

Il Federalismo Fiscale

Autore: Bolla Leonardo

In: Diritto tributario

A distanza di sette anni dall'introduzione del D.Lgs. 56/2000, sei dal varo del nuovo Titolo V della Costituzione e cinque dal "blocco" del processo di riparto fra le Regioni previsto da quel decreto, si torna a parlare e (forse) a legiferare in tema di federalismo fiscale nel nostro paese.

Il testo - frutto di più di un compromesso -, composto di 19 articoli, è stato approvato senza il parere della Conferenza Unificata e certamente subirà nuove ed ulteriori modifiche dal passaggio in Parlamento. In attesa del testo finale (ammesso che prima o poi ci si arrivi), proviamo a fornire qualche spunto di riflessione

Il tema del federalismo è all'attenzione degli esperti già da qualche decennio, con un termine che tuttavia sembra improprio, in quanto il federalismo presuppone una ristrutturazione generale dello stato con una serie di entità accentuatamente autonome, anche in termini di gestione politica, che oggi non è prevedibile.

Del resto è impossibile immaginare la creazione di uno stato federale oggi, trasformando le regioni in stati accentuatamente autonomi, innanzitutto per ragioni di tipo geo-politico.

L'Italia attualmente è suddivisa in venti regioni, comprese le cinque a statuto speciale, su un territorio che ha un'estensione di circa 330.000 Km quadrati. Se si pensa che gli stati uniti sono 51, di cui due stati non hanno la continuità territoriale su un territorio che è il quarto del mondo, sembra obiettivamente impossibile un'ipotesi di federalismo di questo tipo. Forse si potrà immaginare un federalismo fatto da un'Italia continentale, una fascia centrale e una fascia meridionale, comprese le isole che stanno vicine.

Dunque, il termine più idoneo per spiegare l'oggetto che stiamo trattando è decentramento di carattere fiscale.

Il decentramento di carattere fiscale presuppone almeno due aspetti essenziali, giacché vi è un collegamento organico necessario: da una parte il trasferimento dal centro alla periferia di accentuate funzioni dell'ente, in particolare i servizi che l'organizzazione pubblica presta al cittadino; dall'altro, e strettamente connesso con il primo presupposto, il trasferimento di potestà fiscali dal centro alla periferia.

L'aspirazione di chi sostiene il decentramento fiscale è evidentemente quella di mantenere il più possibile il gettito di un tributo locale, ossia gettito derivante dalla pressione fiscale generale, nel territorio in cui

questo gettito si forma; ed è l'aspirazione della comunità di cui l'ente locale rappresenta il soggetto esponenziale.

La comunità la cui opinione dovrebbe essere decisiva in questo contesto.

Ma, nell'ambito di questo progetto di riforma l'interesse della comunità, ossia del popolo, cioè delle persone che fruiscono dei servizi pubblici e pagano le imposte, non è francamente molto considerato; mentre è considerata l'antitesi tra l'ente locale e il governo centrale.

Proprio per questo iniziamo a leggere il progetto di riforma in sintonia con quella che è la radice fondamentale del decentramento fiscale, ossia la riforma del titolo V della costituzione la quale, con la modifica degli artt. 117 e 119 cost. fissa la cosiddetta autonomia finanziaria e fiscale degli enti locali.

L'art. 117 prevede una distribuzione di poteri legislativi; vi è in primis un potere legislativo esclusivo dello stato che riguarda il sistema tributario e contabile dello stato. E' ovvio che il mantenimento di una pressione, di un sistema fiscale statale debba essere oggetto di una legislazione esclusiva dello stato medesimo. Il terzo comma dell'art. 117

prevede invece, come oggetto di una legislazione concorrente, quindi di una legislazione composta da interventi dello stato e delle regioni, anche e soprattutto l'armonizzazione dei bilanci pubblici (qui dobbiamo già evidenziare che non si può costringere il bilancio di tutte le regioni, che hanno situazioni economiche ben diverse in uno schema prefissato e rigido) e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Ora il coordinamento significa che lo stato e le regioni, in quanto depositarie del potere legislativo (non è immaginabile che gli enti minori, al di sotto della regione, possano avere poteri di questo genere, ossia un potere di legislazione primaria. Avranno semmai un potere di legislazione secondaria) si riuniscono attorno ad un tavolo, attraverso una conferenza permanente che consente un continuo scambio di opinioni, per distribuire le funzioni impositive e il relativo esercizio tra stato centrale e regioni. Tuttavia si aggiunge al comma tre dell'art. 117 che quantunque si tratti di materie attribuite alla legislazione concorrente, spetta comunque allo stato la determinazione dei principi fondamentali.

