ISSN 1825-9871

Università degli Studi di Napoli Federico II
Facoltà di Giurisprudenza

INNOVAZIONE E DIRITTO

Le illusioni del localismo e un decentramento tributario senza autonomia e senza qualità alimentano l'instabilità del debito pubblico e la crisi dello Stato fiscale*

di Raffaele Perrone Capano

Abstract:*Il lavoro analizza criticamente il processo politico che aveva condotto alla fine del novecento ad avviare una profonda trasformazione del modello di Stato unitario organizzato su basi regionali disegnato dalla Costituzione del 1948. Il saggio mette in evidenza il ruolo centrale che assume dopo la riforma del titolo quinto della costituzione, il sistema tributario dello Stato proprio al fine di realizzare il decentramento fiscale In questo quadro a giudizio dell'autore non può che valutarsi negativamente l'eclissi che ha investito il diritto tributario ,stretto tra la crescente perdita di ruolo del Parlamento e lo svuotamento dei principi costituzionali, particolarmente evidente in campo fiscale. Lo studio evidenzia inoltre i limiti costituzionali di un processo di decentramento fiscale che appare più orientato ad aggirare che a dare effettività agli strumenti di perequazione che ne dovrebbero rappresentare la base costituzionale. Il lavoro si conclude con un'analisi critica della fiscalità dell'emergenza, che a giudizio dell'autore appare la causa piuttosto che l'effetto della crisi della finanza pubblica italiana.*

The paper analyzes critically the political process that had led in the end of the XX century to start a deep transformation of the unitary state model organized on a regional basis, as designed by the Constitution of 1948. The essay highlights the central role that the State tax system is playing after the reform of the fifth section of the Constitution, precisely in order to implement the fiscal decentralization. In this context, in the opinion of the author must be assessed negatively the eclipse that has affected the tax law, squeezed between the increasing loss of Parliament's role and the emptying of constitutional principles, especially noticeable in the field of taxation. The study also points out the limits of the constitutional process of fiscal decentralization, which results to be more oriented to bypass than to give effect to the instruments of equalization which should be his constitutional basis. The work ends with a critical analysis of fiscal emergency, which, in the view of the author, appears to be the cause rather than the effect of the crisis of Italian public finances.

1) Il federalismo come risposta alla crisi dello statalismo e alla globalizzazione. Concorrenza politica e riforma del Titolo V; 2) Il ruolo del sistema tributario statale per l'avvio del

Innovazione e Diritto

decentramento fiscale: la condizione attuale; 3) L'eclissi del diritto tributario tra affievolimento del ruolo del Parlamento e sviamento dai principi costituzionali; 4) I limiti costituzionali del decentramento fiscale regionale: la perequazione negata; 5) Decentramento fiscale e sistema tributario; 6) Il fisco nell' emergenza finanziaria : crescono le tasse, crolla il Pil; 7) Conclusioni

1) Il federalismo come risposta alla crisi dello statalismo e alla globalizzazione. Concorrenza politica e riforma del Titolo V

Con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri dello schema di decreto delegato sull'autonomia finanziaria delle Regioni in attuazione della delega al Governo recata dalla legge n.42/2009, il processo di decentramento finanziario e fiscale avviato con la riforma del Titolo V della Costituzione all'inizio degli anni 2000, entra dopo un decennio in un percorso attuativo, le cui scelte condizioneranno profondamente il futuro dell'Italia.

Mi sembra quindi opportuno, prima di indicare in dettaglio quelli che appaiono i tratti salienti del nuovo assetto istituzionale, finanziario e tributario, partire dall'analisi delle motivazioni e del contesto in cui questo processo ha preso avvio, per evidenziarne le contraddizioni ed i limiti.

Anche perché il primo decennio di questo secolo è stato caratterizzato da trasformazioni profonde dei tradizionali rapporti di scambio tra le principali aree economiche del pianeta; rapporti destinati ad essere rimessi in discussione proprio dalla crisi finanziaria del 2008/09, i cui effetti tutt'altro che definitivamente neutralizzati, hanno prodotto la più grave recessione degli ultimi 80 anni.

Che la riforma del titolo V della Costituzione imponesse, in conseguenza dei nuovi assetti istituzionali, una sostanziale regionalizzazione del sistema tributario, fu da subito intuito da un autorevole costituzionalista, il prof. Giuseppe Guarino, con un'intervista assai significativa ad un quotidiano nazionale.

Quella espressa da Guarino era una intuizione logicamente conseguente al nuovo assetto dei poteri delineato da un decentramento di materie e funzioni così esteso da avvicinarsi a uno schema sostanzialmente confederale, e dalla sottrazione della competenza legislativa generale

Innovazione e Diritto

allo Stato. Un ribaltamento che ha comportato come conseguenza che nelle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni regolata dal terzo comma dell'art. 117 Cost., lo Stato non ha più la titolarità del potere legislativo, salvo che per la fissazione dei principi fondamentali; con la conseguenza di trasformare la precedente competenza ripartita tra Stato e Regioni in una competenza regionale piena, che non conosce praticamente alcun limite.

Fatte salve ovviamente quelle funzioni di coordinamento, o la facoltà di emanare norme generali, attribuite alla competenza legislativa statale in via esclusiva (art.117 II co Cost.), o implicite in quanto definite nella prima parte della Costituzione (art.41 III co.).

I principi fondamentali, ad oltre 60 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, sono infatti direttamente sussumibili dall'esperienza giuridica (lo ha del resto sottolineato in più occasioni la Corte Costituzionale) e quindi di norma l'esercizio della funzione legislativa da parte dello Stato riveste un carattere marginale, quando non è di fatto esclusa dall'esistenza di principi sedimentati..

Ne consegue che mentre nel testo costituzionale previgente lo Stato poteva sempre emanare norme generali ed esercitare una più o meno incisiva funzione di indirizzo è di coordinamento, dopo la riforma del Titolo V, questa possibilità è ormai preclusa.

Una scelta, quella operata dalla riforma, molto discutibile, che rischia di alimentare i conflitti, anche perché si pone in contrasto sia con gli artt. 3, 41, 53 e 81 della prima parte della Costituzione, sia con gli artt. 118, 119 e 120 nel testo riformato..

Ma, come vedremo, sia per la dimensione assunta dalla spesa pubblica nei maggiori Paesi europei, sia per i vincoli comunitari, sia per la spinta all'armonizzazione delle politiche tributarie imposta dalla concorrenza internazionale, sia per i vincoli fissati dalla prima parte della Costituzione e dai condizionamenti imposti dall'appartenenza all'U.E., quella della regionalizzazione del sistema tributario appare un ipotesi illuminista, tecnicamente, prima ancora che politicamente, impraticabile.

In ogni caso l'idea che la politica tributaria, anche per i vincoli comunitari, resti confinata al rango di elemento destinato essenzialmente a garantire gli equilibri di bilancio, senza margini di manovrabilità economica, rappresenta, una premessa assai poco convincente; tanto è vero che anche in modelli caratterizzati da una significativa autonomia tributaria regionale e locale, come quello tedesco e spagnolo (nei quali le materie decentrate a livello locale hanno

Innovazione e Diritto

una estensione significativamente minore rispetto al quadro delineato dall'art. 117 III° comma della nostra Costituzione), il ruolo dello Stato nella definizione degli indirizzi di politica tributaria, non solo non è messo in discussione, ma le principali imposte e la loro manovra restano saldamente nelle mani dello Stato.

La sostanziale assenza nel DPEF 2009/13 di un indirizzo coerente di politica tributaria, con il conseguente abbandono del disegno riformatore avviato con la legge 80/2003 di delega al Governo per la riforma del sistema tributario dello Stato, appare quindi una scelta debole, orientata da situazioni e scelte contingenti, tra cui preminente quella di dare attuazione in via prioritaria agli obiettivi politici sottostanti alla riforma del Titolo V della Cost.

Evidenzia in ogni caso una sottovalutazione degli effetti economici e distributivi del vigente sistema tributario, che non appare facilmente spiegabile alla luce dell'esperienza degli ultimi anni; esperienza che avrebbe dovuto indurre il Governo Berlusconi, in coerenza con le critiche severe rivolte dall'opposizione, alla politica tributaria del Governo Prodi, a riformarne in misura incisiva almeno gli assetti distributivi tra le diverse imposte, anche quindi in un quadro di sostanziale stabilità della pressione fiscale.

L'abuso della decretazione d'urgenza, con interventi che non hanno risparmiato praticamente alcun settore della politica tributaria; l'adozione di misure tese ad ampliare le basi imponibili con effetto retroattivo; una riforma radicale della struttura dell'imposta personale, introdotta con la Legge finanziaria per il 2007, i cui effetti distributivi in termini di aumento del prelievo per un'ampia maggioranza di contribuenti, erano stati fortemente sottovalutati sia dal Governo sia dai principali organi d'informazione; rappresentano altrettante tappe di una stretta fiscale che non ha avuto nulla di virtuoso, ed ha contribuito in misura decisiva al rallentamento della nostra economia nel quarto trimestre 2007, anticipando ed aggravando gli effetti della crisi finanziaria internazionale nel 2008, la quale ha steso una densa quartina fumogena sui problemi fiscali, ma non li ha certo eliminati per incanto.

Ed infatti proprio per la diffusione e le grandezze messe in gioco dall'Irpef la stretta fiscale continua a pesare come un macigno sulla domanda interna e a condizionare la ripresa, affidata esclusivamente alla spinta delle esportazioni.

Una situazione evidenziata già nel 2006 con un incremento delle entrate pari a oltre 37 miliardi: 22 miliardi in più rispetto alle previsioni dell'ultima Legge finanziaria firmata dal

Innovazione e Diritto

Ministro Tremonti; e nel 2007 con un aumento del gettito dell'IRE riformata dal viceministro Visco pari a 8,2 miliardi, contro una previsione di una riduzione di 230 milioni.
Dati che dimostrano, nella migliore delle ipotesi, un elevato grado di inaffidabilità nelle previsioni sugli effetti della manovra delle imposte; ed in ogni caso una spia della crisi del tradizionale principio della separazione del potere di spendere, tipico della funzione di governo, rispetto a quello di approvazione delle leggi tributarie, riservato dal costituzionalismo liberale al Parlamento.
Nei 3 anni che precedono la recessione del 2009, al netto delle una tantum, le famiglie e le imprese italiane hanno versato al fisco maggiori imposte per oltre 100mila miliardi di vecchie lire.
Una cifra enorme che non aveva alcuna giustificazione razionale e che è servita ad alimentare ulteriore spesa pubblica per 35 miliardi di curo senza risanare la finanza pubblica.
Chi scrive aveva evidenziato già nel dicembre 2006 gli effetti distorsivi che la riforma dell'IRPEF introdotta da Visco e Padoa-Schioppa con la Finanziaria 2007 avrebbe determinato per la larga maggioranza delle famiglie. Purtroppo í dati del gettito tributario del 2007 confrontati con quelli del 2008 hanno confermato, aggravandola, la nostra analisi.
In Italia nella seconda metà del 2008 analogamente a quanto avvenuto nell'ultima parte del 2007 si è registrato un calo di tutti i consumi, non solo quelli relativi ai beni durevoli, in parte per i riflessi di una crisi finanziaria internazionale che in Italia ha avuto limitati effetti diretti, rispetto ai principali partner, ma principalmente per una stretta fiscale sottovalutata nelle dimensioni e negli effetti; anche perché concentrata esclusivamente su imprese e famiglie. Nell'arco di due anni, tra il 2006 e il 2007 la pressione tributaria è infatti cresciuta di 2,9 punti rispetto al PIL nonostante una crescita dell'economia nei precedenti cinque anni particolarmente contenuta.
In definitiva, nel nostro Paese al di là di limitate oscillazioni congiunturali, dal 2007 i consumi sono in calo perché le famiglie non hanno altro modo per far fronte all'aumento senza freni dell'imposta personale ed il fisco, insaziabile novello Crono, mangia i sui figli, riducendo il gettito delle imposte diverse da quella personale!
Questa chiave di lettura, di una forte componente tributaria nella recessione italiana, è evidenziata nel 2008 dal più accentuato calo del PIL nelle regioni del Mezzogiorno, le più colpite dalla riforma dell'Irpef del 2007, che ha fatto da battistrada alla recessione.

.Che il Governo Prodi abbia compiuto un grave errore di valutazione nel trasformare alcuni possibili e utili correttivi al modello di Irpef ereditato nel 2006 dal Governo Berlusconi, ed in via di assestamento, in una controriforma improvvisata e dilettantesca, con palesi elementi di irragionevolezza che ne compromettono la legittimità, non deve sorprendere.

Il Governo doveva infatti recuperare 5 miliardi per finanziare il taglio di una quota della componente lavoro della base imponibile dell'Irap; senza evidenziare, almeno in modo troppo esplicito, dove si sarebbero concentrati i costi fiscali della manovra.

La riforma dell'Irpef si è risolta, come avevamo indicato, in un aggravio d'imposta molto più forte di quanto era stato preventivato e i dati sul gettito Irpef disaggregati per categorie reddituali lo dimostrano chiaramente.

L'obiettivo implicito della riforma era quello di aumentare il gettito dell'Irpef: e di ridistribuirne il carico all'interno sui redditi diversi da quelli da lavoro dipendente.

A consuntivo invece il maggior carico del Irpef riformata si è concentrato essenzialmente sui redditi da lavoro dipendente che la riforma pretendeva di agevolare; sia per l'improvvisazione con cui si è intervenuto sulla struttura dell'Irpef; sia per l'assenza di strumenti correttivi sia pure parziali interni all'imposta, che ne attenuassero l'impatto con l'incremento nominale dei redditi, particolarmente significativo per quelli da lavoro dipendente, che non hanno la possibilità di proteggersi parzialmente dal lato dei costi.

L'aspetto più singolare di questo immobilismo tributario, dato il cambio di indirizzo politico è che l'Italia con la finanziaria 2010 ha ripercorso dal lato del fisco, sia pure con numeri ed in condizioni diverse, lo stesso itinerario del 2007, che aveva soffocato la crescita ed anticipato la recessione nel 2008 (22 miliardi di maggiori entrate fiscali a carico di famiglie e imprese tra luglio e novembre 2007).

.Un duro colpo di freno alla debole ripresa dell'economia, concentrata essenzialmente nelle regioni del Nord e nei settori vocati alle esportazioni, dovuto essenzialmente all'opportunismo fiscale del Governo, che aveva preferito beneficiare degli automatismi dell'Irpef, piuttosto che recuperare gettito attraverso l'aumento di qualche accisa o imposta indiretta, per finanziarne l'alleggerimento, scivolato senza alcuna seria riflessione o commento.

Il rischio, in assenza di una rapida correzione di rotta idonea ad invertire la tendenza in atto è quello di un ridimensionamento strutturale del nostro sistema produttivo, con effetti di

Innovazione e Diritto

avvitamento sulla crescita altrettanto strutturali. Di questo trend negativo rappresenta un sintomo anticipatore inequivocabile il boom delle importazioni di beni intermedi e di componentistica dall'Asia nel 2010 (+56%), favorito dalla diversa incidenza dell'Irap sulle produzioni nazionali rispetto alle importazioni.

