

Il disegno di legge - delega sul federalismo fiscale: diversivo a futura memoria

di Manlio Ingrassia(1)

1- Premetto che le veloci considerazioni che mi accingo a svolgere sono quelle di un giurista che si occupa di cose tributarie. Sono dunque impressioni (più che riflessioni) sceve e distanti da elementi politici.

Mi propongo di dire qualcosa di sensato a proposito del disegno di legge - delega sul federalismo fiscale approvato il 22 gennaio 2009 dal Senato della Repubblica. Ma prima, consentitemi, vorrei chiarire di cosa parliamo perché l'espressione *federalismo fiscale* è impropria sia per l'uso del sostantivo (federalismo) che dell'aggettivo (fiscale).

Parlare di federalismo è storicamente improprio perché il federalismo nasce dal movimento centripeto di Stati indipendenti che si aggregano in uno Stato federato. Invece il federalismo italiano passa attraverso un movimento centrifugo di dismissione o di concessione di poteri che sono dello stato unitario a favore delle autonomie locali.

Quanto all'uso dell'aggettivo fiscale è tecnicamente improprio perché si contrappone al sostantivo "federalismo" per indicare che la titolarità delle entrate fiscali deve appartenere non alla Stato federato, ma agli enti territoriali sub-statali, mentre lo Stato centrale può attingere ai tributi solo in via derivata. Quindi nell'espressione "federalismo fiscale" o il sostantivo non va d'accordo con l'aggettivo o l'aggettivo fa a pugni con il sostantivo.

Non male se ci si vuole far capire dalla gente!

In realtà "federalismo fiscale" è una espressione di recente introduzione che ha origine americana e deriva pertanto dalla versione in italiano di *fiscal federalism*. Peccato che chi la usata ha fatto una malaccorta traduzione dell'americano. Infatti *fiscal* nella nostra lingua non significa fiscale, ma finanziario, ossia sta a indicare non solo le entrate fiscali, ma anche le spese pubbliche.

Inoltre nell'impostazione risalente alla letteratura economica americana, ossia nella sua accezione di origine, *fiscal federalism* è adoperato con un significato completamente diverso perché sta ad indicare la preferenza per l'approccio alla gestione delle entrate tributarie (degli Stati Uniti) di tipo accentrato e non decentrato. Quindi è lo Stato centrale che deve attribuire il gettito fiscale agli enti territoriali di livello inferiore.

Invece nell'accezione nostrana, diffusasi negli ultimi venti anni, l'aggettivo inglese "*fiscal*" diventa fiscale, ossia ci si riferisce alla finanza pubblica solo sul versante delle entrate tributarie, e i termini del problema si capovolgono a favore di una gestione decentrata (non centralizzata come dicevano gli americani) del prelievo tributario. Il federalismo fiscale all'italiana sposta l'accento sull'assegnazione delle imposte ai comuni, alle province e alle regioni valutata più da un punto di vista politico-istituzionale, che sul terreno tecnico tributario.

A questo punto, si può ben dire che federalismo fiscale è una espressione convenzionale e non tecnica, entrata nel linguaggio comune in Italia, con forte connotazione politica.

Il federalismo fiscale cresce e prospera nello stesso terreno di cultura del federalismo tout court (la destrutturazione dei partiti e la crisi del sistema politico) ed insieme alimentano la riforma istituzionale federalista dello Stato italiano su cui si è accentrato il dibattito politico di questi ultimi anni.

Il federalismo fiscale, nel suo significato eminentemente politico, viene cavalcato da tutte le forze politiche e diventa la panacea di tutti i mali: serve a razionalizzare la spesa e le entrate, garantisce la trasparenza e la correttezza amministrativa, è la soluzione taumaturgica addirittura al problema nazionale del Mezzogiorno, etc.

In questi giorni l'espressione è stata consacrata nel testo di legge-delega sul federalismo fiscale e quindi ce ne dobbiamo necessariamente occupare, inforcando gli occhiali da giurista e non da politico.

