento della spesa sanitaria, deriva dal suo "peccato di origine", dal compito attribuito di sostituire i precedenti contributi sanitari pagati sulle retribuzioni. Questo spiega il fatto che paghino l'IRAP non solo le imprese private ma anche le amministrazioni pubbliche nello svolgimento delle loro attività istituzionali: per esse l'aliquota (unica e non modificabile dalle Regioni) viene applicata, appunto, sulle retribuzioni dei lavoratori. Non tutte le Amministrazioni Pubbliche pagano l'IRAP: sono escluse evidentemente le Regioni in quanto destinatarie del gettito dell'imposta che viene versata dallo Stato e dagli altri Enti territoriali. Si tratta in sostanza di una partita di giro che vale 9,5 miliardi di euro di gettito IRAP nell'anno di imposta 2009, a fronte di 22 miliardi riguardanti le attività private, e che potrebbe essere eliminata senza danno per alcuno ricalibrando i trasferimenti dallo Stato agli Enti territoriali. Quanto alle attività

produttive private soggette all'IRAP la decisione di scaricare su di esse la soppressione dei contributi sanitari determina la situazione del tutto assurda dell'obbligo degli imprenditori di pagare l'IRAP anche quando la loro attività è in perdita.

La decisione di finanziare, per una parte, la sanità attraverso l'IRAP lascia perplessi perché la salute è questione che riguarda tutti i cittadini e non è giusto che sia a carico delle imprese, anche se poi viene traslata su di essi. Riguardo alla sua sostituzione, è mia opinione personale che per il Mezzogiorno sarebbe preferibile fare ricorso a maggiori aumenti dell'IRPEF piuttosto che dell'IVA, in quanto questa imposta, che colpisce i consumi, è regressiva e come tale penalizzerebbe le realtà economiche meno sviluppate dove elevata è l'incidenza dei consumi sul reddito. In sostanza è tutta l'impalcatura del famigerato decreto legislativo n. 56/2000 che andrebbe smantellata, facendo carico allo Stato dell'intero finanziamento della sanità, riferita ai Livelli Essenziali di Assistenza: anche un fautore del regionalismo come Massimo Bordignon ha osservato che l'intervento delle Regioni, come si è detto solo nominale, nel finanziamento della sanità non aveva molto senso dato il vincolo di fornire livelli di assistenza uguali in tutte le Regioni, cui corrisponde l'obbligo da parte dello Stato di copertura del fabbisogno stimato per ciascuna Regione.

Vi è poi la questione della componente dell'IRAP legata all'autonomia finanziaria delle Regioni. Si tratta di un'imposta proporzionale che si applica su una materia imponibile fortemente squilibrata nel territorio, determinando entrate aggiuntive notevolmente più basse nelle Regioni più povere. L'aspetto tuttavia che la rende l'imposta meno appropriata come strumento di autonomia finanziaria delle Regioni riguarda il fatto che essa colpisce le attività produttive e innesca, così, una competizione tra Regioni destinata ad accentuare i forti squilibri già esistenti. Infatti, sono le Regioni più ricche quelle che possono permettersi di ridurre le aliquote dell'IRAP rispetto all'aliquota base, come hanno fatto le Province autonome di Trento e Bolzano, o/e di accordare particolari agevolazioni alle imprese della loro Regione. La scelta di un'imposta sulle attività produttive per l'esercizio dell'autonomia finanziaria delle Regioni vanifica inoltre i tentativi di introdurre misure di fiscalità di vantaggio a favore delle imprese meridionali.

La penalizzazione per le imprese meridionali è più elevata nelle Regioni soggette a piano di rientro dal deficit sanitario: oltre alla Calabria, l'Abruzzo, il Molise, la Campania, la Puglia e la Sicilia, in pratica tutte le Regioni del Mezzogiorno, eccetto Basilicata e Sardegna. La decisione di far ricadere in misura maggiore sui settori produttivi il peso

del risanamento finanziario del settore sanitario appare non solo controproducente ai fini della ripresa dell'economia di queste Regioni, riducendone la competitività, ma non sembra neppure operazione equa, dal momento che la formazione del deficit rinvia alla responsabilità degli amministratori e quindi dei cittadini, che tutti dovrebbero contribuire a sanare. Sarebbe preferibile piuttosto che il finanziamento del *deficit* sanitario fosse scaricato interamente sull'imposta personale sui redditi, attraverso ulteriori maggiorazioni dell'addizionale IRPEF ottenute con l'applicazione di aliquote differenziate improntate a criteri di progressività, come già avviene in alcune Regioni.

Parte II. Interventi

Intervento di Bruno Bises*

Innanzitutto ringrazio molto gli organizzatori di questa giornata per l'invito a discutere il "*Rapporto*" che viene qui presentato.

Ho trovato il "*Rapporto*" complessivamente molto interessante e molto utile per i dati e per le elaborazioni che fornisce nonché per i numerosi elementi che offre alla nostra attenzione.

Devo dire che particolarmente stimolante per me è stata la seconda parte del "*Rapporto*", e specificamente l'ultimo capitolo, che contiene un'analisi dell'IRAP ed una interessante proposta.

Su queste, quindi, vorrei soffermarmi.

Innanzitutto è stato correttamente scritto nel "*Rapporto*" - ed è stato detto anche qui - che l'IRAP è un'imposta sul valore aggiunto, e quindi che nel nostro Paese, essendoci anche l'IVA, ci sono due imposte commisurate al valore aggiunto.

Collegandomi a quanto detto dal Prof. Pica, ed anche dalla dott.ssa Moro che mi ha preceduto, vorrei però ricordare alcune non secondarie differenze tra IRAP e IVA. Queste differenze non sono date solamente dal diverso metodo di calcolo delle due imposte - l'una (l'IRAP) per sottrazione base da base, e l'altra (l'IVA) per sottrazione imposta da imposta, come già si dice nel "*Rapporto*" - (il che, per altro, non sarebbe indifferente se, lungo il processo produttivo, nei diversi stadi venissero applicate aliquote diverse), ma anche dal fatto che i presupposti oggettivi e soggettivi delle due imposte sono diversi, e soprattutto che la base imponibile dell'IRAP non è la medesima dell'IVA.

Una prima differenza è data dal fatto che la base imponibile dell'IRAP è calcolata su base effettiva (e corrisponde perciò al valore della produzione) mentre quella dell'IVA è su base finanziaria (ed è quindi pari al valore delle cessioni dei beni).

Una seconda sostanziale differenza tra le due basi imponibili sta nel diverso trattamento degli investimenti, che - come sappiamo - sono integralmente deducibili nell'anno di acquisto dei beni strumentali ai fini dell'IVA e deducibili nei limiti degli

* Professore Ordinario di Scienza delle Finanze presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre.

ammortamenti ai fini dell'IRAP, il che qualifica le due basi imponibili come valore aggiunto tipo consumo nel caso dell'IVA - come ricordato dal Prof. Pica - e valore aggiunto tipo reddito (o prodotto netto) nel caso dell'IRAP. Da quest'ultima definizione deriva che la base imponibile dell'IRAP in capo alle imprese è costituita dalla somma di costo del lavoro, reddito d'impresa - che comprende il costo del capitale proprio e la remunerazione della capacità imprenditoriale se non già inclusa nel costo del lavoro - e gli interessi passivi - cioè il costo del capitale di debito.

Queste caratteristiche della base imponibile, a mio giudizio, qualificano l'IRAP - al di là del nome (e sono ancora d'accordo con il Prof. Pica che i nomi dati alle imposte non necessariamente corrispondono alla realtà economica sottostante) - come un'imposta generale sull'impiego dei fattori produttivi - lavoro, capitale proprio, capitale di terzi - commisurata al valore del contributo alla produzione di questi fattori presso ciascuna impresa, e cioè al valore aggiunto.

Ho voluto ricordare queste cose - ovviamente ben note - perché esse ci fanno pensare che le imprese possano considerare l'IRAP come un elemento del costo di produzione, aggiuntivo rispetto al costo diretto dei fattori della produzione. Il che fa ritenere che l'ipotesi fatta nel "*Rapporto*" di traslazione dell'imposta pagata dalle imprese in avanti sugli acquirenti sia ragionevole, almeno in via generale, ancorché nel caso dell'IRAP non siano previsti speciali accorgimenti (quali l'esposizione in fattura e l'obbligo di rivalsa) che sono invece previsti per l'IVA ed anche se - come è stato ricordato - è difficile dire in quale proporzione la traslazione dell'imposta si verifichi, o, meglio, tenendo presente che tale proporzione può variare da bene a bene e da settore a settore. Non si può neppure escludere, per altro, che, ad esempio rispetto a lavoratori appartenenti a categorie contrattualmente meno tutelate, si possa verificare una traslazione all'indietro dell'IRAP sul fattore della produzione lavoro.

Sulla questione dell'incidenza dell'IRAP sono quindi d'accordo che, in linea di massima, si possa ipotizzare la traslazione dell'imposta verso i consumatori finali, ma non mi sentirei di considerare questo come un risultato di generalità assoluta.

Veniamo quindi ad un argomento assai suggestivo contenuto nel "*Rapporto*": "*L'incidenza dell'Irap e la Calabria*", come è intitolato il paragrafo 3 del capitolo 6.

La questione, a mio avviso, va affrontata distinguendo due aspetti:

- 1) analisi dell'incidenza dell'IRAP sotto il profilo territoriale;
- 2) le conseguenze per ciascuna regione in termini di competitività dei suoi prodotti.

Riguardo al primo aspetto si dice che l'IRAP, a seguito del citato presumibile processo di traslazione, fa aumentare il prezzo delle merci acquistate dai consumatori - anche se, come si è detto, non ne è a priori definibile l'entità. E si dice ancora (a pag. 83): *“Ciò significa che il tributo deciso in Lombardia o in Veneto, e applicato su produzioni avvenute nelle due regioni, viene, in ultima analisi, scaricato sui consumatori della Calabria”*.

Quest'affermazione è certamente vera, ma, a mio avviso, va qualificata.

Perché? Perché questo è un argomento che, ovviamente, vale per la Calabria, ma vale anche per qualunque altra regione. E quindi gioca anche in direzione opposta.

L'IRAP sui beni prodotti in Calabria, applicata con l'aliquota decisa dalle autorità di quella Regione, e incassata da quella Regione, grava sui consumatori di tali beni, anche se essi si trovano in altre regioni. Questi ultimi, quindi, contribuiscono a finanziare la spesa della Regione Calabria, e questa spesa, evidentemente, beneficia i cittadini di tale Regione.

Quello che allora può essere interessante è calcolare il beneficio netto dell'applicazione dell'imposta per ciascuna regione. Questo dipende, ovviamente, dall'interscambio commerciale fra le regioni e dalle aliquote dell'IRAP nelle diverse regioni. Queste aliquote sono state riportate nel *“Rapporto”* (si veda la Tabella 4 a pag. 67). Si vede che nel triennio 2009-2011, l'aliquota ordinaria dell'IRAP della Regione Calabria è stata la più alta tra quelle applicate dalle Regioni (insieme, comunque ad altre Regioni).

E' evidente che se il differenziale di aliquota è positivo, come nel caso della Calabria rispetto a tutte le regioni del Centro-Nord (ad eccezione del Lazio) ed anche a molte regioni del Mezzogiorno, il beneficio in termini di IRAP pagata dai consumatori di altre regioni sui beni prodotti in Calabria per ogni unità di valore esportata, è maggiore del costo, in termini di IRAP pagata dai consumatori della Calabria sui beni prodotti in altre regioni, per ogni unità di valore importata.

Se, d'altro canto, si tiene conto anche delle deduzioni per l'occupazione e per le imprese di piccolissime dimensioni previste dalla normativa IRAP - di cui la relatrice che ha parlato prima di me ha già fatto menzione - che riducono la base imponibile effettiva, il carico fiscale effettivo IRAP contenuto in ciascun euro di import-export inter-regionale sarà minore di quello calcolabile sulla base delle aliquote formali.

Nel “*Rapporto*” si citano anche i dati relativi al rapporto tra imposta netta e base imponibile effettiva (si veda la Tabella 2 a pag. 61). Se si tiene conto che la base imponibile effettiva è già al netto di quelle deduzioni e che i dati riportati nel “*Rapporto*” ci indicano che proprio in Calabria l’applicazione di tali deduzioni è particolarmente diffusa, e che il rapporto tra imposta netta e base imponibile effettiva è sempre inferiore in Calabria rispetto alle regioni del Centro-Nord (ma anche alla media di quelle del Mezzogiorno), si può immaginare che quel rapporto sia ancora più basso se riferito alla base imponibile teorica (cioè al lordo delle deduzioni).

In conclusione - su questo punto - il carico fiscale IRAP gravante sui beni prodotti in Calabria è probabilmente più basso di quello sui beni prodotti in altre regioni (specie se del Centro-Nord) - malgrado le aliquote più alte. Di conseguenza, il gravame dell’IRAP sui consumatori residenti in Calabria è relativamente più elevato per i beni prodotti in altre regioni che per quelli locali, a fronte di un più basso gettito incassato dalla Regione sui beni venduti dentro e fuori regione.

Quello che secondo me va anche considerato è che questo elemento ha una valenza diametralmente opposta in riferimento alla competitività dei beni prodotti in Calabria.

E così passiamo al secondo aspetto di cui volevo parlare.

Viene infatti anche affermato nel “*Rapporto*” (a pag. 84) che l’IRAP penalizza “*il sistema produttivo di una regione non sviluppata, gravando su investimenti ed esportazioni*”. Il riferimento evidente è al problema della competitività dei beni prodotti nella regione rispetto a quelli realizzati altrove.

Anche qui, però, distinguerei fra competitività dei beni prodotti in Calabria - come in qualunque altra regione - rispetto ai beni prodotti nelle altre regioni italiane, e competitività internazionale.

Nel caso di esportazione dei beni prodotti in Calabria verso altre regioni il carico fiscale incorporato nel prezzo dei beni viene certamente a gravare - come si è detto - sugli acquirenti di altre regioni, ma se tale carico (per l’effetto congiunto di deduzioni e aliquota) non fosse maggiore di quello dei beni prodotti nella regione di importazione, le merci prodotte in Calabria non si troverebbero in una situazione concorrenziale svantaggiata (e comunque l’eventuale svantaggio sarebbe limitato al carico fiscale differenziale).

Dai dati che sono stati ricordati in precedenza emerge proprio che il carico IRAP sui prodotti calabresi è inferiore a quello gravante sui prodotti della gran parte delle altre regioni.

Analoga situazione si verificherebbe nel caso di esportazione dei prodotti calabresi verso paesi esteri rispetto ai prodotti italiani di altre regioni.

Diversa è, invece, la situazione dei prodotti calabresi in concorrenza, sui mercati internazionali, con i prodotti di altri paesi. Qui però la differenza non è tra Calabria e resto del mondo, ma riguarda tutte le regioni italiane e quindi tutti i prodotti italiani. I consumatori esteri si trovano a partecipare al finanziamento della spesa regionale attraverso l'acquisto di quei prodotti, ma la posizione concorrenziale di tali prodotti è di evidente svantaggio rispetto ai beni prodotti nei Paesi in cui non esistono imposte paragonabili all'IRAP. Ma questo - ripetiamo - riguarda tutti i prodotti italiani e non solo quelli originati in Calabria - con le eventuali differenze regionali (presumibilmente limitate) che dipendono dai differenziali di carico IRAP effettivo.

Veniamo infine alla proposta SVIMEZ contenuta nelle ultime pagine del "*Rapporto*": una riduzione dell'IRAP al posto di una riduzione dell'IRPEF. In particolare l'eliminazione dell'IRAP per le imprese manifatturiere.

Per valutare la proposta è necessario individuare chiaramente gli obiettivi che si intendono perseguire.

La riduzione dell'IRPEF ha l'obiettivo di aumentare il reddito disponibile delle famiglie così da determinare un incremento nella domanda di beni di consumo. La riduzione, inoltre, può essere calibrata in favore dei contribuenti a basso reddito e quanto più questo avviene tanto maggiori possono essere gli effetti sulla domanda.

Quali sono gli obiettivi della proposta?

Direi che questi emergono dal "*Rapporto*". Si è già detto del riferimento alla competitività delle esportazioni della Calabria. Si può aggiungere che nel "*Rapporto*" si dice anche (a pag. 87) che "*con l'abolizione dell'IRAP sulle imprese manifatturiere ... si ridurrebbe ... la forbice tra il costo del lavoro e l'effettiva retribuzione corrisposta al lavoratore*".

Possiamo, quindi, dire che incremento della competitività e riduzione del cuneo fiscale sul lavoro appaiono come gli obiettivi della proposta.

L'esclusione dall'IRAP delle imprese manifatturiere comporterebbe però non solo la detassazione del lavoro ma anche, data la definizione di base imponibile di cui si è

detto all'inizio, anche di profitti e interessi in quel settore. Non c'è dubbio che da questa esclusione, nei limiti delle ipotesi di traslazione dell'IRAP prima evidenziate, deriverebbe un miglioramento della competitività dei prodotti italiani sui mercati internazionali. Il costo sarebbe una consistente perdita di gettito.

Mi domando se non sarebbe più opportuno, dati gli obiettivi che sono stati enucleati (e il minor costo in termini di gettito), limitare l'intervento al costo del lavoro.

In quali forme?

Una prima ipotesi è quella di rafforzare gli interventi selettivi già esistenti con l'innalzamento delle deduzioni per le categorie dei lavoratori dipendenti già coinvolte, fino ad arrivare, eventualmente, a una totale esclusione dalla base imponibile IRAP del costo del lavoro per quelle categorie di lavoratori.

Una seconda ipotesi è la generalizzazione degli interventi con l'estensione delle deduzioni a tutti i lavoratori. Ovviamente il problema è definirne la misura.

Un'ulteriore possibilità è quella di estendere il sistema delle deduzioni ad altre categorie di lavoratori. Si parla spesso - giustamente, per altro - di lavoratori relativamente giovani, ma ci sono altre categorie di lavoratori che si trovano in difficoltà sul mercato del lavoro. Si potrebbero considerare i lavoratori al di sopra di una certa età -ad esempio, cinquanta-cinquantacinque anni - almeno in alcuni comparti, così da rendere più appetibile per le imprese l'assunzione o il mantenimento in servizio di lavoratori con maggiori difficoltà a trovare altri impieghi. Oppure lavoratori con contratti a tempo determinato, così da accrescere l'interesse delle imprese a non privarsi di lavoratori che abbiano acquisite specifiche competenze.

Un'altra ipotesi è rappresentata dalla fiscalizzazione degli oneri sociali, con l'esclusione parziale o integrale dalla base imponibile IRAP della parte di costo del lavoro corrispondente ai contributi sociali.

Di queste ipotesi andrebbero, ovviamente, studiate attentamente costi ed efficacia.

Da notare, però, che mentre la riduzione dell'IRPEF, di cui si è prima detto, si qualifica come un intervento sul lato della domanda, la riduzione dell'IRAP nella forma proposta nel "*Rapporto*" o in altre forme, quali quelle qui prospettate, costituisce - nell'ipotesi di traslazione dell'imposta sui consumatori - uno strumento per accrescere la competitività dei prodotti ed eventualmente, più specificamente, un incentivo all'occupazione (in quanto ridurrebbe il costo del lavoro), e pertanto rappresenta un

intervento sul lato dell'offerta (salvo nei casi, a cui si è accennato all'inizio, di lavoratori la cui retribuzione risultasse intaccata dall'IRAP).

Va quindi tenuto presente che se le imprese non prevedono incrementi nella domanda e non hanno convenienza a incrementare la produzione e quindi l'occupazione, questo tipo di interventi sull'IRAP, almeno per quanto riguarda il mercato interno, potrebbero risultare di limitata efficacia.

Gli interventi relativi all'IRAP non si possono quindi - a mio giudizio - considerare sostitutivi di quelli sull'IRPEF (a meno che non si ipotizzi per l'IRAP una generalizzata traslazione all'indietro sulle remunerazioni dei fattori produttivi, o comunque ad eccezione dei casi in cui ciò si verifichi).

In conclusione, se, com'è probabile, per la scarsità dei mezzi finanziari disponibili, non fosse ragionevole agire su entrambi i lati del mercato, sarebbe opportuno stabilire quale effetto - quello sulla domanda o quello sull'offerta - sia da considerare come prioritario.

Commento.

Concordo ampiamente sui punti che il Prof. Bises ha affrontato. La questione centrale è quella della traslazione dell'IRAP (come dell'IVA): su di essa non vi è, e non vi può essere, una risposta univoca. Vorrei tuttavia porre, a Bises ed a noi tutti, un problema: che cosa pensiamo, in realtà, che si trasli? In via generale, salva l'ipotesi assai limitata dei prodotti di nicchia, le singole imprese sono, in Italia, piuttosto "price taker" che "price maker". Ciò significa che viene traslato, anche con riferimento a singoli segmenti della filiera, in misura più o meno piena, il carico medio che le imprese del sistema Italia subiscono. Questa osservazione - che potrebbe essere, in altra occasione, adeguatamente sviluppata - potrebbe produrre effetti non trascurabili su talune delle conclusioni di Bises, a cominciare, ad esempio, dagli effetti delle agevolazioni tributarie, o degli aggravii di imposte. Vale in via generale un punto: se si esclude, per ciascuna impresa, l'ipotesi di traslazione all'indietro per le ragioni cui anche Bises fa riferimento, ogni aggravio di imposta, che peraltro ha effetto anche nell'ipotesi che l'impresa vada in perdita, produce una riduzione del risultato netto da essa conseguito, fino a condurre alla sua "morte" (F.P.).

Intervento

di Enrico Buglione*

In primo luogo intendo ringraziare vivamente per l'invito a partecipare a questo interessante Convegno.

Nel mio breve intervento mi limiterò a richiamare alcuni aspetti - esaminati nel "*Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria*" che oggi siamo chiamati a commentare - sui quali, a mio avviso, un minimo di approfondimento potrebbe risultare opportuno. In particolare, tali aspetti riguardano:

- l'efficienza della Regione nella gestione delle entrate tributarie;
- il grado di dipendenza della Regione dai trasferimenti dello Stato;
- la congruità delle risorse rispetto al fabbisogno di spesa;
- gli effetti negativi connessi alla maggiorazione dell'IRAP introdotta in Calabria.

Efficienza della Regione nella gestione delle entrate tributarie.

a) Nel "*Rapporto*" si sottolinea l'elevata capacità della Regione per quanto riguarda la riscossione delle entrate tributarie accertate. In realtà, tuttavia, ad essere efficiente è lo Stato. L'indicatore in questione è infatti calcolato sull'insieme delle entrate tributarie, comprese addizionale IRPEF, IRAP, e compartecipazione IVA. Ma queste imposte, oltre ad assicurare la maggior parte del gettito, sono gestite dall'amministrazione centrale. Questo, nel documento, non viene detto subito (ma l'appunto successivamente inviato dal Prof. Pica lo mette bene in evidenza) mentre si sottolinea che la scarsa capacità di riscossione dei trasferimenti dipende dall'inefficienza dello Stato che non versa quanto dovuto.

b) La capacità di riscossione delle entrate tributarie andrebbe quindi misurata in modo specifico anche per i pochi tributi gestiti direttamente dalle Regioni, almeno per quanto riguarda la scelta del soggetto esattore (bollo auto, tassa rifiuti, tassa universitaria ecc.). Per il bollo auto, il più importante dei tributi regionali minori, ho fatto un esperimento con i dati dell'*Osservatorio Finanziario Regionale* dell'ISSIRFA, calcolando

* Associato all'ISSIRFA "Massimo Severo Giannini" del CNR.

l'incidenza dei residui iniziali sulle previsioni di competenza per il 2010 e per il 2011. Risulta che la Calabria, Regione non convenzionata con l'Acì per la riscossione, presenta in entrambi gli esercizi un ammontare di residui superiore al 45% delle previsioni, il dato più elevato - e di gran lunga - tra tutte le Regioni a statuto ordinario.

c) Sarebbe anche interessante verificare, a proposito dell'efficienza nella gestione delle entrate, cosa fa la Regione per stanare gli evasori. Ciò in primo luogo sul versante dei tributi propri, ovviamente a partire dall'IRAP, imposta per la quale lo stesso rapporto cita dati preoccupanti sull'entità dell'evasione. E, in secondo luogo, sul versante dei tributi statali di interesse delle Regioni, come l'IRPEF e l'IVA, visti anche gli incentivi introdotti dallo Stato per promuovere la collaborazione di queste amministrazioni. La Corte dei conti, nella *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni 2011-2012*, afferma che le Regioni meridionali, Calabria compresa, non risultano particolarmente attive su questo versante (cfr. pp. 234-235).

Dipendenza della Regione dai trasferimenti dello Stato.

a) I dati riportati nella prima parte del "Rapporto" concernenti il calcolo del peso delle entrate tributarie e dei trasferimenti nel bilancio della Regione, sono in un certo senso fuorvianti. Tra le entrate tributarie, infatti, si considerano non solo i tributi propri devoluti e le compartecipazioni a tributi erariali effettivamente ripartite in base al criterio geografico, come è giusto, ma anche la compartecipazione al gettito IVA che, nelle Regioni meridionali (ma non solo), comprende sia la parte spettante in base alla quota regionale dei consumi delle famiglie (*proxy* del criterio geografico), sia quella distribuita con criteri perequativi (in Calabria, quest'ultima è pari al circa il 40% del totale percepito). Dire che le entrate correnti della Calabria sono costituite per il 90% da entrate tributarie (vedi p. 39), potrebbe quindi fornire un'immagine riduttiva dell'entità della perequazione a favore delle Regioni del Mezzogiorno sostenuta - giustamente - dal Paese e, in particolare, dalle Regioni a maggiore capacità fiscale.

b) Per quanto riguarda l'autonomia tributaria, andrebbe scorporato il gettito dell'IRAP pubblica, in Calabria molto rilevante e perfettamente equivalente ad una compartecipazione, come si mette ben in evidenza nel capitolo dedicato a questa imposta.

c) Sarebbe utile calcolare un indicatore di autosufficienza finanziaria delle Regioni (e quindi anche della Calabria) rapportando il gettito delle entrate effettivamente prodotto nel territorio al totale delle spese correnti.

3) *Congruità delle risorse rispetto al fabbisogno di spesa.*

a) Spese *extra* sanità. Nella ricerca si sottolinea che per queste spese, tra le quali rientra l'amministrazione generale, le risorse a disposizione della Regione sono molto scarse. Tuttavia, si dice poco o nulla su cosa ha fatto la Regione per contenerle e migliorarne l'efficienza. Ad esempio, per quanto riguarda l'amministrazione generale, in base ai dati della Relazione della Corte dei conti già citata, la Calabria, salvo ulteriori approfondimenti, non risulta essere una Regione particolarmente virtuosa. Per brevità, ne citerò solo due:

- il numero di dipendenti per 1000 abitanti in età lavorativa, nel 2011, in Calabria è pari ad 1,92, il valore più elevato tra le RSO, se si escludono le Regioni di piccola dimensione (p. 323);

- il numero di dipendenti (dirigenti e non) tra il 2009 e il 2011 in Calabria è diminuito dell'1,26%, nelle Regioni del Sud dell'8,74% e, nell'insieme delle Regioni ordinarie, del 5,16% (p. 319).

b) Fabbisogno sanitario nazionale. Onestamente penso che determinare il fabbisogno necessario a garantire i LEA partendo dai costi *standard* e non, come avviene ora, da quanto in sede nazionale si decide che si possa spendere per la sanità, sarebbe estremamente giusto ma, nella situazione attuale, anche molto difficile. Sarebbe invece doveroso spiegare ai cittadini gli effetti delle scelte effettuate, ad esempio adeguando sistematicamente la lista dei LEA che il sistema, con le risorse stanziare, è oggettivamente in grado di garantire. Se è vero questo, è vero anche che la trasformazione del Senato in Camera delle Autonomie è un passo essenziale da compiere nel più breve tempo possibile.

c) Fabbisogno sanitario della Calabria. A mio avviso è difficile sostenere che sia sottostimato, finché i conti sanitari della Regione non saranno definitivamente messi a posto e resi trasparenti. Anche su questo aspetto la Relazione della Corte dei conti fornisce interessanti informazioni. Dai conti della Regione, al IV trimestre 2012, il disavanzo risultava pari a 69 milioni. Dopo le verifiche del tavolo tecnico, tuttavia, tale disavanzo è salito a 314 milioni, che, tenendo conto dell'extra gettito derivante dalle maggiorazio-

ni dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP, alla fine si riduce a soli, si fa per dire, 200 milioni (p. 368).

