

TEORIA DEL FEDERALISMO FISCALE

Ragioni e forme di decentramento

Laboratorio di Economia Pubblica

Dott.ssa Michela Martinoia

mmartinoia@liuc.it

Riferimenti bibliografici

- Bosi P., “Corso di Scienza delle Finanze”, Il Mulino, capp. 1-5
- Blanchard O. e al., “Macroeconomia”, Il Mulino, Parte Nona (capp. 25 e 26)
- [www.csfederalismo](http://www.csfederalismo.it), Centro Studi sul Federalismo, Moncalieri (TO)
- <https://www.portalefederalismofiscale.gov.it>, Portale del Federalismo Fiscale
- <http://www.fondazioneifel.it>, Istituto per la Finanza e l’Economia Locale (IFEL), istituita dall’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI)
- Oates W.E., “Fiscal Federalism”; New York, Harcourt Brace, 1972

Premessa

- **“Riprende il dibattito sul federalismo fiscale in Europa”** (Il Sole 24Ore del 27/07/2012) → L’unione monetaria europea (EMU) può sopravvivere senza una forma di federalismo fiscale? Forse l’Europa dovrebbe abbracciare il federalismo fiscale per rafforzare l’Eurozona e restituire fiducia agli investitori?
- **“Federalismo fiscale: un’Europa a macchia di leopardo cerca soluzioni”** (Il Sole 24Ore, 27/03/2014) → Il federalismo fiscale è la strada scelta da tempo in Europa, ma con declinazioni su misura per ogni Stato. La Francia più vicina all’Italia, la Germania con il modello “cooperativo”, in Spagna il principio di corresponsabilità.
- **Il dibattito sul federalismo fiscale è un vecchio dibattito, che è stato ripreso negli ultimi anni in seguito alla crisi economico-finanziaria che ha creato tensioni all’interno dell’Eurozona.**

Premessa

- La crisi economico-finanziaria ha coinvolto i paesi industrializzati e soprattutto l'Eurozona ...
- ... e ha messo in luce la *necessità di integrare i meccanismi di mercato con una politica di bilancio più attiva ...*
- ... quindi il completamento del processo di integrazione europea in senso federale sembra una condizione necessaria.
- La crisi finanziaria, che sta mettendo in discussione la tenuta dell'euro, è la manifestazione più evidente del fatto che se non si procede al completamento dell'unione monetaria con la realizzazione dell'unificazione economica e fiscale, l'instabilità finanziaria europea impedirà i processi di riforma istituzionale degli stati in senso federale, e ciò nel breve-medio periodo può essere finanziariamente costosa.

Cos'è il federalismo fiscale

- Il federalismo fiscale significa cose diverse per persone diverse.
- Per gli **USA** è un *governo centrale con un budget elevato* (circa 20% del PIL), il cui ruolo macroeconomico è di effettuare spese e tasse anticicliche affinché gli Stati membri mantengano il pareggio di bilancio
 - dal punto di vista economico, il bilancio federale ammortizza automaticamente gli shock regionali attraverso un'azione discrezionale e una stabilizzazione dei trasferimenti agli Stati
 - dal punto di vista politico, incarna la solidarietà contribuendo a consolidare l'unione.

Cos'è il federalismo fiscale

- Per l'EU è diverso: il problema è che il bilancio europeo si aggira intorno all'1% del PIL (1/5 della spesa pubblica totale) => una soluzione potrebbe essere il *federalismo perequativo*, con l'obiettivo non di assorbire gli shock ma di ridurre gli scarti di reddito tra le regioni attraverso dei trasferimenti
 - ad esempio i fondi per lo sviluppo regionale (fondi strutturali) che sono allocati alle regioni più povere con l'obiettivo di incentivare la crescita
 - questi trasferimenti hanno accelerato la convergenza, se andati a buon fine (province spagnole) ma inefficaci se sono andati sprecati (Grecia)

Che fare in Europa

- L'Eurozona deve garantire una politica di solidarietà ai paesi in difficoltà perché questo crea e rafforza l'unione ...
- ... ma senza un bilancio federale o un aumento dei trasferimenti (principio fondamentale secondo cui i governi dell'EU non possono essere salvati dagli altri paesi membri)...
- ... allora serve una sorta di garanzia o di federalismo basato su garanzie.
- Un esempio: creazione del *fondo europeo anti-crisi*, European Financial Stability Facility (EFSF), attraverso cui è possibile fornire assistenza agli stati membri che attraversano una crisi finanziaria → è quello che ha spinto la BCE a lanciare il programma di acquisto degli assest → ciò ha generato dibattito

