

Neglette ma essenziali: le imposte dei governi sub-nazionali. Una rassegna internazionale

GIORGIO BROSIO

Introduzione

L'autonomia tributaria dei governi sub-nazionali – regioni ed enti locali – era considerata fino a pochi anni fa un tema minore, se non proprio superato, non solo in Italia. Esso sta ritornando di forte attualità per i governi e per gli studiosi in considerazione di almeno due elementi. Il primo è il risanamento dei conti del settore pubblico. L'esperienza recente ha messo in mostra che la centralizzazione delle imposte e quindi la separazione delle decisioni di spesa da quelle di entrata per le regioni e gli enti locali provoca, contrariamente a quanto la semplice intuizione potrebbe suggerire, disavanzo. Il Tesoro non è in grado di opporsi alle richieste di finanziamento degli enti locali che costituiscono una lobby potentissima, o comunque deve intervenire alla fine a sanare debiti e disavanzo, di cui non è in grado di controllare la formazione. Dal canto loro, i governi sub-nazionali non hanno, se privi di imposte di cui sono responsabili, stimoli al risparmio e all'efficienza.

Il secondo elemento è una domanda crescente a livello locale di un maggior potere di determinare il "proprio destino", cioè di influire sullo sviluppo locale e di svolgere politiche che si ritengono più adeguate alle situazioni locali e alle preferenze dei cittadini. Le spinte all'autonomia, alla regionalizzazione, al federalismo che si osservano in buona parte del mondo non sono solo espressione di rivalità etniche, di gretti egoismi, di particolarismi arcaici, ma hanno anche una connotazione positiva di questo tipo.

□ Università degli Studi di Torino, Dipartimento di economia, Torino.

In ogni caso, il problema di assicurare fonti di finanziamento di natura fiscale e tariffaria agli enti sub-nazionali è comune ai paesi sviluppati, a quelli in via di sviluppo e a quelli dell'Est impegnati nella transizione dal Piano al mercato.

Di quelli sviluppati ho detto brevemente. L'importanza del problema per i paesi sottosviluppati diventa evidente quando solo si pensi alla crescita urbana, alle metropoli assediate da *bidonvilles*, prive dei servizi essenziali, ma che sono comunque i motori dello sviluppo.¹

Ancora più interessante è il tema delle imposte locali nei paesi dell'Est.² In questi paesi, le imposte gravavano ai tempi del Piano quasi esclusivamente sulle imprese, sovente di proprietà locale. Il processo di transizione al mercato ha prosciugato la capacità delle imprese di pagare le imposte. Inoltre, nel caos politico, enti locali e repubbliche varie non vogliono più versare al centro le imposte che hanno incassato. È necessaria dunque una riforma completa del sistema fiscale e dei rapporti finanziari intergovernativi, cioè un nuovo sistema di federalismo fiscale.

Questo articolo offre una rassegna, aggiornata, degli strumenti fiscali disponibili per il finanziamento dei governi sub-nazionali, basato essenzialmente sulle esperienze in materia maturate nei paesi industrializzati; qualche riferimento è fatto anche ai paesi sottosviluppati e a quelli dell'Est.

I pro e i contro della tassazione locale

Il vantaggio fondamentale di un sistema di tassazione locale consiste nel rafforzamento dell'autonomia locale e della responsabilità nelle scelte da parte dei governi. A loro volta, maggiore autonomia e responsabilità significano un aumento della capacità dei cittadini di influire sulle scelte concernenti la qualità e quantità dei servizi locali e l'entità delle imposte da prelevare per il loro finanziamento. La spiegazione è ovvia: dato che le imposte locali rendono più immediata la percezione dei costi dei servizi è più difficile in queste condizioni fornire servizi non desiderati, o di qualità insufficiente. Ovviamente,

¹ Per una presentazione aggiornata di questi problemi si può utilmente consultare Bird (1992), specialmente la parte IV.

² Per una presentazione rinvio a Kopitz and Mihaljek (1993).

le imposte locali devono avere una caratteristica fondamentale per essere tali: il peso che esse addossano ai cittadini, e quindi le aliquote e/o le caratteristiche della base imponibile, devono essere fissate a livello locale.

A dispetto di questi vantaggi, molto ampi ma di non immediata percezione, il finanziamento degli enti sub-nazionali tramite imposte è diventato nei decenni recenti sempre più difficile. Vi sono parecchie spiegazioni a ciò. In primo luogo, il fabbisogno finanziario degli enti locali è aumentato in genere in maniera più rapida di quello dei governi centrali. Basta pensare ai problemi delle città per rendersene conto: la domanda di servizi è enormemente aumentata e il costo di fornitura della maggior parte di essi anche, per effetto soprattutto delle diseconomie di congestione.

Una classificazione delle imposte locali a seconda del grado di autonomia che esse conferiscono ai governi locali

1. *Imposte proprie.* La base imponibile di queste imposte e la struttura delle aliquote sono sotto il controllo locale. In altre parole, gli enti locali sono interamente responsabili del carico fiscale che addossano ai propri cittadini.
2. *Imposte in sovrapposizione.* La base è determinata a livello nazionale (o congiuntamente a livello nazionale e locale), ma le aliquote sono determinate localmente, e possono essere riferite o alla base imponibile (sovraimposte) o al gettito (addizionali).
3. *Imposte in compartecipazione.* La base e le aliquote sono decise a livello nazionale. Non vi è dunque alcun modo di controllare localmente il carico dell'imposta. I governi locali possono tuttavia contrattare con quello nazionale la percentuale di gettito complessivo a loro distribuita. Inoltre, essi possono influire con l'insieme delle loro politiche sullo sviluppo della base di queste imposte.

La seconda ragione di difficoltà sta nell'accresciuta mobilità delle persone e delle cose. Un'elevata mobilità produce due effetti sulle imposte locali. Il primo è l'"esportazione delle imposte". Si ha esportazione quando un ente locale è in grado di trasferire l'onere di una sua imposta sui cittadini di altre giurisdizioni. Ad esempio, se l'imposta sulla produzione di benzina fosse amministrata dagli enti locali, i comuni sede delle raffinerie incasserebbero l'imposta, che di

fatto è pagata dai consumatori che risiedono in stragrande maggioranza in comuni diversi. L'esportazione delle imposte è non solo ingiusta, ma anche inefficiente. Infatti i governi locali tenderebbero ad aumentare eccessivamente le imposte, se il loro onere potesse essere esportato in altre aree.

Il secondo effetto è la "competizione fiscale". I cittadini possono reagire a un aumento delle imposte locali spostando la propria residenza (vera o fittizia) in un'altra giurisdizione. A loro volta, i governi locali possono utilizzare le riduzioni d'imposta per attrarre cittadini ricchi e imprese da altre giurisdizioni. La concorrenza fiscale non è di per sé un male. Non lo è certamente dal punto di vista dei cittadini. Può però mettere in difficoltà i governi locali, per i quali comunque essa è un gioco a somma zero, nel senso che ciò che è guadagnato da uno di essi è necessariamente perso da un altro.