Questione IRAP.

a) In generale, a me sembra perfettamente coerente con il principio dell'*accountability* che, se in una Regione il servizio sanitario è mal gestito, gli *extra* costi debbano essere sopportati dalla collettività locale e che, quindi, essa sia chiamata a pagare imposte e *ticket* più elevati.

b) Lamentarsi del fatto che la maggiorazione dell'IRAP penalizza il sistema produttivo locale, è sicuramente giusto, ma resta il fatto che, probabilmente, tale maggiorazione non sarebbe stata così necessaria se la Regione si fosse impegnata a ridurre il tasso di evasione per questa imposta.

c) Assorbire l'IRAP nell'IVA forse sarebbe opportuno per favorire la ripresa economica. Tuttavia, non essendo possibile introdurre una manovrabilità delle aliquote IVA a livello locale, come si mette in evidenza anche nel "*Rapporto*" ciò si tradurrebbe in una menomazione significativa dell'autonomia tributaria della Regione. Il più importante dei tributi propri delle Regioni verrebbe infatti sostituito da una maggiorazione delle compartecipazioni, una fonte di finanziamento da molti considerata equivalente ai trasferimenti.

Un'osservazione conclusiva.

In relazione a quanto appena affermato c'è però da chiedersi se serva veramente incrementare o, almeno, mantenere l'autonomia tributaria.

Certo in questo modo si promuove l'*accountability*, ma tale risultato può essere ottenuto solo se si realizza anche una situazione di massima trasparenza: su cosa e come si incassa, su per cosa e come si spende. Anche qui la situazione resta a mio avviso drammatica, non solo in Calabria. Sotto questo profilo, inoltre, è a mio avviso un fatto negativo l'abolizione, in forza della sentenza 219/2013 della Corte costituzionale, dell'obbligo a carico dei Governatori di predisporre la Relazione di fine mandato, introdotto con il d.lgs. n. 149/2011. Naturalmente la Relazione potrebbe egualmente essere fatta su base volontaristica, ma, soprattutto nel caso di Governatori non virtuosi, è possibile immaginare che ciò avvenga?

Commento.

Gli stimoli e, forse, le provocazioni che l'intervento di Enrico Buglione contiene sono così numerosi ed interessanti che varrebbe la pena di scrivere un altro "Rapporto" per dare ad essi un riscontro effettivamente utile. Tra l'altro, l'intervento è così ben ordinato che basta che io ne segua la traccia, in questo commento, per sottolineare qualche punto di possibile approfondimento, in questo prossimo "Rapporto".

Primo punto. A me sembra che la questione di sostanza concerna l'applicazione dell'art. 118 della Costituzione, primo comma, ai tributi: l'"amministrazione", la gestione dei cespiti tributari, andrà attribuita alle Regioni, o allo Stato, sulla base dei criteri della differenziazione e dell'adeguatezza. Occorre dire nel modo più chiaro che l'attribuzione del gettito, il potere di determinare la misura del tributo, la gestione di esso possono essere tre questioni tra loro diverse. Per ciascuna di esse valgono i criteri cui ho fatto riferimento, fatto in ogni caso salvo il potere dello Stato, come "assicuratore di ultima istanza", di svolgere il compito suo proprio, che è quello della sussidiarietà.

Secondo punto. La questione è l'IVA. L'IVA è pagata in uguale misura (cioè con la medesima aliquota) da tutti i cittadini italiani. Fra l'altro, l'onere che l'IVA comporta per i Calabresi, o per i Lombardi, è mal rappresentato dal gettito del tributo sul territorio, data l'ipotesi di traslazione in avanti, che mi sembra quella più appropriata. Lo Stato in realtà, finanzia con l'IVA, per la parte qui pertinente, una funzione sua propria: quella dell'assistenza sanitaria, nella misura in cui essa deve essere resa disponibile (livello essenziale delle prestazioni) a tutti i cittadini d'Italia in quanto così prescrive la nostra Carta Costituzionale. Questa funzione è affidata (per ragioni di adeguatezza?) alle Regioni, cui sono attribuite risorse sufficienti a garantire il finanziamento integrale del fabbisogno (oppure no?). Penso che in tutto ciò la perequazione tra i territori non c'entri, ma valga, invece, il principio dell'uguaglianza tra i cittadini e quello della solidarietà tra le persone (tutti i "ricchi", cioè tutti gli abbienti, dovunque vivano, finanziano le prestazioni dovute a tutti i non abbienti). Perciò, ma questo è un mio vizio "ideologico", l'idea di applicare ai territori la logica di chi dà e chi riceve, quali che siano le "technicalities", mi sembra per questo faccenda non appropriata.

Terzo punto. Nella situazione attuale occorrerebbe stabilire, come peraltro è scritto nella Costituzione, e non solo per la sanità, chi debba avere che cosa, secondo le regole dell'art. 117, c. 2, lett. m) e 119, c. 4. Per tutti, dovunque vivano, e nella stessa

misura, debbono rifarsi tutti i conti. Il rischio - che Enrico Buglione, mio coordinatore nell'Alta Commissione, conosce assai bene - è quello che la riforma del Titolo V della Costituzione si riduca ad essere una frode, sul piano finanziario e concettuale, prodotta a danno dei più deboli (F.P.).

Intervento

di Antonio Di Majo*

Ringrazio la SVIMEZ e il Prof. Federico Pica per avermi invitato a partecipare a questo incontro, organizzato insieme alla Regione Calabria presso il nostro Dipartimento, su di un tema di grande interesse in questi tempi, e che mi avvicina ai problemi di finanza pubblica della regione cui sono legate in parte le mie origini.

Francesco Saverio Nitti, nella prefazione ai suoi *Principi di Scienza delle Finanze* del 1903 osservava: “*I fatti valgono più delle opinioni; l’esame dei risultati più delle analisi delle previsioni: l’osservazione diretta dello svolgersi di un fenomeno è sempre preferibile alla più ardita speculazione astratta*”. In questo breve intervento cercherò di mantenermi vicino all’opinione dell’illustre meridionalista.

L’evidenza fornita dai dati sul gettito del nostro Paese mostra un sistema tributario molto fragile. La combinazione dell’entità del prelievo complessivo (non molto lontano, com’è noto, dalla metà del prodotto interno lordo), richiesto dal valore della spesa pubblica, con la sua distribuzione rende le possibilità di modifiche significative del suo assetto, almeno nel breve periodo, molto difficili. In particolare mi sembra che una significativa diversa *struttura del prelievo* delle imposte dirette (tra le quali consentitemi di annoverare l’IRAP, in quanto commisurata a un risultato economico complessivo, approssimativamente il Valore Aggiunto distribuito, dell’attività di impresa o di professione di un contribuente) presenti serie difficoltà di realizzabilità.

A questo proposito può essere utile cominciare con un riferimento ad alcuni dati statistici sull’IRAP (disponibili sul sito www.finanze.it).

Questo tributo ha fornito nel 2011 più di 23 miliardi di gettito (escludendo quello versato dalle pubbliche amministrazioni). Nel 1998, anno in cui il tributo fu introdotto, il gettito di competenza ammontava a 24 miliardi di euro. In quell’anno il prelievo veniva assicurato dal 95% dei contribuenti tenuti alla dichiarazione. Attraverso un processo continuo di erosione legale del tributo si è giunti nel 2011 (ultimo anno per il quale sono disponibili dati sufficientemente dettagliati) ad avere oltre 4 milioni e 600 mila contri-

* Direttore del Centro di Ricerca in Economia e Finanza Pubblica - CEFIP dell’Università degli Studi Roma Tre.

buenti dichiaranti e solo circa 3 milioni 100 mila contribuenti che versano il tributo (il 67%). Se ci si limita alle imprese, nello stesso 2011 i dichiaranti sono stati 3 milioni e 800 mila, ma quelli “capianti” sono stati 2 milioni 480 mila, ossia il 65% dei primi. Si tratta del risultato di un processo continuo, iniziato nell’anno successivo all’introduzione del tributo (mi si consenta di rimandare all’analisi, compiuta insieme a R. Bardazzi e M.G. Pazienza, nel saggio “L’IRAP un tributo ancora virtuoso?”, pubblicato in *Note e Studi di Economia*, 2006, n. 1) e che non pare ancora completato, prevalentemente consistito nell’introduzione graduale di numerose detrazioni (legate all’occupazione, di vario tipo e localizzazione, e alle dimensioni delle imprese) di entità sempre maggiore. A questo proposito va ricordato che sono già in vigore disposizioni legislative che hanno aumentato ulteriormente le detrazioni per l’anno 2014 e, in misura maggiore, per il 2015. Si può stimare che la quota di imprese “capianti” non supererà significativamente il 60% nel 2015. Inoltre, saranno con alta probabilità abbassate le aliquote dell’IRAP. Nel complesso quindi le manovre dell’IRAP pongono di per sé un problema di tenuta del gettito tributario.

Prima di soffermarmi sulla fattibilità di ulteriori manovre dell’IRAP, in connessione con modifiche dell’imposta personale sul reddito (IRPEF), vorrei ricordare alcuni dati statistici su quest’ultimo tributo.

L’IRPEF è l’imposta più importante dal punto di vista del gettito (oltre che sotto altri aspetti) del nostro sistema tributario (152 miliardi di euro secondo le dichiarazioni dei redditi relative all’anno d’imposta 2011). È interessante osservare che quasi la metà dei contribuenti dichiara redditi inferiori o pari a 15 mila euro. Da questi contribuenti deriva solamente il 5% del gettito. Si tratta quindi di contribuenti per i quali non è concepibile un aggravio a meno di non aggredire l’evasione, sicuramente presente massicciamente in questa classe di dichiaranti. Da quest’ultimo punto di vista è rilevante ricordare che essi pesano sulle finanze pubbliche non solo per il mancato gettito attribuibile ai loro “veri” redditi, ma anche per le numerose agevolazioni di cui sono titolari sulla base del loro reddito “apparente”: si pensi ai *ticket*, ai contributi al finanziamento dell’istruzione (di tutti i livelli, dalle scuole materne all’Università), ecc. Entro la soglia di 26 mila euro è compreso il 78 ed entro i 50 mila euro il 95% di tutti i contribuenti. Qualsiasi aggravio limitato al 5% di contribuenti con più di 50 mila euro annui di reddito non potrebbe quindi fornire gettiti così rilevanti da consentire riduzioni molto consistenti del gettito di altri prelievi. Il frequente riferimento ai contribuenti “ricchi” rende

interessante osservare che i redditi dichiarati di valore superiore ai 300 mila euro sono stati solamente 31.752; se si considerano anche quelli compresi tra 200 e 300 mila euro il totale sale a 79 mila contribuenti (lo 0,19% del totale). Dai 150 mila in su si trova lo 0,39%.

La situazione non appare migliore se si osserva l'imposta netta dovuta, nonostante che l'operare di una forte progressività in certi intervalli di reddito fa salire significativamente le proporzioni per i redditi più elevati. I dichiaranti con più di 300 mila euro pagano il 4,76% del gettito; se si aggiungono quelli oltre i 200 mila euro, si ottiene il 7,50% (11 miliardi di gettito totale). Ma il 76% del gettito viene assicurato dalle fasce di reddito comprese tra i 15 e i 100 mila euro (il 57% tra i 15 e i 50 mila euro).

In assenza di recuperi consistenti di evasione (impossibili a breve) questi sono i dati di fatto su cui, seguendo il consiglio di Nitti, bisogna ragionare.

L'IRAP ha incontrato forti ostilità fin dalla sua introduzione, sulle base di motivazioni di due tipi:

a) teoriche (riguardanti la tipologia del tributo, le sue relazioni con altre imposte, ecc.);

b) pratiche (concernenti l'entità del "peso" del prelievo sulle imprese e su altre categorie di contribuenti).

Vorrei cominciare con alcune riflessioni attinenti al punto *b)*. Se ci si limita alla considerazione delle imprese, nei primi anni l'IRAP era pagata dal 95% delle imprese; se ci si limita alle società di capitali, i contribuenti con utili dichiarati (e quindi con imposta IRES positiva) non hanno mai superato il 60% del totale. Esisteva cioè una rilevante parte delle società (escludo quelle dell'intermediazione finanziaria e delle assicurazioni) che pur dichiarando perdite (che le escludeva dal pagamento dell'IRES) doveva versare annualmente un'imposta commisurata a un altro tipo di risultato economico (approssimativamente il Valore Aggiunto distribuito in retribuzioni, interessi, profitti e rendite). L'occultamento (o comunque la sottovalutazione) dei ricavi rappresenta il modo più agevole per ridurre (o eliminare) l'utile dichiarato. Più difficile è nascondere in analogo misura gli interessi pagati ai creditori e le retribuzioni corrisposte. Per questa ragione, non potendo eliminare l'IRAP per la difficoltà di sostituire il suo gettito (che aveva consentito di abolire i contributi sanitari, l'ILOR, l'imposta straordinaria sul patrimonio delle imprese), se ne è favorita la graduale erosione (legale), ricordata sommarariamente in precedenza. Il risultato è che nel 2011 le società di capitali non finanziarie

(che assicurano un gettito di oltre 15 miliardi su un totale di 22 miliardi versati dalle imprese di tutti i tipi, ossia quasi il 70%) “cipienti” ai fini dell’IRAP sono risultate il 62% del totale. Se si considera che le società di capitali “cipienti” ai fini dell’IRES sono risultate nel 2011 pari al 59% del totale (fornendo un gettito di quasi 35 miliardi), si può prevedere che, con gli sgravi già previsti dalle leggi in vigore, nel 2015 le quote di società “cipienti” ai fini delle due imposte saranno molto vicine, attenuando l’ostilità verso l’IRAP.

Come si è accennato, l’ostilità all’IRAP si basa anche su argomentazioni di tipo più generale; Federico Pica ravvisa nell’IRAP un “doppione” dell’IVA (tipo reddito). E’ evidente che tutte le imposte vengono pagate con il *surplus* prodotto dal sistema economico; la pluralità di tributi ha diverse motivazioni, tra le quali anche l’esercizio di quella che Puviani definiva l’*illusione finanziaria*. Mi sembra che l’IRAP, nella sua versione originaria, di tributo sul *Valore Aggiunto (surplus)* prodotto dalle imprese (per limitarsi a questo tipo di contribuenti) ricorda la visione di Antonio De Viti De Marco che vedeva l’imposta diretta come la particella di surplus corrisposta allo Stato, analogamente alle parti distribuite in profitti, interessi, retribuzioni e rendite. La fase in cui avviene il prelievo ha la sua importanza, così come la tipologia. Come ha mostrato nel suo intervento il Prof. Bises, l’incidenza dell’imposta indiretta sul valore aggiunto può essere il risultato di un processo di traslazione che può operare in maniera piuttosto diversa rispetto a quello di un’imposta tipo IRAP. Ormai poi, come si è detto, l’IRAP ha perso le sue caratteristiche originarie. Va ricordato che imposte di questo tipo “convivono” con l’IVA anche in altri Paesi, come la Francia e la Germania, per il finanziamento di livelli inferiori di governo. Su quest’ultimo aspetto va detto che l’IRAP non è un tributo ideale per il nostro Paese, se si considera che è destinato a finanziare la spesa sanitaria, che dovrebbe obbedire a *standard* validi su tutto il territorio nazionale; infatti le grandi differenze tra i *surplus prodotti* nelle diverse aree territoriali, che limitano l’autonomia finanziaria delle Regioni, rendono indispensabili redistribuzioni, ciò che non avviene in misura così rilevante ad esempio in Germania.

L’IRAP è finanzia le spese sanitarie delle Regioni (con l’integrazione di altri fondi, su cui è superfluo che mi soffermi in questo intervento); la sua abolizione, con trasferimento del gettito sull’IRPEF, oltre a rendere necessarie ovvie redistribuzioni territoriali dei fondi, dovrebbe gravare su quelle fasce di reddito (tra i 15 e i 100 mila euro) che hanno redditi da tenore di vita minimo (tra i 15 e i 25 mila euro) o che già sopportano

aliquote molto elevate (tra i 30 e i 100 mila euro), aggravate dall'esistenza di prelievi aggiuntivi sul reddito (le cosiddette addizionali) a favore di Regioni e Comuni, che possono arrivare al 4% circa dell'imponibile. E' impossibile, a mio parere, trasferire 15 o 20 miliardi di gettito dall'IRAP all'IRPEF. Solo un efficace ed esteso recupero di evasione potrebbe consentire di rimettere in discussione l'assetto del prelievo (inclusi i livelli delle aliquote), ma non si tratta di risultato realizzabile in pochi anni, anche se un'azione convinta è necessaria sin da ora se mai si vorranno raggiungere le percentuali di evasione presenti in tutti i Paesi con valori di prodotto interno lordo simile al nostro.

Nel "*Rapporto SVIMEZ*" si propone di limitare eventualmente l'abolizione dell'IRAP alle sole imprese manifatturiere, quelle più esposte alla concorrenza (internazionale e interna). Il valore del gettito da compensare resterebbe comunque elevato (5,8 miliardi per l'anno di imposta 2011); inoltre si porrebbe un problema di "aiuto di stato", a causa della caratteristica settoriale dell'agevolazione tributaria, che non è ammessa dai trattati europei: su questa questione lasciamo ai giuristi il compito di specificare meglio le definizioni e le implicazioni.

Le politiche generali di Finanza pubblica, perseguite da qualche anno per modificare una situazione che si ritiene squilibrata rispetto agli obiettivi sottoscritti con i patti dell'Unione europea, condizionano il nostro sistema tributario sottoponendolo a sforzi molto pesanti per ottenere comunque un gettito ingente (vicino alla metà del PIL). Questa circostanza lo rende molto fragile rispetto alla possibilità di ottenere significative ristrutturazioni del prelievo, specialmente se si tiene conto della diversa incidenza dell'evasione per i differenti tributi. In particolare si è brevemente fatto cenno alla situazione dell'IRPEF e dell'IRAP: la sostituzione parziale del gettito di questa imposta con quella sul reddito personale (a prescindere in astratto dalla valutazione teorica della sua opportunità) mi sembra di difficile attuazione se non si vuole rinunciare a parte del gettito complessivamente prelevato (in valore assoluto e in percentuale del PIL).

Commento.

Questa occasione, in cui ancora ho la possibilità di discutere con Antonio Di Majo come mi accadeva quaranta anni fa, è per me ragione di grandissima gioia.

Allora come oggi, il nostro comune problema è quello di porre a fronte i fatti con i principi. Vi sono difficoltà evidenti nel funzionamento del nostro sistema tributario. Queste difficoltà, probabilmente, cresceranno in un prossimo futuro. Esse concernono il

sistema tributario, *che è uno solo, come peraltro è scritto nell'art. 53, c. 2, della Costituzione, anche se è articolato per i livelli di governo. Peraltro, vorrei sottolineare il punto che, nonostante la caduta del PIL, la pressione fiscale (imposte più contributi) complessivamente varia, in Italia, dal 2007 al 2013 (dati ISTAT) di un solo punto percentuale (dal 42,8% al 43,8%). Considerando data, per evidenti motivi, l'attuale pressione tributaria, il problema è quello di determinare la struttura del sistema, nelle sue varie componenti in modo finalmente adeguato. Vi è, tuttavia, una difficoltà logica (o politica?). Il fatto che chi decide rappresenta non il popolo italiano, ma singoli componenti di esso (gli abbienti; i lavoratori), mentre altri sono non tutelati, o poco tutelati; il fatto che ciascuna delle componenti abbia, in concreto, potere di veto; impedisce che si ragioni, e si operi, in modo utile e coerente.*

Vado ora a taluni singoli punti:

1. Se in una famiglia le risorse sono scarse, o divengono più scarse, si rifanno tutti i conti, sul lato della spesa e dell'entrata, stabilendo in modo chiaro quali siano le priorità. Se la famiglia si lascia travolgere dagli eventi, con comportamenti chiaramente scomposti, o non meditati, la famiglia medesima non ha grandi speranze.

2. Per De Viti De Marco, per quanto concerne la tassazione delle imprese, mi sembra difficile pensare che egli ritenesse che il compenso per lo "Stato fattore di produzione" potesse consistere in una imposta proporzionale ad una parte dei loro costi. Inoltre, se l'argomento valesse per l'IRAP, esso sarebbe altresì valido per l'IVA: l'IVA colpisce i compensi di quei fattori che sono destinati alla produzione di beni di consumo? È, perciò, una proposta diretta? Ancora, come nella discussione concernente Bises, il problema è quello dell'ipotesi di traslazione in avanti.

3. L'IRAP colpisce anche le imprese in perdita, non commisurandosi al risultato netto di esse ma ai loro costi. Ciò certamente va bene per il gettito. Il punto è se questa cosa abbia un senso.

Vale, in ogni caso, l'avvertenza forte di Di Majo. Occorre pensare non a ciò che sarebbe giusto fare, ma a ciò che, nel concreto, è possibile (F.P.).

Intervento

di Pietro Manna*

Grazie per essere stato coinvolto in questa importante iniziativa della SVIMEZ, sono il Dirigente Generale del Dipartimento Patrimonio Bilancio e Tributi della Regione Calabria, per cui sostanzialmente rispetto a tutto ciò che si è detto questa mattina per certi versi ho l'onore e l'onere di essere il terminale operativo delle politiche pubbliche attuate dalla Regione Calabria, per la parte nella quale la Regione Calabria può intervenire nei temi che sono stati portati oggi all'attenzione del tavolo affrontati dai Relatori.

Ovviamente il mio intervento sarà brevissimo ed è piuttosto una testimonianza di quello che è oggi il nostro ruolo di soggetti attuatori delle politiche pubbliche a livello regionale nel contesto che è stato tracciato dagli illustri Relatori di questo Convegno: all'interno delle coordinate emerse dal dibattito odierno, all'interno della fragilità di cui si è parlato, all'interno della scarsa equità di cui si è parlato, all'interno delle contraddizioni, delle disfunzioni, dei ritardi, ci siamo noi. Ciò vale dal punto di vista delle scelte politiche: oggi qua abbiamo avuto la testimonianza dell'Assessore Mancini, che ha aperto il Convegno rivendicando questa inversione di rotta che la Regione ha intrapreso. Ciò vale, altresì, da un punto di vista più operativo: ci siamo noi quali responsabili amministrativi, quale organizzazione burocratica per cercare di fare fronte a queste questioni.

Che cosa fanno le Regioni? Le Regioni oggi vivono una distanza, vivono un allontanamento rispetto a quelle che sono le tematiche che il legislatore ha tracciato e che oggi sono state più volte approfondite.

Le Regioni hanno il problema del fabbisogno di spesa che è tracciato, che è uno dei punti della Relazione del Prof. Pica. Dietro il tema del fabbisogno di spesa ci stanno le esigenze dei cittadini, ci sta la sovrabbondanza del fabbisogno di spesa per come determinato da quarant'anni di regionalismo sui quali per molti versi è bene stendere un velo pietoso, ci sta il ritardo che sempre all'interno del "*Rapporto*" del Prof. Pica viene scontato dal legislatore rispetto alla definizione di questo benedetto tema dei LEA e dei

* Dirigente Generale del Dipartimento Bilancio e Patrimonio della Regione Calabria.

LEP che sembra davvero una sorta di formula che allo stato appare anch'essa distante rispetto a quelli che sono i bisogni dei cittadini, rispetto a quelle che sono le esigenze delle Regioni, nelle quali purtroppo, sebbene nell'introduzione sia stato detto, il tema della spesa c'è.

Il tema della spesa c'è, il tema del fabbisogno c'è, il tema della necessità di uscire dalle sabbie mobili del piano di rientro della sanità c'è.

Il Prof. Mancini - coraggiosamente, ma io sono ancora più "spinto" di lui - ha rivendicato la nuova e recente inversione di tendenza che l'amministrazione ha avviato su questi temi, cercando di dare una sterzata rispetto all'impostazione che certe volte un po' in modo imbarazzante esce fuori dai lati. Determinati passaggi fatti dal Prof. Buglione ci fanno sentire ancora una volta e ancora oggi limitati e indietro rispetto al tema dell'essere al passo rispetto alle altre amministrazioni.

Da questo punto di vista, però, qualcosa si muove rispetto a questo contesto e la testimonianza che io porto qui è quella di una Regione che vive una situazione in cui il 41% delle sue entrate tributarie sono destinate alla sanità (sono dati leggermente aggiornati rispetto a quelli del Prof. Pica, sono basati sul consuntivo 2012 mentre il "Rapporto" è basato sui dati del rendiconto di gestione del 2011) e il *trend* non è positivo, non è che nel 2012 rispetto al 2011 scontiamo un ottimismo sul fronte dei freddi numeri. Diciamo l'IRAP parte sanità, mantiene grazie ad una fiera difesa fatta anche in questi ultimissimi anni i 446 milioni della quota di Fondo perequativo finanziata dall'altra parte dell'IRAP, su questo ci siamo pure dovuti difendere dall'attacco delle Regioni settentrionali perché il tesoretto che la Calabria conserva in termini percentuali sul Fondo perequativo è, in valore assoluto, leggermente migliore di quello che in valore assoluto hanno altre Regioni, e in tempi di scarsità di risorse *mors tua vita mea*.

Facendo un po' di fronte politico trasversale tra le varie Regioni del Sud siamo riusciti a sostenere l'assalto delle Regioni - ovviamente sto parlando in sede di Conferenza Stato-Regioni - del Nord che anche su questa quota avevano puntato la loro attenzione.

Con questo pezzettino di IRAP in Calabria si finanzia "la qualunque": si finanzia un fabbisogno a legislazione vigente che viene da quarant'anni di legislazione che definirla bizzarra è poco.

La Regione Calabria è la Regione che ha più forestali del Canada; ci sono più forestali in Calabria che in Canada.

Il problema è la spesa del personale e questo è - questo è vero Prof. Buglione -, ma

come si comprime la spesa del personale che è un sistema di guarentigie sindacali inattaccabile soprattutto in questi settori *iper mega maxi* sindacalizzati e blindati?

Tu non li puoi toccare salvo aspettare che il decorso del tempo e il passare degli anni influisca sulla loro età e pensionandosi questi qua in qualche modo, campano fino a 102 anni, poi ci sono adeguamenti contrattuali e quant'altro per cui è una spesa, il pezzo di IRAP che come Regione Calabria noi siamo riusciti a difendere serve per esempio per circa 100 milioni sui 446 per pagare i forestali, questa è la nostra drammatica realtà per cui lo sforzo è quello, comunque, fare fronte a fabbisogni difficilmente comprimibili.

Perdonatemi se surrettiziamente introduco il tema della spesa, perché è il mio problema quotidiano e quindi lo vivo di più.

Io ho il problema quotidiano delle entrate strettamente proprie su cui qualche parolina vorrei spendere, perché è un tema che non è uscito fuori da queste cose ma che testimonia un pezzettino che gestiamo direttamente noi, quell'inversione di tendenza di cui parla Mancini e al quale io orgogliosamente mi affianco e quindi qualcosa dopo la voglio dire su che cosa abbiamo fatto sui nostri piccoli tributi, tassa automobilistica e piccoli amici, cose che gestiamo direttamente noi e che si attaccano al pezzettino di IRAP che finanzia il Fondo perequativo.

La mia testimonianza è una testimonianza nella quale, purtroppo, il tema della spesa c'è, il tema del fabbisogno c'è ed è un tema che insieme ai nostri uffici (in sala c'è la Dott.ssa Guzzo, che ringrazio per il lavoro che sta svolgendo insieme a noi) affrontiamo avendo quotidianamente una mole terribile, un "assalto alla diligenza" di beneficiari, in cui ripeto ancora una volta, un sistema legislativo di quarant'anni di politica di destra, di sinistra, di centro, non determina assolutamente una questione di appartenenza politica, è davvero un luogo comune parlare di chi governa meglio e chi governa peggio anche perché in Calabria in quarant'anni si sono alternate giunte regionali di colori diversi, quindi non è assolutamente questo.