Federalismo fiscale e PF

- Concetto di federalismo fiscale è strettamente connesso agli obiettivi della politica di bilancio ...
- ... per questo è rilevante capire la distribuzione ottimale di questi obiettivi fra i diversi livelli di governo di uno stato federale.
- Tre questioni sulla finanza decentrata:
 - Quali funzioni la teoria economica attribuisce ai diversi livelli di governo in cui è articolato il settore pubblico
 - Qual è la dimensione ottimale dei diversi livelli di governo
 - Qual è il sistema di finanziamento ottimale: trasferimenti verticali e orizzontali o tassazione.

Funzioni dello Stato (modello di Musgrave)

- Obiettivi di una politica di bilancio per massimizzazione benessere dei cittadini e rimediare ai fallimenti del mercato.
- **Funzione redistributiva**: tra ricco e povero, tra generazioni diverse, dal sano al malato
- **Funzione di stabilizzazione**: il problema che affronta (il pieno impiego) è nazionale → la sua realizzazione è perseguita in modo più efficiente a livello centrale
- **Funzione allocativa**: presenta aspetti di grande interesse per i livelli inferiori di governo → quasi sempre i servizi pubblici hanno connotazioni locali molto spiccate → è negli aspetti allocativi che la teoria del federalismo fiscale ha più opportunità di offrire indicazioni di politica economica.

Funzione redistributiva

- Secondo questa impostazione un'economia di mercato, in assenza di intervento pubblico, darebbe origine a malfunzionamenti.
- Anche se un'economia dovesse operare in condizioni di piena occupazione e impiegasse le risorse nel modo più efficiente, non è detto che la distribuzione del reddito tra gli individui corrisponda a quanto la società desidera ...
- ... uno degli obiettivi di una politica di bilancio è di assicurare il raggiungimento della distribuzione del reddito socialmente desiderata.

Funzione di stabilizzazione

- Un sistema economico fondato unicamente sulle forze di mercato non necessariamente condurrebbe ad un elevato e stabile livello di produzione e di occupazione ... **Perché?**
- La domanda aggregata privata, da sola non conduce automaticamente alla piena occupazione e a prezzi stabili.
- Il secondo obiettivo di una politica pubblica è quello di attivare quegli strumenti di politica monetaria e fiscale allo scopo di stabilizzare il funzionamento del sistema economico su elevati livelli di produzione e di occupazione e con una stabilità ragionevole del livello dei prezzi.

Funzione allocativa

- In assenza dell'intervento pubblico vi può essere una non ottimale allocazione di risorse nella fornitura della combinazione desiderata di beni e servizi pubblici e privati.
- Ad esempio, un'industria inquinante può produrre più di quello che è accettabile dai cittadini che vi abitano vicini (consumo alcool, istruzione) ...
- ... e se al mercato non vengono posti limiti la quantità di inquinamento prodotta sarà maggiore di quella ottimale (esternalità).
- In questo caso sarà l'azione pubblica, sotto forma di imposte e sussidi, a indurre un comportamento efficiente.

Struttura federale

- La struttura federale può essere vista come un modello di distribuzione ottimale delle funzioni della politica di bilancio tra i diversi livelli di governo.
- Oates si è chiesto come possono essere distribuiti tra i diversi livelli di governo di una comunità politica gli obiettivi della politica di bilancio ...
- ... che costituiscono il punto di partenza per lo studio della finanza pubblica in un sistema federale.

Struttura federale

- Dal confronto tra le funzioni della politica di bilancio esercitate in un sistema fiscale completamente centralizzato con quelle di un settore pubblico molto decentrato ...
- ... si arriva alla conclusione che solo il settore pubblico di una struttura statale federale consente di ottimizzare le funzioni di stabilizzazione, distribuzione e allocazione delle risorse.
- In particolare, mentre le prime due funzioni sono gestite in modo ottimale solo centralmente, per quanto riguarda la politica di allocazione solo un sistema federale assicura l'obiettivo di politica efficiente.

