

*Il sistema tributario nel contesto federalista:
le proposte dell'Alta Commissione*

di Giuseppe Vitaletti

La materia fiscale, specie nel dibattito italiano, tende sempre a vedersi assegnata una posizione particolare: l'ultima. Einaudi ne attribuiva la responsabilità a Giovanbattista Say, che, nel suo trattato di economia, dove la produzione era trattata come creazione ed il consumo come distruzione, avendo poco da dire nel capitolo riguardante il consumo, vi inserì il fisco, per cui ad esso restò attaccata un'immagine negativa. Cercando più vicino, si può notare che, nel grande dibattito attuale su spazio dello stato e spazio del mercato, il ruolo politico è giocato dalla spesa pubblica, mentre al fisco spetta un ruolo principalmente tecnico e gregario: del tipo "fanteria che seguirà" (versione di sinistra); oppure del tipo fanteria che prepara il vero assalto, quello della cavalleria (versione di destra, ove la riduzione fiscale è servente rispetto alla riduzione dello stato). Anche nelle impostazioni in cui al sistema tributario viene assegnata una funzione fondamentale, la creazione di giustizia, il primato del fisco rimane sulla carta, come associazione puramente estrinseca (più pressione fiscale sul Pil uguale più giustizia), perché non vi è un ampio dibattito sui modi concreti di riduzione delle disuguaglianze per via tributaria, e il confronto è relegato a pochi tecnici-guru.

Tutto ciò si ritrova in pieno in materia di federalismo. Nel dibattito sul nuovo titolo quinto della Costituzione, la parte "creativa" e trainante è assegnata al federalismo istituzionale, ovvero all'assegnazione di funzioni ai vari livelli istituzionali di governo (art. 117). Segue per importanza il federalismo amministrativo (art. 118), ovvero l'individuazione di chi dà esecuzione alle decisioni strategiche in materia di funzioni. Da ultimo, "scritturalmente" e mediaticamente, viene l'art. 119, ovvero il federalismo fiscale. Con una marcatura specifica negativa rispetto alle connotazioni generali della fiscalità sopra indicate: mentre alla "fiscalità generale" è normalmente assegnato l'obiettivo di produrre giustizia, il federalismo fiscale è gravemente indiziato di dover lavorare nella direzione opposta, sfavorendo le zone più povere ed avvantaggiando le zone più ricche.

Argomenterò che il federalismo fiscale può avere invece tutt'altro segno. Può portare il fisco a giocare un ruolo di primo piano nelle scelte tra spazio pubblico e privato dell'economia, attraverso la "scoperta" e l'implementazione della sussidiarietà fiscale accanto alla sussidiarietà nell'assegnazione delle funzioni pubbliche. Può esaltare il ruolo politico dei tributi, promuovendone nuovi assetti, in cui emergono le valenze relative ai principi di correlazione e responsabilità, oltre che di giustizia. Può, come conseguenza ultima, rinsaldare la democrazia, promuovendo la trasparenza e forme di "mercato virtuale" in comparti strategici delle decisioni pubbliche, dove ora imperversa il dominio delle *lobby* assai più che della politica.

Prima di entrare nel merito di questi temi, è opportuno spendere alcune parole sul federalismo istituzionale, per sgombrare il terreno da false affermazioni. Se è in parte vero che la spinta verso la cosiddetta "devolution" ha avuto manifestazioni rozze ed impregnate di localismo, non per questo bisogna buttare via il bambino con l'acqua sporca. Specificamente:

- a) la globalizzazione economica, accompagnata alla tendenza alla stabilizzazione dei cambi, costringe al riposizionamento competitivo anche le aree più ricche, come il Nord in Italia. Quello che, in altri contesti, era un peso accettabile, ovvero i massicci aiuti al Sud, può quindi divenire nel nuovo contesto una zavorra che mette a rischio la sopravvivenza economica. Questo non deve significare la gettata a mare del Sud. Deve tuttavia implicare una rimodulazione della perequazione nel segno dell'efficienza, essendo divenuto l'assetto assistenzialistico pregiudizievole sotto ogni punto di vista;
- b) la perdita di potere degli Stati nazionali a favore di entità sovranazionali svuota la democrazia per molteplici vie, formali (*in primis*, nel caso Ue, la non derivazione del governo dal Parlamento, e comunque la lontananza del Parlamento dai cittadini-elettori), e sostanziali (non trasparenza dei meccanismi e dei contenuti delle decisioni; non riconoscimento degli attori delle medesime da parte della maggioranza degli elettori; conseguente configurazione di una sorta di "delega di secondo grado" rispetto a molte decisioni pubbliche). Il processo contrario, ovvero la devoluzione di poteri verso livelli di governo più vicini ai cittadini, può rappresentare in questa situazione un salutare antidoto;
- c) molti degli interventi pubblici nati nel segno di un welfare a carattere nazionale (la sanità; l'istruzione; l'aiuto verso le nuove povertà; le infrastrutture e le iniziative per lo svolgimento di una vita civile al di fuori della famiglia che non sia solo nel segno del *self interest*) tendono a avere sempre di più un carattere complesso e articolato, svolgendosi nel segno di attività quasi-d'impresa, la cui rispondenza ad enti decentrati è *tecnicamente* e non solo politicamente opportuna.