Vediamo ora di confrontare queste considerazioni critiche sull'assenza di un disegno di politica tributaria finalizzato alla ripresa dell'economia, con gli ultimi dati disponibili, relativi sia ai risultati di bilancio, sia alla crescita del Pil.

Dal lato del PIL il 2010 chiude meglio delle previsioni dell'autunno (più 0,9%); la crescita dell'economia segna infatti un più 1,3% (più 1,2% il dato destagionalizzato). Un risultato molto lontano da quello tedesco (più 3,4%), ma abbastanza vicino a quello delle altre principali economie europee (Francia più 1,5%, Inghilterra più 2,0%).

Che l'Italia cresca meno degli altri, nonostante il proprio sistema bancario non sia stato direttamente neppure sfiorato dalla crisi finanziaria internazionale del 2008/09 è un dato indiscutibile. Che questo sia il risultato di un declino inarrestabile della nostra economia, caratterizzata da una serie di nodi strutturali non risolti (produttività, dimensione di impresa, scarsa innovazione, infrastrutture carenti e arretrate) può sembrare uno scenario plausibile, spesso enfatizzato sui media; ma una lettura più attenta di alcuni indicatori potrebbe offrire un quadro variegato e meno pessimista, nel quale emerge in filigrana il ruolo negativo rispetto alla crescita rappresentato dalla scarsa qualità delle politiche pubbliche, a partire da quella tributaria.

Le turbolenze finanziarie che hanno anticipato la recessione hanno avuto d'altra parte l'effetto di contribuire a fare chiarezza sia dal punto di vista istituzionale, sia sotto il profilo economico e finanziario.

Innanzitutto dal punto di vista istituzionale perché la crisi dell'autunno 2008 ha posto in luce non solo in Italia la centralità del ruolo dello Stato per tenere sotto controllo gli effetti della crisi finanziaria internazionale. D'altra parte ha anche evidenziato che l'idea che il federalismo sia di per sé uno strumento salvifico per rinnovare ammodernandolo, il sistema Italia, lasciando sullo sfondo lo Stato, relegato ad un ruolo marginale, rappresenta soltanto una pericolosa illusione.

Innovazione e Diritto

Se bastasse un decentramento anche molto spinto per risolvere le contraddizioni, che caratterizzano l'insieme della società italiana, coinvolgono tutti i territori e attraversano le diverse generazioni, la soluzione sarebbe relativamente semplice.

La tentazione al ripiegamento sul localismo come reazione alle incertezze diffuse dalla rapidità del progresso tecnologico, che investe sia i processi di produzione e di scambio sia i singoli individui, rappresenta una tendenza evidente nelle aree economicamente più avvantaggiate, non solo in Italia: uno degli effetti della mondializzazione, che diffonde benessere ma alimenta al tempo stesso nuovi squilibri.

In Italia, poi, la diversa distribuzione delle risorse pubbliche tra i vari settori (Stato, Regioni ed Enti locali), una qualità della vita ed un livello di servizi e di sviluppo disomogeneo, una varietà dei territori che costituiscono una straordinaria ricchezza, ma certo non ne semplificano la gestione, rappresentano altrettante realtà che dovrebbero spingere ad attuare un modello di decentramento funzionale alla valorizzazione delle peculiarità delle singole realtà territoriali; coinvolgendo i cittadini in un processo di auto governo responsabilizzante.

D'altra parte, se da un lato l' 'innesto del Titolo V novellato nel testo costituzionale del 1948 ha posto in evidenza una serie di limiti del nuovo modello di decentramento, dovuti sia alla bulimia con cui si sono scaricate sulle Regioni materie e funzioni, con scarsa attenzione ai limiti posti dall'art. 118 in tema di sussidiarietà; dall'altro, lo svuotamento del ruolo del Parlamento nelle materie di competenza concorrente ha sottolineato non solo la difficoltà di assicurare la tutela degli interessi unitari non frazionabili, ma ancor prima di poterne definire l'individuazione e gli ambiti.

Specie in quelle materie a contenuto economico (si pensi all'industria, al turismo, all'artigianato, all'agricoltura) in cui il prevalente riferimento al territorio non può in ogni caso condurre ad escludere la necessità di ricondurre ad unità le diverse politiche economiche territoriali, di settore, anche con l'ausilio di strumenti finanziari.

In questo quadro, la funzione di equilibrio della Giurisprudenza costituzionale è stata preziosa ed aveva indicato al legislatore la strada per un riequilibrio di attribuzioni tra ordinamento regionale e statale , che contemperasse un ampio decentramento con una tutela piena degli interessi unitari non frazionabili .

Un percorso obliterato, senza una motivazione convincente, per inseguire la scelta tutta politica di avviare subito il decentramento finanziario, senza riequilibrare quello istituzionale

Innovazione e Diritto

e senza riformare il sistema tributario; uno dei motivi che non hanno ancora consentito al nostro sistema politico, lungo l'arco di circa un ventennio di ritrovare un nuovo punto di equilibrio, funzionale al mutato scenario rappresentato dalla liberalizzazione del commercio internazionale e dall'economia mondializzata.

Da questo punto di vista la legge 42/2009 di delega al Governo, recante norme per il coordinamento del sistema tributario e per l'attuazione del federalismo fiscale si presta, proprio dal punto di vista strettamente fiscale, ad una serie di rilievi critici, per l'assenza, dopo tanti interventi parziali, di un disegno compiuto di politica tributaria, la cui necessità ed urgenza è stata dal Governo ignorata proprio per accelerare l'avvio del decentramento.

A questo limite di fondo occorre aggiungere la labilità di alcuni criteri di coordinamento, che andrebbero ripensati secondo schemi di efficienza distributiva necessitati, trattandosi di disciplinare il concorso alla spesa pubblica da parte dei cittadini, purtroppo ignorati dal legislatore delegante per il carattere almeno in parte di manifesto, che caratterizza la legge delega sul federalismo fiscale in cui prevalgono i profili politici di bandiera, come ha più volte sottolineato Enrico De Mita nei suoi interventi su "Il sole 24 ore".

Negli ultimi dodici anni, la realtà tributaria italiana è stata investita da una pluralità di interventi riformatori, sia dal lato dell'Amministrazione, sia nei rapporti tra fisco e cittadini, sia nella struttura delle principali imposte che hanno lasciato un segno profondo, anche se non sempre positivo. Mentre, l'organizzazione che attiene alla gestione dei diversi momenti in cui si articola e manifesta l'esercizio della potestà tributaria; dell'informazione dei contribuenti; dell'attività di accertamento e di controllo fino alla repressione delle frodi e del processo tributario è stata caratterizzata nel tempo, da notevoli progressi e da una sostanziale continuità di indirizzo da parte di Governi anche di diverso segno politico, lo stesso non si può dire degli interventi di riforma che hanno investito i principali tributi.

L'assenza di un compiuto disegno riformatore, caratterizzato da un'unità di indirizzo, consolidato nel tempo ed accompagnato da risultati positivi in termini non solo di gettito, ma di efficienza economica ed equità distributiva, il sovrapporsi di interventi non coordinati, disomogenei, quando addirittura incompatibili tra loro, non consentono di definire l'insieme delle principali imposte che caratterizzano il nostro Paese come un moderno e compiuto sistema tributario.

Innovazione e Diritto

Il primo dato che balza all'evidenza, se si confronta l'andamento delle entrate tributarie tra il 2005 e il 2010, è che nonostante l'esistenza di ampie sacche di evasione ed una economia irregolare diffusa, queste non hanno avuto un'incidenza negativa sul gettito delle imposte sul reddito, che anzi, come abbiamo visto, incidono mediamente sulle famiglie e le imprese italiane, in misura molto maggiore di quanto si registra in tutti gli altri Paesi ad economia avanzata (60% imposte dirette, 40% indirette).

L'Irpef da sola rappresenta ormai il 45% di tutte le entrate tributarie, un dato sproporzionato rispetto ai livelli di reddito degli italiani.

Questo apparente paradosso si spiega con la scarsa attenzione posta negli ultimi quindici anni dal legislatore tributario alle interdipendenze tra le diverse imposte; con il risultato che l'evasione è stata analizzata dal lato degli effetti, come un comportamento da contrastare spesso con argomentazioni moralistiche e l'impiego di strumenti burocratici e repressivi.

È invece del tutto mancata un'analisi ragionata degli effetti prodotti dalla struttura delle principali imposte (elevata forbice tra aliquota media e aliquota marginale nell'Irpef; regime penalizzante per la tassazione dei redditi familiari, indeducibilità dell'Irap dalle imposte sui redditi; regime forfettario per i contribuenti minimi, privo di alcuno strumento di controllo, ecc. ecc.), nella propensione ad evadere, che proprio dalle caratteristiche strutturali delle imposte sui redditi, inserite in un sistema produttivo caratterizzato da una elevatissima frammentazione del sistema di piccole e piccolissime imprese, ha tratto alimento.

Si è pertanto evitata un'analisi più attenta del fenomeno dell'evasione, legata alla difficoltà di determinare la capacità economica in un'economia frammentata e diversificata; con l'ulteriore conseguenza che la ridotta flessibilità e attitudine del sistema tributario a monitorare con sufficiente precisione le diverse realtà economiche, ha alimentato una diffusa evasione anche nell'Iva, l'altro punto di più evidente criticità del nostro ordinamento tributario, che sottrae al gettito complessivo oltre 30 miliardi di curo all'anno. Evasione motivata dalla necessità di occultare ricavi per ridurre il peso delle imposte dirette.

Si potrebbe osservare che al mancato gettito dell'IVA corrisponda l'incasso dell'IRAP nel settore privato (31 miliardi nel 2007), e che quindi, in definitiva, i conti tornano; ma non è così perché 1'IRAP è un'imposta sul valore aggiunto della produzione che, al contrario dell'IVA, grava sulle esportazioni, mentre non si applica alle importazioni e specularmente penalizza quindi le produzioni interne rispetto alle importazioni: un evidente ostacolo sia al

Innovazione e Diritto

principio di tutela della concorrenza, di rilievo costituzionale, e alla libertà di circolazione delle merci di derivazione comunitaria.

I conti quindi tornano solo per il fisco, ma, non per l'economia italiana che, in un mercato sempre più concorrenziale, vede le esportazioni assoggettate ad un tributo che non esiste in nessuna altra parte del pianeta, che incide per oltre 7 miliardi all'anno sulle esportazioni, ed in definitiva, sulla competitività del sistema.

L'evasione e l'economia irregolare quindi, in larga misura, non sottraggono ricchezza che ove acquisita a tassazione comporterebbe la possibilità di finanziare nuova spesa pubblica (come è, del resto, avvenuto nel biennio 2006-2007), risanare il bilancio dello Stato e riportare, nell'arco di un ragionevole numero di anni, il debito pubblico nella media europea. Rappresenta, al contrario, uno strumento di mercato anomalo dal punto di vista economico e inaccettabile sotto il profilo distributivo, che tende ad adattare la rigidità e il peso eccessivo delle imposte sul reddito alla capacità economica dei singoli contribuenti, con più o meno ampi margini di sconto.

È appena il caso di aggiungere che il carattere strutturale dell'evasione e dell'economia irregolare, non rende il fenomeno meno grave, anzi.

L'evasione, infatti, a parte ogni altra considerazione, comporta dei costi organizzativi che incidono sulla competitività complessiva del sistema Italia. Si vuole solo sottolineare che la dimensione del fenomeno non può confinare il contrasto dell'evasione ad una banale questione di repressione e di controlli, ma richiederebbe interventi sistematici sulla struttura ed i profili distributivi dei principali tributi; una delle motivazioni che avevano consentito al centro-destra di vincere le elezioni nel 2008, semplicemente ignorata nell'azione di governo.

In definitiva è il carattere disorganico delle singole imposte non coordinate a sistema ad alimentare, in buona parte, l'evasione (fiscale e contributiva) e l'economia irregolare.

Occorre però aggiungere che evasione ed economia irregolare sono fenomeni contigui ma non equivalenti; più diffusa l'evasione nelle aree economicamente avanzate; concentrata prevalentemente nel Mezzogiorno l'economia irregolare. Un modello quest'ultimo che sottrae meno risorse al fisco dell'evasione, perché l'economia irregolare deduce solo in parte i costi; ma dagli effetti economici più gravi.

Mentre infatti l'evasione aumenta la competitività delle imprese che vi ricorrono (falsando la concorrenza), l'economia irregolare non costituisce un modello di competizione anomalo,

Innovazione e Diritto

ma rappresenta solo un espediente per sopravvivere, che non consente alle imprese di crescere; alimenta quindi ulteriormente il dualismo territoriale

E' all'interno di questo quadro di riferimento che occorre, quindi, analizzare criticamente le opzioni contenute nella delega del Governo per l'attuazione del federalismo fiscale; e nella trasposizione che ne è stata offerta con i decreti delegati sul finanziamento delle regioni a statuto ordinario, dei comuni e delle province..

In ogni caso è bene sottolineare che, indipendentemente dalle soluzioni prospettate, senza una riforma dell'ordinamento tributario che riequilibri gradualmente il gettito delle varie imposte in un'ottica di sistema, con una particolare attenzione al recupero di competitività ed attrattività del fisco italiano, da avviare da subito, che accompagni quindi la fase di avvio del decentramento fiscale regionale, qualsiasi ipotesi di assestamento di un processo di autonomia tributaria regionale che non si limiti ad affidare a Regioni ed Enti locali la gestione di qualche tributo a carattere paracommutativo o il gettito di qualche accisa, sarà destinato a scontrarsi con difficoltà crescenti.

Ma quel che è peggio, nell'assenza di un serio controllo parlamentare la cui evanescenza è davanti agli occhi di tutti, il rinvio della riforma tributaria, proprio per il peso che le compartecipazioni avranno sul funzionamento degli Enti territoriali, rischia di introdurre difficoltà probabilmente insormontabili, rispetto a qualsiasi riforma tributaria organica, finalizzata ad aumentare la competitività del sistema Paese.

2) Il ruolo del sistema tributario statale per l'avvio del decentramento fiscale: la condizione attuale

Si deve dare atto alla Corte Costituzionale di avere esercitato nella fase di avvio del decentramento uno scrutinio attento delle leggi sottoposte al suo esame finalizzato da un lato, a tutelare l'autonomia di spesa degli enti territoriali in assenza della legge di coordinamento; dall'altro a realizzare i necessari raccordi con la prima parte della Costituzione, superando una serie di problemi.

A questo riguardo si segnala la sentenza n. 303/04, importante soprattutto per avere offerto, attraverso l'interpretazione della portata del principio di sussidiarietà, anche come

Innovazione e Diritto

sussidiarietà ascendente, non tanto uno strumento per dare voce, in ogni possibile circostanza, e non solo in casi limite, agli interessi unitari non frazionabili; ma per avere posto in luce le lacune e le contraddizioni di un modello che, nella ripartizione di materie e funzioni, sembra riferirsi ad esperienze di stampo para confederale; mentre, nella ripartizione delle risorse finanziarie, vincola inevitabilmente le autonomie territoriali ad un forte coordinamento da parte del legislatore statale che ne comprime entro limiti particolarmente ristretti l'esercizio dell'autonomia tributaria; contraddicendo tutto l'impianto logico che dovrebbe essere alla base del processo federalista.