Il fabbisogno a legislazione vigente continua a essere sovrabbondante rispetto alle nostre disponibilità. Dov'è la distanza? Il sistema tributario quest'aspetto non lo coglie, e per certi aspetti giustamente non lo coglie. Se si aggiunge il problema della sanità, il quadro è assolutamente drammatico.

Stiamo migliorando nella sanità (il quadro è del 21 gennaio, il Professore porta dati migliori) e siamo convinti di riuscire a entrare, nel frattempo abbiamo i super massimi. I

super massimi anch'essi intervengono sul sistema con l'IRAP, perché ovviamente incidono sui consumi delle famiglie e incidono anche sul consumo tributario - io lo chiamo così, non so se è corretta questa locuzione - sul consumo tributario delle famiglie al pari del consumo dei beni di lusso, al pari del consumo delle vacanze e quant'altro, viene in qualche modo pregiudicato da questo sistema e mi si riflette sui tributi propri, questo è il paradosso. Cioè, un sistema in cui un imprenditore che per il problema della sanità deve pagare, oltre che pagare l'IRAP, com'è stata concepita, molteplici *ticket* ed altri tributi, crea un problema che, in ultima analisi comprime le possibilità di spesa delle famiglie.

Noi abbiamo avuto, per esempio, nell'ultimissimo periodo una flessione anche sulle riscossioni della tassa automobilistica sebbene sulla tassa siamo intervenuti con 3-4 misure molto concrete, tipo potenziando i nostri uffici, aprendo *front office*, mettendo le ragazze più belle che avevamo nella Regione a contatto con il contribuente per farlo sentire più gratificato quando vai a pagare le tasse, in questi periodi chi sta veramente in trincea si deve inventare di tutto.

Ci siamo inventati il portale che è stato il primo per il pagamento della tassa automobilistica *on line* rispetto al quale negli ultimi due-tre anni abbiamo avuto delle piccole indicazioni positive; il primo anno hanno pagato il bollo *on line* 150 persone, il secondo anno 500 e adesso abbiamo 1.500 persone che regolarmente pagano il bollo *on line*. Che cosa è successo però?

Guardando il parco macchine delle autovetture della Regione Calabria, sulle quali si paga la tassa automobilistica, abbiamo riscontrato che il numero delle macchine di grossa cilindrata è diminuito del 14%, ovviamente sulle utilitarie la tassa automobilistica ha un'aliquota diversa, per cui non è una questione di differenza tra accertamenti e riscossioni, oppure l'operatività delle Regioni, cioè si sta lavorando, la tassa automobilistica s'incassa semplicemente e s'incassa di meno perché la gente che paga l'IRAP, che paga i super massimi della sanità non ce la fa più a prendere il Mercedes e si prende la Cinquecento.

E' tutto un sistema nel quale a livello locale, a livello territoriale si determinano delle difficoltà che sovrapposte al tema dei fabbisogni è difficile comprimere, rendendo questa nostra congiuntura, questa nostra fase in cui noi, giovane generazione di dirigenti pubblici, ci stiamo misurando, difficile.

Questa è la testimonianza che ho inteso portare a questo tavolo, probabilmente è un

po' fuori dalle righe, è davvero difficile la vita ma questa testimonianza per noi è sempre un'opportunità importante per poter raccontare alle persone che ci sono in questa stanza quella che è la nostra esperienza, quello che è il nostro tentativo davvero quotidiano di invertire la tendenza ed è una grande gratificazione essere ascoltato da voi e non so se questo punto di vista che è il nostro, "ai confini dell'impero", può portare un piccolo contributo a tutte le cose che sono state dette oggi.

Commento.

Considero l'Avv. Manna, per la posizione che egli occupa e per le sue qualità tecniche ed umane, un partner prezioso, nell'avventura (di breve periodo?) del "Rapporto sulle entrate tributarie in Calabria". Questo commento è riferito, pertanto, non soltanto a ciò che egli ha scritto e detto, ma anche a ciò che io so che egli pensa. Mi limito qui a due rilievi.

1. Il vero problema è la spesa, o, per dire meglio, la sostenibilità del fabbisogno. Occorre una riconsiderazione complessiva dei meccanismi finanziari che sono vigenti. Ma occorre anche una operazione assai decisa di riassetto della struttura della spesa regionale. Manna riconosce che Buglione ha, a questo riguardo, ragione, ma osserva che occorre misurarsi con la concretezza dei vincoli che sono in atto.

2. È centrale l'osservazione che noi viviamo troppo a lungo (102 anni?). Se avessimo tutti la compiacenza di morire in una età più ragionevole, i problemi della finanza della Calabria e d'Italia sarebbero meno gravi. Ciò è certamente vero, ma sul piano personale sgradevole (F.P.).

Intervento

di Giuseppe Marini*

La proposta SVIMEZ concernente l'IRAP è una proposta particolarmente interessante ma, secondo me, qualche vincolo di ordine comunitario sugli aiuti di stato ci potrebbe essere, e oltre a una problematica in tal senso io vedo, forse, una problematica ancora più a monte di compatibilità costituzionale.

Mi spiego meglio. La Corte costituzionale sempre sull'IRAP ha individuato il presupposto dell'IRAP come potere di controllo sui fattori della produzione. Ora possiamo essere d'accordo o non d'accordo, però è una sentenza della Corte che ha detto: a proposito della tassa dell'IRAP, io tasso come indice di capacità contributiva il potere di controllo sul potere della produzione. Se questo è il presupposto, eliminare solo l'IRAP sulle imprese manifatturiere potrebbe avere un'irragionevole discriminazione rispetto al commercio.

A livello giuridico, io vedo che questa proposta deve essere poi valutata attentamente con i profili che può avere, da un lato con i vincoli della direzione comunitaria dell'equità materiale, territoriale e, ancora più a monte, su un profilo che ci potrebbe essere, di dire voglio eliminare o ridurre l'IRAP per queste manifatturiere, nel merito diciamo del tutto condivisibile: però, dal punto di vista giuridico/costituzionale, questa proposta potrebbe andare contro i principi costituzionali perché, ripeto, la Corte costituzionale ha detto: *“Qual è il presupposto dell'IRAP? E' il potere di controllo, io tasso come indice di capacità contributiva il potere di controllo sul potere della produzione”*.

Possiamo essere d'accordo o non d'accordo, però è una sentenza della Corte. Eliminarla sulle imprese manifatturiere e non eliminarla in toto potrebbe essere non ragionevole.

Commento.

Vi è questione di fattibilità giuridica della proposta. Il profilo a mio avviso più rilevante concerne la compatibilità della proposta SVIMEZ con il vincolo costituzionale.

* Professore Ordinario di Diritto Tributario presso il Dipartimento di Studi Aziendali dell'Università degli Studi Roma Tre.

Potrebbe esservi problema, come il Prof. Marini ritiene, per quanto concerne la questione della irragionevolezza concernente l'esclusione del commercio dalla abolizione dell'IRAP. Si noti che, per ragioni ampiamente proposte, che saranno riprese in Appendice, gli effetti dell'abolizione dell'IRAP sul settore manifatturiero sono traslati a valle e producono beneficio per il settore terziario. Ciò che sarebbe tassato è il margine tra prezzi alla produzione e prezzi per l'acquirente finale: si tratta, perciò, di grandezza che può essere non particolarmente rilevante. Naturalmente, l'ipotesi di abolizione dell'IRAP è riferita non a singole Regioni, ma a tutto il territorio nazionale. La ragione, la cui effettiva plausibilità andrà più attentamente valutata, dell'esclusione del settore commerciale dal beneficio consiste in motivazioni concernenti l'efficienza. Lo scopo è quello di produrre benefici sul lato degli investimenti e delle esportazioni; questo obiettivo concerne, a nostro avviso, in minore misura il settore commerciale. Peraltro, la questione della tassazione del commercio al livello degli Enti territoriali andrà considerata nel suo complesso, con riferimento anche ai tributi immobiliari (TARES e TASI) ed alle tasse (pubblicità e TOSAP). Occorrerà tenere conto del principio del beneficio e dell'ipotesi di traslazione in avanti (F.P.).

Intervento

di Sandro Momigliano*

Vorrei ringraziare la SVIMEZ, nella persona in particolare del Prof. Pica, per avermi offerto la possibilità di commentare questo interessante “Rapporto”. Nella mia breve esposizione ritorno su alcune cose già dette nei precedenti interventi, fornendo qualche indicazione quantitativa.

Il “Rapporto” analizza in dettaglio il bilancio della Regione Calabria. Con riferimento alle entrate i principali messaggi del “Rapporto” sono rintracciabili nella Tavola 1 - che sintetizza i dati più recenti (adesso in rete anche per l’anno 2011). Dalla Tavola emerge che le entrate tributarie delle Regioni a statuto ordinario (RSO) sono circa 100 miliardi, di cui quasi il 45% sono tributi propri (con l’IRAP che fornisce il contributo maggiore) e il 55 è costituito da compartecipazioni (essenzialmente all’IVA).

Tav. 1 - Entrate tributarie delle RSO e della Calabria

	RSO		Calabria	
	(mld)	(quote %)	(mld)	(quote %)
(a) Tributi propri	46,3	44,6	1,1	27,6
di cui: IRAP	30,9	29,8	0,7	16,4
addizionale all'Irpef	9,0	8,7	0,3	7,1
tasse automobilistiche	5,3	5,1	0,1	3,3
(b) Compartecipazioni e quote di tributi erariali	57,6	55,4	3,0	72,4
di cui: comp. IVA	54,1	52,0	2,9	69,1
Totale entrate tributarie (a)+(b)	103,9	100,0	4,1	100,0

Fonte: Copaff, *I bilanci delle Regioni in sintesi* (anno 2011)

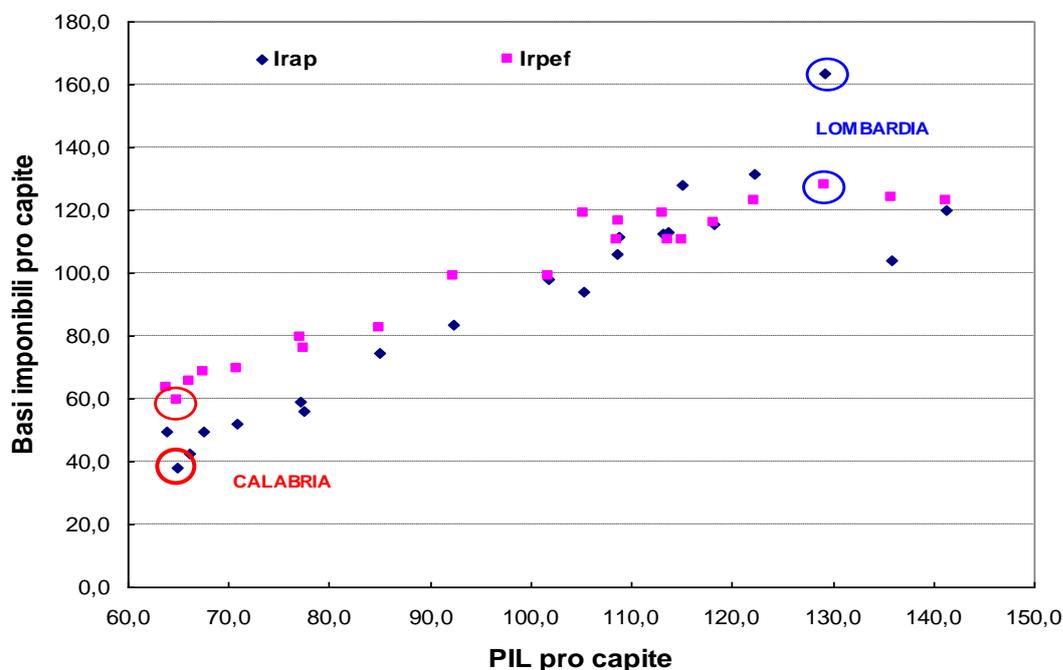
Come si è già detto in alcuni precedenti interventi, la Regione Calabria si discosta notevolmente da questa media, per un peso dei tributi propri pari solamente al 27% del

* Direttore dei Servizi Studi di Struttura Economica e Finanziaria e Responsabile della Divisione Finanza Pubblica della Banca d'Italia.

totale delle entrate tributarie (in linea con le altre Regioni meridionali). Il divario è ancora maggiore per l'IRAP, la cui incidenza sul totale è pari a circa la metà di quella media delle RSO. È molto grande, invece, il peso delle compartecipazioni e in particolare di quella relativa all'IVA (oltre il 72%); al riguardo, qui è stato correttamente menzionato che incluso nella compartecipazione all'IVA c'è il Fondo perequativo a copertura del fabbisogno del settore sanitario.

Il grafico seguente (Fig. 1 - che riguarda il 2011), che confronta la Calabria e la Lombardia, mostra un aspetto importante: al di là delle percentuali di evasione, gran parte della differenza rispetto alle altre Regioni in termini di gettito (più esattamente basi imponibili dichiarate) dei tributi propri riflette il diverso livello di sviluppo. Nel caso dell'IRPEF, la Lombardia ha un reddito pro capite doppio rispetto alla Calabria e, anche, un valore doppio per l'imponibile dell'addizionale dell'IRPEF. Per l'IRAP il rapporto è invece 4 a 1 ed è parte della spiegazione il peso dell'agricoltura e quel fenomeno di deduzioni e riduzioni dell'imposizione che Antonio Di Majo ha appena ricordato.

Fig. 1 - IRAP e add.le IRPEF: confronto fra basi imponibili e PIL pro capite (1)



Fonte: elaborazioni su dati Mef e ISTAT. - (1) Numeri indice, Italia=100

Quindi, sebbene i dati dell'evasione negli studi dell'Agenzia delle Entrate mostrino un'evasione più elevata nel Mezzogiorno e, in particolare in Calabria, si vede come la principale spiegazione della differenza nelle basi imponibili pro capite sia il livello di sviluppo.

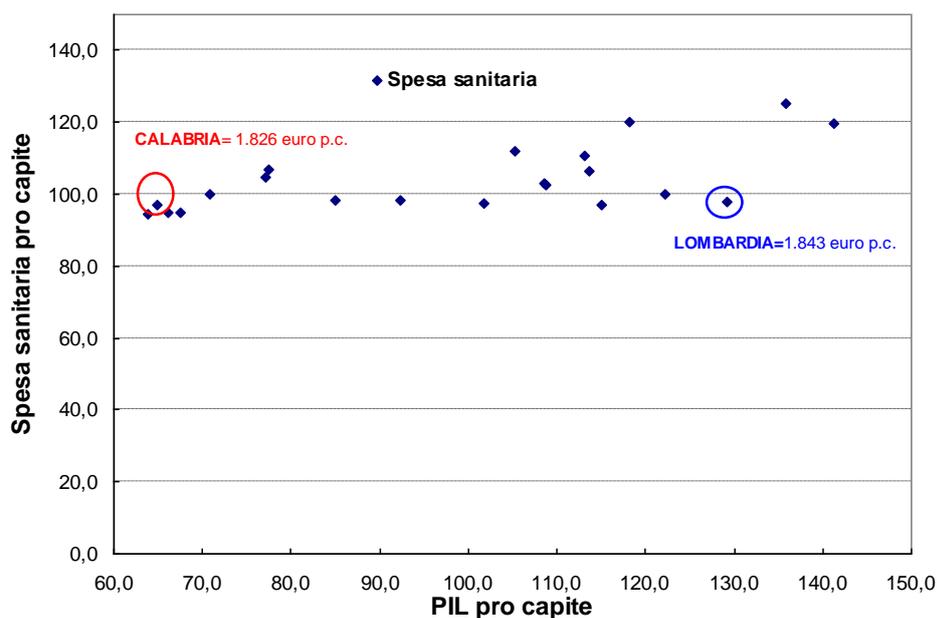
Il grafico seguente (Fig. 2) serve a ricordare che abbiamo un sistema che, nonostante i diversi livelli di sviluppo economico, fa sì che la spesa sanitaria pro capite sia sostanzialmente, come vedete, allineata tra le diverse Regioni. La spesa pro capite della Calabria è il 97% della media di tutte le Regioni. Un confronto più omogeneo dovrebbe però riguardare le sole Regioni a statuto ordinario (RSO); in questo caso la percentuale aumenta lievemente. Se poi si tiene conto la struttura per età della Regione Calabria, che ha una popolazione mediamente più giovane di quella delle altre Regioni, la spesa ponderata media pro capite della Calabria supera di poco quella delle RSO. Dato che si registra un disavanzo sanitario, sembra quindi che il criterio della spesa pro capite ponderata per l'età venga sostanzialmente applicato, al di là delle procedure poco trasparenti con cui i fabbisogni regionali vengono definiti.

Si è parlato di aggiungere alla composizione per età anche altri criteri; la mia sensazione è che è difficile trovare esempi di ciò in altri paesi. Il principale problema è che spesso altri fattori non hanno effetti univoci sulla spesa o sono influenzati dalle politiche sanitarie a livello regionale (ossia, non sono pienamente esogeni). Riguardo alla struttura per età delle diverse Regioni, credo che essa rifletta soprattutto i loro diversi tassi di fertilità.

Nella Figura 2 si evidenzia come la Calabria e la Lombardia presentino valori di spesa pro capite sostanzialmente allineati, nonostante il diverso livello di sviluppo. Alcune osservazioni si collocano significativamente sopra la media; si tratta del Friuli-Venezia Giulia, di Bolzano e della Liguria (dove la popolazione è più vecchia). I dati della Figura 2 sono ripresi da una pubblicazione annuale della Banca d'Italia sull'economia di ciascuna Regione italiana, in questo caso della Calabria. Questi studi delle economie regionali, diffusi nel sito della Banca d'Italia a giugno di ogni anno, hanno un capitolo sul settore pubblico con approfondimenti sul settore sanitario e, in particolare, sulla qualità dei servizi offerti. Potrebbe essere utile una maggiore integra-

zione, con riferimenti reciproci, tra il rapporto che stiamo discutendo qui e quello della Banca d'Italia.

Fig. 2 - Spesa sanitaria e PIL pro capite nelle Regioni italiane



Cfr. L'economia della Calabria, rapporto annuale giugno 2013

http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/ecore/2013/analisi_s-r/1319-calabria

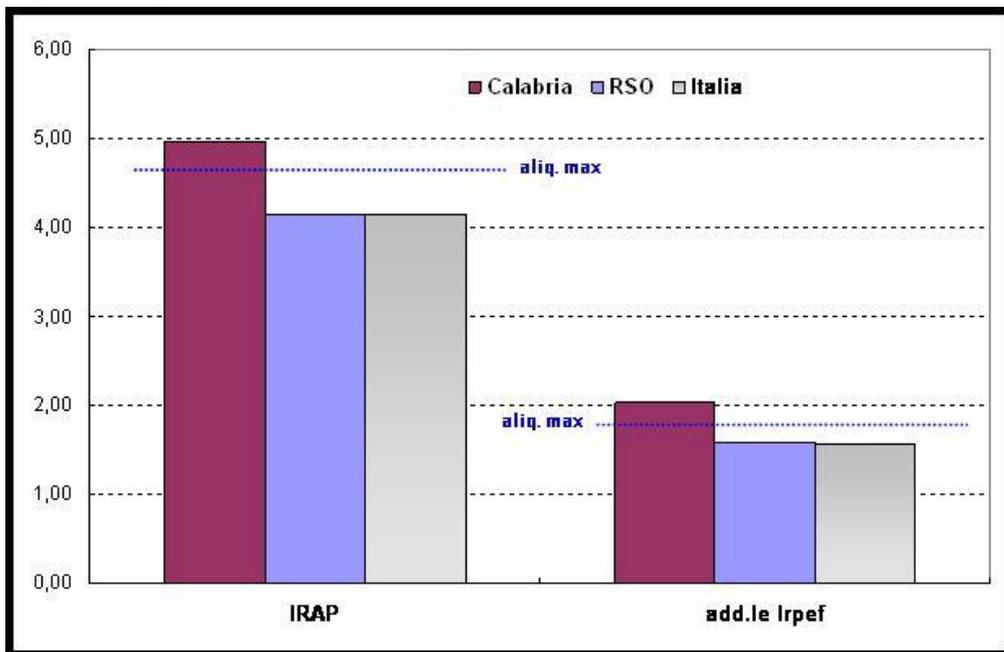
La Figura 3 evidenzia come le aliquote dell'IRAP e dell'IRPEF siano arrivate a superare il limite massimo stabilito dalla legislazione ordinaria (ciò è previsto dalla disciplina relativa ai piani di rientro dai disavanzi sanitari). Nel "Rapporto" si criticano queste elevate aliquote, che danneggiano una Regione già in difficoltà, ma nelle precedenti relazioni mi sembra che nessuno abbia messo in discussione la necessità di un sistema di incentivi che induca i cittadini a chiedere ai loro amministratori servizi più efficienti e meno costosi. Questo riconoscimento è un punto di partenza importante; poi si può discutere se sia meglio un sistema basato sull'IRAP e sull'IRPEF o su altri strumenti.

E' chiaro che uno vorrebbe:

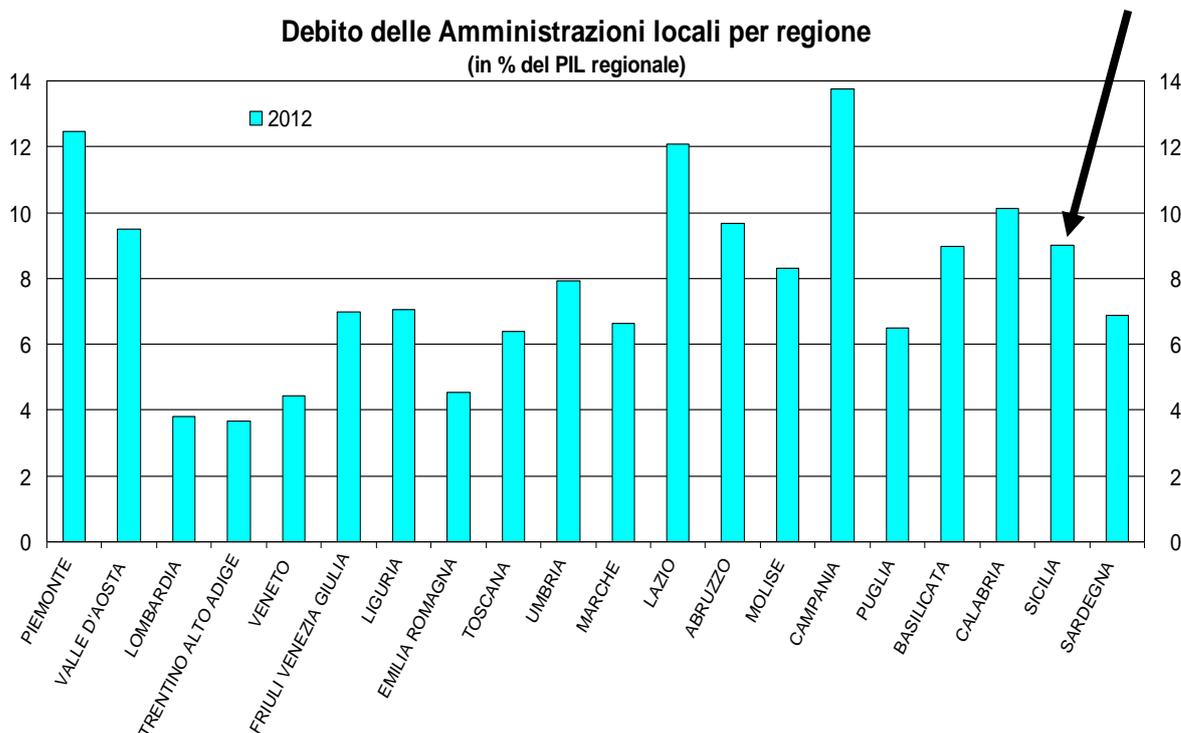
1. che siano direttamente i cittadini a subire questo aggravio;
2. che sia molto visibile;
3. che penalizzi al minimo l'attività economica.

Tutto questo farebbe pensare all'IMU, all'IUC attuale, ma ci sono forti controindicazioni: diverrebbe una imposta condivisa da più livelli di governo, facendo funzionare male il federalismo comunale. Tutto sommato, come ha rilevato Antonio Di Majo, l'IRAP potrebbe essere il miglior strumento che abbiamo oggi a disposizione.

Fig. 3 - Aliquota dell'IRAP (manifatturiero) e dell'addizionale all'IRPEF nel 2012



L'ultimo grafico che presento evidenzia il debito delle amministrazioni, di tutte le amministrazioni locali, per Regione (anche in questo caso, sono dati prodotti dalla Banca d'Italia). Il debito delle amministrazioni locali calabresi è un po' superiore al 10% del PIL regionale, quindi è un po' sopra la media delle Regioni italiane. Esistono dati relativi al singolo ente Regione ma, per motivi di *privacy*, non vengono pubblicati. C'è al riguardo incertezza se prevalga la *privacy* o se sia prevalente l'esigenza di trasparenza e che debba esser possibile, anzi auspicabile, che siano disponibili statistiche regolari sui singoli enti pubblici.



Termino con alcune considerazioni sulla proposta, contenuta nel “Rapporto”, di abolire l’IRAP. L’abolizione dell’IRAP e il contemporaneo ed equivalente aumento dell’IVA avrebbero un effetto positivo, ancorché temporaneo e di entità contenuta, sulla competitività della nostra economia (si tratterebbe di una *fiscal devaluation*). Vi sono però alcune osservazioni che inducono molta prudenza nel valutare questa proposta. In primo luogo, si ridurrebbe l’autonomia tributaria delle Regioni. L’IRAP inoltre è una imposta relativamente poco distorsiva e meno facile da evadere. I dati dell’Agenzia delle Entrate indicano che l’evasione dell’IVA è in Italia intorno al 30%, calcolando questo fenomeno correttamente, come suggeriva il Prof. Pica (tale percentuale nel Mezzogiorno è superiore di circa 10 punti, al 40%). Per l’IRAP, l’evasione è in Italia di 10 punti inferiore, intorno al 20% (anche in questo caso nel Mezzogiorno l’evasione è superiore al dato nazionale di circa 10 punti). Non sembra quindi conveniente sostituire

l'IRAP con una imposta, come l'IVA, più soggetta ad evasione (come è stato qui ricordato, è infatti più facile evadere dal lato dei ricavi).

Va inoltre ricordato che l'IVA è strettamente interrelata con le altre imposte; se l'aumento delle aliquote portasse ad un aumento dell'evasione dell'IVA, questo si ripercuoterebbe anche sul gettito delle altre imposte. Vi è il rischio quindi che uno scambio IRAP - IVA, pur calcolato *ex ante* a parità di gettito, porti a una caduta delle entrate.

Infine, riprendendo la sollecitazione della Dott.ssa Moro sugli studi sull'evasione, vorrei rilevare che la delega fiscale in discussione al Parlamento prevede l'istituzione di una Commissione che produca Rapporti regolari sull'evasione e affini le metodologie di analisi del fenomeno. Questo credo sia uno sviluppo positivo, in quanto porrebbe fine a una informazione spesso di scarsa qualità su questo fenomeno.

Commento.

Anche per il Dott. Momigliano, come per Buglione, una risposta effettivamente attenta alla sua cortesia ed alla acutezza dei suoi commenti richiederebbero altro "Rapporto". Nella prospettiva, non impossibile, di questi approfondimenti, indico qui alcuni punti, che mi sembrano di maggiore importanza, e che dovranno essere tenuti in attenta considerazione.

1. È evidente la necessità di una "tabella di conciliazione" dei dati. Continuo, per parte mia a ritenere che i valori di competenza, diversamente dal caso dei Comuni, costituiscano il riferimento più appropriato (meno inappropriato), almeno sul lato delle entrate. Vi è, tuttavia, il problema dei confronti tra Regioni diverse, che imporrebbe di lavorare su (almeno) 15 rendiconti per 7 anni.