Queste situazioni si stanno traducendo in spinte realizzative non solo in Italia, ma in molti paesi di ogni continente. Riguardo al versante fiscale, invece, si può registrare l'opinione diffusa che ci deve essere accompagnamento del processo di decentramento, eventualmente con innovazioni della struttura del sistema tributario. Ma questa consapevolezza si è finora tradotta in ulteriore motivo di crisi degli assetti fiscali vigenti, non in progetti operativi di cambiamento. L'Alta Commissione di studio, incaricata dal governo nell'aprile 2003 di fornire indicazioni per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, nella relazione inoltrata il 30 settembre 2005 ha tentato di ottemperare in termini sia generali sia specifici al compito assegnatole. Molti dei giudizi finora espressi sul lavoro svolto sono positivi. Valga per tutti la valutazione del Fondo Monetario Internazionale, che, nel parere finale sull'economia italiana reso noto il 2 novembre 2005, così recita: "To be successful, devolution must be accompanied by mechanisms that allow local governments to raise their own taxes (within an appropriate equalization framework), creating incentives to be fiscally responsible. The recently completed work of the High Commission on fiscal federalism could form the starting point for designing this reform". Il federalismo fiscale diviene dunque preconditione del successo della *devolution*, tramite il perseguimento della responsabilizzazione in un appropriato contesto di perequazione, e il disegno prefigurato dall'Alta Commissione potrebbe essere idoneo allo scopo.

L'Alta Commissione, come sopra accennato, ha prodotto elaborazioni sia in materia di principi che di contenuti. I principi enucleati sono ben diciassette. In estrema sintesi, essi possono essere ricondotti a tre: la sussidiarietà fiscale; la correlazione; la responsabilità. La sussidiarietà fiscale può essere svolta lungo almeno tre direttrici. La prima costituisce il *pendant* del concetto di sussidiarietà applicato alle funzioni pubbliche, ed implica l'uso della leva fiscale per agevolare l'effettuazione di certe attività a carattere sociale da parte di strutture private e semiprivato: entra in campo, in particolare, la deducibilità diretta in sede di Irpef, o di altri tributi territoriali, di svariate forme di *bonus* a favore delle famiglie (per gli anziani, la scuola, i disabili, ecc.), la cui diffusione è ora ostacolata da forti difficoltà burocratiche. La seconda direttrice è simile alla prima, ma coinvolge le imprese. Si tratta di riportare dentro la fiscalità molti dei trasferimenti ad esse mirati, che oggi si traducono in spesa pubblica ad alto impiego di burocrazia (cfr. il lavoro di E. Buglione, *Un termometro del federalismo: decentramento e autonomia finanziaria negli anni 1996-2002*, mimeo). L'imposta candidata alla ricezione di tali incentivi è in particolare l'Irap, la cui riduzione potrebbe così avvenire nel contesto di forti semplificazioni e di trasparente rilancio della produzione. La terza fondamentale direttrice riguarda l'attività di accertamento fiscale, che dovrebbe essere attribuita ai livelli di governo superiori solo quando quelli decentrati mostrano chiare inadeguatezze. E' evidente che queste sono in principio rilevanti per le imposte a carattere personale, che mirano a riportare ad uno stesso soggetto imponibili sparsi in molti luoghi. Dovrebbero essere invece di molto inferiori per le imposte reali (con recente denominazione, sulle cose), caratterizzate da imponibili "spezzettati" e "localizzati". La conseguenza è che la valorizzazione delle imposte reali agevola il federalismo fiscale, rendendo possibile la responsabilizzazione degli enti decentrati anche nel campo dell'accertamento.