Anche i profili finanziari, regolati dall'art. 119 cost, probabilmente la parte meno disorganica del nuovo Titolo V, non sono privi di aspetti problematici; non soltanto, per la pratica impossibilità di realizzare un modello di decentramento finanziario su basi autonomistiche delle dimensioni necessarie ad assicurare il finanziamento integrale delle materie e delle funzioni trasferite (oltre 300 miliardi, il 60% della spesa totale al netto degli interessi sul debito); ma, soprattutto, per la difficoltà di determinare modalità equilibrate ed efficienti di finanziamento di tutte le materie a contenuto economico, la cui funzione è appunto quella di attuare le politiche economiche di settore.

Per le quali, ovviamente non è possibile individuare costi standard ed il cui finanziamento, quindi, può essere assicurato solo attraverso lo strumento fiscale.

L'attuazione del federalismo fiscale rappresenta, quindi, la condizione ma anche il quadro di riferimento, la cornice ed il limite attraverso cui dovrà svolgersi, in un arco temporale certo non breve, il processo di trasferimento di materie e funzioni tra Stato e Regioni, con un'articolazione che avrebbe dovuto essere, almeno in parte, ripensata per assicurare efficienza al modello di Stato in cui saranno chiamati ad integrarsi, reciprocamente, il decentramento regionale e la cura di interessi unitari, propri dello Stato. Interessi che la riforma del Titolo V ha semplicemente dimenticato.

Un processo che dovrebbe essere accompagnato da un sufficiente grado di flessibilità, per tenere conto non soltanto del livello di sviluppo economico notevolmente diversificato tra le varie Regioni, ma, anche delle diverse dimensioni territoriali che, altrimenti in un quadro di decentramento di funzioni uniforme, avrebbe come inevitabile conseguenza di determinare una serie di diseconomie di scala e di costi aggiuntivi privi di qualsiasi giustificazione

Innovazione e Diritto

razionale a carico delle realtà territoriali di dimensioni minori; diseconomie che colpirebbero, in ultima analisi, i cittadini..

Questione di cui vi è una traccia molto limitata nella legge delega.

Un modello quindi di ripartizione della funzione legislativa non solo fortemente squilibrato dal lato delle Regioni, per l'eccesso di materie trasferite, che amplifica il problema della tutela degli interessi unitari, ma in cui lo stesso concetto di competenza concorrente o ripartita, si è ormai allontanato dal modello tedesco, fino ad assumere una connotazione completamente diversa.

In Germania i Land partecipano e condizionano l'esercizio della potestà legislativa del Parlamento attraverso il Senato, che rappresenta i Governi regionali; il Parlamento a sua volta, esercita un ruolo di equilibrio centrale mediante l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento che il Parlamento italiano ha quasi completamente perduto.

Una perdita di funzioni irragionevolmente ampia che sta determinando un evidente squilibrio istituzionale, che si riflette in un affievolimento di ruolo anche nelle materie, quali quella tributaria e di bilancio in cui, la competenza del Parlamento, almeno secondo Costituzione, dovrebbe essere tuttora centrale.

La recessione del 2008/2009 ha rappresentato dal punto di vista tributario un'occasione perduta per avviare un processo di riequilibrio del sistema in base ad un disegno di riforma chiaro negli obiettivi e nei tempi, che come ha più volte ricordato Enrico De Mita dovrebbe abbracciare un arco temporale necessariamente non breve, oltre il limite di una sola legislatura; d'altra parte per gli elementi di coesione che tendono a prevalere nei periodi di crisi, la recessione ha anestetizzato i problemi, favorendo l'immobilismo e l'avvio di un riassetto dei poteri nella ripartizione delle risorse pubbliche, che non evidenzia purtroppo un nuovo più funzionale equilibrio complessivo.

Al contrario mette in luce in modo plastico la somma degli attuali squilibri, resi più evidenti dalla rinuncia ideologica da parte del Governo a sviluppare quelle politiche nazionali di settore in campo economico, funzionali al rilancio dello sviluppo del sistema Paese., proprio per favorire l'avvio del decentramento regionale

Purtroppo gli squilibri istituzionali del modello Stato - Regioni restano e si riflettono in maniera più evidente proprio nel settore tributario, in cui l'esercizio della discrezionalità legislativa non è mai incondizionato, perché incontra precisi vincoli di ordine costituzionale;

Innovazione e Diritto

con il solo limite rappresentato, sul terreno delle prove, dalla difficoltà di evidenziare l'irragionevolezza, ovvero il contrasto, di una norma tributaria con i principi che ne disciplinano secondo Costituzione, l'esercizio: ed in particolare con i principi di capacità contributiva ed uguaglianza.

Quest' ultimo poi, riconduce necessariamente ad un più generale, ma non per questo meno vincolante, limite rappresentato dalla coerenza del sistema; un principio che si rinviene anche nel diritto europeo, come canone interpretativo dei principi di proporzionalità e non discriminazione.

Principio, quello della coerenza del sistema interpretato, come vedremo più avanti, dalla Corte di Giustizia in modo rigido, ma che, in prospettiva potrebbe rappresentare il minimo comune denominatore tra i principi di diritto tributario nazionale e quelli europei: entrambi sussumibili nel più generale principio di eguaglianza sostanziale, che affiancherebbe nel diritto tributario europeo alle tradizionali tutele riferite al funzionamento del mercato, quelle limitazioni all'esercizio della discrezionalità legislativa, funzionali a dare effettività al principio di eguaglianza sostanziale a garanzia dei diritti dei contribuenti.

La crisi dell'istituzione parlamentare, derivata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, si era già resa evidente con le finanziarie omnibus del 2005/08, nelle quali sia i Governi di centro-destra, sia quelli di centro-sinistra che si erano succeduti in quegli anni, avevano attratto alla legge finanziaria tutte quelle competenze che ai sensi dell'art. 117 III comma Cost. rientravano ormai nell'ambito regionale.

Dal 2008 al precipitoso arretramento dello Stato, nella cura delle politiche pubbliche, amplificato dalla crisi finanziaria internazionale, ha fatto seguito l'avvio della costruzione di un modello di decentramento federalista, incentrato su una delega al Governo indeterminata negli snodi cruciali, fortemente squilibrato dal punto di vista della rappresentanza degli interessi diffusi, sia per ragioni connesse con i nuovi equilibri politici delineati dalle elezioni politiche del 2008; sia per il progressivo affievolimento del ruolo del Parlamento, tradizionale luogo di rilevazione e rappresentanza dei diversi interessi, in cui si articola la Comunità nazionale, e stanza di compensazione per quelli meno corporati e quindi più deboli.

Si è dato quindi inizio a un processo di decentramento sostanzialmente dicotomico, caratterizzato dall'assenza di un raccordo coerente tra la necessità di favorire un percorso

Innovazione e Diritto

trasparente di responsabilizzazione delle decisioni di spesa, attraverso il loro finanziamento a carico della fiscalità decentrata; e un processo di decentramento tributario, fondato sulla stabilizzazione del sistema vigente, riformato nel 2007, che ne impedirà di fatto il decollo.
Un percorso istituzionale confuso, poco attento alla necessità di garantire un equilibrio unitario al processo di decentramento fiscale che solo una riforma strutturale del sistema di imposizione dei redditi, nel più ampio quadro di una riforma complessiva del sistema tributario, che coinvolga anche l'amministrazione dei tributi, potrebbe assicurare.
Una politica intrinsecamente miope, che contrappone artificiosamente le istanze delle aree economicamente più sviluppate ,che aspirano ad un sistema di finanza pubblica meno oneroso e più efficiente, con quello delle Regioni del Mezzogiorno che, con modalità e strumenti tutt' altro che contrapposti, hanno esigenze sostanzialmente analoghe.
Costruendo un percorso federalista che anziché avviare l'indispensabile processo di riforma delle istituzioni, rischia per miopia ed assenza di cultura istituzionale di fare implodere la crisi latente di quelle esistenti.

3) L'eclissi del diritto tributario tra affievolimento del ruolo del Parlamento e sviamento dai principi costituzionali

La scelta politica, a prima vista poco razionale di partire dai profili finanziari o tributari anziché da una preventiva riconsiderazione dei rapporti tra lo Stato e le Regioni e delle funzioni e delle materie da trasferire, alla luce dell'esperienza di questi anni, e del contributo chiarificatore della Corte Costituzionale, finalizzato alla stabilizzazione di un sistema costituzionale coerente, potrebbe essere condivisa solo se l'avvio di un più ampio decentramento fiscale, venga inserito in un disegno razionale di più ampie riforme istituzionali.
Un disegno organico che non si limiti solo ad una diversa ripartizione del potere e delle risorse tra ordinamento statale e sistema delle Autonomie, ma anche capace di dare rappresentanza unitaria alle istanze e agli interessi espressi dai territori, con particolare riferimento all'appartenenza all'Unione Europea; un'esigenza della cui necessità ed urgenza,

Innovazione e Diritto

il meno che si possa dire è che manca, tuttora, non solo nella classe politica, la consapevolezza.

L'intreccio tra crisi della politica e logoramento delle istituzioni che ha accompagnato la società italiana nel suo insieme negli ultimi venti anni ha influito anche sull'interpretazione dei riflessi giuridici dei fenomeni politico sociali, attenuando la percezione e la capacità di approfondimento degli aspetti più problematici di quella esperienza.

Sotto questo profilo l'analisi delle linee guida del decreto delegato sul federalismo fiscale non può prescindere dalla contestualizzazione dei profili finanziari, nella più ampia cornice dei nuovi assetti istituzionali delineati dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Il punto di partenza per comprendere i limiti del processo di riforme costituzionali dell'ultimo decennio è rappresentato, a mio parere, dall'equazione diffusa, soprattutto nelle aree economicamente avvantaggiate, tra statalismo e Stato unitario. Il ripiego nel localismo come antitesi alle paure indotte dal processo di mondializzazione dell'economia ha coltivato in una parte dell'opinione pubblica, l'illusione che una nuova articolazione dello Stato su basi federali, rappresentasse l'opzione più razionale ed efficace per ridurre il peso dello statalismo, e l'invadenza di un fisco sempre più pervasivo.

Una tesi semplicistica che affida al federalismo, non solo fiscale, un effetto taumaturgico, sull'insieme dei problemi irrisolti che hanno caratterizzato negativamente la società italiana nell'ultimo quarto di secolo: meno spesa pubblica, meno evasione fiscale, meno burocrazia, più trasparenza nell'impiego delle risorse, più competitività nell'economia, più controllo dei cittadini sul funzionamento della P.A., più qualità nei servizi resi alla cittadinanza.

Una costruzione stellare che ha al centro il sistema tributario, che per poter funzionare ne presupporrebbe una riforma coerente con questi obiettivi; nulla di più lontano rispetto alla bulimia legislativa che ha caratterizzato la politica tributaria degli ultimi governi di centro-sinistra e di centro-destra, in cui l'inseguimento del gettito a tutti i costi ha innescato un processo anomalo di autodistruzione della ricchezza di origine tributaria, disattento ai più elementari principi anche di ordine costituzionale, e quel che è peggio passato incredibilmente sotto silenzio.

Se si analizza con un minimo di attenzione l'impianto del Titolo V novellato, emerge con chiarezza l'errore di valutazione compiuto nel 2000 dai partiti di centro sinistra,

Innovazione e Diritto

tradizionalmente cauti in tema di riforme costituzionali, proprio perché preoccupati di difendere l'impianto della Costituzione del 1948.

L'idea che un semplice trasferimento di funzioni e materie dallo Stato alle Regioni di dimensioni, e quindi con implicazioni politiche, amministrative e finanziarie, che non avevano riscontro in nessun altro modello di stato federale o regionale europeo, potesse per ciò stesso determinare un nuovo equilibrio di poteri, più attento alle esigenze delle Regioni più avanzate e quindi più competitive, capace quindi di innestare un ciclo virtuoso idoneo ad attrarre le altre in un percorso di modernizzazione e di crescita ed estendersi quindi al resto d'Italia, si è dimostrata semplicistica ed illusoria.

L'esperienza di questi anni ha evidenziato un elemento di forte criticità nella difficoltà di inserire il nuovo modello di regionalismo delineato dal titolo V della Costituzione nel testo novellato, nella cornice di una democrazia parlamentare caratterizzata dalla centralità del Parlamento. Essa trova conferma da un lato nello svuotamento della funzione legislativa al livello nazionale, ben oltre le necessità autonomistiche dei territori; dall'altro in una disciplina fuorviante della potestà legislativa concorrente, potestà che ormai condivide solo il nome con la corrispondente fonte legislativa propria dell'ordinamento tedesco.

E cosi si è consumato il paradosso istituzionale per cui lo Stato può, ai sensi dell'art. 117 II° c. cost., emanare norme generali anche a contenuto finanziario, nelle materie che disciplinano l'offerta di servizi primari alla cittadinanza da parte delle Regioni e che rappresentano il nucleo centrale dell'ordinamento regionale, quali la sanità, l'istruzione e l'assistenza. Mentre in tutte le altre materie, che esprimono politiche di settore a contenuto prevalentemente economico e che concorrono a determinare la politica economica del Paese, la riforma del titolo V non ha previsto nulla; affidando la disciplina del rapporto Stato Regioni in campo economico alla prima parte della Costituzione.

Lo Stato quindi in base a questo schema, non solo non dispone più di strumenti di intervento istituzionali propri, finalizzati a comporre ad unità le politiche di settore regionali, ma non potrebbe neppure, in assenza di una legge statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, impegnare risorse finanziare con questa finalità. A questa lacuna, che riverbera i suoi effetti negativi sull'intero impianto costituzionale si è cercato, da parte della Corte Costituzionale, di porvi in parte rimedio, lasciando sullo sfondo l'art. 41 della Costituzione, attraverso una ricostruzione dei diversi rapporti tutta interna al titolo V

Innovazione e Diritto

novellato, che fa riferimento ai principi contenuti negli articoli 118 e 120 cost. Una scelta forse comprensibile in una fase transitoria per non comprimere eccessivamente il ruolo delle autonomie, ma anche una soluzione pericolosa, che ha determinato un allentamento dei vincoli di ordine costituzionale che si materializzano nel concetto di unità del sistema finanziario; presupposto e limite per la realizzazione di un modello funzionale di decentramento delle dimensioni immaginate dalla riforma titolo quinto.

Pur apprezzando quindi lo sforzo della Corte di pervenire ad una ricostruzione razionale dei rapporti tra Stato e Regioni nel nuovo ordinamento, non può sottacersi che si è in presenza di correttivi necessariamente parziali e residuali.

Il carattere anche ascendente del principio di sussidiarietà (art. 118) riconosciuto dalla Corte Costituzionale, e la necessità di assicurare l'unità giuridica ed economica della Nazione (art. 120) la cui titolarità appartiene allo Stato, possono risolvere casi limite, ma non sono certo lo strumento per regolare i rapporti tra lo Stato e le Regioni in campo economico in via ordinaria.

Come disciplinare allora i rapporti fra Stato e Regioni in tutte quelle materie a contenuto economico, dall'industria, dall'artigianato, dal commercio al turismo, all'agricoltura, in cui la potestà legislativa è ormai riservata dall'art. 117 III comma cost. alle Regioni?