2. Nel Rapporto abbiamo considerato i trasferimenti della Regione alle aziende sanitarie e non la spesa sanitaria complessiva. Ci è sembrato che questo dato fosse quello più significativo.

La mia impressione è che per la spesa sanitaria ci sia una lieve differenza nel pro capite. Rispetto alla media, la Calabria è sotto all'incirca di un centinaio di euro sul pro capite per abitante. Se consideriamo il pro capite "pesato", la Calabria invece sta sopra la media. Vi è tuttavia il problema di capire perché nella legislazione si prenda a base la popolazione "pesata" per fascia di età. Io penso che la maggiore agiatezza, la maggiore ricchezza, produca una vita lunga; una vita più lunga produce un maggiore fabbisogno sanitario, in quanto cresce il peso relativo dei più vecchi, e dei più ricchi.

Quale può essere il meccanismo causale? Io sono più ricco, vivo di più, e quindi spendo di più, ho una vecchiaia che produce malattie e quindi ho una maggiore spesa sanitaria. Oppure posso dire: io sono più ricco e quindi spendo di più per la salute, sto più attento alla salute e ho minore spesa sanitaria. Questa è una questione opinabile, è una questione che, in ultima analisi, concerne l'agiatezza. Tutto ciò non significa che non vi sia una questione di efficienza, non vi sia il problema di riorganizzare e rivedere i meccanismi di spesa, che non vi sia problema di chi paga e che cosa; tutti questi problemi sono aperti. Il mio personale problema è che tutte le altre funzioni, diverse dalla sanità, sono pesantemente penalizzate.

3. L'invito alla cautela - che Sandro Momigliano ed Antonio Di Majo propongono in materia di IRAP (di scambio IRAP - IVA, che a me sembra appropriato anche per ragione di "inflazione fiscale" e conseguenti effetti sul livello relativo del debito pubblico) - è del tutto appropriato. Questo invito è ripetuto più volte in miei più recenti scritti. La cautela va riferita, in realtà, a due questioni: da un lato, le questioni della tenuta del gettito; dall'altro lato, la necessità - a mio avviso inderogabile ed imposta anche essa dall'art. 117, c. 2, lett. m), della Costituzione - di assicurare ai "poveri" condizioni di sussistenza sul piano economico e sul piano sociale dignitose (questione del reddito minimo) (F.P.).

Intervento

di Enzo Russo*

Una breve precisazione sulla questione degli aiuti di stato. Su questo argomento ho avuto modo di confrontarmi ripetutamente con i costituzionalisti della Fondazione Astrid i quali sostengono che non c'è nessun ostacolo assoluto all'utilizzo di incentivi fiscali per le imprese che operano in zone arretrate. Ci sono due problemi. Il primo è che l'Unione europea ammette gli incentivi solo se previsti in via transitoria e su base selettiva. Ora su questo criterio della selettività, nel tempo, si è sviluppata una giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea molto complessa e difficile da dipanare perché cerca un bilanciamento appropriato tra l'obiettivo di non turbare la concorrenza e l'esigenza di compensazione per le imprese che operano in condizioni di svantaggio perché subiscono diseconomie esterne temporanee o strutturali. Il secondo problema è che gli aiuti di stato la Comunità li prevede commisurati alle imposte locali e/o a interventi dell'operatore locale. Anche questa è affermazione ambigua che va dipanata sulla base dell'assegnazione della competenza della politica regionale alle Regioni e/o al governo centrale dei Paesi membri dell'Unione. Se un Ente locale o un consorzio di EL appronta una zona industriale completamente attrezzata e con gli allacci pronti per le forniture di acqua, gas, energia elettrica, ecc., nessuno interviene per dire che si stanno agevolando le imprese che vanno occupare quegli spazi attrezzati. Non ultimo, l'IRAP non è un'imposta locale, anche se il suo gettito è devoluto alle Regioni per finanziare le spese sanitarie. Non solo non abbiamo un'imposta regionale su cui stabilire le agevolazioni fiscali ma dobbiamo tener conto che, da 10 anni a questa parte, sono forti le pressioni per abrogare l'IRAP. Non ultimo, nel caso italiano, va tenuto presente che da quando è stato abrogato l'intervento straordinario quasi tutti i governi che si sono succeduti alla guida del Paese, chi per necessità e chi per vocazione, non hanno chiesto deroghe all'Unione Europea per intervenire nella materia. La politica industriale è passata (?) alle Regioni ma queste non hanno le risorse per prevedere aiuti e agevolazioni significativi. Secondo Valeria Falce della Fondazione B. Visentini (v. il "Sole 24 Ore"

* Già Professore Ordinario di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

del 16 febbraio 2014), negli aiuti di stato è decisivo il vincolo della correttezza. I beneficiari devono evitare di sfruttare il vantaggio oltre le finalità e il tempo nei cui limiti la misura è concessa.

Un interessante pezzo: “*aiuti di stato, il confine beffa*”, “Corriere della Sera” del 29 luglio 2010; Massimo Mucchetti, ora Presidente della Commissione Industria, commentava la decisione della FIAT di delocalizzare la costruzione della Multipla a Kragujevac in Serbia dove riceverà sostanziali aiuti di stato dal governo serbo. L’auto potrà essere venduta anche all’interno della UE. È un paradosso che la UE proibisca gli stessi aiuti nel proprio territorio e li ammetta fuori porta in un Paese che intende entrare nell’Unione? Messo in questi termini il paradosso c’è. Ma il problema va affrontato alle radici e in termini diversi. In altre parole, bisogna mettere in discussione la logica neoliberista del mercato unico: quella secondo cui basta ridurre le regole o deregolamentare perché le imprese possano competere liberamente e il libero funzionamento del mercato nel tempo aggiusterà le cose. I capitali affluiranno dove sono scarsi e la manodopera abbondante. Lì, il costo dei capitali si ridurrà, i salari cresceranno e tutti vivranno felici e contenti. Si dà il fatto che i capitali di norma affluiscono dove più alti sono i rendimenti ed il costo del lavoro è solo uno degli elementi da considerare. Bisogna tenere conto inoltre delle economie e diseconomie esterne, degli aiuti di stato, della vicinanza o lontananza dai mercati, dell’efficienza delle pubbliche amministrazioni, del sistema giudiziario, delle qualifiche della manodopera, del tipo di relazioni industriali, ecc. L’esperienza storica degli ultimi venti anni del c.d. mercato unico dimostra che esso non ha funzionato per i Paesi del Sud Mediterraneo (i PIIGS). In fatto, non c’è mercato unico ma solo quello interno oppure è unico nei termini i cui tende a essere unico quello globalizzato. Ma come capita spesso, gli economisti liberisti fanno forti resistenze a tener conto dell’evidenza empirica e così il Prof. Monti ha buon gioco a rilanciare il suo discorso sul mercato unico in risposta ad una consulenza affidatagli dal Presidente della Commissione UE Barroso. Se, procedendo in questo modo, i diritti del lavoro e lo stesso Stato sociale, che nella UE pesa per il 25-30% del PIL ed è il fiore all’occhiello del modello europeo, sono messi in discussione, va bene lo stesso.

Allora qual è la risposta corretta al problema? È che se abbiamo un problema di occupazione e sviluppo delle aree arretrate sia a Kragujevac che a Canicattì, dobbiamo intervenire direttamente e indirettamente per creare quel sistema di convenienze che possono indurre le imprese a localizzarsi nelle aree arretrate. Direttamente con gli inter-

venti diretti nelle infrastrutture, nella scuola, nella formazione professionale, nell'assistenza sanitaria e quant'altro. Indirettamente con congrue agevolazioni inclusi i contributi in conto capitale a fondo perduto. Non si può pensare che un'impresa si vada a stabilire in un contesto arretrato, addossandosi tutti i costi dell'arretratezza e delle diseconomie esterne connesse. Servono trasferimenti compensativi di queste diseconomie altrimenti non c'è *fair competition* tra le imprese. L'alternativa è che gli inoccupati e/o disoccupati di quelle aree vengano sussidiati a vita - incrementando la spesa sociale che si vorrebbe ridurre - oppure vengano costretti ad emigrare creando problemi di coesione sociale e di congestione nelle Regioni più sviluppate. Quindi se si vuole contenere la crescita della spesa assistenziale bisogna promuovere lo sviluppo sostenibile e la massima occupazione in tutte le aree arretrate. Proibire gli aiuti alle imprese che operano nelle aree deboli significa favorire quelle che operano nelle aree forti.

In una logica di globalizzazione governata, il problema può e deve trovare soluzioni analoghe sia dentro che fuori i confini della UE. Nel suo pezzo, Mucchetti cita opportunamente l'esempio macroscopico degli Stati Uniti che rientra appunto nella logica della globalizzazione non governata o, meglio, guidata dalle multinazionali finanziarizzate, che vedono nell'abbondanza di manodopera dei Paesi emergenti un esercito industriale di riserva di marxiana memoria. L'aver lasciato liberi tali soggetti di operare secondo strette logiche di mercati non regolati ha portato alla distruzione della base manifatturiera degli Stati Uniti, "esportando in Cina capitali e competenze per aumentare i profitti delle multinazionali finanziarizzate e avere merci a buon mercato per la propria classe media a redditi stagnanti". Wal-Mart insegna. È in effetti quello che è avvenuto non solo negli USA ma anche in tutti gli altri Paesi industrializzati. L'impoverimento delle classi medie, una più forte concentrazione della ricchezza e la condanna delle classi più povere ad un futuro senza speranza. Se questo è vero, è chiaro che non basta la formula: concorrenza, innovazione, ricerca, o ricerca, innovazione e concorrenza. Specialmente in un Paese come l'Italia dove il tessuto industriale prevalente è formato da piccole e medie imprese e, per lo più, queste non hanno risorse sufficienti per promuovere ricerca e innovazione.

Il Governo nazionale e la stessa Unione non hanno una politica industriale e, quindi, tutti si nascondono dietro il dito della legislazione sugli aiuti di Stato.

In fatto, le regole comunitarie sono state utilizzate come un alibi per non dare aiuti al Sud specie dopo l'abrogazione dell'intervento straordinario e l'adozione della c.d. Nuova Programmazione.

P.S. È da segnalare una novità. La Commissione europea ha approvato la nuova Carta italiana degli aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2014-2020, che individua le zone "svantaggiate" meritevoli di aiuto. Essa sostituisce la previgente Carta del 2007 scaduta il 30 giugno scorso. Secondo Almunia, Commissario per la concorrenza, "La nuova carta degli aiuti a finalità regionale dell'Italia promuove la politica di coesione dell'Ue, contribuendo all'obiettivo di erogare aiuti di Stato più mirati ed efficaci. La carta consentirà alle autorità italiane di utilizzare misure di aiuto ben concepite per promuovere gli investimenti e rilanciare la crescita economica nelle zone meno sviluppate nel periodo 2014-2020". L'art. 107, par. 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) consente ai Paesi membri di concedere aiuti di Stato destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni meno sviluppate o con gravi livelli di sottoccupazione. Si tratta, in primo luogo, di regioni con un PIL pro capite inferiore al 75 per cento della media Ue. Per l'Italia, rientrano in questa prima categoria cinque Regioni meridionali (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), che potranno essere ammesse agli aiuti a finalità regionale con un'intensità massima del 25% per le grandi imprese, 35% per le medie e 45% per le piccole.

Commento.

Come sempre, il contributo di Enzo Russo è prezioso. Per parte mia, ho chiesto a Salvatore Villani un approfondimento, riferito anche alle osservazioni di Di Majo e Momigliano, concernente la struttura effettiva del tributo in Inghilterra, Germania e Regno Unito e l'evoluzione di essa negli ultimi anni. In realtà, negli altri Paesi sono state decise, senza problemi, variazioni importanti nell'assetto del tributo (F.P.).

Intervento

di Giuseppe Soriero*

Questo “*Rapporto sulle entrate*” è una ricerca campione che va al di là della Calabria; può essere un “contributo pilota” all’attività avviata dall’Osservatorio Regioni-SVIMEZ.

Mercoledì prossimo, 19 febbraio, presso la sede SVIMEZ si terrà una riunione impegnativa cui sono stati invitati, assieme ai Consiglieri delegati, anche gli Assessori competenti delle diverse realtà del Mezzogiorno.

Anche questo dibattito di oggi dice chiaramente che la tanto decantata riforma federalista è ormai del tutto incagliata.

Il Prof. Federico Pica ha ricordato che i dati di questo “*Rapporto*” dimostrano che non esiste effettiva autonomia impositiva.

Il “*Rapporto*”, correttamente, affronta la questione dei tributi nella Regione Calabria con un approccio di sistema. E’ infatti l’”insieme” dei tributi a rappresentare lo strumento con il quale sono perseguiti gli obiettivi di politica sociale ed economica della Regione. I risultati delle analisi condotte smentiscono, come evidenziato prima dall’Assessore Mancini nella sua presentazione : “ *il luogo comune che vuole la Calabria nella lista delle c.d. “Regioni canaglia”: infatti il tasso di evasione risulta essere il linea con la media delle Regioni meridionali, la spesa pubblica è su livelli decisamente accettabili anche in considerazione dell’enorme disagio sociale che colpisce i nostri cittadini e le spese di personale risultano assolutamente coerenti con il quadro generale.*”

La parte centrale dello studio SVIMEZ dedica particolare attenzione ai temi della flessibilità fiscale. E’ un tema questo di indubbia rilevanza sia al fine di assicurare un grado accettabile (non necessariamente minimale) di autonomia finanziaria delle Regioni, consentendo ad esse di determinare il livello di servizi non corrispondenti ai LEP, e a questi ultimi, nel caso si intendesse porre le prestazioni ad un livello diverso da quello essenziale. Sia per consentire alla Regione di ritrovare un proprio equilibrio, nel quale si

* Consigliere della SVIMEZ.

tenga conto degli effetti dei tributi sulla situazione delle famiglie e su quella delle attività produttive.

Con riferimento alla flessibilità, dunque, è senz'altro opportuno valutare il meccanismo secondo il quale le famiglie e le attività produttive partecipano alla copertura dei costi delle attività regionali. La questione attiene i singoli cespiti componenti il "sistema tributario proprio" della Regione: principalmente, l'IRAP e l'addizionale IRPEF.

Il valore pro capite dei principali tributi componenti il "sistema tributario proprio", fa emergere, in modo evidente, lo scarto nell'entità del gettito tra la Calabria e le altre Regioni a statuto ordinario. La Calabria applica aliquote più elevate dei tributi, ed in particolare dell'IRAP e dell'addizionale all'IRPEF, e ne ottiene un minor prelievo. A parità di reddito, un cittadino calabrese è colpito, perciò, da una imposta più elevata, a fronte della quale fruisce di un livello dei servizi decisamente più modesto.

Perciò ho chiesto poco fa al rappresentante della Banca d'Italia come può essere interpretato quel dato del trasferimento pro capite per il settore sanitario, pari a circa 188 euro, stessa cifra che nella Regione Lombardia.

Sento infatti il dovere di chiarire che, se la Calabria non è una "*Regione canaglia*" in relazione alla situazione fiscale, ci sono alcuni aspetti qui più volte ricordati che sono da approfondire :

1. La Calabria applica aliquote più elevate dei tributi.
2. Il debito delle amministrazioni locali risulta più alto.
3. L'evasione fiscale è tuttora molto elevata, a causa anche della diffusione della presenza mafiosa nella struttura economica e sociale.

Con riferimento all'IRAP non può non mettersi in evidenza il diverso peso delle attività della Pubblica Amministrazione nella struttura produttiva delle diverse Regioni italiane, un particolare che assume rilevanza in Calabria. Nella Regione il peso dell'IRAP pubblica in ragione della assai modesta dimensione delle attività produttive private, è notevolmente maggiore che nel resto del Paese; il peso dell'IRAP pubblica sull'IRAP totale in Calabria è pari ad oltre il 40% a fronte del 32% nel Mezzogiorno e al 13-14% nel Centro-Nord. Il maggior peso dell'IRAP pubblica in Calabria determina, peraltro, un innalzamento dell'aliquota media riferita al complesso delle attività.

Per l'IRAP privata, secondo i dati ricostruiti per gli anni d'imposta dal 2005 al 2009, si osserva che la base imponibile dell'imposta ha subito una riduzione a partire dal 2006, di modesta entità in Calabria e più accentuata invece nel resto del Paese. In

valori pro capite il differenziale della Calabria resta elevato, con un livello pari a poco meno di un terzo di quello medio nazionale e ad appena il 25% di quello del Centro-Nord. Questa differenza trae origine, sia dalla modesta dimensione delle attività produttive che operano nella Regione, sia dalla loro scarsa presenza, che si riflettono in un reddito pro capite particolarmente basso.

L'addizionale IRPEF mostra un andamento fortemente positivo dell'imponibile IRPEF, aumentato di oltre un quarto: dagli 11,5 miliardi di euro del 2005 ai 14,5 del 2010, a fronte di molto meno di un quinto (17,6%) nel Centro-Nord. L'innalzamento nel livello pro capite di imponibile ha determinato una significativa riduzione del divario esistente rispetto all'area Centro-settentrionale: da un livello di 5,7 migliaia di euro in Calabria al 2005, pari al 47% di quello del Centro-Nord, si è saliti, infatti, ad un livello di 7,2 migliaia di euro pro capite al 2010, corrispondente a oltre il 52% di quello dell'area di riferimento.

La ridotta consistenza degli introiti da tributi propri e la corrispondente elevata incidenza degli stessi sulla sistema economico complessivo della Regione non possono non richiamare all'esigenza di uno sforzo consistente e apprezzabile per dotare la Regione di una più consistente e solida base produttiva.

E' appena il caso di ricordare che in Calabria il Prodotto Interno Lordo per abitante, nel 2012, è pari a 16.460 euro, la metà esatta dell'equivalente di un cittadino della Valle d'Aosta che invece supera i 32 mila euro, così come quello di chi vive in Lombardia.

Solo 4 calabresi su 10 lavorano; il 35,7% dei giovani è fuori da ogni esperienza sia di formazione che di occupazione.

Per il quinto anno consecutivo, dal 2007, il tasso di crescita del PIL calabrese risulta negativo, registrando una flessione nel quinquennio del -10,2%, quasi il doppio di quella del Centro-Nord (-5,8%), nel periodo 2008-2012.

Le analisi sull'andamento dei consumi delle famiglie italiane segnalano come la recessione abbia amplificato anche da questo punto di vista i divari tra Calabria e Mezzogiorno, da una parte, e il resto del Paese dall'altra: tra il 2007 e il 2012 la riduzione dei consumi delle famiglie è stata molto più intensa nel Mezzogiorno (-9,3%) rispetto al resto del Paese (-3,5%). In Calabria è stata ancora superiore (-9,4%).

Ogni intervento dello Stato non può che essere finalizzato a rimuovere questi ostacoli.

Pare un'ovvietà se non una banalità, ma è difficile scorgere altre soluzioni nel medio periodo che possano garantire alla Regione maggiore prosperità e autonomia nella gestione delle risorse disponibili. La Calabria possiede tutte quelle condizioni di base necessarie per progredire, però serve un impulso molto forte verso misure di sostegno alla crescita delle imprese.

Solo due mesi fa la nota congiunturale della Banca d'Italia, presentata nell'Università di Catanzaro, rispetto a un quadro generale preoccupante, ha messo in rilievo anche una notevole punto di forza, come si indica di seguito.

Le società di capitali in Calabria con oltre 500.000 euro di fatturato

Da un'analisi dei dati di Cerved Group (Arch. Vincenzo Gallo), sulle società di capitali emerge un quadro interessante del sistema delle imprese calabresi.

Sono 4.158 le imprese con fatturato superiore a 500.000 euro, 181 con oltre 10 milioni di euro di fatturato.

Le imprese agricole con oltre 500.000 euro di fatturato sono complessivamente 100.

Le imprese manifatturiere sono 556 e le più numerose sono le industrie alimentari, con 126 unità.

Le imprese che operano nel campo della costruzione di edifici sono 569, nell'ingegneria civile 92 e nei lavori di costruzione specializzati 155.

Nel settore terziario le imprese più numerose sono quelle che operano nel commercio, nel trasporto terrestre, nel settore turistico e le imprese che forniscono assistenza sanitaria.

Sono 36 le società di capitali che operano nel campo della produzione di *software*, consulenza informatica e attività connesse.

E' da sottolineare che, oltre alle imprese con sede in Calabria, operano unità locali di imprese con sedi in altre Regioni e all'estero.

Inoltre esistono interessanti latenti potenzialità correlate alla posizione di cerniera che la Calabria potrebbe sfruttare nei collegamenti fra Sicilia e resto d'Italia, fra Europa e Mediterraneo. Quest'ultimo, come è noto, ha recuperato una indiscussa centralità nella rete dei traffici merci intercontinentali fra Estremo Oriente e mondo occidentale. Il ruolo di punta va conquistato in primo luogo rafforzando il nodo logistico di Gioia Tauro, puntando a farne un *super-hub*, un porto-Paese.

La primaria attività del Porto di Gioia Tauro, il *transhipment di container*, è svolta

dalla società Medcenter Container Terminal (MCT) del gruppo Contship Italia lungo la banchina di levante (3,3 km di banchina, possibilità di attracco contemporaneo di sei navi madri e di otto navi *feeder*, 1,2 Milioni mq di piazzali, con una capacità di accoglienza di 58.000 TEUs, 18 gru di banchina post-panamax e 4 super post-panamax). MCT in poco tempo è divenuto uno dei più grandi terminalisti container del Mediterraneo, arrivando a movimentare nel 2007 oltre 3,5 milioni di TEUs, con oltre 50 servizi di linea internazionali, generando un'occupazione diretta e indiretta di oltre 1.500 addetti. Una seconda attività terminalistica si è andata affermando ad opera della società BLG *Automobile Logistics* che svolge attività di movimentazione (prevalentemente di *transhipment*) di automobili e veicoli industriali provenienti da stabilimenti situati in Estremo Oriente. Il terminal BLG, localizzato in adiacenza alla banchina nord, è nato con l'obiettivo dichiarato di diventare il principale *hub* di automobili nel Mediterraneo, a servizio anche del mercato italiano.

In Calabria hanno investito inoltre fondi di investimento e società di *venture capital* acquisendo partecipazioni in alcune imprese in fase di sviluppo e in alcune *start up* innovative ad alte potenzialità di crescita.

Ci sono quindi primi varchi per mettere a sistema e sfruttare i *drivers* di sviluppo più volte richiamati dalla SVIMEZ, per far sì che la ripresa dell'economia nazionale parta dal Sud e dalla Calabria in primo luogo.

Tabelle tratte dal : “*Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria*”
Quaderni SVIMEZ - Numero Speciale (39)
Roma, febbraio 2014

Tab. 1. IRAP privata e pubblica: base imponibile e imposta netta per regione di produzione negli anni d'imposta 2008 e 2009

Aree di produzione	2008					2009				
	Base imponibile		Imposta netta		Imposta netta in % dell'ammontare della base imponibile	Base imponibile		Imposta netta		Imposta netta in % dell'ammontare della base imponibile
	Ammontare (milioni di euro)	Per abitante (euro)	Ammontare (milioni di euro)	per abitante (euro)		Ammontare (milioni di euro)	per abitante (euro)	Ammontare (milioni di euro)	per abitante (euro)	
Attività private										
Calabria	5.978,1	2.976,1	229,4	114,2	3,8	5.770,1	2.871,7	270,9	134,8	4,7
Mezzogiorno	89.614,5	4.296,8	3.989,2	191,3	4,5	84.682,0	4.055,4	3.873,7	185,5	4,6
Centro-Nord	496.286,7	12.664,0	20.052,9	511,7	4,0	457.560,4	11.595,9	18.529,7	469,6	4,0
Italia	585.901,1	9.757,7	24.042,0	400,4	4,1	542.242,4	8.986,4	22.403,4	371,3	4,1
Pubbliche Amministrazioni con attività istituzionale										
Calabria	4.248,3	2.114,9	361,1	179,8	8,5	4.134,5	2.057,7	351,2	174,8	8,5
Mezzogiorno	42.236,1	2.025,1	3.588,8	172,1	8,5	40.027,6	1.916,9	3.399,0	162,8	8,5
Centro-Nord	72.427,7	1.848,2	6.136,6	156,6	8,5	72.438,8	1.835,8	6.131,3	155,4	8,5
Italia	114.667,0	1.909,7	9.725,5	162,0	8,5	112.466,4	1.863,9	9.530,3	157,9	8,5
Totale										
Calabria	10.226,4	5.091,0	590,5	294,0	5,8	9.904,6	4.929,3	622,1	309,6	6,3
Mezzogiorno	131.850,6	6.321,9	7.578,0	363,3	5,7	124.709,6	5.972,3	7.272,6	348,3	5,8
Centro-Nord	568.714,4	14.512,2	26.189,5	668,3	4,6	529.999,2	13.431,7	24.661,1	625,0	4,7
Italia	700.568,1	11.667,4	33.767,5	562,4	4,8	654.708,8	10.850,3	31.933,7	529,2	4,9
% P.A. sul totale										
Calabria	41,5	41,5	61,2	61,2		41,7	41,7	56,5	56,5	
Mezzogiorno	32,0	32,0	47,4	47,4		32,1	32,1	46,7	46,7	
Centro-Nord	12,7	12,7	23,4	23,4		13,7	13,7	24,9	24,9	
Italia	16,4	16,4	28,8	28,8		17,2	17,2	29,8	29,8	

(a) Escluse P.A. con attività istituzionale.

Fonte: www.finanze.gov.it.

Tab. 2. IRAP privata: base imponibile e imposta netta per regione di produzione negli anni d'imposta 2005-2009

Anni	Base imponibile				Imposta netta			In % della base imponibile
	Valori assoluti (milioni di euro)	Valori pro capite		In % del PIL	Valori assoluti (milioni di euro)	Valori pro capite		
		Euro	Italia=100			Euro	Italia=100	
Calabria								
2005 (a)	6.401,3	3.193,6	31,2	29,9	264,4	131,9	30,2	4,13
2006 (a)	6.622,7	3.314,6	30,1	29,8	275,7	138,0	28,3	4,16
2007 (a)	6.217,4	3.096,8	29,6	26,5	259,0	129,0	27,8	4,17
2008 (b)	5.978,1	2.976,1	30,5	25,3	229,4	114,2	28,5	3,84
2009 (b)	5.770,1	2.871,7	32,0	24,9	270,9	134,8	36,3	4,69
Mezzogiorno								
2005 (a)	94.754,5	4.564,3	44,6	39,0	3.890,0	187,4	42,9	4,11
2006 (a)	100.679,5	4.850,7	44,0	40,0	4.679,4	225,5	46,3	4,65
2007 (a)	94.336,6	4.529,6	43,4	34,1	4.392,1	210,9	45,4	4,66
2008 (b)	89.614,5	4.296,8	44,0	32,1	3.989,2	191,3	47,8	4,45
2009 (b)	84.682,0	4.055,4	45,1	31,5	3.873,7	185,5	50,0	4,57
Centro-Nord								
2005 (a)	506.721,3	13.337,7	130,3	56,3	21.786,5	573,5	131,2	4,30
2006 (a)	551.154,4	14.362,1	130,3	59,1	24.129,3	628,8	129,1	4,38
2007 (a)	528.416,6	13.621,6	130,4	51,6	23.290,3	600,4	129,3	4,41
2008 (b)	496.286,7	12.664,0	129,8	48,0	20.052,9	511,7	127,8	4,04
2009 (b)	457.560,4	11.595,9	129,0	46,1	18.529,7	469,6	126,5	4,05
Italia								
2005 (a)	601.475,9	10.237,6	100,0	52,6	25.676,6	437,0	100,0	4,27
2006 (a)	651.833,9	11.023,5	100,0	55,0	28.808,7	487,2	100,0	4,42
2007 (a)	622.753,2	10.445,5	100,0	47,9	27.682,4	464,3	100,0	4,45
2008 (b)	585.901,1	9.757,7	100,0	44,6	24.042,0	400,4	100,0	4,10
2009 (b)	542.242,4	8.986,4	100,0	43,0	22.403,4	371,3	100,0	4,13

(a) Escluse Amministrazioni ed Enti pubblici, sia con attività istituzionale che non istituzionale.