L'effetto congiunto dell'esportazione delle imposte e della concorrenza fiscale è la riduzione del numero di imposte amministrabili, senza grossi problemi e senza troppi conflitti, a livello locale. Questi due problemi classici sono stati aggravati dalle diseguaglianze geografiche nello sviluppo economico, che ha aumentato le disparità nelle basi imponibili potenziali e quindi nella capacità degli enti locali di finanziare le spese. Per fare un altro esempio, se gli enti locali si finanziassero solo con l'IRPEF, le differenze di capacità finanziaria fra i comuni ricchi e quelli poveri diverrebbero macroscopiche. Per mantenere uno stesso livello di servizi pubblici, il comune di Reggio Calabria dovrebbe imporre aliquote IRPEF enormemente più elevate di quello di Parma, a meno ovviamente di raggiungere un livello di efficienza nella spesa incomparabilmente maggiore. È questo un esempio di quella che si chiama un'offesa al criterio dell'equità orizzontale.

Infine, alcuni esperti ritengono³ che l'amministrazione delle imposte sia al tempo stesso più difficile e più costosa quando svolta ai livelli decentrati di governo. La realtà, però, non si accorda sempre con queste tesi. Vi sono cioè molti esempi in cui gli enti locali ottengono risultati migliori di quelli centrali. Occorre comunque riconoscere che talune imposte, specie quelle ad ampia base imponibile, sono chiaramente meglio amministrabili a livello nazionale. Comunque, la contro-argomentazione più importante è diversa: una

³ Questa è stata in realtà per qualche tempo un'opinione assai diffusa: vedi Groenewegen (1990).

imposta può essere locale anche se l'amministrazione deve essere lasciata al centro (come avviene ad esempio in Francia con ottimi risultati). Basta infatti che gli enti locali siano in grado di determinare il peso da addossare ai contribuenti, ad esempio fissando le aliquote. In molti paesi, come vedremo, l'amministrazione e la riscossione delle imposte locali sono lasciate al centro, senza che questo provochi problemi.

I problemi ora richiamati hanno certo avuto un forte impatto sul sistema di finanziamento degli enti locali. In quest'ultimo dopoguerra, soprattutto, vi è stata una tendenza – portata al parossismo in Italia con la riforma fiscale del 1971, che ha centralizzato tutte le imposte – a sostituire le imposte locali con trasferimenti dagli enti superiori di governo. In qualche caso è peraltro stato aumentato il ruolo svolto dalle entrate non tributarie, essenzialmente dalle tariffe e dai prezzi pubblici, ciò che ha compensato, almeno parzialmente, la riduzione di autonomia e di responsabilità provocata dalla centralizzazione delle imposte.

Negli anni più recenti è possibile però assistere a una revisione della tendenza centralizzatrice. La necessità di risanare il disavanzo del settore pubblico ha suggerito nuove fonti di entrata (o la rivitalizzazione di alcune fonti già esistenti) per i governi locali che li rendessero meno dipendenti dal centro. In Italia, il sistema di finanza locale si sta lentamente avvicinando alla struttura – basata, fra l'altro, sulla presenza di un'imposta patrimoniale – che era stata formulata nei lavori preparatori per la riforma tributaria e poi abbandonata nella versione finale della legge di riforma. Inoltre, le considerazioni di efficienza sono diventate più impellenti nel processo di ristrutturazione della finanza pubblica. Paradossalmente, ma non tanto, la centralizzazione delle imposte locali, che doveva servire a controllare la spesa, ha finito per facilitare la sua espansione, mentre la riattribuzione dell'autonomia fiscale è oggi determinata soprattutto dall'obiettivo del contenimento della spesa.

Un'ultima osservazione. Quasi tutti i problemi per l'imposizione locale qui menzionati tendono a diminuire in intensità con l'aumento delle dimensioni geografiche degli enti sub-nazionali. Ad esempio, essi diventano meno acuti quando si passa dalla dimensione comunale a quella regionale (o degli stati nei sistemi federali). In effetti, alcuni paesi europei, come la Gran Bretagna e il Belgio, hanno proceduto negli ultimi due decenni a una fusione generalizzata degli enti locali, dando luogo a unità di dimensioni adeguate ad affrontare anche i problemi del finanziamento.

La teoria della tassazione locale: il problema dell'attribuzione delle imposte

Parecchi tentativi sono stati fatti per definire criteri capaci di risolvere il problema dell'attribuzione delle imposte ai vari livelli di governo. Musgrave (1983) ha formulato l'impostazione più convincente. Utilizzando i normali criteri di equità e di efficienza egli ha suggerito i parametri seguenti:

a) alla responsabilità del governo centrale vanno lasciate le imposte collegate alle manovre di stabilizzazione dell'economia;

b) anche le imposte dotate di un elevato potenziale redistributivo vanno lasciate alla competenza del centro;

c) le imposte su beni e fattori dotati di forte mobilità sono di competenza centrale, mentre possono essere lasciate alla competenza dei governi locali quelle su fattori immobili (o scarsamente mobili);

d) le imposte basate sul criterio del beneficio, e più in generale le tariffe e i prezzi pubblici, possono essere amministrare a tutti i livelli di governo; è chiaro però che quelli locali sono particolarmente adatti a questo tipo di prelievo, che permette di catturare i benefici dei servizi locali.

È possibile tradurre questi criteri generali in raccomandazioni più specifiche:

– l'imposta personale sul reddito e quella sui profitti delle società sono adatte all'amministrazione da parte del governo centrale: la prima per i motivi di stabilizzazione e di redistribuzione prima citati, la seconda soprattutto per scoraggiare una mobilità dei fattori dettata unicamente da differenziali d'imposizione;

– le imposte sulla produzione e sul consumo a larga base imponibile, quali soprattutto le imposte generali sulle vendite, devono essere trattate differentemente a seconda della fase produttiva a cui sono applicate. Per essere più precisi, le imposte pagate alla fase della produzione dovrebbero essere assegnate al livello più elevato di governo, proprio per evitare il problema dell'esportazione; l'applicazione ai livelli sub-nazionali si raccomanda solo nel caso in cui questi abbiano dimensioni geografiche molto ampie (come nel caso delle Province canadesi o degli Stati degli Stati Uniti); le imposte applicate alla fase terminale del processo di produzione/distribuzione come le

imposte sulle vendite al dettaglio (caso, ad esempio, dell'IVA all'ultimo stadio) possono essere date in amministrazione agli enti locali – come avviene negli Stati Uniti con le *sales taxes* – a meno che questi siano eccessivamente frazionati;