Il problema non è solo quello di assicurare tutela agli interessi unitari non frazionabili, sulla base del principio della sussidiarietà ascendente riconosciuto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 303/04; ma quello di realizzare un modello di relazioni tra Stato e Regioni in campo economico che consenta all'Italia di avere una politica economica nazionale e una serie di politiche nazionali di settore in campo economico, che non siano la semplice addizione di quelle regionali.

La soluzione deve essere ricercata nella prima parte della Costituzione.

L'art. 41 al III° comma affida alla legge dello Stato la funzione di coordinare ed indirizzare l'attività economica, pubblica e privata, a fini sociali, evidenziando in questo campo un ruolo centrale dello Stato. Nel quadro dei rapporti economici fissati nella Costituzione del 1948 la funzione programmatoria era riservata alla legge: strumento idoneo a fissare fini e obiettivi dell'attività economica pubblica e privata, lasciando ampia libertà nella scelta dei mezzi.

Innovazione e Diritto

Con il trasferimento alla potestà legislativa regionale della disciplina delle materie a contenuto economico, muta a mio avviso anche il ruolo dell'art. 41 II comma. La funzione di indirizzo e coordinamento da parte dello Stato in campo economico non è più rivolta direttamente allo svolgimento di attività economiche, la cui disciplina è riservata in concreto alle Regioni. Ma spetta alla legge dello Stato fissare i fini e gli obiettivi nazionali in campo economico a cui dovranno conformarsi le legislazioni regionali nell'esercizio della potestà legislativa, nelle materie a contenuto economico.

È vero che nel nuovo schema di rapporti fra Stato e Regioni, delineato dalla Legge Costituzionale 3/01, lo Stato non ha più un potere generale di indirizzo e coordinamento come nel vecchio testo del Titolo V.

Ma, poiché appare indiscutibile che la politica economica nazionale rappresenti anche dopo la riforma del Titolo V una funzione tipica di Governo, spetta al Governo con una legge ordinaria, o con altri mezzi, ad esempio la legge di stabilità che ha sostituito la legge finanziaria, di realizzare nei vari campi in cui si articolano le attività economiche, dei modelli stellari in cui le politiche di settore delle varie Regioni convergano a realizzare la politica economica del Paese, in un quadro necessariamente coordinato e unitario.

All'interno di questo quadro di riferimento ed in considerazione del fatto che la perequazione descritta nell' art. 119cost. non si limita ad assicurare il finanziamento integrale delle funzioni trasferite (che all'evidenza l'impianto della legge 42/2009 non è in grado di determinare) ma al V comma attribuisce quale compito primario dello Stato persona, la riduzione delle disuguaglianze territoriali, il raccordo tra il 119, V comma ed il 41, III comma offre una possibile chiave di lettura per ricondurre ad unità il sistema.

Il che agevola a dire che mentre gli interventi infrastrutturali strategici che lo Stato intende realizzare sul territorio dovranno ai sensi dell'art. 119, V comma, essere realizzati mediante intese con le Regioni; le politiche nazionali di settore, definite con legge ai sensi dell'art. 41, comma III°, rimarranno di pertinenza dello Stato, che ne assicurerà il necessario finanziamento. Un percorso logico, che colma una lacuna dell'art. 117cost. (l'art. 41cost. non è stato abrogato); ma anche un percorso obbligato, perché l'impianto centralistico del modello di autonomia tributaria regionale, descritto nella legge delega 42/2009, non lascia a mio parere alcuno spazio per attuare la cosiddetta fiscalità di vantaggio, cui fa riferimento la legge delega, per contrasto con la giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di aiuti di

Innovazione e Diritto

Stato, e la compressione del profilo autonomistico del decentramento tributario; conseguenza direi inevitabile di un processo di decentramento finanziario avviato senza una preventiva riforma tributaria coerente con l'esigenza di ricondurre l' insieme degli obiettivi autonomisti all'interno del principio di unità del sistema finanziario.

D'altra parte va segnalato che allo stato, gli aspetti richiamati in precedenza non appaiono facilmente risolvibili all'interno della sessione di bilancio, il cui intero impianto evidenzia una serie di carenze, a cui i Governi hanno cercato da alcuni anni di porre rimedio fin qui senza successo.

L'assetto della legge finanziaria e di bilancio, così come si era consolidato negli ultimi anni era ormai inadeguato al nuovo modello di Stato regionale: anche perché la legislazione di bilancio è uno degli strumenti per dare attuazione all'art. 41 della Costituzione, ma non li esaurisce.

In tutti i casi la riforma della legge finanziaria e del bilancio, avviata tra il 2009 e 2010, avrebbe dovuto essere coordinata con il nuovo impianto del regionalismo introdotto dalla riforma costituzionale del 2001.

Ma il modello di legge di stabilità, che lo ha sostituito, e l'abitudine, ormai istituzionalizzata, ad anticiparne gli effetti con il decreto-legge estivo, ha accentuato il potere di indirizzo e decisionale del Governo, che opera sempre di più attraverso i decreti legge, non soltanto in questo settore, riducendo il ruolo centrale del Parlamento nella sessione di bilancio a qualcosa di non molto diverso da una presa d'atto.

Da questo angolo visuale, anche la riforma del bicameralismo e l'istituzione di un Senato federale appare inidonea a sciogliere i principali nodi del nuovo modello istituzionale che ruotano intorno alla realizzazione di un diverso e più equilibrato rapporto tra Governo, Parlamento, e Ordinamento Regionale, meno sbilanciato verso quest'ultimo.

Aspetti che avrebbero dovuto quantomeno essere presenti nel dibattito relativo all'attuazione del federalismo fiscale; che appare al contrario sempre più esaurirsi nel tentativo di realizzare una parziale redistribuzione delle risorse a favore di quelle Regioni più popolose e più ricche che di volta in volta esprimono una più forte rappresentanza politica, con effetti negativi sia sulla competitività del sistema Italia, sia prevedibilmente sulla stessa stabilità politica, e quindi in definitiva sulle istituzioni.

Innovazione e Diritto

I temi, richiamati in precedenza sottolineano da un lato il limite di una riforma costituzionale nata alla fine degli anni 90 per esigenze politiche contingenti, poco attenta alle variegate caratteristiche economico-sociali e dimensionali delle Regioni italiane, che avrebbe richiesto un'architettura istituzionale e finanziaria meno improvvisata, più vicina al modello spagnolo piuttosto che a quello tedesco. Dall'altro la difficoltà, sotto il profilo finanziario, di dare effettiva attuazione ad un decentramento di funzioni di portata molto più ampia rispetto alla Spagna e alla Germania, rispettando i principi autonomistici contenuti nell'art. 119cost. e lasciando allo Stato risorse sufficienti per adempiere alle proprie funzioni unitarie.

È all'interno di questo quadro di riferimento che si inserisce e va letta la nuova formulazione dell'art. 119cost il cui testo, sicuramente ridondante e caratterizzato da enunciazioni programmatiche sostanzialmente generiche, si muove tuttavia nell'alveo della vecchia autonomia finanziaria, disciplinata dall'art. 119cost., all'interno quindi, come vedremo, di un assetto Costituzionale teso a valorizzare l'autonomia finanziaria, dei diversi Enti territoriali nel rispetto del principio dell'unità della finanza pubblica.

Questo non vuol dire che l'art. 119 nel testo riformato sia del tutto sovrapponibile al precedente; l'autonomia tributaria riservata alle Regioni ha infatti portata più ampia. I tributi propri, e cioè quelli stabiliti autonomamente dalle Regioni con propria legge, evidenziano in via di principio un'autonomia più estesa di quella di secondo grado che la legge statale riservava ai tributi propri, attribuiti alle Regioni a statuto ordinario, in base al testo dell'art. 119 versione 1948.

Ma si tratta comunque di un'autonomia non priva di limiti.

Da un lato infatti la potestà tributaria delle Regioni è condizionata dai principi di coordinamento del sistema tributario, la cui determinazione è affidata, dall'art. 119cost., a leggi della Repubblica; dall'altro dalla stessa estensione delle materie e delle funzioni trasferite, perché è evidente che più sono ampie le funzioni da finanziare, più sono inevitabilmente compressi gli spazi di autonomia finanziaria delle Regioni stesse, in un sistema tributario che resta, e non potrebbe essere altrimenti, sostanzialmente statale; ed in cui, vale la pena di ricordarlo, l'imposizione sulle vendite è disciplinata in modo così stringente a livello comunitario da consentirne l'utilizzo come mezzo di finanziamento delle Regioni, ma non certo come strumento di autonomia tributaria regionale.

Innovazione e Diritto

Quest'aspetto, come vedremo, assume particolare rilievo in tutte quelle materie e funzioni devolute alla competenza legislativa delle Regioni, che attengono alla disciplina e all'esercizio delle diverse attività economiche (industria, artigianato, commercio, turismo, ecc.) per le quali come è evidente, è impossibile predeterminare costi standard. Il che, in altre parole, equivale a dire che è praticamente impossibile predeterminarne i costi e quindi, conseguentemente, assicurarne il finanziamento, se non attraverso l'esercizio dell'autonomia tributaria.

Autonomia che, come abbiamo sottolineato in precedenza, può esercitarsi solo all'interno dei limiti fissati dalla legge statale di coordinamento del sistema tributario.

Sotto questo profilo quindi l'eccessivo allargamento delle materie e funzioni attribuite alla competenza legislativa delle Regioni rappresenta il limite più penetrante all'autonomia tributaria regionale e, per conseguenza ne compromette anche quella finanziaria.

Dal punto di vista costituzionale analoghi e altrettanto stringenti rilievi possono formularsi rispetto all'autonomia tributaria degli Enti Locali. Quest'ultima è disciplinata nel secondo comma dell'art. 119cost. in maniera indifferenziata rispetto all'autonomia tributaria attribuita alle Regioni; ma l'asimmetria è evidente sol che ci si soffermi sul fatto che la materia tributaria è destinataria di una riserva di legge (statale e regionale), art. 23cost. che non si estende agli Enti territoriali (Province e Comuni). Per questi ultimi l'autonomia tributaria rappresenta quindi solo una facoltà, condizionata dall'esistenza di una o più disposizioni di legge che ne attribuiscano e disciplinino l'esercizio.

Ed è questa la ragione per cui non ci occuperemo in queste note della finanza degli Enti territoriali, non senza per altro sottolineare il rischio di sostituire al centralismo dello Stato un nuovo, più invasivo ed assorbente, policentrismo regionale. Sotto questo profilo il testo della legge delega 41/2009 rappresenta un'evoluzione positiva rispetto al ddl Lanzillotta della precedente legislatura. Ma come insegna l'esperienza spagnola, l'autonomia comunale trova la propria fonte e garanzia costituzionale essenzialmente nella legge statale che ne disciplina e finanzia le funzioni fondamentali.

Legge dello Stato cui si è demandata altresì la funzione di definire le modalità di compartecipazione degli Enti Locali al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio; ma anche legge finalizzata a disciplinare il finanziamento di funzioni diverse da quelle fondamentali, attribuite agli Enti Locali dalla stessa Regione, con propria legge.

Innovazione e Diritto

Il tema dell'autonomia finanziaria e tributaria, intorno a cui è stato costruito negli ultimi anni tutto l'impianto ideologico intorno al federalismo fiscale e ai suoi presunti vantaggi in termini di maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse e di migliore controllo della spesa pubblica, rimanda quindi ancora una volta al ruolo della legge (statale) cui è demandato sia il compito di individuare i tributi propri, regionali e locali, sia la misura della compartecipazione delle Regioni e degli altri Enti territoriali al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio;

Il problema dei limiti dell'autonomia tributaria degli Enti di decentramento quindi, come abbiamo già indicato in precedenza è strettamente connesso e fortemente condizionato dall'evoluzione delle principali Istituzioni della nostra Repubblica; tra queste, sicuramente il punto di maggior sofferenza è rappresentato dal Parlamento, privato ormai della maggior parte delle competenze legislative e indebolito nella sua autonomia, anche in conseguenza della sottrazione ai cittadini del diritto di scegliere i parlamentari, e quindi non più in grado di assicurare una penetrante funzione di controllo, e di supporto rispetto al Governo da parte della maggioranza parlamentare.

In definitiva quindi, come vedremo in maniera più approfondita esaminando le linee guida del decreto delegato sul federalismo fiscale regionale, il tema dell'autonomia tributaria degli Enti Territoriali ed in particolare delle Regioni, non può essere disgiunto dall'analisi dell'evoluzione del ruolo delle principali Istituzioni della Repubblica per la cura degli interessi unitari, la cui esplicitazione costituisce la premessa per una più precisa e razionale definizione delle funzioni trasferite, e quindi del loro finanziamento.

Quest'aspetto, incredibilmente accantonato dopo il fallimento del tentativo avviato nel periodo 2005/06 di dare una sistemazione più equilibrata alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, affiancato purtroppo da un nuovo assetto istituzionale confuso ed improbabile, che non ha retto allo scrutinio del referendum, non può essere evidentemente ignorato.

Dall'altra parte l'arcipelago di luoghi comuni che ha accompagnato per mesi il tema del decentramento fiscale, quale metafora per la soluzione dei problemi della società italiana in ogni campo, non aiuta a sciogliere i nodi istituzionali irrisolti.

Nodi istituzionali che attengono sia all'attuazione di un decentramento autonomistico che non è tale solo perché trasferisce risorse crescenti al sistema delle Autonomie Territoriali, sia

Innovazione e Diritto

al ruolo dello Stato e alla sua funzione di intervento nella definizione ed attuazione delle politiche pubbliche, specie in campo economico (art.41 III cost.).

Probabilmente dietro l'ipotesi più volte evocata dal Ministro dell'Economia, di riforma dell'art.41 della costituzione, che non tutelerebbe abbastanza la libertà di impresa (ma non si conoscono sentenze della Corte Costituzionale che abbiano utilizzato tale articolo per offrire un'interpretazione restrittiva della libertà di impresa), si profila invece l'obiettivo, non dichiarato ma ben più concreto, di eliminare un ostacolo per trasformare l'ordinamento statale da regionale in confederale.

Una prospettiva quella del recupero di competitività attraverso una ancora più ampia spinta federalista, che la crisi finanziaria ha privato di ogni base di credibilità; ma di cui una parte della classe politica, incapace di proporre un disegno di riforme innovative, idonee a rimettere in moto il sistema, continua a coltivare l'illusione.

Tema quest'ultimo che s'intreccia con quello più complessivo della competitività del sistema Italia, nel quadro di un'economia internazionale sempre più mondializzata, e quindi più esposta a fattori di crisi esogeni.

Occorre quindi che nell'indispensabile percorso riformatore, di cui il federalismo fiscale costituisce un aspetto molto sopravalutato nelle sue ricadute effettive (già oggi gli enti territoriali hanno un'autonomia finanziaria molto più ampia di quella tedesca e spagnola) venga evitato il rischio, purtroppo ricorrente di dare vita ad un disegno istituzionale condizionato da equilibri politici contingenti.