Struttura federale

- L'analisi della politica di stabilizzazione porta a concludere che la sua gestione centralizzata rispetto ad una gestione decentralizzata sia più efficiente nel mantenere elevati livelli di produzione e occupazione.
- Infatti, se un governo locale fosse libero di stampare moneta per finanziare la spesa pubblica e sostenere il livello di attività economica, la leva monetaria sarebbe preferita a quella delle imposte, che graverebbe solo sui cittadini ...
- ... ma la conseguenza sarebbe un'elevata inflazione e un deficit strutturale della bilancia dei pagamenti (esperienza della maggior parte degli stati europei prima dell'entrata in vigore dell'euro).
- Viceversa, se il ricorso alla leva monetaria fosse precluso, l'impiego della leva fiscale, data l'elevata apertura agli scambi commerciali con le economie confinanti, porterebbe a riversare gran parte della spesa pubblica sulle economie confinanti.

Struttura federale

- Anche la *politica di redistribuzione* sarebbe gestita con estrema difficoltà in presenza di un settore pubblico decentralizzato.
- Ipotesi: una comunità locale intende perseguire l'obiettivo di una distribuzione dei redditi più equilibrata di quella che risulta dall'operare di sole forze di mercato ...
- ... perseguito attraverso l'introduzione di aliquote marginali di imposta crescenti sui redditi più elevati e redistribuzione delle maggiori entrate a favore dei redditi più bassi ...
- ... è probabile che si assista a un trasferimento della base imponibile nelle comunità confinanti che hanno una tassazione più favorevole.

Struttura federale

- La politica di allocazione delle risorse è più efficiente se gestita a livello decentralizzato.
- Per una determinata categoria di beni e servizi pubblici solo il governo centralizzato è in grado di fornire la quantità ottimale (esempio difesa) e di distribuire equamente il costo tra tutte le comunità che compongono lo stato.
- Però tutti i servizi pubblici non possono essere forniti dal solo livello centrale perché è probabile che non riesca a tenere conto della diverse preferenze dei cittadini circa la composizione ottimale della fornitura.
- In questo caso un sistema federale è in grado di fornire beni e servizi pubblici nella quantità e qualità desiderata dai residenti di una determinata comunità locale.

Significato economico

- Nel libro *Fiscal Federalism* Oates discute sul significato economico del federalismo e quindi su cosa si debba intendere per federalismo fiscale.
- Definizione classica di federalismo: " Un sistema di governo che prevede una divisione dei poteri tra autorità generale (federale) e regionali (o statali), ognuna delle quali, nella sua propria sfera, è coordinata con le altre e indipendente da esse".
- Partendo da questa definizione i sistemi autenticamente federali sarebbero sostanzialmente 4:
 - americano,
 - canadese,
 - svizzero
 - australiano.

Significato economico

- Secondo Oates però si tratterebbe di una prospettiva soprattutto giuridica che è troppo restrittiva nel caso di studi a carattere economico.
- Per un economista il problema principale è l'*allocazione delle risorse e la distribuzione del reddito* all'interno di un sistema economico...
- ... per cui il grado di decentramento del settore pubblico è importante solo in quanto fornisce il meccanismo attraverso cui i livelli di fornitura di certi beni e servizi pubblici si adeguano alle preferenze espresse dalla comunità locale.

Significato economico

- Un'altra definizione di federalismo (Oates): “ settore pubblico con livelli di governo centralizzati e decentralizzati in cui le scelte fatte ad ogni livello, riguardo la fornitura di servizi pubblici, sono determinate dalla domanda dei residenti”.
- Dal punto di vista economico ciò che conta è che le decisioni su specifici servizi pubblici di una particolare giurisdizione riflettano gli interessi della comunità dei cittadini di quella giurisdizione.
- In base a questa definizione il numero di sistemi politici che si possono definire federali aumenta.

Significato economico

- Oates riconosce il ruolo significativo della Costituzione sul concetto economico di federalismo fiscale ...
- ... ma nella sua definizione, circa la struttura istituzionale che deve presiedere all'adozione di decisioni sulla fornitura di servizi pubblici ai diversi livelli di governo, privilegia il lato della domanda.
- La stessa autonomia decisionale, affinché un sistema politico si possa definire federale, deve prendere in considerazione anche l'autonomia (costituzionalmente tutelata) dal punto di vista dell'offerta ...
- ... e quindi includere il potere di decidere il livello di imposizione fiscale necessario a finanziare la fornitura dei servizi pubblici nella quantità e nella qualità richiesta dalla comunità .
- Quindi:
 - Federalismo: sistema di governo federale
 - Fiscale: riferito alle risorse finanziarie, non solo entrate ma anche spese.