– le imposte specifiche, sia di consumo sia di produzione, vanno attribuite al governo centrale nel caso dei beni manifatturati (soggetti a un'elevatissima mobilità); possono essere attribuite ai governi locali nel caso dei servizi, dato che è logico presumere per questi una mobilità assai più ridotta;

– le imposte sulla terra e sugli immobili sono le più adatte per i livelli inferiori di governo, specialmente nel caso di proprietà a uso residenziale, dato che per esse i problemi associati alla mobilità sono minori (cioè, i passaggi di proprietà dettati da differenziali di aliquote hanno una frequenza minore che nel caso della proprietà per usi industriali e commerciali). Inoltre, la proprietà industriale e commerciale è più soggetta al fenomeno dell'esportazione; le banche, ad esempio, esercitano la loro attività ben oltre i confini del comune in cui hanno la sede centrale e sarebbero dunque tassate con questa imposta;

– si raccomanda infine un ampio uso delle tariffe e dei prezzi pubblici, non solo per i classici servizi a rete forniti dagli enti locali (acqua, trasporti, raccolta rifiuti, ecc.) ma anche per un'ampia gamma di servizi sociali, culturali, scolastici a domanda individuale (soprattutto se i problemi connessi alla distribuzione dei redditi sono risolti con altri strumenti più generali).

I fatti: la struttura dei sistemi di tassazione locale

a) I paesi industrializzati

I paesi industrializzati sono caratterizzati dall'assenza di un unico modello per l'imposizione locale.⁴ Questo, soprattutto, perché la struttura dell'imposizione locale è determinata da quella dell'intero sistema tributario e le differenze sono a questo livello tuttora molto

⁴ Cfr. al riguardo Brosio and Pola (1989) e Owen (1992).

ampie, nonostante il processo di armonizzazione realizzato nei decenni più recenti. Ad esempio, un sistema tributario nazionale caratterizzato dalla presenza dominante dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, come è il caso dei paesi scandinavi, è probabile utilizzi questa imposta per il finanziamento di tutti i livelli di governo in misura più intensa di un sistema che riserva invece a questa imposta un ruolo più marginale.

In realtà, si possono individuare tre mode, o tre sistemi prevalenti (vedi tabella 1).

Un primo gruppo di paesi deriva più di due terzi del proprio gettito fiscale locale dalle imposte sul reddito, sia sugli individui che sulle imprese. Questo è il caso dei paesi scandinavi, cui si aggiungono Svizzera, Belgio e Germania. Anche il Giappone è prossimo ormai a questo gruppo, dato che la percentuale di gettito fornita dall'imposta personale sul reddito si avvicina alla cifra citata. Il secondo gruppo di paesi, composto dal Regno Unito e dalle sue antiche colonie, vede invece la prevalenza nel finanziamento locale delle imposte sulla proprietà immobiliare. In Nuova Zelanda e Irlanda (dove peraltro vi sono state alcune vicissitudini, come vedremo) queste imposte forniscono tuttora l'intero gettito tributario locale. I sistemi tributari locali dei paesi che fanno parte del terzo gruppo si caratterizzano, invece, per l'assenza di un'imposta predominante; essi utilizzano un largo ventaglio di strumenti tributari per risolvere il problema del finanziamento delle spese locali. In nessun paese le imposte sul consumo svolgono un ruolo determinante, ma nella maggior parte dei sistemi federali le imposte sul consumo di tipo generale (in particolare, l'imposta sul valore aggiunto e le imposte sulle vendite) sono un'importante fonte di gettito per i governi degli stati (cioè di giurisdizioni sufficientemente ampie da superare i problemi della mobilità). È questo in effetti il caso degli Stati Uniti e del Canada.

La struttura ora descritta presenta solo alcune somiglianze parziali con i dettami della teoria, soprattutto per quanto concerne l'importanza assunta dalle imposte sul reddito e sui profitti. A uno sguardo più attento, però, il divario fra teoria e pratica diventa più ristretto. In primo luogo, perché in parecchi paesi in cui le imposte sul reddito svolgono un ruolo quantitativo importante per i governi sub-nazionali - è il caso di Austria, Danimarca, Germania e Spagna - queste stesse imposte sono incassate in virtù di un sistema di compartecipazione fra i diversi livelli di governo (che in qualche caso, come in Germania, è definito a livello costituzionale). Con questo sistema ai

governi statali e locali viene automaticamente attribuita una percentuale fissa del gettito nazionale di queste imposte. (Il sistema di compartecipazione vigente in Germania e in Belgio è schematicamente illustrato nel riquadro che segue.) La divisione del gettito fra i singoli enti beneficiari è effettuata normalmente secondo la ripartizione della base imponibile fra gli stessi (cosa che attenua i problemi posti dalla progressività delle aliquote e dal fatto che sovente uno stesso contribuente, che ha cespiti situati in regioni diverse, paga tutta l'imposta a favore della sola giurisdizione in cui effettua la dichiarazione). Il sistema della compartecipazione significa che i governi statali e locali non hanno alcuna autonomia nell'amministrazione dell'imposta, la quale diventa dal loro punto di vista del tutto simile a un trasferimento generale, commisurato a una percentuale della base imponibile di queste imposte.

In secondo luogo, nella maggior parte dei paesi non interessati dai sistemi di compartecipazione vige una sola aliquota, proporzionale. (L'unica eccezione è la Svizzera.) Questa aliquota varia fra le diverse giurisdizioni, ma entro limiti prefissati. La proporzionalità dell'aliquota permette di ridurre il potenziale di concorrenza fra le giurisdizioni locali e le disparità di capacità di gettito fra quelle povere e quelle ricche. Infine (e di nuovo con la rilevante eccezione della Svizzera), il reddito imponibile viene determinato tramite regole uniformi applicate all'intero paese.

Chiaramente il maggior vantaggio delle imposte sul reddito è rappresentato, dal punto di vista dei governi sub-nazionali beneficiari, dalla vastità della base imponibile e dalla sua dinamica. Lo svantaggio deriva invece dall'elevata ciclicità del gettito (attutita peraltro dalla proporzionalità dell'aliquota) e, per quanto concerne i rapporti di trattamento fra i singoli enti, dalla disparità nel gettito incassato dalle varie giurisdizioni.

Le imposte sulla proprietà immobiliare vengono al secondo posto nella classifica di importanza delle fonti di gettito fiscale per i governi locali. Come abbiamo visto, vi sono parecchi buoni motivi che spiegano l'importanza del loro ruolo. Quantunque le imposte sulla proprietà immobiliare siano prevalentemente locali, i governi sub-nazionali non hanno completa discrezionalità in materia. I governi centrali tendono infatti a intervenire nella specificazione delle procedure di accertamento (o direttamente nell'accertamento) e a porre limiti sulle aliquote applicabili.