2- E veniamo più da vicino al disegno di legge che, in attuazione dell'art.119 Cost., delega il Governo a legiferare in tema di federalismo fiscale.

Hanno colpito molto le affermazioni del ministro Tremonti sulla impossibilità di valutare a priori l'impatto finanziario della riforma

federalista. Ma la questione non è tanto di analisi economica e di copertura della legge delega, perchè l'effetto economico del federalismo fiscale si valuterà sui decreti attuativi e non sulla delega al Governo, come ha giustamente precisato lo stesso Tremonti.

A me personalmente hanno fatto effetto le altre dichiarazioni del ministro.

Tremonti ha detto che il federalismo fiscale comporterà: *“Dodici tipi principali di tributi in gioco, cinque soggetti politici titolari dei cespiti tributari, undici tra criteri e principi direttivi, due fondi di sussidiarietà, otto tipi di procedure attuative e un numero ancora non specificato di decreti attuativi della delega”*.

Secondo me i problemi stanno proprio qui, sul meccanismo che si avvia. Non ritengo fondamentale, dal mio punto di vista, il discorso sulla spesa e sugli effetti economici della riforma, su cui pure molti autorevoli si sono soffermati esprimendo non pochi dubbi e perplessità.

Mi preoccupano invece i costi amministrativi e giuridici del federalismo fiscale, ad onta di tutte le conclamate buone intenzioni, che si richiamano alla responsabilizzazione amministrativa, alla lealtà istituzionale, alla razionalità e alla coerenza, ai comportamenti virtuosi, alla solita trasparenza ed efficienza, etc principi di cui è abbondantemente infarcito l'art. 2.

La domanda d'obbligo è una: ma dove si prenderanno i soldi per finanziare questa gloriosa macchina che si mette in moto, senza aggravare il carico fiscale dei contribuenti? In verità, l'art.2, comma 2, lett. aa) il problema se lo pone e lo risolve delegando il Governo a ridurre l'imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla maggiore imposizione che va a beneficio degli vari enti "federati". Mi chiedo: ma quale umano, da qualche secolo in qua, ha mai visto diminuire la pressione fiscale?

3- Volendo sintetizzare al massimo, va detto che il disegno di legge - delega sul federalismo fiscale si regge su due basi. Da una parte, istituire tributi regionali e locali e, dall'altra, consentire agli enti locali di applicare variazioni di aliquote ed agevolazioni.

Infatti il testo approvato dal Senato prevede "un paniere di tributi propri", per i Comuni e le Province, che saranno individuati da parte della legge statale, al fine di finanziare le relative funzioni.

Inoltre, sempre il disegno di legge - delega, stabilisce che le regioni a statuto ordinario possono istituire, con proprie leggi, ulteriori nuovi tributi, oltre che per loro stesse, a favore di Comuni, Province e Città metropolitane. Il testo della delega approvato dal Senato fa generico riferimento a tributi propri istituiti in relazione a presupposti "non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato" (ma non si specificano quali potrebbero essere tali specie di nuovi tributi) ovvero fa riferimento a tributi propri che fanno leva su una riserva di aliquota o consistono in addizionali.

A "margine", si parla di intervenire sul catasto o di introdurre una tassazione sugli immobili. Ma l'ICI sulla prima casa non era stata messa da parte?

Quanto ad imposte su base catastale, l'esperienza del Comune di Napoli (e dell'Agenzia del territorio) di aumentare in via generalizzata il classamento degli immobili di alcune zone della città, con migliaia atti di accertamento - che, come tutti sanno, sono al vaglio impietoso delle Commissioni tributarie- induce a sorvolare sulla faccenda.

Si parla pure di istituire a favore dei comuni "tributi di scopo". Già nella Finanziaria 2007 è stata istituita a favore dei Comuni la tassa di scopo destinata alla realizzazione di opere pubbliche, che intermini di gettito vale poco e che ha un effetto più che altro psicologico, ma che suscita non pochi dubbi di costituzionalità, tanto che i Comuni sono restii a stendere il regolamento applicativo.