L'art 119 della costituzione riguarda le autonomie finanziarie. Il primo comma recita che: il comune le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Dopodiché, detto questo, aggiunge al secondo comma che i comuni, le province, le città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome e possono istituire e applicano tributi in armonia con la costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Risultato: c'è un tentativo di accentuare la finanza locale, nel senso del trasferimento del potere impositivo dal centro alla periferia, ma (come si evidenzia anche leggendo il progetto di legge) la pressione generale rimane inalterata. Non solo. Nel trasferimento tra lo stato e le Regioni non è detto che lo stato arretri come potere impositivo, ma mantenga verosimilmente il suo potere semplicemente consentendo alle regioni una maggiore elasticità nell'istituzione di prelievi fiscali. Lo scenario è dunque

un po' preoccupante perché potrebbe risultare che, ferma rimanendo la pressione dello stato, aumenti la pressione locale proprio perché poi vi sono delle spese necessarie fondamentali che le regioni devono erogare. Delle spese che le regioni devono assumere per erogare certi servizi fondamentali, che sono quelli previsti dall'art. 117, secondo comma, lettera m e p della Costituzione. La citata lettera n riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; tra questi diritti fondamentali rientra per esempio il diritto alla salute. La lettera p riguarda invece le funzioni fondamentali degli enti pubblici. Per queste funzioni è previsto anche qui, come nel progetto di riforma, un decentramento di carattere fiscale, ma è previsto un decentramento che è organizzato dallo stato: è lo stato stesso che decide quali sono i tributi le entrate che possono essere attribuite alle regioni per coprire queste spese.

Infine vi sono le altre spese non contemplate da queste norme della costituzione (le chiamiamo spese integrative nello scenario delle attività pubbliche) che invece possono essere lasciate all'inventiva tributaria della regione.

Se le regioni dunque volessero ampliare lo scenario delle loro prestazioni di servizi, devono necessariamente accentuare la pressione fiscale. Soprattutto lo devono fare le regioni a maggiore capacità fiscale, secondo quella che è definizione contenuta nel progetto di legge, ossia quelle di economia più ricca (pensiamo a Lombardia e Veneto) le quali, siccome non partecipano al fondo perequativo (che è il fondo che mette in equilibrio le esigenze delle diverse regioni al fine di eliminare i deficit organici/istituzionali /insuperabili di certe regioni,) se volessero arricchire la loro funzionalità dovrebbero certamente aumentare la pressione fiscale, rimanendo peraltro inalterata la pressione dello stato.

Tutto questo oltre a generare preoccupazioni nelle popolazioni, rischia di contrastare anche e soprattutto con i principi fondamentali che presiedono l'imposizione fiscale, ossia con l'art. 53 della costituzione, il quale prevede che la pressione fiscale non possa andare oltre la capacità contributiva degli individui. Ciò significa che non si può spingere il prelievo al di là di un certo livello tale che possa provocare un effetto eversivo.

Ora in una condizione fiscale come la nostra, oramai ai limiti della tolleranza, immaginiamo un intervento regionale che accentui la pressione fiscale locale, finiamo certamente per andare a configgere con il principio di capacità contributiva.

L'art. 119 afferma sia pure perentoriamente, ma con effetto illusorio, che le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti (quindi non solo le fonti di compartecipazione dell'ente locale al gettito dei tributi erariali ma anche della finanza locale) consentono ai comuni, province, città metropolitane e regioni, di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Il che significa che, fermo restando la compartecipazione di una regione al gettito di imposte erariali, per mantenere questo equilibrio tra spesa e disponibilità finanziaria, è ovvio aumenta la pressione locale.

Ora il progetto di legge che sta circolando pone certi interrogativi in particolare nei rapporti tra pressione

fiscale e pressione locale.

Innanzitutto lo stato mantiene la propria invadenza, perché stabilisce, non solo i principi generali del sistema fiscale nel suo complesso, ma addirittura per le spese fondamentali prevede la istituzione del tributo locale, e la Regione non può discostarsi da questa impostazione di carattere statale.

Inoltre si rileva che il gettito di queste imposte locali inventate dallo stato e a disposizione delle regioni deve essere necessariamente destinato alle funzioni fondamentali ed essenziali, quali sono previste dalle lettere m e p dell'art. 117, secondo comma della costituzione. Questo ambito perciò è precluso all'iniziativa regionale; le Regioni non possono dunque aumentare le basi imponibili, non possono introdurre degli elementi correttivi del tipo agevolazioni, se non nei limiti previsti dalla legge istitutiva dello stato.

La vera autonomia quindi, è limitata a quelle altre spese integrative che sono quelle che interessano soprattutto le comunità locali, giacché la ricchezza dei servizi prestati dalla regione certo soddisfa la comunità locale (immaginiamo la Regione Veneto che abbia a disposizione dei fondi per realizzare opere di carattere strutturale, ormai insufficienti in relazione alle esigenze di traffico, opere che servono per incrementare la produttività economica e dunque fiscale della Regione).

Un aspetto assai rilevante è che, con questo concetto di autonomia, l'onere fiscale locale non può essere detratto dalla base imponibile o dall'imposta. A tal proposito non è comprensibile esattamente quello che dice il progetto di legge, nonostante esista una differenza fondamentale tra deducibilità dalla base imponibile e detraibilità dall'imposta.