GETTITO DELLE PRINCIPALI IMPOSTE DEGLI STATI E LOCALI IN PERCENTUALE DELLE ENTRATE FISCALI DEGLI STATI E LOCALI
1955-1975-1990

	Imposte sul reddito e sui profitti		Imposte sulla proprietà		Imposte generali sul consumo		Imposte specifiche		Altre imposte				
	1955	1975	1990	1955	1975	1990	1955	1975	1990	1955	1975	1990	
SISTEMI FEDERALI													
Australia	S	43,5	26,6	30,6									
	L	98,3	100,0	99,8			24,1	16,1	14,1	32,4	57,3	55,3	
							1,7	0,0	0,2				
Austria	S	46,8	44,2	47,8	1,3	1,8	0,9	37,4	33,9	36,2	9,6	13,5	6,2
	L	47,7	38,9	40,4	16,2	11,2	8,9	13,0	19,7	21,6	9,0	14,1	10,4
Canada	S	6,9	43,6	51,1	8,0	2,3	4,3	12,3	19,6	20,6	38,1	16,8	14,4
	L				88,2	88,5	84,5			0,2		0,1	
Germania	S	76,9	62,8	59,5	8,8	6,2	7,2	21,8	27,0		7,2	2,8	2,0
	L	50,3	69,4	80,3	26,8	20,3	18,6				5,1	0,4	0,4
Swizzera	S	65,7	77,7	76,6	19,6	14,3	16,4				4,9	1,5	1,3
	L	80,9	86,5	86,4	17,7	13,2	13,2				1,2	0,2	0,3
Stati Uniti	S	15,5	31,6	39,2	6,2	9,2	10,6	22,3	30,8	33,1	37,4	23,6	15,9
	L	1,2	4,3	5,7	88,2	52,5	49,9	3,8	7,1	10,7	2,9	3,6	4,6
STATI UNITARI													
Belgio	L	82,7	72,9	90,4				17,3			10,0	27,1	9,6
Danimarca	L	73,9	86,4	92,6	25,1	13,2	7,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1
Francia	L	n.d.	23,0	13,2	n.d.	23,1	35,3	n.d.	0,0	0,0	n.d.	4,8	4,9
	L				100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Giappone	L	25,6	54,8	63,7	30,9	24,9	23,0	0,0	0,0	0,0	18,0	15,1	8,3
Italia	L	38,4	0,0	0,0	20,4	17,5	0,0	0,0	0,0	0,0	41,1	0,0	14,5
Olanda	L	0,0	15,4	0,0	56,8	54,2	73,2	0,0	0,0	0,0	18,4	2,7	1,2
N. Zelanda	L	0,0	0,0	0,0	100,0	89,1	93,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,7	1,4
Norvegia	L	75,2	91,9	87,7	6,7	5,2	8,6	0,0	0,0	0,0	10,7	0,0	0,0
Spagna	L	n.d.	57,3	17,5	n.d.	8,5	41,1	n.d.	31,0	12,0	n.d.	3,2	15,0
Svezia	L	99,1	99,6	99,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
Regno Unito	L	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	26,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
media semplice		35,8	40,0	39,7	39,2	32,6	31,4	4,8	6,8	6,7	10,4	5,2	4,8

Fonte: Elaborazioni su dati OECD, *Revenue Statistics*, Parigi, anni vari.

Due esempi di di sistemi di compartecipazione: uno "classico", la Germania, uno "nuovo", il Belgio

	Quote in % del gettito attribuite a:		
	Governo federale	Governi statali	Governi locali
	Germania		
Imposta sul reddito delle persone fisiche	42,5	42,5	15
Imposta sui redditi da capitale	50	50	-
Imposta sul reddito delle società	50	50	-
Imposta sul valore aggiunto	65	35	-
	Belgio		
Imposta sul reddito delle persone fisiche	67,2	32,8	-
Imposta sul valore aggiunto	30,6	69,4	-
Imposta sulle vendite immobiliari	58,6	41,4	-

Ad esempio, solo in Svezia e nel Regno Unito (quantunque non nell'ultimo periodo in cui questa imposta - i *rates* - è stata applicata) non vi è limite all'aliquota, come pure negli Stati Uniti. A proposito di questo ultimo paese va fatta un'importante osservazione: essendo gli Stati Uniti un sistema federale, la costituzione delega interamente agli Stati le decisioni politiche concernenti le imposte degli enti locali sulle quali il governo centrale non ha alcuna facoltà di intervento.

I governi centrali intervengono anche direttamente nell'amministrazione delle imposte, come si è accennato, a causa delle strette connessioni esistenti fra le imposte sulla proprietà e altre importanti imposte, quali quelle di successione, le imposte sul reddito e sui trasferimenti di immobili.

La quota di gettito complessivo fornita ai governi locali dalle imposte sulla proprietà immobiliare è leggermente diminuita nel periodo considerato, anche se non si tratta con ogni probabilità di una tendenza definitiva. In effetti, vi sono stati movimenti di segno opposto nella popolarità di questa imposta come strumento di finanziamento locale.

Alcuni paesi hanno preso negli anni recenti una drastica decisione in materia di imposte locali immobiliari e cioè che esse devono essere eliminate o ridotte.

Le quattro principali versioni dell'imposta sulla proprietà immobiliare

1. Sul valore capitalizzato della rendita annuale della proprietà. In questo sistema la base è definita, nel caso di immobile occupato dal proprietario, in relazione all'affitto figurativo. Vi sono ovviamente grosse differenze rispetto al valore di mercato per effetto: a) delle detrazioni legali ammesse; b) della regolamentazione degli affitti e c) delle difficoltà di accertamento.

Le aliquote sono normalmente uniche, cioè proporzionali; nei paesi sottosviluppati sono però applicate di frequente aliquote progressive. Esempi di imposte applicate con questa base erano i *rates* britannici e sono tuttora i tributi analoghi in uso nelle ex colonie inglesi.

2. Sul valore capitale della terra e dei miglioramenti apportativi. La base è accertata dagli uffici fiscali, che dovrebbero tener conto dei prezzi di mercato. Le differenze sono però notevoli per effetto delle difficoltà di accertamento e delle revisioni a scadenza piuttosto lunga. Le aliquote sono normalmente proporzionali. L'amministrazione di questa imposta presenta maggiori difficoltà della prima, per il riferimento diretto al valore capitale. Questo spiega perché frequentemente nell'amministrazione di questa imposta siano impegnati direttamente i governi centrali. Un caso classico è quello della Francia: l'imposta fondiaria è amministrata *in toto* dal ministero delle finanze che provvede al versamento agli enti locali, che hanno "solo" il potere - peraltro fondamentale - di determinare l'aliquota. Praticamente analoga è l'ICI italiana, al cui gettito però partecipa, almeno temporaneamente, anche lo stato.