(b) Escluse P.A con attività istituzionale.

Fonte: www.finanze.gov.it.

Tab. 3. *Addizionale IRPEF: base imponibile e imposta netta negli anni d'imposta 2005-2010*

Anni	Base imponibile				Imposta netta			
	Valori assoluti (milioni di euro)	Valori pro capite		In % del PIL	Valori assoluti (milioni di euro)	Valori pro capite		In % della base imponibile
		Euro	Italia=100			Euro	Italia=100	
Calabria								
2005	11.514,0	5.744,3	56,4	36,3	158,6	79,1	74,4	1,38
2006	12.216,2	6.114,1	56,7	37,0	168,9	84,5	66,9	1,38
2007	13.403,5	6.676,0	57,7	39,5	186,2	92,8	65,9	1,39
2008	13.961,4	6.950,4	59,3	41,2	193,2	96,2	69,5	1,38
2009	14.411,4	7.172,3	61,3	44,2	200,1	99,6	72,2	1,39
2010	14.496,5	7.207,2	61,1	43,7	241,6	120,1	84,4	1,67
Mezzogiorno								
2005	133.767,4	6.443,5	63,2	39,1	1.262,2	60,8	57,2	0,94
2006	142.958,8	6.887,7	63,9	40,1	1.745,2	84,1	66,6	1,22
2007	158.798,2	7.624,7	65,9	43,2	1.959,4	94,1	66,9	1,23
2008	163.675,4	7.847,8	66,9	44,1	2.075,4	99,5	71,9	1,27
2009	166.636,4	7.980,1	68,2	46,4	2.117,2	101,4	73,5	1,27
2010	167.981,5	8.032,4	68,1	46,1	2.243,7	107,3	75,3	1,34
Centro-Nord								
2005	464.870,1	12.236,1	120,1	42,8	4.987,6	131,3	123,4	1,07
2006	494.577,7	12.887,8	119,5	43,9	5.721,7	149,1	118,1	1,16
2007	530.676,5	13.679,9	118,3	45,1	6.427,1	165,7	117,8	1,21
2008	540.596,8	13.794,7	117,6	45,2	6.233,9	159,1	115,0	1,15
2009	539.736,0	13.678,4	116,8	46,7	6.209,2	157,4	114,0	1,15
2010	546.633,9	13.764,4	116,8	46,2	6.389,5	160,9	113,0	1,17
Italia								
2005	598.637,5	10.189,3	100,0	41,9	6.249,8	106,4	100,0	1,04
2006	637.536,5	10.781,7	100,0	42,9	7.467,0	126,3	100,0	1,17
2007	689.474,7	11.564,6	100,0	44,6	8.386,5	140,7	100,0	1,22
2008	704.272,2	11.729,1	100,0	44,9	8.309,3	138,4	100,0	1,18
2009	706.372,4	11.706,5	100,0	46,6	8.326,4	138,0	100,0	1,18
2010	714.615,4	11.787,2	100,0	46,1	8.633,2	142,4	100,0	1,21

Fonte: www.finanze.gov.it.

Tab. 4. *Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario nel 2010 (accertamenti; valori pro capite in euro correnti)*

Regioni	IRAP	Addiz. IRPEF	Altri tributi propri	Totale tri- buti propri
Piemonte	340,2	185,1	126,3	651,6
Lombardia	822,4	181,4	117,2	1.121,00
Liguria	551,2	151	113,2	815,4
Veneto	617,2	115,1	158,9	891,3
Emilia Roma- gna	678,1	186,3	142,2	1.006,60
Toscana	545,3	111,3	160,4	817
Umbria	435,5	121,1	132	688,5
Marche	542,8	118,9	149,5	811,2
Lazio	819	217,2	112,4	1.148,60
Abruzzo	440,4	125,4	119,5	685,3
Molise	399	77,2	134,2	610,4
Campania	372,5	124,2	81,4	578,2
Puglia	350,1	70,9	92,2	513,3
Basilicata	366,6	71,4	100,5	538,5
Calabria	306,6	97,8	76,8	481,2
Mezzogiorno	364,0	102,1	89,6	555,7
Centro-Nord	663,6	167,8	132,8	964,2
Italia	580,7	149,6	120,9	851,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Commento.

All'amico Pino Soriero, mio compagno, dentro la SVIMEZ, di impegno civile, vorrei rivolgere il mio apprezzamento, in particolare riferito a due punti.

1. Occorre finalmente attuare la logica che è indicata nella l. n. 42/2009 (cfr. spec. l'art. 18, concernente il Patto di convergenza): occorre tenere conto non tanto dei dati assoluti, che premiano senza rimedio le Regioni più ricche (i "ricchi" non sono soltanto opulenti, ma altresì belli e virtuosi), ma della capacità delle Regioni più povere di porsi utilmente su un sentiero di progresso, soprattutto per quanto concerne il livello essenziale dei servizi.

2. È importante, anche per quanto concerne lo studio delle entrate tributarie, la capacità di Pino Soriero di coinvolgere le Regioni meridionali, per mezzo dell'Osservatorio, sul piano di un comune orientamento di esse sia nella valutazione delle situazioni di fatto, sia sulle questioni concernenti l'andamento finanziario. La "Convergenza" andrebbe perseguita, a mio avviso, anche a questi riguardi (F.P.)

Intervento

di Giuseppe Vitaletti*

Le imposte indirette come base del federalismo fiscale

Premessa

Voglio dire subito che la frase più interessante di Pica è quella in cui osserva che il federalismo fiscale, nelle leggi, parte di solito con una presentazione assai brillante. Gli enunciati di fondo sembrano persuasivi. Poi, man mano che si va alle definizioni pratiche, in particolare nelle circolari, il quadro si confonde, e si torna verso la situazione esistente.

Ritengo che la responsabilità sia del tentativo di porre le imposte dirette alla base delle realizzazioni del federalismo fiscale. Questo spiega, ad esempio, l'assenza, nella ricerca sulla Calabria, della distinzione nelle entrate IVA tra parte normale del finanziamento e parte specifica, redistributiva, che costituisce uno dei cardini della riforma. Spiega altresì perché l'impostazione della legge "Giarda", ovvero il decreto legislativo n. 56/2000, torni sempre a dominare, nonostante i suoi grandi errori (proprio Pica ne ha dimostrato uno enorme, a livello matematico, nell'equazione dell'*Appendice*). Spiega infine perché il lavoro dell'Alta Commissione, da me presieduta, non abbia ricevuto attenzione: era infatti basato sulle imposte indirette.

C'è, infine, un fatto occulto, che nessuno prende in considerazione. Il Ministero del Tesoro, nonostante le molte leggi del federalismo, domina su tutto. Ovvero, dopo aver definito *standard* sulla sanità, assegna le risorse, tenendo conto che una parte delle entrate deriva dalle imposte. Questa parte potrebbe anche essere zero, o il 50%, come è grossomodo ora: resta che il Tesoro è padrone del resto, che è la parte essenziale, perché fissa le risorse, e la finanza di complemento. Solo, ultimamente, c'è la discrezionalità dell'aliquota, soprattutto dell'IRAP, che viene usata per le Regioni che sfiorano. Con l'IRAP, e con le altre imposte regionali, c'è più trasparenza, anche se a prezzo di effetti

* Professore Ordinario di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi della Tuscia, a Viterbo.

assai negativi. Questi sono stati qui descritti con precisione dai Rappresentanti della Calabria, sulla quale oggi si presenta la ricerca.

La ricerca di un'impostazione alternativa

La questione di fare un federalismo, in cui le Regioni abbiano un ruolo decisivo non può che partire dalla forte valorizzazione dell'imposizione indiretta. La dimostrazione vale per le Regioni, dato che oggi è in discussione questo tema. Ma lo stesso accadrebbe per i Comuni.

Parto, innanzitutto, dalla valorizzazione dell'esistente. Come risorse fiscali, accanto all'IRAP ed all'IRPEF, ci sono due imposte, pure ad aliquota manovrabile: il bollo-auto e la benzina. Alcune Regioni, in effetti, le hanno manovrate. Si tratta di imposte interessanti, perché indirette. Il vantaggio delle imposte indirette è che si incide sui consumi, e per di più su consumi che non si possono spostare, almeno per mutamenti di aliquota non grandi (attualmente il massimo del mutamento è il 10%). Infatti l'automobile va tipicamente con la sede della persona che la possiede; la benzina può essere acquisita fuori Regione, ma solo in quantità limitate, e con costi.

C'è un altro prelievo indiretto che può essere regionalizzato, con l'aggiunta della flessibilità dell'aliquota: quello sull'energia elettrica. Si tratta di prendere atto della situazione, ovvero che il *referendum* ha reso impraticabile il nucleare, e che l'Italia ha ben scarse risorse energetiche. La tassazione sull'energia elettrica può dunque aumentare, e di molto, senza che vi siano ostacoli dall'Europa. La maggiore tassazione può essere devoluta alle Regioni. Essa, al netto dei grandi utilizzatori industriali, sarebbe distribuita sul territorio abbastanza bene. Sulle famiglie gli aumenti possono essere sterilizzati tramite l'ISEE, che già opera sulla parte fissa del canone elettrico. C'è coerenza pure dal punto di vista allocativo, dati i poteri Regionali in materia energetica.

Come compartecipazioni, l'Alta Commissione aveva previsto i giochi ed i tabacchi: si tratta di gettiti elevati, e ben distribuiti regionalmente. La loro aggiunta consente di fondare il federalismo fiscale sulle imposte indirette.

Infine c'è una compartecipazione strategica, l'IVA. E' strategica perché consente di chiudere il modello. Ovvero di individuare, tramite un'assegnazione variabile, la Regione che copre interamente le spese: da lì in poi, per il resto delle Regioni, inizia la redistribuzione. E' fondamentale che la compartecipazione sia attiva, nel senso che possa incidere sull'evasione. Ciò viene garantito dal riferimento all'IVA effettiva sul consumo

che matura a livello regionale, come è stabilito dalla legge 42 del 2009, anziché all'IVA statistica, come si tenderebbe a fare ora. Perché l'IVA effettiva può essere composta con gli studi di settore, che sono il fondamentale strumento di controllo dell'evasione.

La questione delle spese fondamentali e non fondamentali, della redistribuzione, dell'assegnazione delle addizionali.

Ci sono, oltre al fisco di base appena trattato (le imposte proprie, al netto delle addizionali, le compartecipazioni), altre questioni, fondamentali per il federalismo:

a) la distinzione tra spese fondamentali ed altre spese, che costituzionalmente devono essere trattate diversamente;

b) l'aggiustamento redistributivo, con i suoi accorgimenti finanziari;

c) le possibilità di variazione dell'aliquota.

Consideriamo separatamente le tre cose. Vediamo prima come sono state trattate nei decreti applicativi della legge n. 42/2009. Questi prevedono in primo luogo l'effettuazione di una distinzione importante tra spese fondamentali (su tutte, la sanità), e le altre spese. Ci si basa sulla previsione di fabbisogni *standard* per il caso della sanità, mentre per le altre spese gli *standard* sono semplicemente assenti.

In secondo luogo, la redistribuzione è totale nel caso del finanziamento degli *standard* delle prestazioni fondamentali, ed avviene tramite l'IVA. E' invece parziale per le altre spese, per cui si attinge ad un meccanismo di trasferimento dalle Regioni più ricche alle Regioni più povere, centrato in particolare sull'addizionale IRPEF, ed a somma complessivamente pari a zero.

In terzo luogo, le variazioni verso l'alto delle aliquote discrezionali servono sia a riequilibrare la cattiva distribuzione che si genera, sia le deviazioni rispetto agli *standard*. Tra le deviazioni verso il basso, è prevista la possibilità di abolizione dell'IRAP.

Esprimiamo un giudizio critico assai severo su tutte e tre le circostanze, evitando di esplorare a fondo la possibilità che la mancata attuazione di gran parte di quanto stabilito, in particolare dalla legge n. 42/2009, dipenda in buona parte proprio dalla tremenda confusione che ne era all'origine. Diciamo solamente che per le tre circostanze ha operato appieno il riferimento alla legge Giarda, ovvero al decreto n. 56/2000.

In positivo, sembra assai più promettente la seguente impostazione.

A) La distinzione tra spese fondamentali e spese non fondamentali va fatta, ma senza enfasi. Le spese non fondamentali vanno trattate come le fondamentali, determinandone gli *standard*: non su basi analitiche, valevoli per le spese *standard*, ma su basi storiche, con correzioni. Un'ipotesi è di trattare nello stesso modo le spese fondamentali e l'80% delle spese non fondamentali.

B) La redistribuzione totale riguarda le spese fondamentali e l'80% delle spese non fondamentali. Essa può riguardare l'IVA, ma non necessariamente. Si può attingere infatti al totale delle imposte statali. Il gettito riguardato è poco, dato che le imposte assegnate (si ripete: base delle imposte manovrabili, quelle sulla patente, sulla benzina e sull'elettricità; imposte non manovrabili: tabacchi, giochi, ed IVA, intesa come chiusura) sono ben distribuite territorialmente.

C) Le variazioni verso l'alto delle aliquote discrezionali riguardano a questo punto, in gran parte, le deviazioni rispetto agli *standard*. Riguardo alla parte redistributiva, si ripete bassa, può essere ulteriormente prevista la possibilità di assegnazione di risorse che rendano uguale il rendimento di variazioni di aliquota, livellando alla media la situazione delle Regioni più povere.

Tali impostazioni erano previste nei lavori dell'Alta Commissione, e rendevano il federalismo fiscale neutrale dal punto di vista redistributivo.

La questione delle imposte dirette

Sono state giustamente escluse le imposte dirette, ovvero l'IRAP e l'addizionale IRPEF, che sono fonte di maldistribuzione del gettito di base. Sono fonte altresì di enormi incongruenze: come la manovrabilità dell'IRAP, che rende assai differentemente tra Regioni, ed è causa di problemi di incoerenza. Si spende di più in sanità, che riguarda i cittadini, e come conseguenza si tassano di più le imprese!

Tuttavia non è esclusa una ripresa dell'IRAP: a patto di riformularne completamente l'impostazione di base. Questo potrebbe avvenire qualora l'IRAP, anziché alle Regioni, fosse resa allo Stato, e fosse altresì non solo a carico delle imprese, ma anche degli interessi e dei salari. In tal caso diverrebbe un'imposta sul PIL, alla De Viti De Marco, come dice Di Majo, che sarebbe semplicemente riscossa dalle imprese su tutti i fattori della produzione.

Tutti i redditi prodotti pagano, servendosi delle imprese come ente intermediario con lo Stato. Le aliquote possono essere differenziate: quelle sul lavoro, ponendo sgravi

in particolare su quello autonomo; quelle sugli interessi, il cui gettito può divenire un tramite importante di politica monetaria; quelle sui redditi di impresa, che possono prevedere una sovrainposta per quelli più alti rispetto al capitale.

L'IRPEF, che attualmente è di fatto un'imposta sui redditi da lavoro, potrebbe essere integrata della parte dei contributi a carico dei lavoratori (sia dipendenti, sia autonomi), e destinata a questo punto, in parte, oltre che alla previdenza ed alle prestazioni temporanee, alla sanità. Tale nuovo prelievo sarebbe altresì naturalmente e moderatamente progressivo. Sarebbe altresì a base nazionale anziché a base internazionale e riservato ai residenti, come è ora.

La parte destinabile alla sanità sarebbe regionalizzabile, e si raccorderebbe altresì con *tickets* sanitari differenziati: grosso modo uguali ad ora per i redditi da lavoro, più elevati per i redditi non da lavoro. A livello regionale, oltre alle imposte indirette, avremo così la contribuzione sociale, un po' progressiva. Anche ad essa si potrebbero applicare addizionali, dunque si tratterebbe di un tributo proprio. Il tutto sarebbe equo, ed escluderebbe i conflitti.

Commento.

Condivido ampiamente le valutazioni di Giuseppe Vitaletti, che è stato mio Presidente nell'Alta Commissione sul federalismo fiscale. L'obbiettivo era allora, e dovrebbe essere ancora oggi, quello di spostare la tassazione "marginale" dai profitti e, più in generale, dai redditi, ai consumi. Questo obbiettivo potrebbe realizzarsi attraverso una riforma dell'IVA, che recuperi il disegno iniziale di Cesare Cosciani del 1970: affiancare all'IVA una imposta locale sui consumi, che colpisca il valore pieno delle merci all'ultimo stadio di distribuzione di esse. Vi sono forti resistenze, da addebitare ai "boiardi" che controllano le grandi imprese d'Italia, come Vitaletti dice. Queste resistenze valgono anche, purtroppo, per l'addizionale ENEL, che insieme abbiamo fortemente ma inutilmente sostenuto nell'Alta Commissione, e per le imposte sui tabacchi e sui giochi - pronostici (F.P.).

Parte III. Conclusioni

Conclusioni*

di Adriano Giannola

* Il testo di Adriano Giannola, Presidente della SVIMEZ, è in corso di revisione da parte dell'Autore.

Appendice

1. Appunto sul *Rapporto SVIMEZ sulle entrate tributarie della Regione Calabria**

di Federico Pica

Cari Amici, il “*Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria*”, che sarà presentato il 12 febbraio prossimo, contiene alcune principali notazioni che penso possano suscitare un vostro interesse. Mi riferisco, in questo appunto, alla prima parte del “*Rapporto*” (in realtà, ai Cap. da 1 a 4).

I. Il sistema di bilancio della Regione appare, sul lato delle entrate, del tutto efficace. Mi riferisco in modo particolare alla Tab. 1 che mostra, in particolare per quanto concerne le entrate tributarie (rapporto complessivo riferito agli anni 2002-2010 tra ricorsi e accertamenti pari al 96,4%), una corrispondenza pressoché perfetta tra riscossioni e accertamenti (cfr. la Tab. 1, p. 16).

Ciò dipende, in realtà, dalla natura delle “entrate tributarie” regionali, la cui composizione è specificata nelle Tab. 16 e seguenti di Cap. 3 (cfr. pp. 45 ss.): si tratta di cespiti che hanno natura di “tributi propri derivati” o di compartecipazioni a tributi erariali, in realtà disciplinati e gestiti dallo Stato, che dà puntuale comunicazione delle somme dovute alle Regioni e ne trasferisce l’importo.

II. La sostenibilità finanziaria del sistema dei servizi pubblici corrispondenti ai LEP è valutata (cfr. la Tab. 3, 4 e 5 di Cap. 2) attraverso il confronto tra le risorse “dedicate” disponibili e spese sanitarie correnti. Questa differenza è pari in Tab. 5 di Cap. 2 a 95 euro pro capite; nel contempo, la Regione Calabria trasferisce alle strutture sanitarie, nel 2011, 1.533 euro per abitante, a fronte di valori rispettivamente uguali a 1.668 euro per il Mezzogiorno, 1.737 per il Nord d’Italia, 1852 per il Centro (cfr. p. 25). Le risorse per le rimanenti funzioni pertinenti rispetto ai LEP sono del tutto limitate. Vi è problema, altresì, per le spese sanitarie.

Tutto ciò può dipendere dai meccanismi francamente stravaganti di determinazione del fabbisogno, di cui è detto nel § 2.4 del “*Rapporto*”. Si noti che le “entrate dedicate”,

* Testo distribuito ai partecipanti prima dell’Incontro di studio.

ancora per effetto del d.lgs. n. 56/2000, sono a fronte non solo del fabbisogno sanitario, ma di tutte le materie pertinenti rispetto ai LEP. Nella legge n. 133/1999, che è all'origine non soltanto del d.lgs. n. 56/2000 che ne costituisce attuazione, ma dello stesso art. 119 della Costituzione, era stabilito l'impegno dello Stato "di consentire a tutte le Regioni a statuto ordinario di svolgere le proprie funzioni, di erogare i servizi di loro competenza **a livelli essenziali ed uniformi** su tutto il territorio nazionale, tenendo conto delle capacità fiscali insufficienti a far conseguire tali condizioni e dell'esigenza di superare gli squilibri socio - economici territoriali".

III. I confronti con le altre Regioni, riferiti specificamente alle questioni del divario di trattamento, sono più specificamente discussi in Cap. 3, che è costruito su dati COPAFF.

È confermato il rilievo proposto sub I: al 2010 il rapporto tra riscossioni ed accertamenti, per la Calabria, è pari al 93,7%; mediamente, negli anni 2008 - 2010 esso si colloca sul 96%.

La lettura dei dati è resa difficoltosa dalla stessa classificazione degli importi adottata dalla COPAFF: sono indicati tra le "entrate proprie" sia i "tributi propri" (in realtà derivati), sia le compartecipazioni, ed in particolare la compartecipazione IVA, che nel 2010 vale per la Calabria il 72% delle "entrate tributarie" (cfr. la Tab. 10 di p. 40).

Ha il maggiore rilievo la Tab. 27 di p. 49. Al 2010 il valore pro capite del gettito IRAP in Calabria è pari a 306,6 euro (per il Mezzogiorno, 364,0 euro, +18,7%; per il Centro Nord 663,6 euro, +116,4%). Nello stesso anno, il PIL pro capite è in Calabria pari a 16.455 euro; nel Mezzogiorno, a 17.393 euro (+5,7%); nel Centro Nord, a 29.967 euro (+82,1%).

Risultano minori differenze di gettito per l'addizionale IRPEF: ancora al 2010 il prelievo pro capite è pari in Calabria, a 97,8 euro; nel Mezzogiorno, a 102,1 euro (+4,4%); nel Centro Nord, a 167,8 euro (+71,6%).

Tab. 1. *Incidenza dei tributi (valori pro capite in euro correnti)*

Regioni	Veneto	Calabria	Mezzogiorno	Centro-Nord
IRAP	617,2 (2,10%)	306,6 (1,86%)	364,0 (2,09%)	663,6 (2,22%)
Addizionale IRPEF	115,1 (0,39%)	97,8 (0,59%)	102,1 (0,59%)	167,8 (0,56%)
Totale tributi	891,3 (3,03%)	481,2 (2,92%)	555,7 (3,19%)	964,2 (3,22%)
PIL	29.365	16.455	17.393	29.967

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF.

Tab. 2. Entrate correnti della Regione Calabria nel periodo 2002-2010: sommatoria delle entrate correnti distinte per titolo (valori correnti in migliaia di euro)

	Accertamenti (a)	Riscossioni (b)	b/a (%)
Titolo I	36.091.862,9	34.805.493,1	96,4
Titolo II	4.471.478,9	3.574.334,7	79,9
Titolo III	545.201,5	461.746,2	84,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tab. 3. Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario nel 2010 (accertamenti; entrate tributarie = 100)

Regioni	Tributi propri	Quota di tributi erariali		Tot. entrate trib.
		Totale	Di cui: compartec. IVA	
Piemonte	32,6	67,4	64,3	100,0
Lombardia	48,3	51,7	49,0	100,0
Liguria	43,5	56,5	52,7	100,0
Veneto	46,5	53,5	50,3	100,0
Emilia Romagna	48,9	51,1	48,0	100,0
Toscana	41,6	58,4	54,9	100,0
Umbria	34,8	65,2	51,0	100,0
Marche	40,7	59,3	56,9	100,0
Lazio	55,6	44,4	41,0	100,0
Abruzzo	34,9	65,1	61,5	100,0
Molise	50,1	49,9	47,5	100,0
Campania	46,0	54,0	48,5	100,0
Puglia	27,2	72,8	71,0	100,0
Basilicata	24,5	75,5	66,5	100,0
Calabria	24,4	75,6	72,0	100,0
Mezzogiorno	33,7	66,3	62,4	100,0
Centro-Nord	46,0	54,0	50,6	100,0
Italia	43,2	56,8	53,3	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010).

Tab. 4. *Entrate e spese correnti della Regione Calabria per il settore sanitario (valori correnti in euro; anno 2010)*

	Valori assoluti totali	Valori pro capite
Imposta regionale sulle attività produttive (a) A	119.277.339,2	59,3
Addizionale regionale all'IRPEF (a) B	125.229.000,0	62,3
Compartecipazione regionale all'IVA (b) C	2.862.069.468,1	1.422,9
FSN parte corrente D	107.673.561,0	53,5
Spese sanitarie correnti (c) E	3.022.602.322,3	1.502,7
A + B + C + D – E	191.647.046,0	95,3

(a) Quota del gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota base del tributo e destinata al finanziamento del SSN.

(b) Quota del gettito della compartecipazione destinata al finanziamento del SSN.

(c) Questa voce comprende sia le spese correnti sostenute per la parte del servizio gestita direttamente dalle Regioni sia i trasferimenti correnti alle strutture sanitarie.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati di bilancio della Regione Calabria e su dati MEF.

Tab. 5. *Trasferimenti correnti pro capite delle Regioni a strutture sanitarie (valori a prezzi correnti in euro; anni 2009-2011)*

Regioni	2009	2010	2011
Piemonte	1.825,7	1.805,2	1.787,8
Lombardia	1.636,3	1.746,6	1.653,8
Liguria	1.923,1	1.882,9	1.934,2
Veneto	1.701,0	1.683,7	1.730,3
Emilia Romagna	1.868,0	1.849,1	1.810,1
Toscana	1.694,4	1.745,5	1.774,3
Umbria	1.760,9	1.702,1	1.747,2
Marche	1.699,8	1.716,1	1.680,0
Lazio	1.719,9	1.734,8	1.967,0
Abruzzo	1.662,7	1.625,7	1.677,9
Molise	1.828,5	1.815,7	1.809,4
Campania	1.591,0	1.353,4	1.767,2
Puglia	1.628,3	1.741,7	1.575,9
Basilicata	1.641,3	1.648,0	1.677,2
Calabria	1.554,8	1.484,2	1.532,6
Mezzogiorno	1.610,8	1.532,3	1.667,6
Centro-Nord	1.731,9	1.759,1	1.774,2
- Nord	1.741,2	1.771,3	1.737,3
- Centro	1.712,4	1.733,2	1.852,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): dati SIOPE.

Tab. 6. *Capacità di riscossione delle entrate correnti da parte delle Regioni. Anni 2008-2010 (valori a prezzi costanti in migliaia di euro)*

Regioni	Accertamenti (A)			Incassi (B)			Incassi/accertamenti (C = B/A x 100)			Media nel triennio
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Piemonte	10.274.986,1	10.536.996,8	10.096.752,8	9.963.292,7	10.856.683,1	9.815.651,8	97,0	103,0	97,2	99,1
Lombardia	24.952.376,1	25.190.336,4	24.453.526,1	39.422.634,6	24.044.475,8	23.490.819,4	158,0	95,5	96,1	116,5
Liguria	4.193.975,5	4.219.249,4	3.809.826,7	4.801.074,5	4.019.735,1	4.583.123,6	114,5	95,3	120,3	110,0
Veneto	10.679.266,2	10.687.600,7	10.630.928,7	6.238.025,8	13.097.159,4	13.328.836,4	58,4	122,5	125,4	102,1
Emilia Romagna	10.543.405,8	10.599.797,7	10.248.485,5	6.378.497,6	12.821.089,3	13.158.616,5	60,5	121,0	128,4	103,3
Toscana	8.953.268,9	8.767.091,5	8.504.856,6	5.752.100,9	8.016.894,9	8.248.876,6	64,2	91,4	97,0	84,2
Umbria	2.144.355,0	2.199.362,9	2.011.422,4	1.749.146,5	1.990.155,0	2.887.414,6	81,6	90,5	143,6	105,2
Marche	3.533.477,7	3.620.633,5	3.386.574,9	2.378.462,9	3.239.921,8	3.214.105,9	67,3	89,5	94,9	83,9
Lazio	14.241.183,4	14.357.461,9	13.253.331,0	14.305.934,7	11.751.671,7	13.855.796,2	100,5	81,9	104,5	95,6
Abruzzo	3.060.253,8	3.108.397,4	2.877.186,7	2.789.686,8	4.867.170,9	3.433.641,4	91,2	156,6	119,3	122,4
Molise	927.547,9	890.543,2	776.793,2	1.118.655,4	851.344,9	734.246,1	120,6	95,6	94,5	103,6
Campania	12.968.749,8	11.621.957,8	11.346.297,8	10.730.769,8	11.395.647,3	7.427.176,7	82,7	98,1	65,5	82,1
Puglia	10.038.690,6	9.136.640,8	8.711.483,7	14.859.125,4	8.275.348,9	9.536.735,4	148,0	90,6	109,5	116,0
Basilicata	1.579.913,3	1.638.566,0	1.444.225,6	1.528.465,4	1.557.184,6	1.428.046,1	96,7	95,0	98,9	96,9
Calabria	4.592.295,5	4.704.539,0	4.412.405,8	4.384.479,4	4.649.788,6	4.132.221,0	95,5	98,8	93,7	96,0
Mezzogiorno	33.121.908,5	30.700.440,6	29.568.392,8	35.390.415,4	31.567.186,7	26.692.066,8	106,8	102,8	90,3	100,0
Centro-Nord	89.515.570,2	89.613.871,7	86.395.704,7	90.962.335,0	89.868.101,3	92.583.240,8	101,6	100,3	107,2	103,0
Italia	122.621.349,4	120.305.717,2	115.964.097,6	126.326.320,2	121.428.857,3	119.275.307,6	103,0	100,9	102,9	102,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2008*).