Ma in ogni caso o l'onere fiscale locale non è deducibile dalla base imponibile della pressione erariale oppure comunque l'imposta locale non è detraibile dall'imposta erariale. Il che fa pensare anche qui di un accumulo fisiologico di pressione; quella statale che rimane inalterata e quella locale.

C'è un'altra norma di questo progetto di legge che sembra molto significativa per capire quale sarà la sorte delle comunità locali.

L'art. 8, comma 3 del progetto il quale si riferisce ai trasferimenti statali; e dice che l'importo complessivo dei trasferimenti statali (i trasferimenti statali sono quelle somme che in un contesto di finanza accentratamente centrale, vengono trasferite dallo stato alle regioni) diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera c del comma 1 dell'art. 6, che

riguarda le spese libere, ossia le spese che aumentano la serie di servizi prestati dall'ente locale, è sostituito. Dunque il trasferimento statale cessa. Per le funzioni fondamentali, i trasferimenti possono essere mantenuti

per coprire la differenza tra il gettito locale e le esigenze finanziarie relative a queste spese.

Ma per le spese libere, quelle che arricchiscono la funzionalità dell'ente pubblico, i trasferimenti cessano e

vengono sostituiti dalle altre fonti che sono la finanza locale. E sono sostituite dal gettito derivante non dall'aliquota proveniente dalla libera determinazione di ogni regione, ma da un'aliquota media di equilibrio della compartecipazione regionale all'Irpef o al gettito dell'addizionale regionale all'Irpef. Non si tratta dunque di trasferimenti, ma del potere dell'ente locale di prendere una parte del gettito del tributo erariale per le proprie esigenze finanziarie.

Viene determinata quindi un'aliquota media di equilibrio che riguarda l'intero contesto nazionale; non si ipotizza dunque una differenziazione in termini di partecipazione.

Si tenga conto che ci sono regioni in Italia create in certe situazioni molto diverse da quelle attuali, ossia le regioni a statuto speciale, che oggi in un contesto comunitario non hanno più ragione di esistere. Queste regioni a statuto speciale partecipano molto più consistentemente al gettito dei tributi erariali; vi è ad esempio un ritorno in termini di iva non affatto previsto nelle altre regioni a statuto ordinario.

E' chiaro dunque che se vogliamo parlare seriamente di decentramento, noi dobbiamo immaginare che, al di là di questo progetto di legge che non soddisfa certo queste esigenze, una maggiore quota del gettito prodotto in un territorio rimanga a disposizione di quel territorio. Non è possibile in un contesto come quello odierno, rivolto verso forme accentuate di autonomia, pensare che questa autonomia si riduca solo nella sostituzione di un prelievo erariale con un prelievo locale, mantenendo l'aliquota media di partecipazione al gettito dei tributi erariali, che è quella che maggiormente offre strumenti finanziari, inalterata nel contesto generale delle regioni.

E se da un lato è chiaro che occorre compensare il principio di mantenimento territoriale del gettito con un principio di solidarietà tra le regioni (ma per questo c'è già un fondo perequativo), dall'altro lato è altrettanto chiaro che bisogna, sulla scorta del modello ormai superato delle regioni a statuto speciale, che il federalismo sia concepito in termini di maggiore mantenimento delle risorse finanziarie provenienti dal gettito di qualunque tributo che si forma su un certo territorio a disposizione della comunità che quel territorio occupa.

Non è possibile che regioni quali il Veneto, Lombardia, Emilia Romagna e Toscana, debbano elemosinare qualche versamento da parte dello stato centrale quando hanno gettiti fiscali con percentuali elevatissime rispetto all'intero contesto nazionale.

E' evidente che il decentramento non deve essere fondato sull'accentuazione di un prelievo a carico delle persone che già pagano molto perché producono economicamente molto, ma un ritorno, una partecipazione a questo gettito di maggiore quantità affinché rimanga nel territorio a beneficio dell'incremento delle infrastrutture; infrastrutture che sono assolutamente necessarie per incrementare l'attività economica.

Non è possibile continuare con questi livelli di solidarietà, ormai nata nel 1861, e che nel corso di due secoli non ha condotto ad alcuno sviluppo locale. Non si può continuare anche nei prossimi secoli con

questo sistema che sta vanificando il dinamismo delle comunità più attive dal punto di vista economico, che con la loro produttività concorrono a coprire le spese dell'intera nazione.

E' necessario dunque che almeno una parte delle risorse prodotte rimanga sul territorio della comunità che l'ha prodotto e l'art. 119 Cost. può consentire un tale risultato. **Lo stesso recita infatti che le Regioni dispongono di partecipazioni riferibili al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.**

Sfruttiamo dunque questo inciso miracoloso del testo costituzionale per trasformare il federalismo in una disposizione che consenta un'effettiva distribuzione delle ricchezze in favore di chi le produce.

Dott. Leonardo Bolla-Praticante del Foro di Venezia

leonardobolla@hotmail.it

<https://www.diritto.it/il-federalismo-fiscale/>