3. Sul valore del suolo. Si tratta di una versione speciale dell'imposta precedente, dato che appunto sono tassati solo il terreno e non i miglioramenti. La principale attrattiva di questa imposta è rappresentata dalla potenziale incentivazione a un utilizzo efficiente dei suoli. In effetti, poiché solo il terreno è tassato, il proprietario non ha nessun disincentivo a utilizzarlo nella maniera più redditizia. Questa imposta è applicata in parecchi paesi in via di sviluppo, ad esempio in Kenia e in Giamaica, e in talune aree dell'Australia e del Sud Africa. Essa presenta due svantaggi principali. Il primo è quello solito delle difficoltà di accertamento connesse in questo caso con la scarsità di terreni nudi posti in vendita, il che obbliga gli accertatori a valutare prima il valore complessivo della proprietà e poi a effettuare la deduzione delle costruzioni e di ogni altro miglioramento. Il secondo svantaggio è dovuto alla ristrettezza della base, derivante a sua volta dal fatto che solo il valore della terra è tassato.

4. Sui guadagni di capitale della proprietà. L'incremento di valore può essere tassato sia al momento della realizzazione tramite la vendita, oppure in rapporto alla sua maturazione. La prima opzione è più adatta per i contribuenti/individui. Ovviamente, anche in questo caso la base imponibile non è molto ampia; per contro, i problemi di amministrazione sono meno gravi, soprattutto una volta entrata a pieno regime l'imposta. L'INVIM italiana di recente abolizione era un perfetto esempio di questo tipo di imposta.

Il Regno Unito ha sostituito nel 1989 i *rates* con la *community tax*, più nota come *poll tax*, una vera e propria imposta di capitazione su tutti gli adulti, che avrebbe secondo il governo britannico aumentato il grado di responsabilità dei governi locali stabilendo per tutti i cittadini un legame diretto fra le imposte pagate e i servizi pubblici ricevuti. L'esperimento ha avuto un esito politicamente disastroso,⁵ a seguito di vaste manifestazioni di rivolta fiscale, che hanno obbligato il governo britannico a ritornare a una nuova versione di imposizione della proprietà. Anche l'Irlanda ha abbandonato la propria imposta locale sulla proprietà nel 1978, per ragioni diverse da quelle addotte dagli inglesi e connesse soprattutto a una lamentata scarsa equità di questo tipo di imposizione. L'imposta è stata però abbandonata solo per un quinquennio; in effetti, l'Irlanda è ritornata a un'imposta di questo tipo nella versione che determina la base imponibile a partire dal reddito figurativo della proprietà. Anche alcuni cantoni svizzeri (che, come gli stati degli Stati Uniti, sono responsabili della determinazione delle imposte dei loro enti locali) hanno abolito durante gli anni '80 l'imposta sulla proprietà, a causa – essi sostenevano – degli elevati costi di questa imposta, soprattutto se confrontati con il gettito da essa fornito.

La rivoluzione mancata della "poll tax"

1. Obiettivi principali dell'imposta: aumentare il grado di responsabilità degli enti locali a) assicurando che tutti i cittadini che votano per i servizi locali contribuiscano al pagamento del loro costo; b) introducendo un collegamento diretto fra le variazioni nelle spese locali e quelle nel carico fiscale.

2. Struttura dell'imposta: ogni adulto (maggiore di 18 anni) è stato assoggettato all'imposta. L'onere medio è stato nel 1990 di 252 sterline (più di 600.000 lire al cambio attuale). Alle persone con redditi molto bassi è stato concesso un sussidio con un massimale dell'80% dell'onere dell'imposta.

3. Problemi di applicazione: i costi di gestione dell'imposta si sono rivelati sorprendentemente alti per effetto della necessità di registrare i residenti dei singoli enti locali, di una mobilità superiore al previsto e dei costi di recupero dell'imposta sottratta.

3. Difficoltà politiche: le resistenze al pagamento dell'imposta sono state molto forti da parte dei cittadini poveri in generale e di quelli di alcune aree – Scozia e Galles – in particolare.

⁵ Vedi, fra gli altri, Smith (1991).

I paesi mediterranei hanno invece manifestato un interesse opposto.

La Spagna ha ampliato l'autonomia concessa agli enti locali nella fissazione delle aliquote dell'imposta immobiliare. Il Portogallo ha deciso di introdurre gradualmente questo tipo di imposta, che nelle intenzioni è destinata a diventare la colonna del sistema di finanziamento degli enti locali. Anche la Grecia ha iniziato ad ampliare l'autonomia dei propri enti locali e contemporaneamente il ruolo dell'imposta sulla proprietà immobiliare. La storia italiana è nota: l'ICI si sta avviando a diventare il perno dell'autonomia tributaria locale, perlomeno in termini di gettito.

Fra le restanti imposte amministrate dagli enti locali una menzione di rilievo spetta alle imposte locali sulle attività economiche.⁶ Questa denominazione raggruppa un vasto ventaglio di forme impositive il cui scopo è di permettere agli enti locali di ottenere gettito dalle attività economiche situate nel loro territorio. Le imposte sulle imprese sono state ampiamente usate nei paesi a economia pianificata, dove le imprese hanno sempre fornito la stragrande maggioranza delle risorse affluite al bilancio pubblico. La transizione al mercato e quindi il processo di riforma delle imprese ha significato una diminuita capacità di pagare queste imposte e quindi maggiori difficoltà di finanziamento per il (nuovo) settore pubblico. Nei paesi occidentali, esistono tre versioni principali di questo tipo di imposte: a) imposte speciali sui fattori produttivi utilizzati dalle imprese, come nel caso della *taxe professionnelle* francese, oppure su una combinazione di fattori produttivi, di reddito e di profitti, come nel caso della tedesca *Gewerbesteuer*; b) imposte sui profitti, o sul reddito dei professionisti, come nel caso delle imposte amministrate in Svizzera e c) imposte sulla proprietà utilizzata dalle imprese come fattore di produzione. Ovviamente, le imprese possono poi contribuire, e di fatto contribuiscono, ai bilanci locali con il pagamento di tariffe e prezzi pubblici sui servizi da esse utilizzati.

Mi concentro sulle imposte del primo tipo. Esse costituiscono uno strumento per la tassazione delle attività economiche che sta incontrando un favore crescente nei paesi occidentali, anche come strumento per guidare lo sviluppo locale. Francia e Germania offrono gli esempi più interessanti, ma imposte analoghe sono attualmente amministrate in Spagna e in Italia, come sappiamo.

⁶ Vedi al proposito Bennett (1987) e Pola (1991).