Tab. 7. *Struttura del sistema delle entrate della Regione Calabria dal 2008 al 2010 (accertamenti; entrate correnti = 100)*

Anni	Entrate trib.	Entrate da trasf.	Entrate extratrib.	Tot. entrate corr.
2008	89,7	9,7	0,7	100,0
2009	90,9	8,4	0,7	100,0
2010	90,0	8,9	1,1	100,0
Dal 2008 al 2010	90,2	9,0	0,8	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 8. *Debito delle Amministrazioni pubbliche d'Italia ed entrate tributarie (Valori correnti in miliardi di euro)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Debito	1.602	1.667	1.764	1.843	1.907	1.989	2.069
2007=100	100,0	104,1	110,1 (b)	115,0	119,0	124,2	129,2 (c)
Imposte	460	456	429	442	448	473	468
2007=100	100,0	99,1	93,3	96,1	97,4	102,8	101,8 (d)

(a) A maggio 2014, debito = 2.166.

(b) Rispetto al 2008, +5,8%.

(c) Incremento medio = 4,9%.

(d) Incremento medio = 0,3%.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dei Bollettini economici della Banca d'Italia.

Tab. 9. *Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario nel 2010 (accertamenti; valori pro capite in euro correnti)*

Regioni	IRAP	Addiz. IRPEF	Altri tributi propri	Tot. tributi propri
Piemonte	340,2	185,1	126,3	651,6
Lombardia	822,4	181,4	117,2	1.121,0
Liguria	551,2	151,0	113,2	815,4
Veneto	617,2	115,1	158,9	891,3
Emilia Romagna	678,1	186,3	142,2	1.006,6
Toscana	545,3	111,3	160,4	817,0
Umbria	435,5	121,1	132,0	688,5
Marche	542,8	118,9	149,5	811,2
Lazio	819,0	217,2	112,4	1.148,6
Abruzzo	440,4	125,4	119,5	685,3
Molise	399,0	77,2	134,2	610,4
Campania	372,5	124,2	81,4	578,2
Puglia	350,1	70,9	92,2	513,3
Basilicata	366,6	71,4	100,5	538,5
Calabria	306,6	97,8	76,8	481,2
Mezzogiorno	364,0	102,1	89,6	555,7
Centro-Nord	663,6	167,8	132,8	964,2
Italia	580,7	149,6	120,9	851,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

2. Le entrate tributarie della Regione Calabria *

di Federico Pica

1. Il contesto

Anche per quanto concerne i contenuti del “Quaderno SVIMEZ” di cui qui si discute è opportuno porre anzitutto la questione del contesto. Riporto, al riguardo, alcuni commenti riferiti all’attuale situazione del sistema di decentramento istituzionale in Italia (A) e qualche dato di fonte Banca d’Italia (B).

A. Considero preziosa, per quanto non seguita nel medesimo testo in cui era proposta, la *regola aurea* affermata ad apertura del documento dei “saggi” nominati dal Presidente Napolitano (*Relazione del Gruppo di lavoro in materia economico - sociale ed europea*): nella situazione d’Italia occorrerebbe che ogni risorsa comunque disponibile sia destinata a finalità di sviluppo.

Le implicazioni della “regola aurea”, sul lato dei tributi, sono tratte nel Documento redatto dalle “istituzioni meridionalistiche” e presentato nel febbraio 2012: occorre “attivare strumenti che non incidano sulle aliquote marginali dei tributi, privilegiando meccanismi come le imposte immobiliari, l’IVA, l’imposta patrimoniale [cioè, commisurata al patrimonio] sulle grandi fortune. Questa linea di condotta è compatibile con la sostenibilità finanziaria degli interventi a condizioni molto precise, che in ultima analisi consistono in un saldo delle variazioni pari a zero. Il che può realizzarsi con un consistente spostamento del carico fiscale dalla tassazione della produzione a quella del consumo. Coerente a tal fine è la Proposta SVIMEZ di scambio tra abolizione dell’IRAP per le imprese manifatturiere, compensata dall’accrescimento delle imposte sui consumi”.

Sono lapidarie, inoltre, ed a mio avviso conclusive ai fini di una valutazione dell’attuale “stato dell’arte” concernente il federalismo fiscale, le osservazioni sostenute nella “testimonianza” del 23 aprile 2013 resa al Parlamento dal Direttore Centrale per la

* Testo distribuito ai partecipanti prima dell’Incontro di studio.

Ricerca Economica e le Relazioni Internazionali della Banca d'Italia, Daniele Franco, che testualmente riporto: "La fase di definizione dei decreti attuativi del federalismo fiscale si è formalmente conclusa nell'aprile del 2012 ma vari aspetti cruciali del nuovo assetto non sono stati ancora delineati, essendo stati rinviati a provvedimenti futuri. La lunga fase di transizione verso il nuovo assetto determina incertezze e impedisce di cogliere appieno i vantaggi in termini di efficienza nell'uso delle risorse che possono venire da regole di bilancio chiare, meccanismi di perequazione fondati su criteri oggettivi e una maggiore responsabilizzazione fiscale.

Resta cruciale la definizione dei costi e dei fabbisogni *standard*, che dovrebbero collegare le regole della perequazione a parametri oggettivi anziché ai livelli di spesa passati, ma che si trova ancora, a quattro anni dall'entrata in vigore della legge delega, a uno stadio di definizione metodologica; continua a mancare la legge statale che avrebbe dovuto individuare i livelli essenziali di assistenza e di prestazione per le funzioni fondamentali degli Enti territoriali.

Ritardi analoghi hanno riguardato anche altri ambiti della riforma, quali il federalismo demaniale (manca ancora il decreto ministeriale contenente la lista dei beni trasferibili agli Enti) e l'applicazione di sanzioni e premi agli amministratori locali (lo schema tipo della relazione di fine mandato non è stato approvato nei tempi previsti).

Come rileva la *Relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea* sarebbe inoltre opportuno rafforzare gli incentivi alla responsabilità finanziaria degli Enti, rendendo pienamente operativi i meccanismi di verifica e di sanzione dei comportamenti di bilancio degli amministratori locali".

B. Credo sia importante, per noi tutti, avere chiaro che negli anni l'approccio alle questioni della sostenibilità finanziaria del sistema Italia si è radicalmente modificato. Nel 1997, allorché siamo entrati nell'euro, la questione fondamentale era quella del "disavanzo", cioè della parte della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche (sia corrente che in conto capitale) coperta con debito. Valeva, infatti, un approccio di tipo keynesiano: il "disavanzo" produce un incremento molto significativo della domanda aggregata, che a sua volta produce pressioni inflazionistiche. Poiché il problema principale si riteneva fosse la difesa dell'euro sul mercato valutario, sono stati imposti vincoli al "disavanzo", riferiti al livello del PIL (che viene assunto, almeno in termini monetari crescente).

La situazione attuale è radicalmente diversa. Non sono in atto spinte inflazionistiche di qualche consistenza; l'euro si è significativamente rafforzato. In questo contesto, la questione non è il disavanzo, ma il rischio di *default* e concerne, da un lato, i Paesi creditori, e dall'altro quelli a più forte livello di indebitamento. Il controllo del livello complessivo del debito appare fondamentale in quanto, ove anche si escluda l'ipotesi limite del *default*, il debito produce, attraverso la necessità di frequenti conversioni, una forte pressione sui tassi di interesse nei Paesi debitori e la compromissione delle ragioni dello sviluppo dell'economia.

Di tutto ciò ci siamo accorti assai tardi; di ciò siamo oggi non del tutto consapevoli; i comportamenti tenuti negli anni appaiono non adeguati. Riporto in Tab. 1 gli importi del debito delle Amministrazioni pubbliche d'Italia a partire dal 2007. Si noti il picco del 2009, al quale a tutt'oggi non abbiamo saputo porre rimedio.

I dati sono a valore corrente: il basso livello di inflazione, a questo riguardo, non aiuta.

Fig. 1 - *Debito delle Amministrazioni pubbliche d'Italia ed entrate tributarie (compresi i contributi sociali)*. Miliardi di euro a valore corrente. (a)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A) Debito	1.602	1.667	1.764	1.843	1.907	1.989	2069
B) 2007=100	100,0	104,1	110,1 (b)	115,0	119,0	124,2	129,2 (c)
C) Tributi	460	456	429	442	448	473	468
D) 2007=100	100,0	99,1	93,3	96,1	97,4	102,8	101,8 (d)

(a) a maggio 2014, debito = 2.166

(b) rispetto al 2008, + 5,8% in una situazione in cui il PIL si riduce

(c) incremento medio = 4,9%

(d) incremento medio = 0,3%

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ sulla base di dati dei Bollettini economici della Banca d'Italia.

2. L'IVA: presupposto, base imponibile; oggetto dell'imposta

L'IVA colpisce con la tecnica del valore aggiunto la cifra di affari complessiva delle imprese. Base imponibile, in ogni segmento della filiera, è l'*entrata* ottenuta da operatori abituali attraverso la vendita di beni e servizi; il meccanismo della detrazione di imposta da imposta produce il risultato che in ogni segmento della filiera è colpito il valore aggiunto. Occorre avere chiaro che la somma dei valori aggiunti, sulla filiera di produzione e distribuzione delle merci, è uguale al valore complessivo della merce.

Tutto ciò vale per l'ipotesi della traslazione in avanti del tributo, dalla materia prima alla vendita all'acquirente finale.

Perciò, la *base imponibile* dell'IVA non consiste nei consumi. Tuttavia, poiché vale la tecnica delle detrazioni di imposta da imposta, che è applicata anche ad investimenti ed esportazioni, per *equivalenza macroeconomica* possiamo dire, sempre nell'ipotesi di traslazione in avanti, che l'IVA ha per *oggetto* i consumi.

Per un economista che, come è il mio caso, sia scarsamente avvezzo alle sottigliezze del diritto tributario, la difficoltà di definire in modo preciso i caratteri dell'IVA dipende dal punto che, nel caso di questo tributo, i tre elementi del *presupposto*, della *base imponibile* e dell'*oggetto* divergono (per quanto posso comprendere) tra loro.

3. Presupposto, oggetto, base imponibile, soggetto passivo

Si consideri un tributo come l'imposta sul reddito (l'IRPEF): *presupposto di essa*, e cioè circostanza in forza della quale un soggetto è tenuto a pagarla, consiste nel conseguimento di un reddito; *base dell'imposta*, e cioè grandezza cui il tributo si commisura, è ancora il reddito; *oggetto* di essa, e cioè grandezza in ragione della quale il contribuente è tenuto a corrispondere quanto dovuto, grandezza che, appunto, ne costituisce la "ragione", è infine, ancora il reddito.

Nel caso dell'IVA, invece, i tre elementi, come ho accennato, divergono: è *presupposto* del tributo la circostanza che un soggetto, con riferimento ad una attività che *abituamente* egli svolge, abbia titolo a percepire un corrispettivo; la *base imponibile* consiste nell'entrata lorda che si sia percepita, con l'avvertenza che dall'importo complessivo dell'IVA dovuta andrà detratto l'importo dell'IVA corrisposta dal venditore della mer-

ce, o da chi abbia fornito il servizio, sull'acquisto delle materie prime ed ausiliarie pertinenti (importo che può essere riferito anche ai corrispettivi pagati a fronte di investimenti). *Oggetto* dell'IVA, come ho fatto cenno e come è tutto pacifico, è l'importo delle spese di consumo, per beni prodotti all'interno o importati, del *soggetto passivo* dell'imposta, con l'avvertenza che questo risultato si verifica solo nell'ipotesi di traslazione a valle del tributo.

In economia finanziaria siamo abituati a distinguere tra *soggetto percosso* e *soggetto inciso* da un tributo. Nel caso dell'IVA chi in via di fatto corrisponde le somme dovute è chi vende la merce, o chi effettua le prestazioni di servizi cui è riferita la fattispecie che ne costituisce presupposto. Vale, tuttavia, l'istituto della *rivalsa*, in quanto chi paga il tributo è *tenuto* a rivalersi delle somme pagate, ponendole, con la fattura, a carico dell'acquirente. Questo meccanismo individua il *soggetto percosso* dall'imposta, cioè il soggetto che, formalmente, ne paga l'importo. Il *soggetto inciso* è, invece, colui che, in via di fatto, ne subisce l'onere attraverso una riduzione della sua propria ricchezza.

Il momento dell'*incidenza* è distinto da quello della percussione: vale, cioè, il teorema di Dalton, secondo cui, quale che sia il soggetto percosso, l'incidenza dipende dall'elasticità della domanda e dell'offerta della merce, o servizio, che l'imposta colpisce. Perciò, l'assunto che l'IVA abbia ad oggetto i consumi rinvia ad *una questione di mero fatto*: si assume, cioè, che considerato anche il carattere generale del tributo, esso resti a carico dell'acquirente finale, e cioè che si trasferisca in avanti.

4. L'IRAP

Un ragionamento del tutto analogo a quello fin qui proposto, nei §§ 2. e 3. vale per l'IRAP. Con una tecnica diversa, che è quella della detrazione di base da base, è ancora colpito in ogni segmento della filiera il valore aggiunto. La somma dei valori aggiunti è uguale al valore finale delle merci e dei servizi. Poiché non è applicato il meccanismo IVA concernente investimenti ed esportazioni, l'IRAP ha per oggetto il prodotto nazionale netto (in questo sono detraibili dalla base imponibile gli ammortamenti).

Questo è quanto spieghiamo, nei corsi di Scienza delle Finanze, agli studenti. Il problema è rendere chiaro quali siano le implicazioni di tutto ciò. Si tratta dei tre punti che seguono.

I. L'onere che per effetto delle due imposte (IVA + IRAP) grava sull'economia calabrese, e cioè sulle famiglie e sulle imprese, *non è misurato* dal gettito dei due tributi riscosso in Calabria. Per traslazione accade che l'importo complessivo dei consumi, degli investimenti e delle esportazioni calabresi sconti l'intero carico dei tributi che gravano sulla filiera. Perciò, l'impostazione prevalente riferita alle questioni della pressione fiscale e dell'evasione è a mio avviso fortemente insufficiente. Peraltro anche l'IRAP (e l'IVA) pagata dalle imprese calabresi può essere tralata all'"estero".

II. Rispetto all'IVA, l'IRAP costituisce una forma di tributo sul valore aggiunto sul piano economico inferiore. Mentre l'IVA, nell'ipotesi di traslazione in avanti, ha per oggetto i consumi, l'IRAP, nella medesima ipotesi, colpisce consumi, più investimenti, più esportazioni. Nell'attuale situazione, le ragioni per l'abolizione dell'IRAP sulle imprese manifatturiere, che la SVIMEZ ampiamente condivide, appaiono su questo piano motivate.

III. L'IRAP, a mio avviso, non colpisce i corrispettivi dei fattori produttivi. Per equivalenza macroeconomica il valore aggiunto delle imprese equivale all'ammontare di salari, più profitti, più interessi, più rendite: il valore aggiunto è appropriato da coloro che partecipano alla produzione di esso. Supporre, tuttavia, che l'oggetto dell'IRAP, definito in termini macroeconomici, consista nella retribuzione dei fattori e non nel PIN implica l'ipotesi di traslazione all'indietro del tributo (o, per dire meglio, che essa resta a carico dell'impresa), che è quella meno plausibile. Vale altrettanto, naturalmente, per l'IVA. Perciò, la questione della riduzione del "cuneo fiscale" andrebbe impostata su basi diverse.

Con riferimento ad alcune riflessioni emerse nel dibattito del 12 febbraio, accludo una nota del Dott. Salvatore Villani, riferita alle imposte locali sulle imprese applicate in Europa.

3. Osservazioni e proposte alla luce di alcune esperienze estere di tassazione locale delle attività produttive

di Salvatore Villani

Sommario: 1. Premessa - 2. L'esperienza tedesca - 3. L'esperienza francese - 4. L'esperienza britannica - 5. Conclusioni.

1. *Premessa*

L'ipotesi di scambio IRAP-IVA, proposta nel "*Rapporto sulle entrate della Regione Calabria*" della SVIMEZ, si colloca nel contesto di un dibattito che ormai da alcuni decenni va svolgendosi in Europa sull'ottimo sistema di tassazione, al livello degli Enti territoriali, delle attività produttive. Rilevano al riguardo diverse esperienze che, in maggiore o minor misura, risultano tutte interessanti. Rispetto al sistema di *Local Business Taxation* applicato in Italia, quelle che tuttavia appaiono le più emblematiche sono tre: quella tedesca, quella francese e quella britannica. Un sintetico esame di queste esperienze è contenuto nei paragrafi che seguono.

2. *L'esperienza tedesca*

In Germania, il sistema di tassazione del reddito d'impresa si basa principalmente su quattro tributi: l'imposta federale sui redditi societari (*Körperschaftsteuer*), l'imposta federale sul reddito delle persone fisiche (*Einkommensteuer*), cui sono assoggettati i redditi delle imprese senza personalità giuridica ed i dividendi societari percepiti dalle persone fisiche, il contributo di solidarietà (*Solidaritätszuschlag*), applicato sia al gettito dell'imposta sui redditi societari sia a quello dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, e l'imposta comunale sulle attività produttive (*Gewerbesteuer*).

La *Gewerbsteuer* venne istituita sul finire del XIX secolo¹, insieme all'imposta personale e progressiva sui redditi. Tuttavia, nel corso del tempo, tale tributo è stato più volte modificato e messo in discussione, soprattutto per le numerose esenzioni soggettive previste dalla sua disciplina². Nonostante ciò, esso continua a rappresentare la più importante fonte di finanziamento per i Comuni tedeschi (*Gemeinden*), che si finanziano per larga parte con entrate proprie (v. Tabb. 1 e 2, riportate qui di seguito) - come l'imposta comunale sulle attività produttive (che rappresenta, al momento attuale, i $\frac{3}{4}$ delle entrate tributarie dei *Gemeinden*), le imposte sugli immobili (che rappresentano oltre il 20% delle entrate tributarie comunali)³ ed altri tributi minori (che forniscono un contributo minimo alle casse dei Comuni, rappresentando a malapena il 2% delle loro entrate tributarie) - assegnate loro, in via esclusiva, dall'art. 106, c. 6, della Legge Fondamentale (*Grundgesetz*).

Tab. 1. *Il gettito delle entrate tributarie dei Gemeinden (valori in milioni di euro a prezzi correnti)*

Tributo	2010	2011	2012
Grundsteuer A	361	368	375
Grundsteuer B	10.954	11.306	11.642
Gewerbsteuer	35.711	40.424	42.345
Altre imposte	754	886	1.037
Totale	47.780	52.984	55.399

Fonte: Nostre elaborazioni di dati estratti dallo *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland* (vari anni).

Contrariamente alle imposte sui redditi, la *Gewerbsteuer* non ha natura personale (essa si applica, infatti, all'azienda stessa, e non al suo proprietario o a colui che la gestisce) ed è considerata, nonostante la notevole dimensione del suo gettito, come

¹ Tra le imposte sulle entrate, considerate nella loro forma odierna, la *Gewerbsteuer* è la più antica: fu introdotta nel 1810 con le riforme vonStein/Hardenberg e già nel 1820 ricevette una impostazione molto simile a quella odierna. Cfr. D. Birk (2012), p. 372.

² Cfr. al riguardo G. Pola (2006), pp. 262-263: "il tributo ha da sempre il suo tallone d'Achille nella peculiarità della delimitazione dei suoi soggetti passivi, che sono costituiti solo dalle imprese industriali, mentre sono esenti gli imprenditori agricoli ma soprattutto *i liberi professionisti e gli autonomi in genere*".

³ In Germania, la tassazione locale degli immobili (*Realsteuer*) si effettua mediante due tributi: la *Grundsteuer A*, che colpisce le proprietà agricole, e la *Grundsteuer B*, che incide, invece, su tutte le altre proprietà fondiari e immobiliari (sia private, sia strumentali all'esercizio di impresa). Per ulteriori approfondimenti al riguardo, v. D. Birk (2012), e R. Seer, J. Hey, H. Montag, J. Englisch, J. Hennrichs (2012).

un'appendice dell'imposta sui redditi (delle persone fisiche e delle società). La sua base imponibile era in origine tridimensionale (colpiva infatti il monte salari, i profitti ed il capitale dell'azienda, comprensivo dell'indebitamento), ma a partire dal 1980 ha subito un progressivo restringimento, quasi uno "svuotamento"⁴, che ha reso il suddetto tributo sempre più simile ad "uno scheletro d'imposta"⁵.

Tab. 2. *Le entrate tributarie dei Gemeinden (indice di composizione)*

Tributo	2010	2011	2012
Grundsteuer A	0,8	0,7	0,7
Grundsteuer B	22,9	21,3	21
Gewerbesteuer	74,7	76,3	76,4
Altre imposte	1,6	1,7	1,9
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Nostre elaborazioni di dati estratti dallo *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland* (vari anni).

In particolare, le modifiche più rilevanti alla disciplina originaria del tributo sono state apportate con una serie di provvedimenti del governo federale, che hanno stabilito:

a) la diminuzione del debito d'imposta dei contribuenti, attraverso i ripetuti aumenti delle esenzioni relative ai profitti (1975, 1978 e 1980) e al capitale delle imprese (1978 e 1981);

b) la riduzione del livello delle deduzioni originariamente previste per gli interessi sui debiti a lungo termine e per lo stesso stock di debito a lungo termine (del 40%, a partire dal 1983, e del 50%, a partire dal 1984);

c) l'esclusione (a partire dal 1980) del monte salari dalla base imponibile;

d) la riduzione (sempre nel 1980) della quota di gettito che i Comuni, in origine, dovevano versare al *Bund* e ai *Länder* in cambio dell'assegnazione del 15% dell'imposta sul reddito;

⁴ Cfr. S. Villani (2005), p. 16.

⁵ Cfr. J. Blanc (2002).

e) l'abolizione (nel 1998) del capitale dalla base imponibile (per l'impossibilità pratica dell'Amministrazione finanziaria di procedere ad una valutazione dei patrimoni dei nuovi *Länder*) e il trasferimento di parte dell'IVA a vantaggio dei Comuni, come contropartita.

Tuttavia, tali modifiche hanno comportato una drastica riduzione del gettito derivante dall'imposta, che a sua volta ha dato luogo (nel dicembre del 2003) ad ulteriori modifiche, dirette principalmente ad accrescere le entrate degli enti locali. Fra queste, riteniamo sia importante segnalare:

- a) l'ulteriore riduzione della quota di gettito che i Comuni, per legge, devono versare al *Bund* e ai *Länder*;
- b) la fissazione di un limite al riporto in avanti delle perdite;
- c) il coordinamento della disciplina dell'imposta locale sulle attività produttive con quella dell'imposta federale sui profitti societari.

In seguito alle predette riforme, l'imposta locale sulle attività economiche è progressivamente degenerata in un'imposta speciale sui profitti⁶ e non è più deducibile (a partire dal 1° gennaio 1998) dalle imposte sui redditi. Soltanto le aziende industriali gestite come imprese individuali o come società di persone hanno diritto a dedurla in forma forfettaria dall'imposta sui redditi delle persone fisiche. Sicché è possibile ritenere che tale tributo ricade oggi principalmente sulle grandi imprese societarie⁷ ed esenta gli imprenditori agricoli, i lavoratori autonomi e le banche.

Dal dibattito in corso sul riordino della finanza comunale e sulle possibili opzioni di riforma dell'imposta comunale tedesca sulle attività produttive sono emerse, ad ogni modo, le seguenti principali proposte:

- a) sostituire la *Gewerbesteuer* con un'addizionale comunale alle imposte sui redditi, delle persone fisiche e delle società, accrescendo nel contempo la quota di imposta sul valore aggiunto spettante ai Comuni (proposta del governo federale tedesco);
- b) "rivitalizzazione" dell'imposta municipale sulle attività produttive mediante l'allargamento della base imponibile (per esempio, prevedendo l'indeducibilità degli interessi passivi, delle rendite, dei canoni di *leasing* e dei diritti di licenza) e

⁶ La sua base imponibile è costituita, infatti, unicamente dall'utile d'esercizio, più o meno alcune modifiche ed adeguamenti, attraverso i quali è possibile pervenire ad una grandezza fittizia, che invece di indicare il reddito effettivo dell'azienda, ne individua la redditività disponibile (ossia al netto dell'imposizione fiscale).

⁷Cfr. S. Bach (2013), p. 4.

l'assoggettamento a tassazione dei liberi professionisti (modello proposto dall'Associazione dei Comuni nel 2003)⁸;

c) trasformare l'imposta municipale sulle attività produttive in una vera e propria imposta locale sugli utili delle imprese (ispirandosi al modello lussemburghese o a quello giapponese), o in una addizionale sulle imposte federali sui redditi delle persone fisiche e delle società (modello proposto dalla Federazione delle industrie tedesche e dall'Associazione delle industrie chimiche tedesche⁹);

d) sostituire la *Gewerbesteuer* con una imposta sul valore aggiunto locale (la più nota proposta di questo tipo fu fatta dal Comitato consultivo del Ministero delle Finanze nel 1982¹⁰, ma altre proposte di questo tipo sono state avanzate dall'Associazione delle città tedesche¹¹ e dal *Kronberg*¹²);

e) abolire l'imposta municipale sulle attività produttive ed applicare, al suo posto, un'imposta locale sulle proprietà commerciali con un'aliquota del 10%¹³.

3. L'esperienza francese

Fino al 2010, in Francia le imprese erano assoggettate a due tipi di tributi locali: l'imposta fondiaria (*taxe foncière*)¹⁴, che era di gran lunga la più antica, ma anche la meno onerosa, e l'imposta professionale (*taxe professionnelle*, TP), che colpiva chiunque (persona fisica e giuridica) svolgesse abitualmente un'attività di lavoro autonomo o d'impresa. Quest'ultimo tributo ebbe un esordio molto tormentato ed un'infanzia assai precaria, ma fino al 2009 ha rappresentato la prima più importante fonte di finanziamen-

⁸Cfr. *Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände* (2003).

⁹Cfr. *Federation of German Industries*, German Chemical Industry Association (2001),

¹⁰Cfr. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1982).

¹¹Cfr. *Deutscher Städtetag* (1986).

¹²Cfr. *K. Kronberg* (1988).

¹³ Per una più ampia presentazione delle proposte di riforma avanzate, si vedano W. Albers (1987), K. Schmidt (1987), H. Zimmermann (1987a, 1987b, 1988, 1989, 2002), G. Pola (1990, 2006, 2012), H. Fehr e W. Wiegard (2000), M. Zwick (2007), F.M. Fossen e S. Bach (2008), S. Bach (2013).