Il secondo principio, la correlazione, è piuttosto nuovo nella formulazione, ma è antico nella sostanza, rimandando al principio del beneficio, caro ai grandi scienziati delle finanze italiani, quali De Viti de Marco ed Einaudi. Nella versione devitiana l'enfasi è sulla rispondenza tra cosa tassata e cosa amministrata. Nella versione einaudiana l'enfasi è sull'imposta intesa come attiva, ovvero come strumento di governo positivo dell'economia, e non distorsiva per principio, diversamente dagli assunti di molta (troppa) scienza delle finanze successiva. Tra le impostazioni dei due autori vi è un evidente sinergia: *l'imposta diviene un mezzo di finanziamento degli interventi pubblici specifico (e non generico), nonché uno strumento di intervento essa stessa*. Esse tornano attuali ora, quando la moltiplicazione dei livelli di governo tende a indicare specializzazioni (la regolazione della produzione tende a svolgersi ai livelli di governo alti; la regolazione dei redditi tende a svolgersi ai livelli intermedi; la fornitura dei servizi alle persone – tipo consumo – tende a svolgersi ai vari livelli locali, come detto in premessa); e nel contempo il fisco tende a strutturarsi, a seguito della crisi delle imposte personali, sui tre livelli: produzione nazionale; redditi fondati sul territorio; consumi e servizi. Le indicazioni pratiche sono massicce. Emerge in particolare l'opportunità di accentrare l'Irap e decentrare l'Iva e molte accise; di territorializzare molto più di quanto avviene oggi prelievi specifici, quali quelli sugli immobili, sulle automobili, sui tabacchi, sui giochi; di puntare molto di più sui

prelievi diretti sui servizi, riducendo la fiscalità generale pur nella salvaguardia dell'equità.

Infine il terzo principio, la responsabilità, discende in buona parte dai due precedenti. Necessita tuttavia di implementazioni specifiche. Tra queste: una notevole autonomia nella fissazione delle aliquote, con coinvolgimento anche dei cespiti a carattere personale e non solo di quelli a carattere reale; una perequazione responsabilizzante, che paradossalmente è tale quando la perequazione è alta e non bassa, arrivando a estendersi anche ad una parte delle flessibilità di aliquota. Una flessibilità fiscale fortemente sperequata sarebbe infatti impercorribile dagli enti più poveri, e farebbe inevitabilmente tornare in campo le spinte assistenzialistiche.

I principi sopra esposti prefigurano in larga parte i contenuti. Si tratta in primo luogo di ridare spazio alle imposte reali: senza vagheggiare chi sa quali nuove tipologie di prelievo “sulle cose”, ma valorizzando appieno quelle esistenti¹. Il lavoro è impegnativo ma sembra percorribile. Alcuni snodi principali sono:

- a) il decentramento dell'Iva. Lo strumento per ottenerlo è peraltro già stato introdotto. Si tratta dei dispositivi varati con la dichiarazione Unico per l'anno 2004 resa entro il 31 ottobre 2005, elaborati dal Ministero dell'Economia con la piena partecipazione delle rappresentanze imprenditoriali;
- b) la riconduzione alla realtà di prelievi sugli immobili aventi oggi carattere personale, quali quelli sugli affitti effettivi e figurativi. Anche qui la strada sembra spianata, anche a livello politico (le rivendicazioni della Sardegna sullo sfruttamento dell'ambiente da parte dei vacanzieri troverebbero ad esempio risposta proprio su questo terreno);
- c) il decentramento *ex novo* di cespiti reali quali i tabacchi, i giochi, il bollo, con l'aggiunta di qualche flessibilità di aliquota, e la rimodulazione di cespiti già in parte decentrati, quali i prelievi sulle automobili; sull'elettricità; sul metano; sull'uso dei suoli; etc. Anche per questi cambiamenti sembrano esservi elevati margini di percorribilità²;
- d) la limitazione del ricorso all'Irpef solo ai casi in cui si possano applicare in misura rilevante i principi di sussidiarietà, correlazione e responsabilità, con *pendant* sul lato delle imprese nel segno dell'equità e della semplicità (come si realizzerebbe, ad esempio: i) limitando la partecipazione al federalismo fiscale ad una quota dell'Irap privata, con flessibilità di aliquota non sovrapposta all'Irpef-imprese; ii) escludendo l'Irpeg – salvo una corretta attribuzione

¹ Si può in particolare sostenere che dopo le riforme degli ultimi dieci anni (Irap, Dual Income Tax, nuovo regime sostitutivo di tassazione delle attività finanziarie, sostituzione dell'Irpeg con l'Ires) l'intero sistema fiscale risponda nella sostanza a principi di realtà. In particolare nell'imposta personale progressiva sono rimasti solo i redditi da lavoro (connotati specificamente dall'obbligatorietà di versamento dei contributi previdenziali) e i redditi degli immobili, quando sottoposti a tassazione (di questi ultimi, peraltro, l'Alta Commissione indica come assai opportuna la sottoposizione a prelievo reale sostitutivo).

² All'uso di questi prelievi per il federalismo fiscale non va dato un significato minimalista, tipo il raschiamento del fondo del barile per l'impossibilità di trovare “grandi” cespiti appropriati. Si può infatti mostrare che l'attribuzione territoriale dei medesimi risponde ai principi di base indicati all'inizio (sussidiarietà, correlazione, responsabilità), e va addirittura oltre, mettendo in discussione il cuore dell'impostazione fiscale moderna, basata sulla scissione tra diritti e doveri, vizi e virtù, ecc.

territoriale, nel caso di redditi che si formano su più regioni). Qui il discorso diventa più difficile, ma solo sul lato politico, in quanto permane tuttora il pregiudizio a favore di un uso estensivo della tassazione personale. Ma si tratta di vincere la battaglia culturale a favore della tassazione delle cose, perché dal punto di vista tecnico non solo non vi sono impedimenti, ma si generano semplificazione ed equità.