Queste imposte hanno basi molto diverse. Nella versione francese la base è composta da due elementi: *a*) il reddito figurativo delle immobilizzazioni delle imprese e *b*) un ottavo dei salari e stipendi pagati. Secondo gli esperti francesi⁷ l'onere di questa imposta varia in misura considerevole a seconda delle diverse località e a seconda dei settori di attività. Soprattutto i settori a elevata intensità di capitale sono sfavoriti rispetto a quelli a elevata intensità di lavoro. Poiché l'imposta ha una capacità di gettito notevole e quindi produce risorse importanti per i bilanci locali, le critiche a essa indirizzate – soprattutto dalle località meno favorite – non sono giunte finora a proporre l'abolizione *tout court* dell'imposta, ma solo aggiustamenti più o meno ampi.

Ugualmente composita è la base imponibile dell'imposta tedesca, anche se recentemente ha subito alcune semplificazioni, fra cui quella più importante dell'esclusione da essa della massa salariale pagata. L'imposta grava sui profitti aziendali, cui s'aggiungono il 50% degli interessi pagati sul debito a lungo termine e imputati sul capitale sociale, più il 50% dello stesso debito a lungo termine. L'imposta contribuisce a più del 40% delle risorse fiscali degli enti locali tedeschi. Inoltre, essa è – per effetto del potere locale di determinazione delle aliquote – l'elemento più importante di flessibilità finanziaria per gli enti locali, le cui entrate provengono in massima parte, come sappiamo, da imposte introitate in un sistema di compartecipazione. Gli aspetti negativi si concentrano nell'accentuata pro-ciclicità di questa imposta e nelle grandi disparità di potenziale fiscale fra le varie aree che essa crea, e che sono corrette in Germania con un sistema piuttosto efficace di trasferimenti di perequazione.

L'imposta spagnola che è stata modificata nel 1992 (con la denominazione di *Impuesto sobre Actividades Economicas*) appartiene alla categoria delle imposte di licenza, ovvero è un'imposta in somma fissa sulle imprese graduata soltanto in relazione ai differenti settori di attività. L'imposta spagnola tiene però anche conto della superficie occupata dalle diverse attività. Le sue caratteristiche più attraenti sono la semplicità di amministrazione e la vastità della base imponibile che assicura un gettito potenziale molto ampio. Si tratta chiaramente di un'imposta che si adatta piuttosto bene, per la sua semplicità, anche alle necessità dei paesi in via di sviluppo. Non molto

diversa è la struttura della nostra ICIAP, con la differenza principale che anche il reddito è utilizzato, come fattore correttivo della superficie, nella determinazione della base imponibile.

Le imposte sulle attività economiche offrono ai governi locali la possibilità di bilanciare l'onere addossato alle famiglie residenti (con le imposte sul reddito o sulla proprietà) con quello addossato alle imprese e quindi di equilibrare il potenziale di gettito fra le città che hanno un'elevata concentrazione di attività economiche e quelle che sono prevalentemente residenziali, e che dunque beneficiano soprattutto del ricorso alle imposte sul reddito e sulla proprietà. Le imposte sulle imprese sono inoltre considerate dai governi locali come uno strumento per la promozione e la guida dello sviluppo locale, attraverso la concessione di incentivi o la graduazione del peso su basi diverse. Certamente, i governi centrali hanno al riguardo un atteggiamento assai più cauto, poiché temono gli effetti dirompenti sulle finanze locali di un'accesa competizione fra gli enti per attirare a sé nuove localizzazioni. In effetti, negli stati unitari, i criteri di determinazione della base imponibile e le aliquote massime applicabili per queste imposte sono generalmente fissate dal centro.

Gli sviluppi recenti nella tassazione locale comprendono vari esperimenti nuovi, cioè tipi di imposte nuove. Di notevole interesse sono gli esperimenti, praticati in Italia con l'addizionale sul consumo di energia elettrica, di usare la fatturazione dei servizi di pubblica utilità – elettricità, gas, acqua – per l'applicazione di imposte sul loro consumo. Queste imposte hanno alcuni, rilevanti, vantaggi. In primo luogo, i costi di amministrazione sono ridotti al minimo, soprattutto quando il settore che produce questi servizi è caratterizzato da un'elevata concentrazione. In secondo luogo, alcuni di questi consumi – in particolare l'elettricità – sono un buon indicatore del reddito delle famiglie e comunque è possibile graduare l'imposta secondo il consumo per tener conto delle famiglie in condizioni precarie di reddito. In terzo luogo, l'imposta può essere differenziata a un livello territoriale finissimo. Supponiamo che l'imposta venga addirittura attribuita al finanziamento dei servizi forniti dalle circoscrizioni di quartiere e che queste possano decidere autonomamente l'aliquota: non vi è nessuna difficoltà per l'impresa produttrice del servizio ad applicare aliquote differenziate.

Un secondo tipo di tassazione di tipo nuovo (o di rivitalizzazione di imposte già esistenti e poi abbandonate) sono i prelievi effettuati per il finanziamento di infrastrutture urbane. In alcuni casi – come le

⁷ Vedi Gilbert e Guengant (1991).

development charges canadesi e le *impact or development fees* americane – esse sono addossate ai promotori edili e sono commisurate ai costi dei programmi di infrastrutturazione. (In Italia, l'imposizione analoga è rappresentata dai contributi per i costi delle infrastrutture primarie, addossati ai costruttori in virtù della "legge Bucalossi".) In altri casi, l'imposta è prelevata a partire dall'incremento nel valore della proprietà attribuibile alla realizzazione dei progetti di infrastrutturazione. Un prelievo simile è stato previsto in Italia con un disegno di legge ("Cutrera"). L'Italia ha in effetti una buona tradizione in materia con gli ormai antichi contributi di miglioria specifica, che varrebbe la pena di aggiornare e di riprendere. (Riprenderò nel prossimo paragrafo l'analisi di questo tipo d'imposta con l'esame della versione applicata in Colombia.)

L'ultimo punto da mettere in rilievo in questa rapida rassegna è il maggiore affidamento che i governi locali hanno fatto, negli anni più vicini a noi, sulle tariffe e prezzi pubblici. Buona parte dei servizi locali sono caratterizzati dal principio dell'escludibilità, cioè dalla possibilità di negare il servizio a chi non paga. Anche buona parte dei servizi sociali hanno queste caratteristiche. Ovviamente, vi sono forti motivi di efficienza per applicare prezzi e tariffe, se non altro perché i cittadini/consumatori sono stimolati da questi prelievi a esercitare la propria "voce", cioè a protestare quando la qualità del servizio è scadente. Anche l'equità non è così tanto violata come si pensa. In effetti, è possibile graduare il prezzo in base al reddito, per evitare di gravare troppo su coloro che sono realmente bisognosi. Certo, occorrono informazioni sul reddito, ma queste si possono ottenere più facilmente di quanto si pensi. Ad esempio, con un sistema di autodichiarazione, o meglio di dichiarazione giurata, che è già adottato da qualche università in Italia.

b) I paesi in via di sviluppo

Mi limito a pochi accenni su un tema immenso.