Osservazioni

- Nodo problematico che sottende ogni discussione sul federalismo:
- I fautori del decentramento danno un forte peso a due valori:
 - responsabilizzazione delle amministrazioni locali
 - rispetto delle diversità delle preferenze dei cittadini dei governi locali.
- I sostenitori di soluzioni accentrate sono preoccupati di:
 - mantenere condizioni di uguaglianza nell'offerta dei servizi pubblici
 - e quindi punta alla realizzazione di obiettivi di equità (politiche redistributive) e di stabilizzazione (PM e PF).

Modelli fondamentali del rapporto

- *Modello centralista*: agli enti decentrati è lasciato il minore numero possibile di funzioni, definite dall'organo legislativo centrale ed esercitate con una stretta sorveglianza
- *Modello regionale*: (in Italia pre riforma 2001) prevede un maggiore trasferimento di funzioni e un parziale autonomia fiscale, senza la potestà di istituire nuovi tributi.
- *Modello federale*: prevede Stati autonomi con piena potestà tributaria, che si uniscono per realizzare obiettivi comuni attribuendoli a un potere federale centrale. I livelli di governo sono molteplici

Francia: autonomie a sovranità limitata

- Autonomia finanziaria ma sul fisco sovranità limitata
- Dal 2004 forte impulso al processo di decentramento avviato negli anni 80, modello di federalismo si avvicina a quello italiano
- Le collettività territoriali (comuni, dipartimenti, regioni) non hanno il potere di decidere l'istituzione, la modifica o la soppressione di un tributo locale – prerogativa riservata alla statoma possono stabilirne l'importo o l'aliquota entro limiti stabiliti dalla legge.
- La fiscalità locale si basa su un sistema di imposte dirette (75% gettito dei bilanci) e indirette ...
- ... con meccanismi di perequazione, attraverso fondi ad hoc, per ridurre le disuguaglianze territoriali.

Francia: autonomie a sovranità limitata

- **Imposte dirette**: mix di imposte sugli immobili e sulle imprese
 - tasse fondiari sui terreni e tassa di abitazione (proprietario o inquilino)
 - contributo dovuto dalle persone fisiche e dalle società su locali e terreni utilizzati per l'esercizio dell'attività
 - contributo sul valore aggiunto pari al 1.5% sulla differenza tra la cifra d'affari realizzata e gli acquisti di beni + gli oneri deducibili
 - imposte specifiche per le imprese: settori energia, trasporti, comunicazioni
 - tassazione superfici commerciali
 - Tassa rifiuti, sui marciapiedi e il canone comunale e dipartimentale per le miniere

Francia: autonomie a sovranità limitata

- **Imposte indirette** :
 - sono incassate dai comuni, dipartimenti e regioni
 - vanno dalla tassazione delle immatricolazioni e delle patenti di guida a quella sull'elettricità.
- I **trasferimenti** dello stato alle collettività territoriali marciavano invece su doppio binario:
 - dotazione per funzionamento enti
 - sovvenzioni per spese di realizzazione infrastrutture locali.

Germania: modello cooperativo

- Sistema tributario su tre livelli → le competenze legislative in materia fiscale sono suddivise tra:
 - Federazione,
 - Lander
 - Comuni
- Però è un modello “cooperativo” perché prevede una distribuzione orizzontale dei compiti tra stato e periferia.
- Il principio di base è la connessione tra oneri finanziari e funzioni amministrative ...
- ... cioè ciascun livello di governo deve sostenere separatamente le spese derivanti dall’assolvimento dei propri compiti ...
- ... proprio per questo la distribuzione del gettito fiscale avviene con regole diverse da quelle che regolano i poteri amministrativi.

Germania: modello cooperativo

- A garanzia dell'autonomia finanziaria dei Lander si prevede che gli introiti di determinate imposte vengano attribuiti alla Federazione o ai Lander o a entrambi i livelli di governo.
- Allo Stato vanno interamente:
 - i monopoli,
 - i dazi doganali
 - le imposte sui trasferimenti di capitale, sulle assicurazioni,
 - le imposte straordinarie sul patrimonio,
 - le addizionali sui redditi delle persone fisiche e delle società
 - le imposte dovute nel quadro delle norme UE.