¹⁴ Ricordiamo che in Francia sono applicate due diverse categorie di imposte fondiarie locali: una è l'imposta sui fabbricati (*taxe sur le foncier bâti*) e sui terreni non edificati (*taxe sur le foncier non bâti*), a carico dei proprietari; l'altra è l'imposta di abitazione (*taxe d'habitation*), a carico delle persone che occupano i locali ad uso abitativo.

to degli Enti locali francesi (v. Tabb. 3 e 4), nonché il terzo adempimento fiscale più oneroso per le imprese, dopo l'imposta sulle società (*impôt sur les sociétés*) e l'imposta sul valore aggiunto (*taxe sur la valeur ajoutée*). Nonostante ciò, fin dal momento in cui venne istituito (con legge n. 678 del 19 luglio 1975), questo tributo ha subito una interminabile serie di modifiche. Esse hanno introdotto, da una parte, numerose esenzioni ed agevolazioni a favore di particolari categorie di operatori economici (*in primis*, gli artigiani e le nuove imprese)¹⁵ e, dall'altra, la progressiva eliminazione (avviata nel 1999 e conclusasi nel 2003) della componente "salari" dalla base imponibile del tributo¹⁶. In particolare, le modifiche più rilevanti alla disciplina originaria della TP comportarono a poco a poco:

- a) l'estensione delle deduzioni facoltative;
- b) il restringimento della base imponibile (in particolare, la componente salariale);
- c) la riduzione forzata delle aliquote, e cioè il loro contenimento entro limiti stabiliti dalla legge nazionale;
- d) regimi speciali per i raggruppamenti di Enti a fiscalità propria (*Établissement public de Cooperation, EPCD*)¹⁷, "pensati" appositamente per incentivare l'associazionismo dei Comuni;
- e) provvedimenti agevolativi vari per le imprese che investono.

¹⁵ Secondo Grosclaude e Marchessou (J. Grosclaude, P. Marchessou, 2003), l'enumerazione delle molteplici esenzioni che restringevano notevolmente il campo di applicazione dell'imposta "sfida la coerenza, perché riflette l'ampiezza degli interventi del legislatore per rispondere alle esigenze di diverse categorie socio-professionali" (la traduzione è nostra).

¹⁶ La componente salariale della base imponibile è stata soppressa progressivamente, in un periodo di cinque anni, come disposto dall'art. 44 della legge finanziaria per il 1999. La base imponibile era invece costituita, inizialmente, dalla somma dei rendimenti annui degli immobili utilizzati nella produzione, del 16% del valore di mercato degli altri strumenti di produzione e del 18% delle retribuzioni e dei compensi versati dall'impresa durante il periodo fiscale di riferimento (v. art. 1467 del *Code Général des Impôts*). Questo modo di determinazione della base imponibile era applicato alla quasi totalità delle imprese, mentre era previsto un regime speciale di deroga per alcuni prestatori di servizi. Cfr. J. Grosclaude, P. Marchessou (2003).

¹⁷ I raggruppamenti a fiscalità propria (e cioè le comunità di agglomerazione, le comunità urbane e le comunità di comuni) sono istituzioni pubbliche di cooperazione dotate di personalità giuridica e di autonomia finanziaria.

Tab. 3. *Il gettito delle entrate tributarie delle collectivités locales nel 2009 (valori in miliardi di euro)*

Tributo	Comuni e rag- gruppamenti (a)	Diparti- menti	Regioni	Totale
Taxe d'habitation	11,1	5,5	0	16,5
Taxe sur le foncier bâti	13,7	6,8	1,9	22,4
Taxe sur le foncier non bâti	0,8	0,1	0	0,9
Taxe professionnelle (b)	18,3	9,8	3,3	31,4
Altri tributi (c)	16,4	15,1	7,3	38,8
Totale (c)	60,3	37,3	12,4	110

(a) In questa voce sono comprese anche le Unioni di Comuni.

(b) Tale voce comprende anche i Fondi dipartimentali di perequazione della *taxe professionnelle* (*Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle*).

(c) In questa voce non sono compresi i tributi correlati alla pianificazione urbanistica.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati forniti dalla *Direction Générale des Finances Publiques* e della *Direction générale des collectivités locales*.

Tab. 4. *Le entrate tributarie delle collectivités locales nel 2009 (indice di composizione)*

Tributo	Comuni e rag- gruppamenti (a)	Dipartimenti	Regioni	Totale
Taxe d'habitation	18,4	14,7	0	15
Taxe sur le foncier bâti	22,7	18,3	15	20,3
Taxe sur le foncier non bâti	1,3	0,1	0,1	0,8
Taxe professionnelle (b)	30,3	26,3	26,2	28,5
Altri tributi (c)	27,3	40,5	58,7	35,3
Totale (c)	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) In questa voce sono comprese anche le Unioni di Comuni.

(b) Tale voce comprende anche i Fondi dipartimentali di perequazione della *taxe professionnelle* (*Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle*).

(c) In questa voce non sono compresi i tributi correlati alla pianificazione urbanistica.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati forniti dalla *Direction Générale des Finances Publiques* e della *Direction générale des collectivités locales*.

Tutti questi aggiustamenti ed i vari tentativi di riforma succedutisi nel corso degli anni non riuscirono, tuttavia, a rendere il predetto tributo maggiormente tollerabile. Le critiche principali ad esso rivolte riguardavano soprattutto la sua base imponibile, in

particolare la sua eccessiva sensibilità al ciclo economico e la sua mancanza di neutralità rispetto alla scelta dei fattori produttivi. All'inizio del 2004 fu anche nominata una commissione (*Commission de réforme de la taxe professionnelle*), presieduta dal Primo ministro M.O. Fouquet, a cui fu affidato il compito di studiare una nuova riforma del tributo, per incentivare gli investimenti delle imprese e ridurre la pressione fiscale sulle attività produttive¹⁸. La più nota delle proposte di riforma avanzate dalla commissione riguardava la base imponibile del tributo che avrebbe dovuto sostituire la TP: una base essenzialmente contabile e costituita, per una parte, dal valore aggiunto (una grandezza più stabile, meno volatile e, quindi, più adeguata alle necessità delle collettività locali) e, per un'altra, dal valore locativo dei beni immobili adoperati dall'impresa (elemento che garantisce un collegamento fiscale diretto tra le imprese ed il territorio nell'ambito del quale esse svolgono la propria attività).

La Commissione Fouquet aveva dunque trovato una soluzione che sembrava accontentare tutti, sia la classe politica, che aveva concesso esenzioni ed agevolazioni di ogni tipo pur di aumentare il proprio consenso elettorale, sia gli imprenditori, secondo i quali la vecchia imposta penalizzava gli investimenti e li condizionava nella scelta dei fattori produttivi, sia gli Enti locali, che chiedevano di poter contare su una fonte di finanziamento meno volatile, o comunque meno dipendente dall'andamento del ciclo economico. Tale soluzione, ciò nonostante, non fu esente da critiche. Da più parti si fece notare, per esempio, che la necessità di combinare una nuova base imponibile di natura contabile con la base preesistente, costituita dal valore locativo degli immobili, avrebbe comportato un aumento del numero degli adempimenti a carico degli operatori (accrescendo probabilmente anche gli incentivi degli stessi ad evadere o ad eludere il tributo) e penalizzato l'investimento in capitale fisso. Si paventavano, inoltre, le possibili ripercussioni sui bilanci delle famiglie¹⁹ e sulle imprese operanti nei settori del commercio e dei servizi²⁰. Si chiedeva, infine, specialmente da parte dei Comuni, la conservazione del le-

¹⁸ Nel frattempo, furono anche introdotte delle riduzioni fiscali per le imprese che effettuavano investimenti, ma tale misura non ebbe alcun impatto sulle risorse dei governi locali, perché fu finanziata completamente dallo Stato.

¹⁹ Per il *Syndicat National Unifié des Impôts* era infatti necessario avviare una riforma dell'intero sistema di finanziamento degli Enti locali. Una riforma limitata alla sola *taxe professionnelle* sarebbe stata ingiusta e dannosa per le famiglie.

²⁰ A quel tempo, infatti, si sosteneva che la struttura della *taxe professionnelle* produceva una grave discriminazione tra settori produttivi, incidendo più pesantemente sul comparto industriale e favorendo le imprese che operavano nei settori del commercio e dei servizi.

game fiscale tra il territorio e le imprese ed un'effettiva revisione del sistema di perequazione finanziaria.

Il *Syndicat National Unifié des Impôts* avanzò allora una controproposta, che mirava ad ancorare la TP ad una base imponibile non “delocalizzabile” e che costituisse, nel contempo, un attendibile indicatore della capacità contributiva dell'impresa. Tale proposta prevedeva, infatti, la conservazione della componente immobiliare nella base imponibile del tributo, ma con valori aggiornati o completamente ridefiniti, ed il ricorso all'EBITDA (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) come misura della capacità contributiva dell'impresa, essendo essa già utilizzata dagli analisti finanziari come un affidabile indicatore della redditività delle aziende (ossia della loro capacità di generare ricchezza tramite la sola gestione operativa²¹).

Nessuna di queste proposte, tuttavia, ebbe grande seguito e, poco tempo dopo (nel 2008), fu istituita una nuova Commissione (*Comité pour la réforme des collectivités locales*), presieduta da Édouard Balladur, con il compito di avanzare una più ampia ed ambiziosa proposta di riforma dell'intero sistema di governo territoriale francese. La predetta Commissione concluse che era necessario:

a) rivedere le basi imponibili delle imposte dirette locali ed effettuare l'aggiornamento ogni sei anni (*Proposition n° 15*);

b) compensare integralmente l'abolizione della tassa professionale con un'altra modalità di tassazione delle attività economiche, basata principalmente sui valori locativi degli immobili aziendali rivalutati e sul valore aggiunto (*Proposition n° 16*);

c) limitare il cumulo dei tributi su una stessa base imponibile (*Proposition n° 17*).

Si giunse così alla soppressione dell'imposta locale sugli affari²² e alla sua sostituzione con un nuovo tipo di prelievo, che colpisce gli stessi soggetti passivi, seppure sulla base di presupposti diversi, ed il cui gettito è condiviso dagli stessi Enti territoriali (v. Tab. 5, in cui è riportata la ripartizione del gettito generato dai tributi locali francesi

²¹ Escludendo quindi le manovre fatte dagli amministratori dell'impresa (ammortamenti e accantonamenti, ma anche la gestione finanziaria), che non sempre danno una visione corretta dell'andamento aziendale.

²² La soppressione della TP è stata disposta, in particolare, con la legge finanziaria per il 2010 (Loi de finances 2010, n. 2009-1673). Sugli effetti economici della riforma, per lo Stato francese, per gli Enti territoriali e per le imprese, v. B. Durieux, P. Subremon (2010), F.-N. Buffet, O. Carre, A. Chatillon, M. Diefenbacher, C. Guené, M. Laffineur (2010), A. Guengant (2010) e M.C. Guené (2012).

Tab. 5. Il gettito dei tributi locali francesi sulle attività produttive dal 2008 al 2012 (Francia metropolitana e Dipartimenti d'oltremare; valori in milioni di euro)

Tributo	2008	2009	2010	2011	2012
	Settore comunale				
Taxe professionnelle	17.192	18.292	19.129	-	-
Taxe professionnelle (esclusa la PVA) (a)	17.081	18.097	18.933	-	-
Totale	17.081	18.097	18.933	-	-
Cotisation foncière des entreprises	-	-	-	6.327	6.654
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (b)	-	-	-	3.880	4.024
Imposition forfaitarie sur les entreprises de réseaux (c)	-	-	-	424	465
Taxe sur les surfaces commerciales (c)	-	-	-	609	609
Totale	-	-	-	11.239	11.751
	Dipartimenti				
Taxe professionnelle	8.857	9.823	9.978	-	-
Taxe professionnelle (esclusa la PVA) (a)	8.521	9.238	9.395	-	-
Totale	8.521	9.238	9.395	-	-
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (b)	-	-	-	7.130	7.363
Imposition forfaitarie sur les entreprises de réseaux (c)	-	-	-	210	223
Totale	-	-	-	7.340	7.586
	Regioni				
Taxe professionnelle	3.085	3.254	3.376	-	-
Taxe professionnelle (esclusa la PVA) (a)	2.767	2.921	3.043	-	-
Totale	2.767	2.921	3.043	-	-
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (b)	-	-	-	3.675	3.795
Imposition forfaitarie sur les entreprises de réseaux (c)	-	-	-	636	649
Totale	-	-	-	4.311	4.444
	Insieme degli Enti territoriali				
Taxe professionnelle	29.134	31.369	32.482	-	-
Taxe professionnelle (esclusa la PVA) (a)	28.370	30.256	31.372	-	-
Totale	28.370	30.256	31.372	-	-
Cotisation foncière des entreprises	-	-	-	6.327	6.654
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (b)	-	-	-	14.684	15.182
Imposition forfaitarie sur les entreprises de réseaux (c)	-	-	-	1.270	1.337
Taxe sur les surfaces commerciales (c)	-	-	-	609	609
Totale	-	-	-	22.890	23.781

(a) Gettito calcolato al netto della PVA (*Participation au coût du dégrèvement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée*), e cioè della partecipazione degli Enti territoriali al costo dell'esclusione dalla *taxe professionnelle* legata all'applicazione di aliquote della CFE e della CVAE superiori, nel loro complesso, al tetto massimo CET, che è pari al 3% del valore aggiunto. Questa partecipazione è un valore stimato.

(b) CVAE dovuta + CVAE sgravata.

(c) A causa della loro notifica, all'inizio dell'anno, l'*imposition forfaitarie sur les entreprises de réseaux* e la *taxe sur les surfaces commerciales* sono abbinate ai dati definitivi dell'anno precedente e rettificati, per quanto riguarda il settore comunale, per tenere conto delle riforme di natura fiscale e dell'area di consolidamento intervenute tra il 2011 e il 2012. I loro valori sono provvisori e probabilmente sottovalutati.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati forniti dalla *Direction Générale des Finances Publiques* e del *General Directorate of Public Finances*.

sulle attività produttive nel periodo 2008-2012). Questo prelievo è denominato *Contribution Économique Territoriale* (CET) e si compone, secondo il nuovo art. 1447 del *Code Général des Impôts*, di due parti: la *Cotisation Foncière des Entreprises* (CFE), calcolata sui valori catastali degli immobili di proprietà dell'impresa²³, e la *Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises* (CVAE), basata sul valore aggiunto generato annualmente dall'attività imprenditoriale esercitata²⁴. L'ammontare complessivo dei due tributi non può superare un tetto massimo previsto dalla legge, e cioè il 3% del valore aggiunto calcolato secondo i criteri previsti ai fini CVAE.

A partire dal 1° gennaio 2011, il gettito dei predetti tributi è redistribuito tra gli Enti locali nel modo che segue (v. artt. 1379, 1586 e 1599 *bis*):

- la totalità della CFE e il 26,5% della CVAE spetta ai Comuni e agli EPCI;
- il 48,5% della CVAE è stato attribuito ai Dipartimenti;
- il rimanente 25% della CVAE è destinato alle Regioni.

Il mancato gettito derivante dalla soppressione della TP è stato compensato con l'attribuzione agli Enti territoriali, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2011, di altre entrate tributarie erariali come la *Taxe sur les conventions d'assurance*, la *taxe sur les surfaces commerciales* e l'*imposition forfaitarie sur les entreprises de réseaux*²⁵.

²³ Per la precisione, la base imponibile della CFE è costituita dal valore catastale delle immobilizzazioni (immobili e terreni utilizzati per l'attività) occupate dall'impresa alla chiusura dell'esercizio fiscale N-2, dove N indica l'anno fiscale. Il valore catastale degli immobili industriali è pari all'8% del prezzo di costo di terreni, immobili e impianti. Per il calcolo della CFE, il valore catastale degli immobili industriali è soggetto a una deduzione del 30%. Il valore catastale degli immobili commerciali e degli uffici viene stabilito dalle autorità competenti. Per ulteriori approfondimenti relativi alla disciplina della CFE, v. M. Collet (2013), pp. 418 e ss.

²⁴ La CVAE è calcolata sul valore aggiunto (VA) che le imprese realizzano nel corso dell'anno solare precedente (dal primo gennaio al 31 dicembre) o dell'ultimo esercizio di 12 mesi, qualora non coincida con l'anno solare. Solo le imprese con un fatturato annuale (tasse escluse) superiore a € 500.000 sono tenute al pagamento del CVAE.

L'aliquota della CVAE è pari all'1,5% per le imprese con un fatturato annuale (tasse escluse) di oltre 50 milioni di euro. Al di sotto di questo importo, le imprese beneficiano di uno sgravio (variabile a seconda del fatturato).

La CVAE viene calcolata sulla base del VA, con un tetto massimo dell'80% o dell'85% del fatturato (se il fatturato della società è inferiore o superiore a 7.600.000 euro).

Per ulteriori approfondimenti relativi alla disciplina della CVAE, v. M. Collet (2013), pp. 420 e ss.

²⁵ L'*Imposition forfaitarie sur les entreprises de réseaux* (IFER) è un'imposta in somma fissa cui sono assoggettate, a partire dal 1° gennaio 2010, le grandi imprese di distribuzione, operanti nel settore

4. *L'esperienza britannica*

Nel Regno Unito, il sistema di tassazione delle imprese si basa principalmente su quattro tipi di tasse:

1) la *Corporation Tax* (imposta sulle società), che si applica sui profitti complessivi delle società residenti nel Regno Unito, degli Enti pubblici, delle associazioni prive di personalità giuridica e sui profitti conseguiti nel Regno Unito dalle imprese non residenti;

2) l'*Income Tax* (imposta sul reddito), a cui sono assoggettati i redditi delle imprese individuali e delle società di persone e i dividendi societari percepiti dalle persone fisiche;

3) la *Capital Gains Tax* (imposta sui guadagni di capitale), che viene riscossa sulle plusvalenze derivanti dalla cessione di attività da parte di individui e fiduciari (mentre le plusvalenze realizzate dalle società sono soggetti a CT);

4) i *National Non-Domestic Rates* (NDR), o *Business Rates* (BR), che sono imposte locali sulla proprietà applicate a chi occupa immobili non residenziali (tra cui negozi, uffici, magazzini e fabbriche) e normalmente ammonta a circa il 45% della rendita annua. Come tali, queste ultime rappresentano uno dei maggiori costi per le imprese e hanno un impatto sostanziale sui loro profitti.

L'obiettivo e la giustificazione dei BR è quello di contribuire al costo dei beni e dei servizi forniti dagli Enti pubblici decentrati. In Inghilterra e nel Galles la disciplina fondamentale in materia di NDR è contenuta nel *Local Government Finance Act* ("Legge sul finanziamento degli Enti locali") del 1988. L'attuazione di questo sistema è inoltre regolato da leggi delegate (*statutory instruments*²⁶) e da precedenti giurisprudenziali (*case-laws*).

La base per il calcolo dei BR è l'unità immobiliare utilizzata per la valutazione a fini fiscali, che è denominata *rateable hereditament* ("proprietà immobiliare imponibile")

dell'energia, del trasporto ferroviario e delle telecomunicazioni. L'IFER deve essere pagata in aggiunta al CET e viene calcolata sulla base di una tabella specifica per ogni settore.

²⁶ Generalmente, con l'espressione *statutory instruments*, nel linguaggio giuridico britannico si intende un qualsiasi atto tramite il quale si esprime il potere legislativo delegato a Sua Maestà o ad uno o più ministri. Tra questi rientrano gli strumenti noti in Italia come il decreto del Presidente della Repubblica, i decreti legislativi, il decreto-legge ed i decreti ministeriali. Cfr. *House of Commons Information Office* (2008).

e che comprende tutti i terreni e i fabbricati, ma anche alcuni tipi di impianti e macchinari. La base imponibile (il cosiddetto *rateable value*) è costituita dall'ipotetico canone di affitto che si potrebbe ragionevolmente richiedere per il bene se venisse affittato annualmente ai prezzi di mercato. La definizione legale completa di questo elemento costitutivo dell'imposta è contenuta nell'Allegato 6 del *Local Government Finance Act*. La valutazione di questa ipotetica rendita annua è effettuata dal *Valuation Office Agency* (VOA), un ufficio operativo dell'Agenzia delle Entrate britannica (*Inland Revenue*) che fa parte dell'amministrazione finanziaria centrale. Una revisione di questa valutazione è effettuata ogni cinque anni. La VOA può scegliere tra quattro metodi diversi per calcolare il valore imponibile, rispettando un ordine gerarchico che dipende dalle prove a disposizione al momento di avvio del procedimento²⁷.

Un'aliquota uniforme (la *Uniform Business Rate*, UBR) è determinata annualmente dal Governo centrale (o dalle amministrazioni decentralizzate della Scozia e del Galles) e si applica allo stesso modo a tutte le proprietà - siano esse adibite ad uso commerciale o industriale - e a tutti gli operatori.

I BR sono calcolati moltiplicando il predetto valore imponibile per l'UBR. L'obbligo di pagamento del tributo ricade sulla persona che occupa l'immobile o che ha un potere di "controllo assoluto" sul bene. Tale soggetto va individuato, secondo la definizione data dalla giurisprudenza, in colui che possiede oppure occupa il bene in modo esclusivo e non temporaneo e, soprattutto, in colui che riceve da esso un vantaggio commerciale.

Secondo la nuova legge sul finanziamento degli Enti locali (il *Local Government Finance Act* del 2012), il gettito dei BR, a decorrere dal biennio 2013-14, dovrà essere ripartito tra il Governo centrale e le amministrazioni periferiche. In questo modo, in base al nuovo sistema, le collettività locali avranno diritto alla metà del gettito riscosso

²⁷ In questo modo, l'Ufficio di valutazione applicherà:

- a) il *rental method* ("metodo dell'affitto"), se esistono prove concrete dirette dell'affitto del bene;
- b) il *comparative method* ("metodo comparativo": viene effettuata una comparazione con gli affitti di altri beni analoghi indicati in specifici elenchi), se non esistono prove dirette dell'affitto;
- c) il *Receipt and Expenditure (R&E) method* ("metodo dei rendimenti e dei costi futuri"), applicato a beni raramente affittati o difficili da riprodurre (come i servizi pubblici);
- d) il *Contractor's basis method* ("metodo base dell'imprenditore"), basato sui costi di sostituzione di un bene aziendale ed utilizzato per i beni che non sono affittati o che non producono utili (ad esempio, gli ospedali).

sul loro territorio, per un periodo massimo di 10 anni. In precedenza, invece, tutte le risorse venivano versate in una “cassa” comune e l’entrata netta che gli Enti locali ricevevano non era in alcun modo collegata alle quote di gettito riscosse.

I BR sono stati trasferiti dal controllo locale a quello nazionale nel 1990 e questo ha causato una riduzione dell’autonomia finanziaria degli Enti locali ai livelli più bassi in Europa, dopo l’Olanda. Negli ultimi dieci anni si è verificata, tuttavia, una parziale “resurrezione” dell’autonomia locale insieme alla sperimentazione di nuovi modelli di *governance* locale volti a migliorare la qualità dei servizi pubblici e ad incentivare la crescita economica locale.

In questo modo sono nati, ad esempio, i cosiddetti *Business Improvement Districts* (BID), frutto della collaborazione tra Enti locali ed imprese per la creazione o il potenziamento dei distretti industriali. Con questa operazione il Governo britannico ha concesso agli Enti locali la possibilità di riscuotere un’addizionale locale sui *business rates* (*Business Rate Supplements*), finalizzata sì a migliorare la qualità dei servizi locali e a promuovere lo sviluppo di una determinata area territoriale, ma anche condizionata all’assunzione di una *partnership* con il settore privato²⁸. Attualmente, i BID sono considerati “una forma sempre più popolare di fornitura dei servizi pubblici locali e di riqualificazione urbana. Il loro successo è ampiamente documentato” (la traduzione è mia)²⁹.

Un altro recente sviluppo in questa direzione è rappresentato dall’avvio (a partire dal 2005) della sperimentazione ufficiale e dalla successiva entrata in vigore (dal mese di aprile del 2013) dello schema LABGI (*Local Authority Business Growth Incentives*), diretto essenzialmente a conferire significativi benefici tributari agli Enti locali che adottano politiche mirate a promuovere la crescita economica locale. Secondo questo nuovo modello di *governance* locale, le collettività locali hanno diritto a trattenere il 70% del gettito tributario generato dalla crescita dell’economia locale, se tale crescita è superiore alla differenza fra lo specifico *trend* riscontrato a livello locale ed un “fattore

²⁸ Il *Business Rate Supplements Act* del 2009 autorizza gli Enti locali di livello superiore a riscuotere un’addizionale sui BR, per finanziare progetti di sviluppo economico a livello locale. L’esempio più significativo è rappresentato dal *business rate supplement* applicato dal Sindaco di Londra per cofinanziare il progetto Crossrail, mediante il quale la capitale britannica ha acquisito un nuovo collegamento ferroviario sotterraneo. Per maggiori dettagli al riguardo, v. Sandford (2013).

²⁹ Cfr. Meltzer (2012).

di correzione” fissato dal governo (il fattore sarà inizialmente pari all’1,4%)³⁰. Il meccanismo non è quindi né perequativo né distorsivo: tutti i territori, ricchi e poveri, hanno le stesse *chances* di beneficiarne e possono ottenere dallo Stato risorse aggiuntive.

5. Conclusioni

L’analisi effettuata in questo scritto ha riguardato quei Paesi che la dottrina più qualificata ha spesso segnalato come un valido termine di confronto per le nostre intenzioni di cambiamento. Da questa analisi emerge chiaramente che la constatazione dei punti di debolezza dei modelli adottati (effetti distorsivi delle scelte di investimento delle imprese e delle scelte di politica fiscale dei governi locali, competizione fiscale per il capitale, sperequata distribuzione del gettito, ecc.) ha spesso favorito il prodursi di decisioni politiche sconclusionate ed incoerenti, a volte anche compromissorie oppure contrastanti con le proposte avanzate dagli studiosi più accreditati. I problemi che queste imposte hanno prodotto sono stati, infatti, talmente gravi da portare, in certi casi, ad una riforma radicale della loro struttura, che ha comportato il restringimento - o meglio, lo “svuotamento” - dell’originaria base imponibile³¹, o addirittura alla loro sostituzione con nuove forme di tassazione delle attività produttive, che mirano a preservare il legame esistente tra le imprese ed il territorio, nonché a dotare gli Enti territoriali di una stabile fonte di finanziamento.

Il caso tedesco e quello francese comprovano, inoltre, che “per agganciare il treno della ripresa” ed uscire dalla recessione è più che mai opportuno un alleggerimento dei gravami fiscali sulle imprese³². In questi ultimi due Paesi si assiste, infatti, come abbiamo mostrato (v. §§ 2 e 3), ad una riforma radicale della struttura della *Local Business*

³⁰ Ad esempio, con un *trend* del 3,4%, i benefici scatteranno solo qualora la crescita superi il 2% (3,4% - 1,4%). È stato stimato che in sede di prima applicazione il LABGI dovrebbe generare risorse aggiuntive per gli Enti locali nella misura di circa 1,5 miliardi di euro.

³¹ Cfr. S. Villani (2005), p. 16.

³² I dati più recenti sull’andamento dell’economia nei paesi dell’Eurozona sembrano dimostrare, infatti, che in Italia “la fase di uscita dalla più grave crisi economica dal dopoguerra si è rivelata difficile ed incompleta.(...) Tali difficoltà appaiono anche più evidenti se confrontate con gli andamenti dei principali partner europei, che già nel corso del 2010 (Germania) e del 2011 (Francia) si sono riportati sui livelli di attività osservati precedentemente alla fase di recessione del 2008-2009.” Cfr. ISTAT (2013), pp. 13 ss.

Tax, con il restringimento della sua base imponibile e la trasformazione in un'imposta speciale sui profitti (Germania) oppure con il suo "spacchettamento" in più tributi, basati sui valori locativi degli immobili aziendali rivalutati e sul valore aggiunto prodotto dall'impresa (Francia). Appare tuttavia paradossale quanto è accaduto in Germania ove, oltre al monte salari, è stata esclusa dalla base imponibile dell'imposta locale sugli affari anche la componente "capitale", quando uno degli aspetti maggiormente criticati di questo tributo è proprio la sua eccessiva sensibilità rispetto al ciclo economico.

Con riferimento al caso italiano e alla proposta oggi in campo, dobbiamo riconoscere che i benefici prodotti dall'eliminazione dell'IRAP potrebbero essere consistenti e molto utili a "ridare fiato" alle imprese e, quindi, a rilanciare l'economia nazionale. Un'operazione del genere, del resto, appare più che appropriata, quando il quadro congiunturale non mostra segni consistenti di miglioramento e la competizione internazionale diviene gradualmente più difficile. Può pensarsi, tuttavia, che la mera abolizione dell'IRAP non basti a creare le condizioni più adeguate per rimettere l'Italia sul sentiero dello sviluppo e della crescita³³. È necessario fare di più, molto di più.