Il punto vero è che la battaglia culturale è al momento inquinata da interessi forti, che spingono verso il mantenimento del centralismo sotto la falsa bandiera della difesa dell'equità, mentre ciò che in realtà vengono difese sono le modalità ed i "luoghi" decisionali che permettono sistematici favori nei riguardi di certe categorie o certe tipologie d'impresa³. Finora lo scontro si è mantenuto sul terreno del federalismo istituzionale, dove in effetti le ragioni si bilanciano. Ora sono stati individuati i principi e i contenuti del federalismo fiscale. Lo scontro diverrà ancora più duro, ma sarà decisivo.

³ Questo punto deve essere ancora sviluppato. Riguarda grandi temi quali: il formarsi di nuove sacche di rendita nell'economia contemporanea, che costituiscono la base dei "poteri forti"; la tendenza del federalismo fiscale "verso l'alto" (ad esempio quello dell'Unione Europea) a fagocitare il potere degli stati nazionali (ad esempio con il patto di stabilità), e ad "ingabbiare" gli assetti fiscali, con depotenziamento del federalismo fiscale "verso il basso"; la realizzazione di una vera equiordinazione tra diversi livelli di governo territoriale, come previsto dal nuovo articolo 114 della Costituzione italiana; la costruzione di una fiscalità comprensibile anche "dall'uomo della strada.

PROPOSTA MIRANTE AD UNA PRIMA APPLICAZIONE DELL'ART. 119 DELLA COSTITUZIONE, SOSTENUTA PER ORA DALLE REGIONI DEL SUD E DAL VENETO

Il Governo è delegato ad emanare entro 6 mesi dalla entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi applicativi dell'art. 119 della Costituzione in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) *stabilire il livello delle prestazioni, il cui fabbisogno dovrà essere coperto, ai sensi dell'art. 119, comma 4, Cost., garantendo comunque la copertura integrale dei livelli essenziali dei servizi ai sensi dell'art. 117 comma 2 lettera m) della Costituzione;*
- b) *oltre al fabbisogno come definito nella lettera a), assicurare a tutte le Regioni un finanziamento complessivo, come somma di tributi manovrabili assegnati, al netto delle addizionali; di compartecipazioni; del fondo perequativo; di eventuali trasferimenti transitori residui, pari a una percentuale elevata ma non integrale delle spese tendenziali complessive, comprese le prestazioni e i servizi non essenziali, al netto della parte eventualmente non congrua;*
- c) *predisporre una serie di flessibilità fiscali, articolata su più tributi e territorialmente equilibrata, tale da consentire a tutte le Regioni, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di superare, attivando le potenzialità disponibili, il livello di spesa complessivo di cui al punto b);*
- d) *prevedere che la differenza tra la percentuale di cui al punto b) e i tributi assegnati sia coperta attraverso una compartecipazione all'IVA commisurata al gettito riferibile al territorio di ciascuna Regione. La quota della compartecipazione è fissata, per tutte le Regioni, nella misura che assicura la copertura integrale della percentuale di cui al punto b) per la Regione con maggiore capacità fiscale rispetto alle spese complessive;*
- e) *prevedere, per i territori per cui non si verifica la copertura integrale di cui al punto d), che la differenza sia coperta da contributi perequativi, ai sensi dell'art. 119, commi 3 e 4, della Costituzione;*
- f) *istituire un fondo perequativo specifico sull'addizionale Irpef per le Regioni la cui capacità fiscale è inferiore alla media, in correlazione ad una maggiore flessibilità di tale prelievo e alla armonizzazione della sua base imponibile con quella erariale, prevedendo inoltre l'attivazione di flessibilità relative ad altri tributi in caso di attingimento al fondo predetto;*
- g) *individuare metodologie specifiche di partecipazione di Regioni, Province e Comuni al contrasto dell'evasione fiscale, collegandone i risultati ai meccanismi di perequazione e di determinazione delle compartecipazioni di equilibrio;*
- h) *prevedere le modalità di partecipazione delle Regioni allo svolgimento del ruolo di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" previsto nella legislazione concorrente dell'art. 117 Cost., nonché alla definizione dell'entità e dei criteri di riparto del fondo per gli interventi speciali e risorse aggiuntive, previsto al comma 5, art. 119 Cost. L'entità e i criteri di riparto dovranno consentire di colmare le significative disparità strutturali esistenti e di valorizzare le potenzialità dei territori oggi più svantaggiati.*