A questo proposito, riporto alla mia memoria due misure di prelievo impostate sulla struttura dei tributi di scopo.

Quello della Regione Sardegna che nel 2006, ha introdotto un tributo regionale teso alla tassazione del turismo per finalità di tutela ambientale. La disciplina di questa tassa di scopo presenta seri dubbi di costituzionalità e di compatibilità con quello comunitario. Attualmente la questione è al vaglio della Corte costituzionale, che ha qualche settimana fa sospeso il giudizio ed ha rinviato in via pregiudiziale per l'interpretazione della norma alla Corte di Giustizia di Lussemburgo.

La seconda esperienze regionali in materia di tributi di scopo è stata condotta dalla Regione Sicilia che ha introdotto nel 2002 il c.d. "tributo"

o "tassa sul tubo".

Unico soggetto passivo del tributo era la società algerina Sonatrach, fornitore del gas di metano algerino all'italiana Snam Rete Gas.

La storia del tributo si è ingloriosamente conclusa (dopo che Commissione europea aveva invano diffidato la Repubblica italiana) con la sentenza della Corte di Giustizia del 21 giugno 2007, che ha posto definitivamente fine alla travagliata esistenza della tassa sul tubo per contrasto con la normativa comunitaria.

Quello che voglio sottoporre all'attenzione, è la difficoltà di istituire tributi aventi presupposti diversi da quelli degli già esistenti tributi statali. La Corte Costituzionale ha parlato, a questo proposito, di "limitatissime" ipotesi di tributi propri aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali.

Uno di questi esempi, va ricordato, è la tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi, istituita nella Regione Veneto. Successivamente il tributo è stata abolito in considerazione dell'esiguità dell'introito derivante in rapporto ai costi di gestione amministrativa.

4- Il testo legislativo in commento, oltre a prevedere la possibilità di istituire vari tributi regionali e locali, come detto prima consente agli enti di derogare in materia di aliquote o di applicare agevolazione o esenzioni tributarie. Queste disposizioni destano altrettanto preoccupanti riflessioni.

Si tenga presente che qualsiasi tipo di agevolazione o esenzione fiscale, che ha carattere selettivo, ossia è volta a favorire talune imprese o talune produzioni, configura un aiuto di stato per la normativa comunitaria e quindi, in quanto aiuto fiscale, è vietato. Vigè la presunzione che l'aiuto-agevolazione tributaria proprio perché misura selettiva produce effetti distorsivi della concorrenza. Una agevolazione è selettiva quando si applica esclusivamente ad una zona geografica limitata del territorio italiano oppure perché va a beneficio delle imprese ubicate nella regione.

In tali ipotesi, l'agevolazione è incompatibile con il diritto comunitario e di conseguenza è illegittima. Eppure l'art. 2 della delega non manca di preoccuparsi di individuare forme di fiscalità di sviluppo per le imprese in conformità del diritto comunitario!

Come ci si può rendere conto, attribuire la possibilità alla Regione di concedere esenzioni e/o sconti sul pagamento di tributi, oltre a determinare un aggravio (sia pure sotto forma di minori entrate) per le finanze dell'ente, significa camminare sulle sabbie mobili, perché può comportare dare luogo ad aiuti di Stato che sono vietati.

In effetti, bisogna pur dirlo, per l'interpretazione del concetto di selettività territoriale che ne dà la Commissione europea e la Corte di Giustizia, vi è una chiusura netta a ogni istanza di federalismo fiscale a livello europeo.

Per una regione italiana, ad onta di quello che dice con enfasi la delega, non sarà mai possibile attuare una politica di fiscalità di vantaggio!

La Corte di Giustizia ha recentemente riconosciuto che un ente territoriale (ad. es. Regione) può adottare misure di agevolazione sul proprio territorio solo nel caso in cui abbia una *perfetta autonomia tributaria* riconosciuta dalla Costituzione. Questo si verifica quando lo Stato centrale non può finanziare con i suoi trasferimenti i più bassi carichi fiscali stabiliti a livello locale.