Sotto questo profilo deve fare riflettere l'inedito asse Lombardia - Sicilia che ha accompagnato la fase di avvio del federalismo fiscale, due Regioni politicamente omogenee, in cui l'aspirazione lombarda a disporre di più risorse si salda con l'interesse della Sicilia alla realizzazione di un modello di decentramento tributario che lasci ai territori più risorse possibili, per potersi garantire l'intangibilità di una situazione di privilegio. Un disegno con chiari limiti dal punto di vista funzionale.

Non ha senso infatti decentrare in modo indifferenziato una serie di funzioni, prescindendo dalle dimensioni territoriali e demografiche delle diverse Regioni, che possono comportare in alcuni casi diseconomie esterne, incompatibili con un'organizzazione regionale del settore pubblico.

Innovazione e Diritto

Un regionalismo differenziato, come dimostra l'esperienza spagnola, è infatti l'unica risposta sensata in relazione all'offerta di servizi caratterizzati da costi decrescenti, rispetto all'esigenza dei contribuenti di finanziare attraverso le imposte i servizi al costo più contenuto possibile.

Senza perdere di vista che l'accelerazione del processo di mondializzazione dell'economia negli ultimi 10 anni che ha presentato evidenti criticità, ma da cui non si può certo tornare indietro e la crisi finanziaria partita dagli Stati Uniti e presto diventata mondiale, hanno messo nell'angolo anche realtà statuali avanzate quali l'Olanda, il Belgio e l'Irlanda, di dimensioni anche economiche comparabili alla Lombardia.

La competizione internazionale infatti tenderà sempre di più a privilegiare realtà a scala nazionale di dimensione almeno pari a quella italiana, fortemente integrate sul piano interno e quindi più attrezzate a cogliere i vantaggi dell'appartenenza ad Organizzazioni politico-economiche a scala continentale, quali l'Unione Europea, rivalutando il ruolo economico degli Stati.

In ogni caso non si può confondere un processo autonomistico, finalizzato a realizzare le vocazioni dei territori anche attraverso una migliore allocazione del gettito tributario, con una più modesta prospettiva di redistribuzione delle risorse a favore delle realtà territoriali che esprimono un più favorevole rapporto tra popolazione, territorio, attività economiche e rappresentanza politica.

4) I limiti costituzionali del decentramento fiscale regionale: la perequazione negata

Prima di accennare sinteticamente ai rapporti tra il sistema tributario dello Stato e la legislazione tributaria regionale, così come regolati dalla legge di delega al governo n.42/2009 e definiti nel decreto delegato che vi ha dato attuazione e di evidenziarne i limiti e le incongruenze, che ne rendono assai dubbia la compatibilità non soltanto con la prima parte della Costituzione, ma con gli stessi artt. 117 e 119, mi sembra opportuno sottolineare che, al di là di convenzioni nominalistiche, anche dopo la riforma del Titolo V, lo Stato italiano resta uno Stato unitario caratterizzato da un'ampia autonomia finanziaria e tributaria, i cui limiti la riforma del Titolo V della Costituzione ha ormai costituzionalizzato; quindi almeno

Innovazione e Diritto

nel senso che viene dato in letteratura al termine, quando si evoca in Italia il federalismo fiscale, il concetto deve essere ricondotto alla più precisa nozione di decentramento fiscale.

Vi è un aspetto nel processo di decentramento finanziario e fiscale su cui in Italia nessuno pone sufficiente attenzione, che differenzia il federalismo fiscale italiano da quello tedesco o dal decentramento delle Comunità autonome spagnole: la dimensione assunta dalla spesa decentrata in Italia è già oggi molto più elevata (oltre il 50% della spesa pubblica totale nel 2012 secondo l'Istat), sia rispetto al federalismo tedesco sia a quello spagnolo, entrambi inferiori al 38%. Il dato italiano è tanto più significativo se si considera che il processo di decentramento finanziario italiano è appena avviato.

Questo elemento non è privo di rilevanza in una realtà caratterizzata da storici squilibri territoriali e da una dimensione delle Regioni molto diversificata, non solo territorialmente, che, nella logica di un decentramento indifferenziato, comporterà inevitabili diseconomie di scala nella gestione decentrata di alcune funzioni e servizi.

Non a caso il decentramento spagnolo, che presenta aspetti e problematiche simili, ha scelto il percorso opposto.

In definitiva, la via del decentramento fiscale in Italia, si è fin qui caratterizzata per la genericità dei criteri utilizzati per determinare le risorse da trasferire, sia a livello di Province e Comuni, sia soprattutto delle Regioni, destinatarie dal punto di vista istituzionale, dopo la riforma del Titolo V, della competenza legislativa generale: una condizione ben diversa rispetto a Germania e Spagna.

La partita dell'autonomia e del decentramento fiscale si gioca pertanto soprattutto sul piano dell'autonomia legislativa tributaria delle Regioni, che la legge delega 42/2009 limita fortemente; e i decreti delegati evidenziano una tendenza ancora più restrittiva.

Questo aspetto è particolarmente significativo e costituisce un tratto saliente del decentramento a trazione lombarda: una disattenzione al tema dell'autonomia tributaria che non sembra appassionare nessuno, mentre l'attenzione è concentrata sulla possibilità di assicurarsi, attraverso le compartecipazioni e i tributi propri derivati, la disponibilità di una quota di risorse riferibili al territorio, la più ampia possibile.

Che nel decentramento in fase di avvio si sia giocata una partita di potere che ha ben poco di autonomistico, che, utilizza una lettura distorcente del principio di territorialità per affermare e consolidare attraverso le risorse che restano ai territori un nuovo equilibrio basato sulle

Innovazione e Diritto

risorse disponibili, piuttosto che sulla rappresentanza numerica degli elettori, mi pare un dato di fatto incontrovertibile, sulle cui conseguenze non si sono letti fin qui contributi significativi.

Quanto questo processo sia compatibile con la prima parte della Costituzione è un dato che non può assumersi a priori; resta quindi fondamentale il rapporto tra decentramento regionale ed eguaglianza e quindi tra lo svolgimento delle attività economiche, disciplinate a livello regionale, e la funzione di indirizzo e coordinamento necessariamente unitaria che appartiene, ai sensi degli artt. 3 II co. e 41cost. al Governo e al Parlamento, nell'ambito delle rispettive sfere di competenza.

È quindi evidente che ai fini dell'integrazione tra riforma del Titolo V e la prima parte della Costituzione, la perequazione assume un ruolo decisivo.

Non è infatti un caso che sia l'art.117 sia il 119cost. .considerino la perequazione compito fondamentale dello Stato; mentre la legge delega delinea un modello di perequazione orizzontale ad andamento variabile, in contrasto con il dettato costituzionale, che appare finalizzato a obliterarne i vincoli.

Una scelta motivata da ragioni squisitamente politiche, che ne sottolinea le contraddizioni di fondo e che è esposta a tutti i limiti di una legge di coordinamento, la cui principale funzione di legge sulla normazione è, per il tipo di fonte adottata, soggetta alle oscillazioni della politica.

In definitiva una riforma istituzionale che promette di inserire nel sistema nuovi elementi di instabilità.

Quello che comunque preoccupa in questa fase di transizione è la constatazione che a questo nuovo assetto di poteri non soltanto non corrisponda un modello di Stato più efficiente né una nuova distribuzione più equilibrata delle risorse, che valorizzi le potenzialità del sistema Italia e ne rilanci un percorso di sviluppo; ma che il funzionamento del sistema sia affidato al recupero di funzioni centralistiche, da parte di uno Stato debole, privato di funzioni essenziali.

Un vero e proprio ossimoro istituzionale e politico che prefigura un secessionismo a tempo, a rischio perenne di implosione, in cui non è affatto detto che il continuo aumento della pressione fiscale possa rappresentare un freno, anzi.

Innovazione e Diritto

In definitiva le motivazioni teoriche che sono alla base dei modelli di decentramento avanzati, e che ne evidenziano il ruolo di maggior responsabilizzazione nelle decisioni di spesa e quindi una maggiore economicità ed efficienza nelle scelte pubbliche, appaiono nello schema italiano di federalismo fiscale labili quando non addirittura inconsistenti.

L'aspetto più singolare di questo decentramento fiscale, in cui l'esercizio della potestà tributaria da parte delle Regioni è fortemente condizionato dalle decisioni del legislatore statale ben al di là delle esigenze di coordinamento richiamate dagli articoli 117 e 119 della Costituzione, è evidenziato dal ruolo che l'Irap sembra destinata a continuare a svolgere nel finanziamento delle Regioni, nonostante la promessa più volte espressa dal centro-destra di volerne avviare il superamento, per le distorsioni che questo tributo determina sia sotto il profilo distributivo sia della tutela della concorrenza e della libera circolazione dei capitali.

Ora, a parte il compito improprio che è stato affidato a questo tributo nelle Regioni con i bilanci della sanità in rosso, che ne ha comportato un aumento automatico dell'aliquota, con tanti saluti ai criteri di responsabilizzazione ed efficienza, l'aspetto più criticabile e in contrasto con lo spirito dell'articolo 119 della Costituzione, è rappresentato dalla previsione di un possibile superamento di questo tributo statale decentrato alle Regioni, non, come sarebbe logico, per scelta del legislatore statale cui competerebbe indicare le risorse sostitutive; è ad esempio la strada che segue in Spagna la legge organica sul finanziamento delle Comunità autonome (L.O.F.C.A.).

La possibilità di ridurre e in prospettiva di superare l'Irap è demandata formalmente alla decisione delle Regioni, alle quali tuttavia è fatto divieto di finanziarne la riduzione o eventualmente il superamento, attraverso un incremento della compartecipazione al gettito dell'Irpef, superiore allo 0,5%, rispetto all'aliquota base (0,9%).

Quindi non solo il legislatore statale nel porre il problema del superamento dell'Irap, ne trasferisce l'onere a carico dei bilanci delle Regioni; il che trattandosi di un tributo statale a destinazione vincolata è quantomeno singolare.

Interviene nel merito, con una serie di limitazioni nelle scelte di politica tributaria, rimesse alla valutazione del legislatore statale che non hanno nulla a che vedere con le esigenze di coordinamento, neppure dal punto di vista della pressione tributaria; la possibilità, di fatto preclusa, alle Regioni con minore capacità fiscale di un trade -off tra aumento

Innovazione e Diritto

dell'addizionale Irpef a carico di chi ha un reddito e l'eliminazione dell'Irap per attrarre nuovi investimenti, non comporterebbe alcun aumento della pressione tributaria.

Una decisione tecnicamente incomprensibile che impedirà di fatto alle Regioni del Mezzogiorno di potersi liberare di questo tributo anomalo che ne mina la competitività; introduce inoltre fin dall'origine un elemento di discriminazione in danno delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, privo di qualsiasi motivazione razionale, ma con rischi evidenti sotto il profilo della tenuta del sistema.

La perequazione, sia ben chiaro, è una funzione riservata dall'art.117 II° cost.., ed equivale da parte dello Stato ad una dismissione di funzioni che è al tempo stesso una fuga dalle responsabilità.

La disposizione, che in teoria consentirebbe alle Regioni di poter programmare il superamento dell'Irap, ignora volutamente il problema della diversa capacità fiscale per abitante dei territori, e quindi nel trasferire l'Irap dallo Stato alle Regioni e nel consentirne il superamento a carico dei bilanci regionali, ne scarica, il peso del riassorbimento senza alcun elemento di perequazione sui bilanci delle Region°i Determina quindi di fatto un onere maggiore a carico delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, una disposizione ad elevato indice di arbitrarietà e irragionevolezza.

D'altra parte si può affermare che tutta la partita del decentramento regionale nasca con il piede sbagliato proprio perché l'Irap in termini di gettito è il quarto tributo dopo Irpef, Iva e Ires; ma è anche un'imposta mal distribuita sul territorio, poiché premia soprattutto la Lombardia e il Lazio, il cui gettito è per ragioni diverse molto superiore a quello medio delle altre Regioni.

Non a caso nel 2005 l'Alta commissione sul federalismo fiscale, istituita dal centro-destra aveva ritenuto l'Irap un tributo incompatibile con il decentramento fiscale per gli effetti di traboccamento insiti nell'imposta e non evitabili.

D'altra parte l'Irap presenta non soltanto una ripartizione territoriale tra le più variegate, ma anche un peso dal punto di vista finanziario (41 miliardi di euro prima della recessione 2008-09), che stante il modello di decentramento dirigista caratterizzato da spazi di autonomia tributaria regionale marginali quando non irrilevanti, renderà il superamento di questa imposta distorsiva più che una prospettiva, un miraggio.

Innovazione e Diritto

Credo sia giunto il momento di riflettere con più attenzione su questo tributo, tanto anomalo da non essere utilizzato in nessun altro Paese, che mina la competitività della nostra economia, specie manifatturiera, e di porsi in maniera non propagandistica il problema di un suo superamento; che non può certo essere avviato con le modalità previste dal decreto delegato sul federalismo regionale.

La questione del superamento dell'Irap è particolarmente delicata perché gli ostacoli sono prevalentemente di ordine politico; è evidente infatti che il problema non investe l'Irap del settore pubblico, che rimarrebbe come tributo statale, ma quello di assicurare il graduale assorbimento dell'Irap a carico dei redditi d'impresa e di lavoro autonomo che andrebbe finanziato, nell'arco di alcuni anni attraverso l'aumento dell'Iva e le ampie possibilità di recupero di gettito rese possibili da una riforma dell'imposizione personale, che invece di inseguire l'illusione di risalire ai redditi effettivi attraverso la tracciabilità del reddito speso, si preoccupi di favorire un graduale significativo ampliamento delle basi imponibili, attraverso un impiego razionale di modelli di deducibilità di spese socialmente rilevanti.

Sotto questo profilo la positiva esperienza in termini di recuperi di gettito del biennio 2005/ 2006 è illuminante, e il suo abbandono accomuna nelle responsabilità i pregiudizi ideologici della sinistra fiscale e il cinismo di Tremonti che ritornato al governo li ha fatti propri, per accelerare l'avvio della federalismo fiscale.

Vale la pena di ricordare che se è vero che l'Irap penalizza le esportazioni, in quanto al contrario dell'Iva le esportazioni rientrano tra le operazioni imponibili ai fini Irap, sul mercato interno l'effetto distorsivo è ancora più negativo. L'Irap rispetto ai beni importati, che occorre ricordarlo non assolvono l'Irap, si comporta infatti come un sussidio indiretto all'importazione, con un'aliquota pari a quella dell'Irap che grava sui prodotti nazionali, che penalizza tutti i settori produttivi, e in special modo quelli più aperti alla competizione internazionale.

Penso ad esempio alle imprese produttrici di componentistica e di beni intermedi che rischiano di essere tagliate fuori proprio dalla concorrenza anomala dell'Irap, ed in particolare al settore automobilistico, in cui l'Irap spinge il produttore nazionale a decentrare la produzione e il relativo valore aggiunto all'estero, piuttosto che a produrre in Italia per l'esportazione.

Risulta francamente incomprensibile che mentre da un lato si cerca attraverso i distretti e le reti di impresa di incentivare il sistema produttivo, dall'altro si continui a penalizzare fiscalmente le imprese con una doppia tassazione del valore aggiunto ormai incompatibile con l'accentuata concorrenzialità dell'economia internazionale.