Germania: modello cooperativo

- Per i Lander funziona un doppio criterio.
- Tributi propri che sono: imposte sul patrimonio, sulle successioni, sulla birra e sulle sale da gioco.
- A questo regime separato si affianca quello collegato → le entrate delle tre principali imposte (sul reddito delle persone fisiche, delle persone giuridiche e sul giro d'affari (= IVA), viene suddiviso tra Stato e regioni.
- La distribuzione del gettito dell'imposta sul reddito segue il *principio dell'origine locale* dei tributi in base al quale la quota spettante ai Lander è parametrata sulla misura del tributo riscosso sul proprio territorio,

Germania: modello cooperativo

- Mentre la devoluzione del gettito Iva è lo strumento di perequazione tra le diverse aree del paese: il 75% è assegnato tenendo conto della popolazione e il 25% va ai territori con un reddito pro capite inferiore al 92% della media.
- I comuni ricevono:
 - una parte dell'Ipref , in base al principio della capacità contributiva degli abitanti
 - tributi propri.
- Asse portante di questo sistema sono l'imposta sull'attività industriale e commerciale e l'imposta fondiaria di cui possono liberamente determinare le aliquote.

Spagna: principio di corresponsabilità

- L'ordinamento è organizzato in comuni, province e Comunità autonome.
- Dagli anni '90 sono state avviate le riforme fiscali ispirate al federalismo fiscale ma è nel 2009 che c'è stata la riforma del sistema di finanziamento delle 15 Comunità autonome ...
- ... che ha ampliato l'autonomia degli enti territoriali modificando le norme tributarie in vigore.
- La riforma ha introdotto i principi di:
 - corresponsabilità fiscale con lo Stato
 - garanzia di un livello base equivalente nel finanziamento dei servizi pubblici essenziali.

Spagna: principio di corresponsabilità

- I principi introdotti vengono realizzati:
- da una parte, con l'istituzione di un fondo di garanzia che assicura a ogni Comunità le stesse risorse per abitante con riferimento ai servizi fondamentali (istruzione, sanità e assistenza);
- dall'altra, con un aumento della quota di tributi statali ceduti dal centro alla periferia a fronte di un aumento delle competenze:
 - Irpef dal 33% al 50%,
 - Iva dal 35% al 50%
 - accise dal 40% al 58%.

Spagna: principio di corresponsabilità

- Alle regioni è stato anche ceduto interamente il gettito di alcune imposte come quelle: sul patrimonio, sulle successioni, sui trasferimenti patrimoniali, sull'elettricità.
- Per i meccanismi perequativi, volti a garantire l'uguaglianza tra i cittadini e favorire l'equilibrio economico e territoriale, sono stati istituiti due Fondi:
- uno di competitività destinato a ridurre le differenze di risorse pro capite
- uno di cooperazione finalizzato a equilibrare e armonizzare lo sviluppo regionale.

Svizzera:federalismo puro

- La Svizzera, come sancito dalla Costituzione, è una confederazione di Stati.
- È articolata in tre diversi livelli di governo: Confederazione, Cantoni e Comuni.
- I Cantoni sono dei veri e propri Stati indipendenti e sovrani.
- Il sistema fiscale fornisce la possibilità ai tre livelli di governo di accedere direttamente alle diverse fonti di gettito e di trovare le risorse necessarie a coprire i costi relativi alle funzioni che svolgono.

Svizzera:federalismo puro

- La piena realizzazione dell'autonomia e della sovranità fiscale prevede il rispetto di alcune condizioni ...
- ... è necessario adottare un'imposizione fiscale basata sul principio della capacità contributiva.
- La fonte più importante di entrate tributarie per la Confederazione è la tassazione indiretta sui consumi e sulle spese.
- La fonte più importante di entrate tributarie per i Cantoni e i Comuni è data dalle imposte dirette sui redditi individuali, sulla ricchezza e sul profitto delle imprese.

Svizzera:federalismo puro

- I Cantoni:
 - gestiscono in piena indipendenza le proprie risorse finanziarie
 - sono dotati di un autonomo potere di tassazione
 - godono di un incontrovertibile controllo sui propri bilanci.
- I Comuni:
 - hanno un'autonomia finanziaria profondamente diversificata poiché è disciplinata dalla costituzione del Cantone di appartenenza, che varia molto da un Cantone all'altro
 - a differenza di altri paesi, assumono competenze inerenti settori di cruciale importanza che normalmente sono affidati allo Stato centrale