È opportuna una presa d'atto della necessità dello sviluppo ed uno sforzo serio volto a ritrovare le condizioni necessarie a consentirlo. Volendo procedere in questa direzione, non mancano, fra l'altro, i modelli di successo ai quali l'Italia si potrebbe ispirare. L'esperienza del Regno Unito ci è sembrata, al riguardo, molto interessante. Nel Regno Unito, infatti, la crisi economica ha determinato un potenziamento delle politiche fiscali a favore delle imprese³⁴ e lo sviluppo di una politica industriale più attiva, soprattutto a sostegno del settore industriale. Da questa esperienza il Governo italiano potrebbe prendere a prestito il modello dei BID, oppure lo schema LABGI, le cui caratteristiche principali abbiamo descritto in precedenza (v. § 4). Simili strumenti, se opportunamente adattati al contesto economico ed istituzionale italiano (per esempio, prevedendo

³³ Facciamo notare, tuttavia, che l'efficacia di agevolazioni fiscali riferite al costo del lavoro è ancora tutta da dimostrare. Cfr., al riguardo, Pica (2012), p. 775. Inoltre, nel caso in cui si decidesse di rendere il tributo totalmente deducibile dall'imposta sul reddito, è altamente probabile che tale beneficio (la deducibilità) non sia immediatamente utilizzabile, per esempio perché il reddito di molte imprese - come quelle che investono nei settori più rischiosi - potrebbe risultare incapiante. In questo senso, v. già S. Villani (2005), p. 17.

³⁴ Il Governo britannico ha programmato, fra l'altro, una progressiva riduzione dell'imposta sui redditi delle società, che dovrebbe scendere dall'attuale 24% al 20% nel 2015. Cf. Institute for Fiscal Studies, *A Survey of the UK Tax System*, IFS Briefing Note BN09, 2012.

l'utilizzo di indici di deprivazione e di sviluppo, oltre che di crescita³⁵), potrebbero infatti fornire, a nostro avviso, i giusti incentivi per promuovere la nascita e lo sviluppo di forme di collaborazione tra pubblico e privato (mettendo così a profitto la recente espansione del settore *non profit*, che sempre più sta assumendo, in Italia, ruoli sussidiari rispetto alla P.A. nell'erogazione di alcuni importanti servizi sociali³⁶) e consentire l'adozione di politiche per la crescita che puntino ad accrescere la competitività dei sistemi economici locali e delle imprese che operano nei loro territori.

³⁵ L'utilizzo appropriato di questi indici consentirebbe, infatti, di tenere conto delle condizioni svantaggiate in cui si trovano alcuni Enti e di premiare nel contempo (riconoscendo il diritto a trattenere una maggiore quota del gettito tributario generato dalla crescita economica locale) quelli che, nonostante tutto, riescono a produrre un effettivo miglioramento della qualità di vita dei cittadini e a creare un contesto "ambientale" favorevole allo sviluppo delle attività imprenditoriali.

³⁶ Questo fenomeno è messo bene in evidenza nel "*Rapporto SVIMEZ 2012 sull'economia del Mezzogiorno*", da cui risulta che il cosiddetto Terzo Settore ha avuto nelle Regioni settentrionali un vero e proprio boom, aumentando del 50% gli addetti, dai quasi 3 milioni del 2001 ai quasi 4,6 milioni nel 2011; nel Mezzogiorno, la sua presenza è stata invece assai meno significativa; essa ha registrato un aumento di sole 200 mila unità, pari al 13% degli addetti, nello stesso periodo (da 932 mila a 1.138 mila).

Riferimenti bibliografici

Albers W. (1987), *The Reform of Local Business Taxes in Germany*, “Government and Policy”, 5, pp. 69-74.

Bach S. (2013), *Has German Business Income Taxation Raised too Little Revenue over the Last Decades?*, Discussion Papers of DIW Berlin 1303, DIW Berlin, German Institute for Economic Research.

Bird R.M. (2013), *Below the Salt: Decentralizing Value-Added Taxes*, International Center for Public Policy Working Paper 13-02, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, febbraio.

Birk D. (2012), *Steuerrecht*, C.F. Muller, Heidelberg.

Blanc J. (2002), *Finances locales comparées*, in L.G.D.J., Systèmes.

Buffet F.-N., Carre O., Chatillon A., Diefenbacher M., Guené C., Laffineur M. (2010), *Rapport sur les Conséquences de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités locales, et préconisations d'amélioration, notamment au plan de la péréquation*, giugno.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2003), *Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer*, Berlin.

Collet M. (2013), *Droit fiscal*, Presses Universitaires de France, Paris.

Dalton H. (1936), *Principles of Public Finance*, Routledge, London.

Deutscher Städtetag (1986), *Vorschlag des Deutschen Städtetages zur Umgestaltung der Gewerbesteuer*, “Der Städtetag: Zeitschrift für kommunale Politik und Praxis”, 39, 12, pp. 776-784.

Durieux B., Subremon P. (2010), *Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*, maggio.

Federation of German Industries, German Chemical Industry Association (2001), *Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer: Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer*, Deutscher Instituts-Verlag GmbH, Köln.

Fehr H., Wiegard W. (2000), *Reforming Local Business Taxes in Germany: Some Macroeconomic Consequences*, in H.-G. Petersen, P. Gallagher (a cura di, 2000), “Tax and Transfer Reform in Germany and Australia”, Australian Centre Series, 3, Berlin, pp. 183-200.

Forte F. (2007), *Manuale di Scienza delle finanze*, Giuffrè, Milano.

Fossen F., Bach S. (2008) *Reforming the German Local Business Tax - Lessons from an International Comparison and a Microsimulation Analysis*, “FinanzArchiv: Public Finance Analysis”, Mohr Siebeck, Tübingen, 64, 2, pp. 245-272, giugno.

Grosclaude J., Marchessou P. (2003), *Droit fiscal général*, Dalloz, Paris.

Guené C. (2012), *Rapport d'information n° 611 fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les*

entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale, Sénat, 26 giugno.

Guengant A. (2010), *Impact de la réforme de la taxe professionnelle sur les perspectives de croissance des budgets locaux*, "Pouvoirs locaux", 87, 4, pp. 55-61.

House of Commons Information Office (2008), *Statutory Instruments*, Factsheet L7, Legislative Series, maggio.

Kronberg K. (1988), *Die Reform des Gemeindesteuersystems. Vorschläge des Kronberger Kreises*, "Argumente zur Wirtschaftspolitik", 17, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung, Frankfurt, marzo.

Meltzer R. (2012), *Understanding Business Improvement District formation: An analysis of neighborhoods and boundaries*, "Journal of Urban Economics", 71, 2012, pp. 66-78.

Sandford M. (2013), *Business Improvement Districts*, House of Commons Standard Note SN/PC/04591, 9 settembre.

Seer R., Hey J., Montag H., Englisch J., Hennrichs J. (2012), *Steuerrecht*, Otto Schmidt, Köln.

SVIMEZ (2012), *Rapporto SVIMEZ 2012 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

Villani S. (2005), *Le imposte locali sulle attività produttive: un confronto tra le principali esperienze estere*, "Rivista dei tributi locali", 25, 2, pp. 157-173.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), *Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland*, Stollfuß, Bonn.

Zimmermann H. (1987a), *British and German Local Business Taxes under Criteria for a "Good" Local Tax*, "Government and Policy", 5, pp. 43-52.

Zimmermann H. (1987b), *Reform des kommunalen Steuersystems*, Institut für kommunalwissenschaften (a cura di, 1987), "Dezentralisierung des politischen Handelns", Melle, pp. 126-138.

Zimmermann H. (1988), *Forsetzung der Gemeindesteuerreform?*, "Der Gemeindehaushalt", LXXXIX.

Zimmermann H. (1989), *La riforma dell'imposizione locale in Germania: criteri e proposte*, "Rivista Internazionale di Scienze Sociali", 1, pp. 153-164.

Zimmermann H. (2002), *Gewerbesteuerreform - in welche Richtung?*, "Wirtschaftsdienst", 82, pp. 465-470.

Zwick M. (2007), *Alternative Modelle zur Ausgestaltung von Gemeindesteuern*, "Statistik und Wissenschaft", 8, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

GLI AUTORI

BRUNO BISES, Professore Ordinario di Scienza delle Finanze presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre. *e-mail*: bruno.bises@uniroma3.it.

ENRICO BUGLIONE, Esperto in Finanza Pubblica, è Associato all'ISSIRFA "Massimo Severo Giannini" del CNR. *e-mail*: enribuglio@libero.it.

ANTONIO DI MAJO, è Professore Ordinario di Scienza delle Finanze nell'Università degli Studi Roma Tre, dove, tra l'altro, è Direttore del CEFIP (Centro di Ricerca in Economia e Finanza Pubblica). Dal 1971 al 1987 ha lavorato nel Servizio Studi della Banca d'Italia (nell'area Finanza pubblica); dal 1987 al 1990 è stato Ordinario di Scienza delle Finanze nell'Università di Bari; dal 1991 al 2002 ha ricoperto lo stesso ruolo nella Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze. È stato Consigliere economico di Ministri finanziari e ha fatto parte di Commissioni governative di Studio di problemi economico pubblici (in prevalenza su aspetti dell'imposizione tributaria); è stato membro, per un ventennio, del Consiglio Superiore delle Finanze e, ripetutamente, del Comitato Tecnico per l'Attuazione della Riforma Tributaria. È autore di oltre cento pubblicazioni scientifiche, prevalentemente su aspetti economici delle finanze pubbliche. *e-mail*: antonio.dimajo@uniroma3.it.

ADRIANO GIANNOLA, Presidente della SVIMEZ, è attualmente Presidente Emerito dell'Istituto Banco di Napoli - Fondazione, del Consiglio d'Amministrazione del Teatro Stabile di Napoli, Presidente della Fondazione di Comunità Centro Storico di Napoli e Professore di Economia Bancaria all'Università "Federico II" di Napoli dal 1980. Ha svolto attività di studio e di ricerca con il supporto della Ford Foundation e del FORMEZ, presso le Università di Harvard ed MIT Mass. e presso l'Università di Cambridge U.K. È Consigliere di amministrazione dell'ANIMI, dell'Associazione fra le Casse di Risparmio italiane, e dell'Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno. È membro della Commissione Cultura - Sezione italiana dell'UNESCO. *e-mail*: giannola@unina.it.

GIACOMO MANCINI, Assessore Regionale al Bilancio e alla Programmazione della Regione Calabria. *e-mail*: giacomo.mancini@regcal.it, segreteria@giacomomancini.it.

PIETRO MANNA, Dirigente Generale del Dipartimento Bilancio e Patrimonio della Regione Calabria. *e-mail*: pietro.manna@regcal.it.

GIUSEPPE MARINI, Professore Ordinario di Diritto Tributario nel Dipartimento di Studi Aziendali dell'Università degli Studi Roma Tre. *e-mail*: giuseppe.marini@uniroma3.it.

SANDRO MOMIGLIANO, Direttore del Servizio Studi di Struttura Economica e Finanziaria e Responsabile della Divisione Finanza Pubblica della Banca d'Italia. Ha svolto ricerche e pubblicato lavori su numerosi temi nell'ambito della finanza pubblica, tra i quali: relazioni quantitative tra variabili macroeconomiche e bilancio pubblico; ricostruzione storica e analisi delle determinanti delle politiche di bilancio. *e-mail*: sandro.momigliano@bancaditalia.it.

FRANCA MORO, già Dirigente SVIMEZ, esperto di finanza pubblica. *e-mail*: f.moro@svimez.it.

FEDERICO PICA, Consigliere di Amministrazione della SVIMEZ, è stato Professore di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II" e Coordinatore del Master in Economia, Finanza e Contabilità degli Enti locali, presso la Facoltà di Economia dello stesso Ateneo. Dal 2003 al 2005 ha fatto parte dell'Alta Commissione sul Federalismo Fiscale. Attualmente è membro della Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. *e-mail*: f.pica@svimez.it.

ENZO RUSSO, già Professore Ordinario di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". *e-mail*: enzo-rus2020@gmail.com.

MARIA TERESA SALVEMINI, Vice Presidente della SVIMEZ. E' attualmente Consigliere del Consiglio Nazionale dell'Economia e del lavoro (CNEL), e Consigliere di Amministrazione della SVIMEZ. È stata Professore Ordinario di Politica Economica, Presidente dell'Istituto di Studi per la Programmazione Economica (ISPE), Direttore Generale della Cassa Depositi e Prestiti. Ha fatto parte di importanti organismi consultivi (tra i quali la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica) e di molti Consigli di Amministrazione di Banche e Istituzioni finanziarie (tra cui UIC, CREDIOP, Banco Ambrosiano Veneto, Credito Sportivo, Banque Palatine). Ha scritto in materia di finanza pubblica, debito pubblico, politica monetaria. Ha promosso e coordinato il Progetto del Comitato CNEL-ISTAT sugli Indicatori di Progresso e Benessere e sulla Misurazione del Benessere Equo e Sostenibile (BES). *e-mail*: mt.salvemini@gmail.com.

GIOVANNI SCARANO, Professore Associato di Economia e Politica monetaria dell'Ue presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi Roma Tre, è Presidente della Scuola di Economia e Studi Aziendali della stessa Università. *e-mail*: scarano@uniroma3.it.

GIUSEPPE SORIERO, Consigliere di Amministrazione della SVIMEZ, è Presidente dell'Associazione culturale Il Campo - Idee per il futuro e Assessore all'Urbanistica del Comune di Catanzaro. Segretario Regionale del PCI della Calabria dal 1987 al 1992, successivamente viene eletto Deputato nelle liste dell'Ulivo e dal 1996 al 1998 è Sottosegretario al Ministero dei Trasporti nel Governo Prodi. E' stato Presidente del Comitato Interministeriale per lo Sviluppo dell'Area Portuale di Gioia Tauro e Capo del Dipartimento Autonomie Regionali e Logistica dei DS. Nel 2007 è Consigliere Esperto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio del Consigliere Diplomatico, dove si occupa di Cooperazione Culturale nel Mediterraneo. *e-mail*: giuseppe.soriero@tin.it.

SALVATORE VILLANI, Ricercatore di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II". Professore incaricato di Scienza delle Finanze e di Teoria del federalismo fiscale presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II". Avvocato tributarista, iscritto nella Sezione speciale dell'Albo degli Avvocati del Foro di Napoli. Autore di monografie e di numerosi articoli scientifici sui temi dell'Economia pubblica e del Diritto tributario. È stato membro del Gruppo di lavoro SVIMEZ in materia di federalismo fiscale. *e-mail*: salvatore.villani@unina.it.

GIUSEPPE VITALETTI, è Professore Ordinario di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi della Tuscia, a Viterbo. E' autore di numerosissime pubblicazioni, delle quali le ultime due sono: *Fisco e Costituzione*, in "Rivista di diritto finanziario e Scienza delle finanze", n. 2, 2014; *Le due facce della luna*, volume edito da Foschi, 2014. *e-mail*: giuseppe.vitaletti@inps.it.

La SVIMEZ, curatrice di questi “Quaderni”

- La SVIMEZ - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno - è stata costituita a Roma il 2 dicembre 1946, ed ha lo scopo statutario di *“promuovere, nello spirito di una efficiente solidarietà nazionale e con visione unitaria, lo studio particolareggiato delle condizioni economiche del Mezzogiorno d'Italia, al fine di proporre concreti programmi di azione e di opere intesi a creare e a sviluppare nelle Regioni meridionali quelle attività industriali le quali meglio rispondano alle esigenze accertate”*.

- La SVIMEZ ha natura di associazione senza fini di lucro. Oltre al contributo annuo dei Soci, pur mantenendo la SVIMEZ natura di organismo privato, il suo bilancio riceve, in ragione di una riconosciuta “attività permeata di rilevanti riflessi pubblicistici”, un contributo pubblico, iscritto nel Bilancio dello Stato.

- L'Associazione è oggi presieduta dal prof. Adriano Giannola; la prof. Maria Teresa Salvemini è Vice Presidente. L'attuale Direttore è il dott. Riccardo Padovani; il dott. Luca Bianchi è Vice Direttore.

- Consiglieri della SVIMEZ fino al 2015 sono stati eletti dagli Associati il dott. Ettore Artioli, l'ing. Paolo Baratta, il prof. Piero Barucci, il prof. Alessandro Bianchi, l'on. Gerardo Bianco, il prof. Manin Carabba, il sen. Luigi Compagna, il sen. Romualdo Coviello, il prof. Adriano Giannola, il prof. Antonio La Spina, il prof. Amedeo Lepore, il dott. Riccardo Padovani, il prof. Federico Pica, la prof.ssa Maria Teresa Salvemini, l'on. Giuseppe Soriero e il prof. Sergio Zoppi, mentre il prof. Antonio Del Pozzo, il prof. Giovanni Di Giandomenico, la dott.ssa Micaela Fanelli, il dott. Mariano Giustino, il dott. Angelo Grasso, il prof. Mario Mustilli, il dott. Angelo Nardoza, il prof. Federico Pirro, il prof. Gianfranco Polillo, il dott. Gabriele Rossi e la dott.ssa Maria Cristina Stimolo, rappresentano nel Consiglio alcuni dei Soci *sostenitori* dell'Associazione. Revisori dei conti - nominati dall'Assemblea - sono il prof. Lucio Potito, il prof. Michele Pisani e il rag. Andrea Zivillica.

La SVIMEZ è stata presieduta da insigni studiosi e personalità, quali nel tempo il sen. Rodolfo Morandi (1947-50); il prof. Francesco Giordani (1950-59); il sen. Giuseppe Paratore (1959-60); l'ing. Giuseppe Cenzato (1960-69); il prof. Pasquale Saraceno (già Segretario generale dal 1947 al 1959 e Presidente dal 1970 al 1991); l'avv. Massi-

mo Annesi, Vice Presidente dal 1978 al 1991 e Presidente dal 1991 al marzo 2005; il dott. Nino Novacco dal 2005 al giugno 2010.

- Della SVIMEZ sono stati in passato Direttori il prof. Alessandro Molinari (1947-58); il dott. Nino Novacco (f.f., come Segretario Generale 1959-63); il prof. Gian Giacomo dell'Angelo (1965-80); il dott. Salvatore Cafiero (1982-98). Ne sono stati invece Consiglieri, personalità quali il prof. Francesco Compagna (1964-75); il prof. Epicarmo Corbino (1960-65); il prof. Giuseppe Di Nardi (1983-89); il prof. Augusto Graziani (1965-71); il prof. Giovanni Marongiu (1968-77 e 1986-93); il dott. Donato Menichella (1947-80); il prof. Claudio Napoleoni (1967-71); il prof. Paul N. Rosenstein Rodan (1954-1982); il prof. Manlio Rossi-Doria (1948-49 e 1960-80); il prof. Paolo Sylos Labini (1986-2005); il prof. Gabriele Pescatore (1955-2007); il prof. Jan Timbergen (1954-1968) ed altri qualificati studiosi ed esponenti della cultura, dell'economia e del meridionalismo.

- L'attività della SVIMEZ si svolge su due linee fondamentali.

La prima linea è costituita dall'analisi sistematica e articolata sia della struttura e dell'evoluzione dell'economia del Mezzogiorno, sia dell'assetto giuridico e organizzativo delle politiche per lo sviluppo nell'area "debole" del Paese, con particolare attenzione alla collocazione dell'Italia nell'Ue e alle ripercussioni che la progressiva integrazione internazionale dell'economia ha determinato sulle prospettive di sviluppo della macro-Regione meridionale.

La seconda linea di attività è costituita dallo svolgimento di iniziative di ricerca sui principali e più significativi aspetti della storica ma perdurante "questione meridionale", finalizzate sia ad esigenze conoscitive e analitiche sia alla definizione di elementi e criteri utili all'orientamento degli interventi di politica economica, a livello sia nazionale che regionale.

- Dal 1987, con l'Editore il Mulino, la SVIMEZ pubblica le trimestrali "Rivista economica del Mezzogiorno" e "Rivista giuridica del Mezzogiorno" oggi dirette, rispettivamente, dal dott. Riccardo Padovani e dal prof. Manin Carabba, e una collana di volumi, tra i quali il "*Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*" (iniziativa che risale al 1974), pubblicazione annuale generalmente accompagnata da considerazioni e proposte su politiche ed interventi.

Tra le pubblicazioni figurano anche i "Quaderni SVIMEZ", che ospitano documenti prevalentemente monografici, su temi di attualità in materia di politiche per lo "svilup-

po” e per la “coesione” nazionale, nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo, resoconti di dibattiti pubblici, testi di Audizioni di suoi dirigenti davanti a Commissioni Parlamentari della Camera e del Senato della Repubblica e riflessioni su tematiche economiche meridionaliste.

- La SVIMEZ ha sede in Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma, ed i suoi recapiti sono: Tel. 06.478501, Fax 06.47850850, *e-mail*: svimez@svimez.it. Il sito www.svimez.it offre informazioni e notizie sull’organizzazione, sul funzionamento e sulle attività e iniziative dell’Associazione.

Elenco dei “Quaderni SVIMEZ”*

1. **Strategie e politiche per la “coesione” dell’Italia.** Riflessioni sul Mezzogiorno di Nino NOVACCO, Collana Saraceno n. 8, giugno 2004, 40 p.
2. **Il Mezzogiorno nell’Europa, ed il mondo mediterraneo e balcanico.** Riflessioni di Nino NOVACCO, ottobre 2004, 24 p.
3. **Rapporto 2004 sull’economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2004, 98 p.
4. **Mezzogiorno, questione nazionale, oggi “opportunità per l’Italia”.** I temi della “coesione nazionale” ed i giudizi del Presidente C. A. CIAMPI, in una riflessione della SVIMEZ, marzo 2005, 32 p.
5. **La coesione del Sud - macro-Regione ‘debole’ del Paese - con le aree ‘forti’ dell’Italia e dell’Europa.** Una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento da Nino NOVACCO, aprile 2005, 70 p.
6. **Dibattito sul “Rapporto 2005 sull’economia del Mezzogiorno”.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2005, 105 p.
7. **Bibliografia degli scritti di Massimo Annesi.** Testo predisposto dalla SVIMEZ ad un anno dalla morte, marzo 2006, 32 p.
8. **Manifestazione in onore di Massimo Annesi, giurista meridionalista.** Interventi in occasione della presentazione del “Quaderno” n. 7, maggio 2006, 56 p.
9. **Dibattito sul “Rapporto 2006 sull’economia del Mezzogiorno”.** Interventi in occasione della presentazione del volume, ottobre 2006, 96 p.
10. **I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa,** di Mariano D’ANTONIO e Margherita SCARLATO, ottobre 2007, 127 p.
11. **Seminario giuridico su “Federalismo e Mezzogiorno” (22 febbraio 2007),** dicembre 2007, 180 p.
12. **Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno,** dicembre 2007, 224 p.
13. **Dibattito sul “Rapporto 2007 sull’economia del Mezzogiorno”.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2007, 64 p.
14. **Seminario giuridico su “Armonizzazione dei bilanci pubblici e Mezzogiorno” (22 marzo 2007),** gennaio 2008, 160 p.
15. **Seminario giuridico su “Un nuovo ciclo di concertazione? Mezzogiorno, politiche sociali e politica dei redditi” (18 luglio 2007),** aprile 2008, 82 p.
16. **Passato, presente e futuro del “dualismo” Nord/Sud.** Una sintesi di Nino NOVACCO, offerta all’Italia del 2008, come aiuto a capire, a riflettere, a decidere, luglio 2008, 25 p.
17. **Dibattito sul “Rapporto 2008 sull’economia del Mezzogiorno”.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2008, 76 p.

18. **Il Mezzogiorno tra federalismo fiscale e politica di sviluppo e coesione.** Interventi in occasione del Convegno tenutosi a Palermo il 7 novembre 2008 per iniziativa della SVIMEZ, aprile 2009, 96 p.
19. **Seminario giuridico su “La questione dei rifiuti in Campania” (10 giugno 2008)**, aprile 2009, 87 p.
20. **Seminario giuridico su “Il federalismo preso sul serio: differenze, perequazione, premialità” (4 dicembre 2008)**, maggio 2009, 89 p.
21. **Il federalismo fiscale - “Schede tecniche e Parole chiave”**, luglio 2009, 198 p.
22. **Dibattito sul “Rapporto 2009 sull’economia del Mezzogiorno”.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2009, 76 p.
23. **Bibliografia di scritti e di testi di Nino Novacco sul Mezzogiorno e lo sviluppo (1950-2009)**, marzo 2010, 138 p.
24. **Dopo il rapporto SVIMEZ 2009: una riflessione sulle condizioni per rilanciare la politica di sviluppo per il Sud**, aprile 2010, 115 p.
25. **Seminario giuridico su “I Fondi strutturali e il Mezzogiorno dopo il Trattato di Lisbona” (12 aprile 2010)**, 28 giugno 2010, 57 p.
26. **“Agenzia per lo sviluppo del territorio del Mezzogiorno”. Gruppo di lavoro SVIMEZ, per la definizione di una proposta operativa**, luglio 2010, 27 p.
27. **Dibattito sul “Rapporto 2010 sull’economia del Mezzogiorno”.** Interventi in occasione della presentazione del volume, gennaio 2011, 117 p.
28. **Il Mezzogiorno “Frontiera” di un nuovo sviluppo del Paese**, maggio 2011, 115 p.
29. **La Calabria nel confronto tra Nord e Sud a 150 anni dall’unità d’Italia**, ottobre 2011, 58 p.
30. **Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni**, dicembre 2011, 293 p.
31. **Nord e Sud a 150 anni dall’Unità d’Italia (Numero speciale)**, marzo 2012, 829 p.
32. **Dibattito sul “Rapporto 2011 sull’economia del Mezzogiorno”.** Interventi in occasione della presentazione del volume, aprile 2012, 96 p.
33. **Piccolo codice del federalismo**, a cura di Manin Carabba e Agnese Claroni, ottobre 2012, 479 p.
34. **La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano (Numero speciale)**, a cura di Amedeo Lepore, ottobre 2012, 256 p.
35. **Dibattito sul “Rapporto 2012 sull’economia del Mezzogiorno”.** Interventi in occasione della presentazione del volume, febbraio 2013, 107 p.
36. **Rapporto SVIMEZ su relazioni banca-impresa e ruolo dei Confidi ne4l Mezzogiorno. Mercato, regole e prospettive di sviluppo (Numero speciale)**, a cura di Stefano Dell’Atti, Antonio Lopes, Giuseppe Tucci, maggio 2013, 281 p.
37. **Rapporto sullo stato dell’economia della Basilicata e sulle prospettive di una ripresa sostenibile (Numero speciale)**, maggio 2013, 285 p.
38. **Manifestazione in onore di Nino Novacco. Eminente meridionalista (30 ottobre 1927-7 novembre 2011 (Numero speciale)**, novembre 2013, 113 p.

39. **“Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria”** (*Numero speciale*), febbraio 2014, 88 p.
40. Una **“logica industriale”** per la ripresa dello sviluppo del Sud e del Paese. Dibattito sul **“Rapporto 2013 sull’economia del Mezzogiorno”**, marzo 2014, 104 p.
41. Il **“Rapporto SVIMEZ 2013”** in Sicilia. Una strategia di sviluppo nazionale a partire dal Mezzogiorno per uscire dall’emergenza economica e sociale (*Numero disponibile solo on line sul sito www.svimez.it*), aprile 2014, 80 p.
42. **Presentazione del “Rapporto SVIMEZ sulle entrate tributarie della Regione Calabria”. Incontro di studio (12 febbraio 2014)** (*Numero disponibile solo on line sul sito www.svimez.it*), settembre 2014, 133 p.

* I *“Quaderni SVIMEZ”* fanno seguito ai *“Quaderni di “Informazioni SVIMEZ”*, apparsi fino al n. 25, ed il cui elenco si trova sul sito www.svimez.it