L'esame deldecreto delegato predisposto dal Governo e licenziato con alcune modifiche proposte dalla Commissione parlamentare bicamerale, evidenzia tra le altre due questioni tutt'altro che irrilevanti dal punto di vista della regolamentazione dell'autonomia tributaria tra Stato e Regioni: il ruolo e la destinazione del fondo perequativo, e le modalità con cui dovrà essere alimentato, che si prestano ad una serie di rilievi critici.

Il disegno delineato dall'art.119 della Costituzione, in tema di perequazione, è sul punto chiarissimo: a) il fondo perequativo non può avere vincoli di destinazione, che inciderebbero sull'autonomia regionale e deve prevedere il finanziamento integrale delle funzioni trasferite ;b) le modalità di alimentazione del fondo devono essere definite con legge statale.

Una scelta, quella del legislatore del 1999-2001, obbligata stante il modello di federalismo disaggregativo delineato dal Titolo V nel testo novellato.

La perequazione è infatti una delle funzioni che non a caso il secondo comma dell'art.117 riserva alla competenza esclusiva dello Stato. La legge 42/2009 di delega al Governo sull'attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario è sul punto, a tutto concedere, ambigua, perché da un lato si richiama in via di principio ad una perequazione formalmente verticale, dall'altro la disciplina di fatto, in base ad uno schema orizzontale, cioè a carico delle Regioni a più elevato reddito, senza alcuna garanzia comparabile a quella che caratterizza la perequazione orizzontale nell'ordinamento tedesco (che equalizza le risorse al 98%).

D'altra parte senza alcuna motivazione che ne evidenzi la logica sottostante, in contrasto con quanto previsto dal terzo comma dell'art.119cost., la legge delega sdoppia il fondo perequativo (artt. 9 e 13 L42/09) statale e ne finalizza quindi necessariamente le risorse, aggirando il principio costituzionale che vieta che il fondo perequativo abbia vincoli di destinazione; proprio per non incidere sull'autonomia finanziaria delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante.

In tutti i casi, i vincoli alla destinazione del fondo perequativo, fissati nella legge delega, non attengono alla qualità della spesa; una scelta contrastante con il dettato costituzionale

Innovazione e Diritto

(art.119 III °co), ma che potrebbe avere un qualche fondamento razionale, in considerazione del fatto che la perequazione è a carico della fiscalità generale.

La limitazione si riferisce tra l'altro all'impossibilità di manovrare l'Irap utilizzando il gettito della compartecipazione all'Irpef:: una decisione politica ad alto tasso di arbitrarietà e irragionevolezza, che non consentirà alle Regioni di poter avere una politica tributaria autonoma e che penalizzerà necessariamente soprattutto le Regioni con minore capacità fiscale per abitante, quindi tutte quelle del Mezzogiorno.

Lo sdoppiamento del fondo perequativo, mentre dovrebbe assicurare l'integrale finanziamento dei livelli essenziali del prestazioni relative ai diritti civili e sociali, la cui spesa dovrà in futuro essere finanziata sulla base dei costi standard, lascia, almeno nella legge delega, del tutto indeterminato il livello a cui verrà fissata la perequazione relativa al finanziamento delle nuove competenze regionali, specie in campo economico, diverse dall'offerta di servizi relativi ai diritti civili e sociali.

Anche nelle prime bozze di decreto delegato relativo al federalismo fiscale regionale, il tema della perequazione era lasciato volutamente sullo sfondo, quanto meno sui limiti minimi che dovranno essere comunque assicurati.

Quel che appare certo alla luce del testo definitivo del decreto delegato, è che lo sdoppiamento del fondo perequativo, oltre ad essere palesemente in contrasto con il terzo comma dell'art.119, determinerà una serie di conseguenze sfavorevoli per le Regioni meno avanzate sul piano economico.

Queste ultime infatti, oltre ad essere svantaggiate da un sistema tributario particolarmente sbilanciato dal versante del reddito, che destinerà automaticamente maggiori risorse alle Regioni più ricche, dovranno fare i conti con un modello di finanziamento delle attività economiche ormai di competenza regionale, particolarmente sfavorevole.

Verranno infatti penalizzate dal lato delle basi imponibili e quindi del gettito dell'addizionale Irpef, la cui aliquota dovrà essere necessariamente fissata verso l'alto, per poter disporre di risorse inferiori a quelle medie.

Inoltre poiché la perequazione è affidata a un modello di riequilibrio orizzontale calcolato sulla base dell'addizionale Irpef riscossa nelle regioni più favorite, il risultato potrebbe condurre a livellare la diversa capacità fiscale per abitante a livelli vicini quando non inferiori al 50%.

Nell'ultima bozza di decreto delegato fatta propria dal Governo e quindi recepita nel testo definitivo il legislatore, previa una larghissima convergenza nella Commissione bicamerale, il che dovrebbe fare riflettere i cittadini., residenti nelle regioni del Mezzogiorno, considerati dal sistema politico di serie B, ha fissato il livello della perequazione al 75%.

La conclusione sul punto è che lo sdoppiamento del fondo perequativo non solo ha aggirato il vincolo costituzionale, relativo al carattere integrale ed indifferenziato della perequazione: lo ha trasformato semplicemente in una partita di raggiro, proprio nei settori cruciali per lo sviluppo, non solo incostituzionale, ma privo di elementi minimi di buon senso, che introduce un ulteriore elemento di instabilità nel sistema!

In definitiva la bipartizione del fondo ha avuto il solo scopo di mettere in piedi un modello di finanziamento delle attribuzioni regionali in campo economico, in cui la legge delega, prima ha costruito un modello basato sull'addizionale Irpef, che richiede, in base agli squilibri territoriali, una perequazione di dimensioni molto più consistenti rispetto ad un fondo alimentato ad esempio dal gettito dell'Iva.

Poi con un abile gioco di specchi lo Stato, cui spetta con proprie leggi di articolare il decentramento finanziario e tributario, si è liberato del compito costituzionale di assicurare la perequazione e lo ha trasferito alle Regioni con un meccanismo che spingerà quelle più ricche ad applicare l'addizionale Irpef, sulle quali inciderà la perequazione, con aliquota ridotta, che potrebbe quindi teoricamente determinare una perequazione inferiore anche di molto al 50%.

Da ultimo, all'interno di questo singolare schema di perequazione, ne fissa "generosamente" il livello al 75%, un punto di mediazione che a qualche economista, come Muraro, è parso equilibrato e che al contrario, dall'angolo visuale del giurista, è semplicemente secessionista.

Pretende di decentrare una quota crescente di spesa a livello delle Regioni, salvo non assicurare disponibilità di risorse comparabili a livello territoriale, proprio nelle materie fondamentali per la crescita; lascia invece a carico dello Stato e quindi anche dell'Italia meno fortunata l'onere del servizio del debito pubblico, con i cui interessi per oltre un quarto di secolo si è alimentata la spesa delle famiglie e la crescita delle Regionicaratterizzate da un più elevato benessere.

Questo scenario non solo contrasta con tutto l'impianto del Titolo V della Costituzione, che non a caso indica un modello perequativo verticale ed integrale, a carico dello Stato; si pone

Innovazione e Diritto

anche in radicale rottura con i principi fondamentali della prima parte della Costituzione (artt. 2 e 3), proprio perché si riferisce al finanziamento delle competenze regionali che attengono alle politiche di sviluppo non solo economiche, di cui lo Stato si libera, senza assicurare a tutte le Regioni, il finanziamento integrale delle funzioni trasferite (art. 119 IV co. Cost.).

Una contraddizione evidente che equivale ad una fuga dalle responsabilità da parte dello Stato.

Si potrebbe sostenere che in realtà non vi sia contraddizione tra le previsioni costituzionali in tema di perequazione, regolate dall'articolo 119 della Costituzione, e la sua attuazione.La perequazione, nelle materie a cui corrispondono politiche economiche settoriali i cui costi non si prestano ad essere predeterminati, come invece avviene per le prestazioni relative ai diritti civili e sociali, verrebbe assicurata infatti non solo dal fondo perequativo ma anche dagli interventi speciali a carico dello Stato ai sensi del quinto comma del 119; un'ipotesi suggestiva, che potrebbe avere anche una qualche ragionevolezza, ma che si scontra comunque con il testo costituzionale , che distingue nettamente tra la funzione del fondo perequativo, che tendenzialmente ha la funzione di livellare le diverse capacità fiscali per abitante rispetto agli interventi speciali a carico dello Stato disciplinati dall'articolo 119 quinto comma. In ogni caso non ci si può nascondere che questa questione non è emersa con sufficiente chiarezza nel sia pur limitato confronto parlamentare. Ne risulta quindi un ulteriore elemento di precarietà, legato ad un decentramento funzionale per il quale lo Stato di fatto sfugge all'obbligo di assicurare tra le diverse aree del paese risorse se non uguali quanto meno comparabili. Una soluzione quindi esposta alle oscillazioni della politica, con ulteriori elementi di instabilità determinati dall'assenza di una fonte legislativa intermedia tra legge e legge costituzionale. Occorre inoltre sottolineare che anche in quei settori della spesa regionale più direttamente legati a prestazioni riferibili a diritti civili e sociali, non è affatto detto che l'obiettivo della perequazione sia realizzato in modo efficace e quindi effettivo.

I costi standard rappresentano uno dei tasselli per superare la spesa storica; tuttavia la mancata individuazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e delle prestazioni (LEP) non offre alcuna certezza di poter assicurare a regime uno standard di assistenza sanitaria di base che garantisca su tutto il territorio nazionale standard essenziali uniformi; fatte salve le

Innovazione e Diritto

possibili integrazioni che alcune Regioni vorranno assicurare ai residenti, attraverso la destinazione di risorse aggiuntive.

Per i poco informati, e per meglio intendere di cosa stiamo discorrendo, vorrei ricordare che la perequazione orizzontale tedesca copre le differenze al livello del 98%!!! Mentre il 95% indicato dall'Alta Commissione sul federalismo fiscale nel 2005, rappresentò un punto di compromesso, considerato da molti troppo penalizzante per le aree meno favorite.

Senza dimenticare che il decentramento italiano ha dimensioni molto più ampie di quello tedesco, quindi per poter funzionare richiede maggiori risorse e una perequazione quanto meno comparabile.

Conclusivamente sul punto si può affermare che il faticoso avvio del processo di attuazione del federalismo fiscale, fortemente condizionato da discutibili pregiudiziali politiche, presenta poche luci e molte ombre. Tra queste la principale è sicuramente quella di aver innestato il nuovo modello di fiscalità decentrata all'interno di un ordinamento tributario investito nell'ultimo decennio da una serie di interventi parziali, spesso contraddittori che ne hanno minato da un lato la coerenza interna; dall'altro hanno reso ancor più difficile un percorso riformatore capace non solo di essere rispettoso degli indirizzi costituzionali, obliterati negli ultimi anni, ma anche attento ai profili di competitività, che attengono non solo alla dimensione del prelievo (la pressione fiscale) ma anche alla sua composizione e ai suoi effetti distributivi.

5) Decentramento fiscale e sistema tributario

Un ulteriore aspetto di questo modo di procedere merita di essere chiarito: il rapporto tra decentramento fiscale e ordinamento tributario dello Stato. Un rapporto che i limitati margini di autonomia riconosciuti alla legislazione tributaria regionale, non sembra semplificare, perché alla sua base vi è, come ho cercato di sottolineare nelle pagine precedenti, la profonda crisi istituzionale che coinvolge l'istituto parlamentare nella sua basilare funzione di rilevare i diversi interessi, contemperandoli, e di corrispondervi con

Innovazione e Diritto

scelte trasparenti, rispettose dei principi costituzionali a partire dal principio di eguaglianza di fatto e da quello di proporzionalità che ne rappresenta la proiezione nel diritto europeo.

Vi è un profilo in questo decentramento tributario, bulimico dal punto di vista delle materie ed anoressico per quanto attiene all'esercizio dell'autonomia tributaria, da parte delle Regioni, su cui, anche in conseguenza della crisi, non si è ragionato abbastanza: l'impatto del nuovo modello di finanza regionale (ed in parte anche locale) con il sistema tributario vigente.

Dall'analisi del testo sul finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, emerge in filigrana un disegno politico chiaro, dalle conseguenze economiche e politiche non facilmente prevedibili; lasciare ai territori con una più elevata capacità di produrre reddito, una quota proporzionalmente maggiore di risorse decentrate, ma al tempo stesso, proprio per l'ampiezza delle dimensioni economiche delle funzioni decentrate, chiudere ogni spazio di reale autonomia tributaria delle Regioni, per tenere sotto controllo il principale strumento rimasto a disposizione dei Governi appartenenti all'area dell'euro per incidere sull'andamento dell'economia.

Di questa tendenza sono espressione sia i tributi propri derivati, di cui è bene dirlo non vi è traccia nell'art.119cost., istituiti con una legge dello Stato, nella disciplina dei quali l'esercizio autonomistico, predeterminato dalla legge statale praticamente in ogni sua componente, è assai limitato; sia il collegamento tra tributi propri derivati (leggi Irap) e compartecipazione al gettito dell'Irpef introdotto dal Dlgs sul federalismo regionale che non consente l'esercizio dell'autonomia tributaria sui primi, se la Regione varia in aumento oltre i livelli minimi (più 0,5%) la compartecipazione all'Irpef..

Anche questo è un tributo che viene pagato senza ragione e a prezzo di maggiori inefficienze sotto il profilo tributario ad un modello formalmente federalista in uno Stato che resta nel suo impianto istituzionale uno Stato unitario, articolato su base regionale.

Questo aspetto emerge con ogni evidenza nelle compartecipazione al gettito dell'Iva e soprattutto del Irpef. Non si comprende la ragione, se l'obiettivo finale è la perequazione disciplinata in Costituzione e non altro, dell'adozione di un modello diverso di perequazione per l'Iva e per l'Irpef: verticale il primo, orizzontale il secondo.

All'Iva, e in parte all'Irap, è affidato essenzialmente il compito di finanziare la sanità, l'assistenza, l'istruzione scolastica, le spese in conto capitale relative al settore dei trasporti e le altre spese definite nell'art.20 co 2 della legge delega 42/2009.

Innovazione e Diritto

La compartecipazione all'Iva è assicurata invece attraverso un duplice meccanismo: viene assegnata una percentuale comune del gettito IVA corrispondente al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione, integrata dalla compartecipazione al gettito del fondo perequativo, tale da assicurare l'integrale finanziamento della spesa in ciascuna Regione.

Ma vi è un passaggio nell'art.3 n.3 del decreto delegato che cambia in un modo opaco la distribuzione del gettito dell'Iva tra le Regioni, laddove è detto che le modalità di attribuzione del gettito tengono conto del principio di territorialità e del luogo di consumo.

La disposizione, nella sua genericità, sembra voler introdurre un correttivo finalizzato a penalizzare i territori in cui la divergenza fra consumi e gettito dell'Iva fa presumere l'esistenza di una maggiore evasione.