Il primo punto riguarda lo spazio politico/amministrativo lasciato ai governi locali in questi paesi. Per motivi politici – governi dittatoriali, necessità di realizzare uno sforzo massiccio per lo sviluppo che si percepisce sia meglio governato dal centro – il grado di decentramento fiscale nei paesi in via di sviluppo è notevolmente più

basso che in quelli industrializzati. Per contro, le città (in particolare le metropoli) dei paesi in via di sviluppo hanno ritmi di sviluppo così spaventosi da creare necessità di spesa e fabbisogni di entrata assai maggiori che nei paesi industrializzati. Comunque, la percentuale di spesa pubblica effettuata dai governi locali sul totale della spesa pubblica è assai più ridotta e il ruolo delle imposte locali nel finanziarla è assai più contenuto che nei paesi industrializzati. Nei decenni più recenti si è infatti assistito a uno spostamento a favore del governo centrale di funzioni di spesa fino allora svolte dagli enti locali. Sovente questo spostamento ha avuto luogo con la creazione di enti e agenzie pubbliche nazionali, ma incaricate della fornitura di servizi locali. In sostanza, si è trattato di un massiccio processo di centralizzazione.

Sul piano delle imposte i governi centrali hanno proceduto a esautorare i governi locali dai poteri di amministrare le imposte ad ampia base, quali quelle sulle vendite e sul reddito. Ciò che è rimasto agli enti locali, in termini di base imponibile, è stato ben poco e comunque del tutto inappropriato nella maggior parte dei casi a coprire esigenze in rapidissima espansione di finanziamento dei servizi locali.

La struttura dei sistemi impositivi dei governi locali presenta nei paesi in via di sviluppo una varietà di situazioni ancora maggiore che nei paesi sviluppati.⁸ Le divergenze fra la realtà e le indicazioni della teoria sono ancora più ampie e più frequenti. Bastano pochi esempi. L'imposta sulla proprietà immobiliare è in un discreto numero di paesi (fra i quali Brasile, India e Indonesia) amministrata non dai governi locali, ma da quello centrale da solo o in collaborazione con essi. Alcuni paesi (come l'Argentina e il Bangladesh) fanno tuttora affidamento per il finanziamento dei loro governi locali sulle accise (cioè su imposte sulla produzione di singoli beni), una soluzione certo non ottimale dal punto di vista dell'efficienza. Vi sono addirittura alcuni casi (come in alcuni stati dell'India) dove le imposte sul commercio intermunicipale – la massima espressione dell'"offesa all'efficienza" – sono tuttora amministrare dagli enti locali.⁹

⁸ Vedi al riguardo Bahl and Linn (1990) e Shah (1992).

⁹ È questo il caso dell'*octroi*, cioè di una tassa sui beni che entrano nei confini dell'ente che la applica, per esservi consumati o lavorati. Certo essa rappresenta un ostacolo al commercio interno e comunque aumenta il prezzo dei beni "importati localmente".

In generale, i paesi in via di sviluppo incontrano ostacoli più rilevanti nell'amministrazione delle imposte locali che i paesi industrializzati; per contro, i problemi provocati dalla mobilità sono fonte di minore preoccupazione. Questo spiega perché, nel finanziamento degli enti locali, essi continuano a far affidamento su imposte di tipo tradizionale, sovente ereditate dalla fase del dominio coloniale.

Gli esperti hanno da tempo suggerito diversi strumenti per ampliare il ventaglio degli strumenti disponibili per il finanziamento delle spese locali, soprattutto nelle aree urbane. Questi strumenti comprendono la tassazione della proprietà immobiliare e quella dell'automobile. Farò un breve riferimento a essi.

Nel campo della tassazione della proprietà immobiliare un'innovazione interessante è costituita dall'imposta di valorizzazione, sperimentata con successo in Colombia (Bird 1992). Essa consiste nell'utilizzare i rapidi aumenti nei valori della proprietà causati da investimenti pubblici per finanziare i costi di questi ultimi. Si tratta non soltanto di un'imposta basata sul principio del beneficio, ma di una vera imposta di scopo, dato che: *a)* il suo gettito è riservato esclusivamente al finanziamento di una spesa specifica e *b)* la sua base imponibile deriva dall'effettuazione di questa spesa. Questa imposta presenta alcuni vantaggi rispetto alle altre modalità di tassazione dei valori immobiliari, in particolare rispetto alla tassazione dei terreni e delle migliorie e rispetto all'imposta sugli incrementi di valore.

Come abbiamo visto, la valutazione dei valori immobiliari presenta difficoltà e il gettito prodotto dall'imposta è incassato con ritardo rispetto all'effettuazione della spesa per i progetti pubblici. Lo stesso problema si presenta nell'imposta sui guadagni di capitale, dato che nella maggior parte dei casi l'incremento viene tassato al momento della realizzazione, con la vendita, del cespite. Al contrario, con l'imposta di valorizzazione il pagamento dell'imposta è effettuato durante o perfino prima della realizzazione della spesa e l'imposta ricupera al fisco solo i benefici derivanti dall'investimento pubblico, che si traducono in un aumento del valore del terreno.

L'amministrazione di quest'imposta, che non è certo elementare, presenta alcune difficoltà, che possono essere superate con adeguate procedure e preparazione. L'esperimento fatto in Colombia mostra che sono richiesti i seguenti elementi: *a)* lo studio attento dei progetti per determinare quelli in grado di generare un aumento dei valori dei siti perlomeno uguale ai costi della loro realizzazione; *b)* una quantificazione esatta dei costi; *c)* flessibilità nell'escogitare formule che

permettano di distribuire adeguatamente l'imposta fra i beneficiari e *d)* una pronta esazione dell'imposta sui proprietari dei siti durante la realizzazione dei progetti.

Veniamo ora brevemente alla tassazione dell'auto, cioè all'insieme di imposte sulla proprietà e sull'uso dei veicoli, che rappresenta un'altra potenziale fonte di ampio gettito per gli enti locali, ma è attualmente trascurata nella maggior parte dei casi. Vi sono tre principali tipi di argomentazione a favore di questo tipo d'imposta, che è affine a un'imposta patrimoniale speciale (perché applicata a un solo cespite):¹⁰

- essa fa riferimento a una base imponibile rapidamente in espansione;
- permette ai governi locali di far fronte ai costi loro imposti dall'uso diffuso dell'automobile;
- aiuta a controllare tale uso e a contenerne i costi sociali che ne derivano.

Le imposte sull'auto sono anche attraenti dal punto di vista dell'equità, ovviamente soprattutto nei paesi poveri, dato che possono migliorare la distribuzione dei redditi.