Nella delega sul federalismo, in particolare all'art. 1, invece si parla di solidarietà ed è previsto che lo Stato possa di finanziare a parte, tanto le regioni quanto per gli enti locali, con risorse aggiuntive, secondo quanto previsto dal quinto comma dell'art. 119 Cost..

Quindi se lo Stato, in base al principio costituzionale della solidarietà nazionale, finanzia una regione per il raggiungimento del livello economico e sociale del resto del territorio nazionale, questo implica che l'ente in questione non ha l'autonomia tributaria che gli permette di introdurre agevolazioni senza incorre nel divieto di aiuto di Stato dettato dalla normativa comunitaria!

5- Allora per me, la questione vera del federalismo fiscale, sta tutta sulla ricaduta che questo proliferare di tributi (vecchi e nuovi, statali e locali) potrà avere sul sistema tributario italiano nel suo complesso e sull'attività amministrativa di accertamento e di riscossione dei tributi (vecchi e nuovi) e sui relativi uffici finanziari, chiamati ad eseguire la riforma federale. In più, tenendo presente che in Europa l'Italia è per cd.

un sorvegliato speciale per la propensione dimostrata a violare la normativa comunitaria!

Un bel risultato, non c'è che dire, quello che si prepara per chi 23 anni fa, con lo slogan «meno spesa, meno tasse» si proponeva di abbattere il mostro delle «cento tasse degli italiani». Ricordate il bel libro, per i tipi del Mulino, datato 1986, intitolato appunto *Le cento tasse degli italiani*? E facile riportare alla memoria anche il nome degli autori. Lo studioso Giulio Tremonti insieme a Giuseppe Vitaletti.

Il Presidente della Repubblica ha detto del federalismo fiscale che è "ineludibile". Con tutto il rispetto, noto che si è formata della condensa attorno a quest'argomento.

Il fenomeno della condensa è patologico. Si chiacchiera di federalismo da oltre due decenni, ma oggi si fa sul serio! Addirittura c'è anche l'altra faccia del federalismo fiscale: il federalismo contrattuale, docet il Ministro Brunetta.

La condensa si accentua quindi.

Ultimamente il fenomeno ha assunto dimensioni di sistema, direi preoccupanti. Probabilmente a causa di una certa approssimazione con cui nel tempo si sono approcciati i problemi e si sono scelti i materiali, le tecniche costruttive e si sono anche poste in opera le soluzioni.

Se oggi stiamo ad affrontare il tema del federalismo fiscale in termini così dubbiosi, forse sarebbe il caso di fermarsi un momentino e di pensarci su nei 24 mesi di tempo che saranno concessi al Governo per emanare i decreti di attuazione della delega!

Posso avanzare una proposta? Prendiamoci un po' di tempo per sdrammatizzare i problemi e ridimensionare il tema del federalismo fiscale ad un diversivo a futura memoria.

Quelle che fornisco io, da tributarista, sono solo alcuni, di tanti possibili, spunti di impressione (non riflessione!) su quadro complessivo che presenta però evidenti caratteristiche di oscurità e di incertezza, come ha detto pure la Corte dei Conti.

Il federalismo fiscale certo non è il peggiore dei mali, ma sicuramente non è la migliore delle soluzioni. Questo federalismo può comportare pericoli che vanno opportunamente valutati, come, tanto per dirne alcuni, l'aumento della pressione tributaria a fronte di un ulteriore scadimento dei servizi pubblici e degrado delle istituzioni e del senso civico, specialmente qui da noi.

Beninteso, ho voluto sottolineare le criticità per avvertire di alcuni rischi e cercare di eliminarli finché si è in tempo, se possibile.

Note:

(1) Professore Ordinario di Diritto tributario nella Facoltà di Economia della Seconda Università di Napoli.