Non è certo questo il criterio idoneo a quantificare l'evasione all'Iva, la quale, salvo il settore dei servizi resi al consumatore finale, del tutto minoritario all'interno dell'Iva, non risale da quest'ultimo alla produzione ma segue, ovviamente un percorso inverso. E' invece all'evidenza uno strumento per penalizzare dal punto di vista delle risorse le Regioni del Mezzogiorno, caratterizzate da una quota maggiore di economia irregolare, che determina un più ampio scarto tra livello dei consumi e gettito Iva, per la maggior parte determinato da una evasione importata dalle regioni di produzione delle merci, diverse da quelle dell'immissione al consumo.

Ma, va detto con chiarezza, non vi è affatto corrispondenza tra la dimensione e la diffusione dell'economia irregolare e l'evasione all'Iva e alle altre imposte dirette; almeno nei settori largamente prevalenti sotto il profilo del valore aggiunto prodotto, della produzione e della distribuzione, in cui l'Iva si caratterizza come imposta plurifase, ed in cui l'evasione a valle rappresenta un sintomo certo di evasione a monte..

È solo nel settore dei servizi resi da ditte individuali e da lavoratori autonomi ai clienti finali che l'Iva si comporta come imposta monofase e quindi vi è coincidenza tra corrispettivo versato al nero ed evasione all'Iva.

In tutte le altre ipotesi che, lo ripeto, sono in termini di valore aggiunto largamente maggioritarie, lo scarto tra consumi finali e gettito dell'Iva evidenzia l'evasione a quest'ultima ma non ne determina la localizzazione.

Innovazione e Diritto

Nessun operatore economico che ha acquistato beni assolvendo regolarmente l'Iva a monte è disposto a cedergli assumendosela a proprio carico (il che beninteso sarebbe del tutto legittimo, se realizzato attraverso uno sconto di pari importo e il regolare versamento dell'Iva sul prezzo scontato).

Una risposta quindi sbagliata ad un problema vero; che si risolve senza demagogie riformando gradualmente il fisco, non certo inventandosi penalizzazioni in danno delle aree deboli del Paese, oltre tutto prive di giustificazioni in punto di fatto.

Non ricorre invece ad alcun mascheramento il modello di perequazione della compartecipazione al gettito dell'Irpef. La soluzione più razionale, nel rispetto dell'impianto dell'art.119 cost., sarebbe stata, direi intuitivamente, quella di graduare ogni anno l'aliquota Irpef su base regionale per perequare il gettito pro-capite. La compensazione delle aliquote differenziate su base regionale si realizzerebbe attraverso una corrispondente riduzione dell'aliquota statale di pari importo.

Uno schema semplice, trasparente ed equo che evidenzierebbe una maggiore imposta e quindi un maggiore effetto di responsabilizzazione della spesa locale nelle aree caratterizzate da un minor reddito pro-capite.

La strada scelta dal decreto delegato di prevedere un modello di perequazione orizzontale, simile a quello tedesco con un livello, il 75%, che non solo contrasta con l'impiantodell'art.119 cost., ma sarebbe impensabile in Germania (che assicura una perequazione al 98%), evidenzia i limiti culturali di un processo di decentramento che non solo nasce squilibrato fin dalla partenza; ma che essendo disciplinato con una legge ordinaria, sarà soggetto a tutte le oscillazioni, gli sbandamenti e le modifiche proprie di un modello privo di equilibrio, che la forza dei numeri obbligherà a correggere.

Tuttavia l'aspetto su cui occorrerebbe riflettere con più attenzione è rappresentato dalla impermeabilità del legislatore delegato al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla Costituzione ed interpretati dalla giurisprudenza costituzionale in campo finanziario.

Di questa tendenza costituisce un esempio da manuale la disciplina dell'addizionale regionale all'Irpef, regolata dall'art.5 del decreto delegato nel testo provvisorio proposto dal Governo.

La disposizione prevede espressamente nei confronti dei contribuenti che rientrino nei primi due scaglioni e siano al tempo stesso lavoratori dipendenti, che l'addizionale Irpef non potrà superare di oltre 0,5 punti l'aliquota base dello 0,9%.

Innovazione e Diritto

Insomma il legislatore statale non solo ha limitato fortemente l'autonomia tributaria regionale, ma nella determinazione dell'aliquota della compartecipazione all'Irpef, ha introdotto un ulteriore vincolo di manovrabilità delle stesse che ha ben poco a che vedere con l'esercizio della funzione di coordinamento; e che si sostanzia nell'introduzione di una discriminazione qualitativa in danno di tutti i redditi diversi da quelli da lavoro dipendente, palesemente illegittima. Nel testo definitivo la disposizione è stata ricondotta a legittimità dalla Commissione bilaterale, perché la limitazione all'incremento dell'aliquota è da un lato riferita solo al primo scaglione; dall'altro riguarda indistintamente tutti i redditi che vi rientrano.

Una conferma del ruolo di equilibrio che svolge l'istituto parlamentare in campo tributario, il cui recupero è tanto più importante in quanto nel prossimo futuro l'Italia dovrà convivere con condizioni di stress fiscale crescenti. In tutti i casi il carattere marginale dei profili autonomistici che caratterizzano il decentramento fiscale regionale e comunale, e la larga prevalenza delle compartecipazione al gettito dei tributi erariali rispetto a quelli propri indica sin d'ora che la principale motivazione che ha spinto al decentramento tributario e cioè la responsabilizzazione della spesa, attraverso il controllo delle decisioni in campo tributario è destinata a un più o meno ampio insuccesso.

La conclusione che si può trarre da queste vicende è che riforme che per molti versi potrebbero essere definite epocali, richiederebbero per poter determinare frutti positivi, un'elaborazione tecnica ed un approfondimento anche culturale di cui sia nella vicenda del decentramento, o se più piace del federalismo fiscale, non vi è traccia; sia nella riforma tributaria della cui urgenza non sembra esservi almeno nel Governo sufficiente consapevolezza, che ne dovrebbe rappresentare il principale pilastro, sacrificata per esigenze politiche di bandiera connesse con l'avvio del decentramento fiscale, a modesto mezzo per aumentare ulteriormente il gettito.

6) Il fisco nell' emergenza finanziaria : crescono le tasse, crolla il Pil

Ad un anno di distanza dall'approvazione dei principali decreti delegati sul decentramento tributario il quadro si presenta decisamente mutato. La maggioranza berlusconiana che aveva piegato ogni altro interesse all'avvio del federalismo fiscale, si è sfaldata sotto i colpi della

Innovazione e Diritto

crisi del debito pubblico degli Stati Uniti, prima sottovalutata e poi, quando gli effetti si sono trasferiti sul nostro debito pubblico, sfuggita di mano al Ministro dell'economia onorevole Tremonti.

Il quale, anche nel 2011 aveva privilegiato la stabilità della politica tributaria, premessa per rendere possibile la realizzazione a tappe forzate del federalismo fiscale, ad una politica fiscale di segno diverso, basata sul sostegno della domanda interna, finanziata con risparmi nel settore della spesa e con il riequilibrio tra imposizione diretta ed indiretta , trascurando altre priorità, quali la ripresa dello sviluppo, particolarmente avvertita nelle regioni del Mezzogiorno, la cui crescita nel 2010 era rimasta al palo.

Il Governo di transizione presieduto dal professor Monti, si è trovato pertanto, nel pieno di una crisi politica interna innescata da una non meno grave emergenza finanziaria internazionale, a dover gestire una crisi di fiducia sulla sostenibilità del nostro debito pubblico; un passaggio stretto, particolarmente impegnativo che avrebbe potuto essere facilmente evitato con una politica di bilancio orientata allo sviluppo, finanziata prevalentemente con riduzione della spesa a partire dagli acquisti di beni servizi da parte della p.a

Una gestione attiva della finanza pubblica affiancata dal rilancio di un coerente processo riformatore in campo tributario: necessaria premessa per l'avvio del decentramento fiscale.

Una riforma di ampio respiro, di notevole impegno anche dal punto di vista del gettito e comunque tale da comportare non soltanto un significativo riequilibrio della composizione del prelievo tra le imposte dirette ed indirette; ma determinare soprattutto una profonda revisione dei profili distributivi interni che caratterizzano le principali imposte a partire dall'Irpef , dall'Irap e dall'Iva. Scelte che non solo il Ministro dell'economia Tremonti, ma tutto il centro-destra avevano preferito evitare, non potendo finanziare la riforma a debito.

Una politica miope, di corto respiro nel medio periodo, con pesanti riflessi sui tassi di interesse del debito a lungo termine.

La scelta operata dal nuovo Governo di raggiungere il pareggio di bilancio a tappe forzate, nel 2013 , nell'arco di soli due anni, per evitare il rischio di avvitamento del debito pubblico, comprensibile se attuata attraverso una manovra di finanza pubblica non depressiva, si illumina oggi di una luce diversa, essendo stata realizzata attraverso un aumento delle imposte generalizzato, poco meditato, concentrato sull'insieme dei contribuenti e quindi

Innovazione e Diritto

essenzialmente su fasce della popolazione che avevano già fortemente ridotto sia la propensione al risparmio, sia i consumi, in seguito alla stretta fiscale degli ultimi anni.

Una scelta in continuità con la politica tributaria attuata dall'ex ministro Tremonti, ed avviata in precedenza da Visco, tutt'altro che virtuosa e priva di alternative; la cui chiave di lettura è rappresentata dallo sfaldamento del quadro istituzionale, ed il cui costo è evidenziato da un calo del prodotto interno lordo durante la recessione tra i più elevati (6,4 punti di Pil), tra il 2008 e il 2009.

Questo dato, che accomuna l'Italia a paesi come l'Inghilterra e d'Irlanda investiti da una grave crisi del sistema bancario, o come la Spagna e la Grecia, colpite per motivi diversi da una recessione profonda, evidenzia le lacune, i limiti e il sostanziale immobilismo che ha caratterizzato la politica tributaria dell'Italia durante la crisi, aggravandone l'impatto sul PIL .

Su questa rivista abbiamo più volte rappresentato criticamente l'illusione di poter realizzare un'operazione di decentramento finanziario e fiscale quale quella disegnata dalla riforma del titolo V° della Costituzione, di dimensioni ciclopiche, i cui costi direi intuitivamente non potevano essere a somma zero, in una temperie economica che avrebbe richiesto politiche pubbliche rigorose dal lato della spesa (e qui la sua parte l'ha fatta essenzialmente Stato).

Abbiamo anche sottolineato con insistenza la necessità di una politica tributaria attiva finalizzata ad aumentare la competitività tributaria e dare fiato ad una domanda interna colpita dalla recessione, ma fiaccata soprattutto da una politica tributaria priva di equilibrio che anche durante la recessione ha continuato a far lievitare il peso dell'Irpef sui redditi da lavoro, nascondendosi dietro il comodo alibi dell'evasione. Sulla quale il meno che si possa dire è che se ne danno stime , anche da persone investite di responsabilità pubbliche, spesso di pura fantasia

.Senza neppure porsi il problema di quali effetti disgreganti possano avere affermazioni generiche di questo tipo, sull'insieme dell'opinione pubblica; e senza riflettere sul fatto che se un sotto multiplo delle risorse sottratte al fisco. di cui talvolta si favoleggia, fosse in libera circolazione sul mercato interno, non avremmo le criticità reali della domanda interna, endemiche da alcuni anni.

La differenza di comportamento tra Germania e Italia nella crisi finanziaria del 2008 / 2009 si riassume essenzialmente nei 35 miliardi di euro che la Germania ha trasferito, a partire dal 2008 dall'imposta sulle società e dai contributi a carico dei lavoratori, all'Iva . In Italia invece,

Innovazione e Diritto

anziché ridurre la spesa pubblica e riformare parallelamente il sistema tributario, si è dato avvio ad una stretta fiscale priva di senso, basata sull'illusione di poter contrastare seriamente l' evasione fiscale, senza intervenire preventivamente sulla struttura e sui profili distributivi dell'Irpef e dell'Irap, che contribuiscono ad alimentarla.

Il cui carattere squilibrato non è determinato, è bene dirlo dall'evasione, ma dal fatto che il legislatore, interrogandosi sull' evasione e dimostrandosi impotente a contrastarla, ha cercato di correggerne alcuni effetti patologici, intervenendo proprio sui profili distributivi dell'Irpef : una stupefacente inversione del principio di causalità che pretende di far funzionare senza correttivi un sistema tributario strutturato sotto il profilo distributivo per tenere conto dell'evasione.

Da questo punto di vista la continuità insistita delle politiche tributarie degli ultimi sei anni, non promette nulla di buono, e la recessione in cui siamo di nuovo precipitati, le cui origini interne di politica tributaria si ritrovano tutte nei profili distributivi della politica di bilancio degli ultimi anni, ne rappresenta l'effetto insieme paradossale ed inevitabile.

Sintomo di una crisi che all'evidenza non è soltanto politica, ma investe una pluralità di profili, a partire da quello culturale (che cerca rimedio alla destrutturazione dello Stato con il rilancio dello statalismo praticamente in tutti i campi della vita sociale) che coinvolge inevitabilmente anche il nostro modello istituzionale.

Non è questa la sede per affrontare in maniera esaustiva questo tema, la cui complessità, anche per la pluralità dei profili che coinvolge, è evidente.

Tuttavia alcune considerazioni si impongono proprio alla luce di un processo di riforma delle istituzioni, che ha destrutturato lo Stato senza costruire alcun modello alternativo funzionale, al prezzo di costi indefiniti.

In questa legislatura il Ministro dell'economia Tremonti non si è limitato soltanto a realizzare il federalismo fiscale, ignorando le condizioni di contesto che hanno investito l'Italia durante la recessione. Che avrebbero suggerito una politica tributaria di segno completamente diverso.

Ha anche trasformato radicalmente la sessione di bilancio, al fine di rendere irreversibile il processo federalista, con lo spacchettamento dei diversi momenti decisionali in cui si articola la presentazione e l'approvazione del bilancio dello Stato.

Innovazione e Diritto

Una riforma che ha di fatto svuotato di contenuto l'ultima competenza importante che la riforma del titolo V° della Costituzione aveva conservato al Parlamento: la politica di bilancio, decisiva, per garantire l'unità della politica finanziaria, all'interno di un processo di riorganizzazione dello Stato che si avvia a decentrare oltre il 60% della spesa pubblica .

Il superamento del modello francese di bilancio affiancato dalla legge finanziaria adottato in Italia nel 1978, che il Ministro dell'economia del Governo Prodi, Padoa-Schioppa aveva cercato di rinnovare nel 2007 sulla scia della riforma del bilancio che era stata attuata in Francia nella prima metà degli anni 2000, non aveva potuto dispiegare i medesimi effetti positivi in termini di flessibilità, manovrabilità e controllo del bilancio, perché avrebbe richiesto una riforma costituzionale per la quale certo il Governo Prodi non aveva i numeri.

Tuttavia la parziale attuazione per decreto legge della manovra di assestamento di bilancio, con cui Padoa-Schioppa, aveva cercato nel 2007 di dare maggiore flessibilità alle missioni e ai programmi su cui, sulla scorta della riforma francese aveva impostato il nuovo bilancio dello Stato, ha indicato al successore all'economia Tremonti la strada per una riforma ben diversa negli obiettivi, che di fatto ha ridotto di molto il potere decisionale del Parlamento in materia di bilancio, rompendone l'unità.