Le quattro forme principali di tassazione dell'automobile

1. Imposte sui carburanti. Consistono nell'aggiungere all'imposta nazionale un'addizionale a favore dei governi locali. Queste imposte possono essere utilizzate per controllare i costi di congestione, cioè per restringere l'uso dei veicoli privati nelle zone più affollate. Il loro vantaggio principale deriva dal loro considerevole potenziale di gettito, anche nel caso di applicazione di aliquote relativamente modeste e nel costo contenuto di amministrazione, specialmente quando la produzione e la distribuzione del carburante sono effettuate, come è sovente il caso nei paesi in via di sviluppo, da una compagnia di proprietà pubblica.

2. Imposte sulle vendite e sui trasferimenti di veicoli. Nella maggior parte dei paesi industrializzati questa tassazione è effettuata tramite le imposte di registro a livello centrale. Ovviamente, gli enti locali possono utilizzare questa base come avviene in Italia, dove le regioni possono applicare una loro addizionale. Il potenziale di gettito è ampio, ma certo inferiore a quello delle imposte che precedono e seguono.

¹⁰ Vedi anche Bahl and Linn (1992).

3. Imposte annuali di licenza per l'uso. Si tratta di imposte annuali sulla proprietà o l'uso di veicoli. Anche con aliquote modeste esse possono contribuire in misura sostanziosa al finanziamento degli enti locali.¹¹ Certo, occorre evitare le evasioni con un'amministrazione accurata che non presenta però costi e difficoltà elevate.

4. La quarta categoria consiste di una varietà di strumenti rivolti a risolvere il problema della congestione e dell'uso eccessivo delle strade. Imposte di questo tipo sono in discussione nei paesi sviluppati, ma anche in quelli in via di sviluppo pedaggi e tariffe di parcheggio possono aiutare a risolvere i problemi del traffico e, in minor misura, quelli finanziari.

Conclusioni

Le imposte locali sono uno strumento molto efficace per aumentare il grado di responsabilità dei governi locali. Il loro utilizzo è però soggetto a vincoli crescenti per effetto della mobilità delle persone e delle cose e delle disparità spaziali nello sviluppo, che aumentano le differenze nella capacità di imposizione dei singoli governi locali. Occorre dunque porre grande attenzione, quando si pensa alle possibili riforme del sistema di finanziamento degli enti locali, alla scelta degli strumenti più adatti. L'analisi dei sistemi esistenti mostra che nei paesi industrializzati il finanziamento degli enti locali è affidato in prevalenza a due tipi di imposta: quelle sul reddito e quelle sulla proprietà immobiliare. L'imposta personale sul reddito è particolarmente attraente per il grande potenziale di gettito. Sono necessari tuttavia alcuni accorgimenti per fare fronte a taluni problemi posti dal suo utilizzo a livello locale e cioè le disparità di gettito fra le singole aree e la ciclicità del suo andamento. L'imposta sulla proprietà immobiliare, preferita dalla teoria, mostra una storia meno lineare. Alcuni paesi l'hanno abbandonata per esplorare nuove vie, ma vi sono presto ritornati a motivo dei maggiori problemi incontrati con le novità.

¹¹ Ad esempio, Bahl and Linn (1992) a p. 202 mostrano che a Giacarta l'imposta di licenza sui veicoli a motore ha fornito esattamente un terzo dell'intero gettito fiscale locale nel 1983.

Ho dedicato una certa attenzione alle imposte sulle attività economiche, poco considerate in genere dalla teoria a causa del potenziale di scelte inefficienti che esse possono generare. Esse presentano però indubbi vantaggi, quali il bilanciamento dell'onere finanziario richiesto agli individui con quello addossato alle attività economiche e la possibilità di agire sullo sviluppo locale, cosa questa alla quale i governi sub-nazionali sono diventati particolarmente attenti in un'epoca in cui è enormemente aumentata la mobilità delle imprese.

Dopo alcuni decenni di ridimensionamento, il ruolo delle imposte nel finanziamento degli enti locali è di nuovo in aumento. Anche il nostro paese non fa eccezione. In effetti, lo strumentario di imposte a favore degli enti locali è stato molto ampliato negli anni recenti, secondo linee che sono in accordo con le tendenze osservate a livello internazionale e in alcuni casi forse le precedono. Resta invece da definire un ruolo più importante per le imposte nel finanziamento delle regioni, specie se queste vedranno aumentate le competenze, come da qualche tempo si discute. La mia opinione è che se i fabbisogni di spesa delle regioni verranno considerevolmente ampliati, in seguito all'attribuzione di nuove importanti competenze, la fonte principale di finanziamento dovrebbe consistere in un sistema di compartecipazione alle imposte a grande base imponibile, quali l'imposta sul reddito delle persone fisiche e quella sul valore aggiunto. Il sistema di compartecipazione potrebbe essere affiancato da imposte di tipo minore, di cui si sta attualmente discutendo. Forse questa rassegna può essere utile anche a tale proposito.

BIBLIOGRAFIA

- BAHL, ROY and LINN, JOHANNES (1990), "Fiscal decentralization and intergovernmental transfer in less developed countries", relazione presentata al 46° Congresso dell'International Institute of Public Finance, Bruxelles.
- BAHL, ROY and LINN, JOHANNES (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York: Oxford University Press.
- BENNETT, ROBERT (1987), "Local business taxes: theory and practice", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 3 no. 2, pp. 60-80.
- BIRD, RICHARD (1992), *Tax Policy & Economic Development*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- BROSIO, GIORGIO and POLA, GIANCARLO (1989), "A survey of various attempts to explain the distribution of tax revenues among levels of government", in A. Chiancone and K. Messere eds., *Changes in Revenue Structure*, Proceedings of the 42nd Congress of the International Institute of Public Finance, Detroit: Wayne State University Press.
- GILBERT GUY and GUENGANT, ALAIN (1991), *La fiscalité locale en question*, Paris: Monchrestien.
- GROENEWEGEN, PETER (1990), "Taxation and decentralization. A reconsideration of the costs and benefits of a decentralized tax system", in Robert J. Bennett ed., *Decentralization, Local Governments, and Markets*, Oxford: Clarendon Press.
- KOPITZ, GEORGE and MIHALJEK DUBRAVKO (1993), "Fiscal federalism and the New Independent States", in V. Tanzi ed., *Transition to Market*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- MUSGRAVE, RICHARD A. (1983), "Who should tax, where and what?", in C. Mc Lure ed., *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Australian National University Press.
- OWEN, JEFFREY (1992), "Financing local government: an international perspective with particular reference to local taxation", in David King ed., *Local Government Economics in Theory and Practice*, London: Routledge.
- POLA GIANCARLO ed. (1991), *Local Business Taxation: An International Overview*, Milano: Vita e Pensiero.
- SHAH, ANWAR (1992), *Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations*, Washington D.C.: The World Bank.
- SMITH, PETER (1991), "Lessons from the British poll tax disaster", *National Tax Journal*, vol. XLIV, no. 4, pp. 421-36.