La trasformazione del documento di programmazione economico finanziaria (DPEF) in decisione di finanza pubblica (DFP), i cui indirizzi vengono introdotti nella legislazione a luglio con decreto-legge, anticipando i contenuti della legge di stabilità, che ha preso il posto della legge finanziaria, ha spostato decisamente l'asse decisionale in materia di bilancio dal Parlamento al Governo.

Una scelta discutibile, motivata con la necessità di tenere sotto controllo la politica di bilancio per mantenere gli impegni europei, che in realtà aveva lo scopo di attrarre ogni decisione nel campo della spesa pubblica e della politica tributaria nella sfera del Governo, sottraendo al Parlamento un ruolo centrale, che mette in discussione delicati e consolidati equilibri di rilievo costituzionale.

Viene infatti spezzato il collegamento tra entrate e spese richiamato dall'articolo 53cost., e regolato dall'articolo 81cost. che rappresenta il fulcro intorno a cui ruota l'unità del sistema finanziario. Un valore costituzionalmente protetto finalizzato ad assicurare che la chiamata generale a concorrere alla spesa pubblica (art. 53cost.) realizzi in campo tributario l' eguaglianza di fatto (art. 3 II°c. Cost.)

Innovazione e Diritto

Un effetto di questa confusione istituzionale è evidenziato dal decreto-legge del 5 dicembre 2011 (il cosiddetto Dl. Salva Italia), con il quale il Governo Monti ha avviato un'ulteriore stretta fiscale per 25 miliardi di euro, al netto di 6 miliardi di euro di riduzioni d'imposta a favore delle imprese, stimando come effetto della manovra un calo del Pil dello 0,5%. Nello stesso periodo il fondo monetario internazionale (FMI) valuta in 2,3 punti il calo del Pil nel 2012 determinato dalla stretta fiscale, con un trascinamento nel 2013 di -0,8 punti; un po' più ottimista l'OCSE prevede una recessione dell'1,8% un dato praticamente coincidente con le previsioni della Banca d'Italia.

Al riguardo si possono formulare almeno tre ordini di rilievi. Il primo, relativo al quadro istituzionale evidenzia la singolarità di un decreto-legge quasi esclusivamente a contenuto fiscale, che cammina in parallelo rispetto alla manovra di bilancio, ma non si integra con il bilancio stesso; alterandone tuttavia profondamente i contenuti economici e politici, a partire dagli equilibri distributivi. (L'articolo 81cost. come optional !)

Il secondo rilievo strettamente collegato al primo riguarda più da vicino i contenuti tributari della manovra, le cui scelte contenutistiche, proprio perché scollegate dalla sessione di bilancio, vengono fatte apparire come scelte tecniche necessitate nei contenuti, mentre al contrario hanno un significato politico e distributivo ben preciso*.

**Dal lato delle maggiori entrate si segnala innanzitutto il raddoppio della tassazione immobiliare con l'introduzione dell'IMU che prevede un incremento del gettito rispetto alla situazione precedente di 11 miliardi, di cui quattro a carico dell'abitazione principale. È previsto poi un aumento di 1 miliardo del gettito del nuovo tributo comunale su rifiuti e servizi; altri 5 miliardi di euro al netto di un credito di oltre 1 miliardo a favore degli autotrasportatori ,verranno dall'aumento dell'accisa sui carburanti da autotrazione. 450 milioni è, invece il ricavato stimato della tassazione degli autoveicoli di lusso, dei natanti da diporto e degli aeromobili privati. Altri 2 miliardi di maggior gettito saranno determinati dall'aumento dell'addizionale Irpef a favore delle Regioni mentre è previsto un taglio dei trasferimenti a favore delle ù Regioni a statuto speciale di 860 milioni di euro. Sempre dal lato dell'entrate, in seguito all'aumento delle aliquote dell'Iva ordinaria ed intermedia a partire dal mese di settembre , ci si attende nel 2012 un incremento del gettito di 5 miliardi, che salgono a 13 miliardi del 2013 e a 16, 5 miliardi nel 2014. L"aumento dell'imposta di bollo sugli strumenti finanziari dovrebbe comportare una maggiore entrata di oltre 3 miliardi all'anno, mentre altri 3 miliardi dovrebbero venire dal riallineamento dei valori contabili nel sistema bancario. Se a queste cifre di per sé imponenti si aggiungono circa 2 miliardi di riduzione del fondo perequativo a favore dei comuni e delle province con minore capacità fiscale per abitante, il cui importo quindi sarà presumibilmente compensato con un aumento dei tributi locali, la manovra dal lato delle imposte avrà un impatto di circa 30 miliardi di euro nel 2012 e di oltre 40 a partire dal 2013.*

Innovazione e Diritto

Se ci si limita ai soli effetti diretti in campo tributario, la manovra, in base alle stime del Governo dovrebbe comportare nel 2012, aumenti del gettito per oltre 25 miliardi di euro, al netto di 6 miliardi di riduzioni fiscali a favore delle imprese. Nel 2013 la crescita complessiva del prelievo dovrebbe superare i 40 miliardi di euro. Una cifra imponente, con tutta probabilità stimata per difetto, a fronte della quale ,come abbiamo visto, sono stabilite riduzioni d'imposta a favore delle imprese per oltre 6 miliardi di euro, mentre per il sostegno fiscale alle famiglie non è previsto neppure un euro.

Il che, in buona sostanza, significa che il peso sempre più insostenibile dell'Irpef sul totale del gettito tributario aumenterà ancora, sia direttamente, per effetto dell'aumento delle addizionali regionale e comunale all' Irpef deciso con la manovra di bilancio; sia per il drenaggio fiscale, ormai senza correttivi da oltre sei anni !

Se a questo elemento di per sé significativo si aggiunge che il grosso dei risparmi di spesa continuerà a venire dal blocco dei salari e del turn-over nel pubblico impiego, dai prepensionamenti e dalle riduzioni dei trattamenti pensionistici (6 miliardi nel 2013), mentre la contrazione dei trasferimenti statali agli enti locali è compensata con un aumento delle addizionali ai tributi erariali di pari importo, emergono due considerazioni.

La prima riguarda ancora una volta la spesa pubblica, nella quale nonostante la stretta, poco o nulla cambia dal lato del contenimento degli sprechi; a partire dalla crescita incontrollata dell'acquisto di beni servizi che ha caratterizzato l'ultimo decennio, un cono d'ombra che pochi hanno interesse a mettere sotto osservazione, che pone in luce uno dei prevedibili effetti negativi di un decentramento della spesa senza responsabilità.

La seconda, evidenzia che la parte tributaria della manovra è quasi esclusivamente a carico delle famiglie, con una distribuzione peraltro particolarmente regressiva, che ha ben poco di tecnico o di vincolato .Risponde infatti all' esigenza dei gruppi di interesse che avevano appoggiato la maggioranza prodiana ,poi berlusconiana, ora montiana di ricollocarsi rispetto ai prevedibili prossimi scenari politici, scaricando sugli altri il costo ,non solo tributario, delle politiche di riequilibrio finanziario.

Una ennesima versione della concertazione: una prassi a cui gli italiani sembrano rassegnati, che affonda le radici nell'eclissi dell'istituto parlamentare; che non si arresta neppure di fronte alla distruzione di ricchezza che questa non politica porta inevitabilmente con sé.

Innovazione e Diritto

Non deve quindi meravigliare che le valutazioni del Governo sugli effetti della stretta fiscale di dicembre sull'andamento dell'economia italiana, che evidenziano nel 2012 una contrazione del Pil di 0,5 punti percentuali , appaiano non solo irrealistiche, ma da un certo punto di vista sconcertanti.

L'aspetto più preoccupante di questa vicenda è rappresentato, prima ancora che dall'evidente carenza di analisi che è alla base delle scelte del Governo Monti, dall' ulteriore svuotamento degli istituti democratici che sta accompagnando questa esperienza di Governo ; nell'assenza non dico di un'opposizione credibile, ma di qualsiasi approfondimento o confronto dialettico, rispetto alle scelte più opinabili, o alle non scelte (vedi la riforma fiscale) operate dal Governo.

L'unica idea che sembra attraversare l'esecutivo è che per tenere sotto controllo il debito pubblico occorra riportare a tutti i costi il bilancio in pareggio, nel più breve tempo possibile, ovviamente aumentando ancora una volta le imposte; una tesi che nel contesto italiano non sembra particolarmente originale, visto che è quella a cui si è attenuto Tremonti negli ultimi anni, con risultati non certo brillanti, quanto meno per la gran parte degli italiani.

Il problema dell'Italia, non da oggi non è quello di raggiungere un equilibrio contabile precario, basato su un ulteriore dilatazione del prelievo, ma di assicurare una crescita stabile e robusta dell'economia italiana, capace di sostenere il debito e di ridurlo gradualmente, attraverso un tasso di sviluppo dell'economia maggiore di qualche punto rispetto a quello del debito pubblico.

Ma è di tutta evidenza che una politica fiscale che continua a scaricare sulle famiglie i costi crescenti di una spesa tuttora fuori controllo in troppi settori e di un fisco squilibrato, aggressivo ed ingiusto, nascondendosi dietro l'alibi di un' evasione che è alimentata proprio dalle carenze strutturali e distributive nel nostro sistema tributario, non è in grado di assicurare le condizioni minime per una ripresa della crescita.

Il primo ostacolo è rappresentato dalla coalizione di interessi, ben insediata al Governo che predica rigore ed equità, introduce qualche balzello illusionista sui consumi affluenti dei ricchi, che colpirà ovviamente solo chi lavora in quei settori, e scarica tutto il peso della manovra fiscale essenzialmente sulle famiglie che rientrano nei primi decili della scala dei redditi.

In buona sostanza la politica tributaria immaginata da Visco, disegnata dai suoi consulenti oggi insediati al Governo, palesemente sfuggita al controllo dal punto di vista degli effetti ai suoi proponenti; consolidata ciecamente da Tremonti negli ultimi tre anni per i propri obiettivi politici che poco avevano a che vedere con la crisi e con i rimedi indispensabili per dominarla e non rischiare, come sta avvenendo di esserne travolti.

Determinando una contrazione del Pil e quindi una riduzione della ricchezza nazionale, che non trova alcuna giustificazione se non nei contenuti e nelle modalità di attuazione della manovra stessa, avvolta non a caso da una spessa cortina di complicità e di silenzi. E quel che è peggio imponendo agli italiani in una fase critica dell' Unione europea che richiederebbe una mobilitazione nazionale per rilanciare lo sviluppo della società italiana nel suo insieme, una recessione senza senso, e quel che è peggio senza prospettive.

È proprio questo il punto. Non è la dimensione della manovra tributaria, peraltro consistente, (oltre 31 miliardi fra aumenti di imposte e sconti fiscali) ad avvitare l' Italia in un processo di recessione autodistruttivo della ricchezza. È dal contenuto delle scelte distributive operate dall'insieme delle disposizioni, non soltanto a carattere tributario, adottate senza un minimo di coordinamento nel corso del 2011, che emerge l'origine fiscale idi una recessione che concentra il prelievo essenzialmente su quelle fasce di popolazione che hanno già dato fondo ai risparmi per mantenere il tenore di vita raggiunto.

Una serie incredibile di errori ,che rischia di avvitare l'Italia in una spirale recessiva senza fondo di origine tributaria, che affonda le proprie radici nell'idea diffusa in una parte dell' establishment, che il nostro ordinamento tributario rappresenti un ottimo modello di sistema fiscale, corroso al suo interno dall'evasione fiscale. E che quindi una politica esasperata di controlli attesi o anche solo minacciati, concentrata sulla massa meno fortunata dei contribuenti, sostenuta dall'alibi della lotta all'evasione, rappresenti la strada maestra per rimettere ordine nel sistema e assicurare all'Italia una ripresa non effimera.

Senza avvedersi che questa paradossale lotta di classe all'inverso che una parte privilegiata del Paese sta conducendo contro tutti gli altri, non soltanto dal Governo, con tutti i mezzi a partire dal controllo di quelli di informazione ,produce immobilismo e danni ancora più gravi della stessa cecità fiscale che sta trasformando un Paese a benessere diffuso, in una società impaurita, paralizzata, senza speranza per i giovani.

Una politica tributaria caratterizzata da una carenza di approfondimento e di idee che ha dell' incredibile ; che anziché porsi il problema di riformare le imposte sulla produzione e sui redditi per far emergere una quota la più ampia possibile del Pil irregolare, sembra dedicare ogni impegno a distruggere una porzione consistente di quello regolare .

In conclusione la questione che dobbiamo porci come giuristi è semplice, direi banale.

È pensabile che l'ordinamento costituzionale di quello che, nonostante un quadro di insieme sconfortante, resta un grande Paese ad economia matura, renda possibile un esito di questo tipo senza che vi sia alcuno strumento giuridico idoneo ad impedirlo?

La risposta è chiara. L'ordinamento costituzionale pur delineando un modello di Stato regionale caratterizzato da ampie e diffuse autonomie, in tema di governo della finanza pubblica evidenzia chiaramente un disegno unitario, che, direi banalmente, non ha nulla di centralista, ma, attraverso l'unità del sistema finanziario, assicura nel campo delle politiche pubbliche non soltanto un assetto equilibrato tra i diversi poteri, ma garantisce il rispetto dei principi costituzionali, a partire dal fondamentale principio di eguaglianza sostanziale nella individuazione degli obiettivi e nella cura degli interessi, nel campo della politica tributaria e della spesa pubblica.

Una scelta preveggente quella operata dal costituente nel 1947, che ha introdotto un'articolata serie di garanzie in modo da assicurare che le politiche pubbliche (di entrata e di spesa) assicurino l'eguaglianza di fatto. (Articolo3 II cost.)

7) Conclusione

Se si ripercorre la Costituzione, il filo conduttore unitario che permea di sé il sistema finanziario e ne assicura gli equilibri di fondo , appare evidente; a partire dall'articolo 2cost. che accanto ai doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale, pone l'obiettivo di garantire i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità. A questo si ricollega immediatamente l'articolo 3 II° comma che indica tra i compiti della Repubblica quello di rimuovere gli ostacoli che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana; e

Innovazione e Diritto

consentono quindi di realizzare anche nella politica finanziaria di entrata e di spesa l'eguaglianza sostanziale. Non meno importante l'articolo 5cost. che, nel teorizzare il più ampio decentramento amministrativo, valorizza l'unità ed indivisibilità della Repubblica; evidenzia quindi nella riserva di legge disciplinata dall'articolo 23 della Costituzione sia la garanzia politica delle scelte in campo tributario, affidate al Parlamento in quanto espressione della sovranità popolare ; sia quella ulteriore, connessa con l'accesso al sindacato di legittimità costituzionale, che caratterizza gli atti aventi forza di legge ed intorno al quale ruota il principio di unità del sistema finanziario. Non meno importanti sotto questo profilo agli articoli 41 e 42 della Costituzione che richiamano l'attenzione sul principio che le limitazioni all'esercizio delle attività economiche pubbliche e private, del diritto di proprietà , e dei beni economici devono essere disciplinate per legge, a tutela delle libertà economiche e a garanzia di quelle politiche.

Vale poi la pena di sottolineare che il principio fondamentale recato dall'articolo 53cost. in tema di capacità contributiva e di progressività del sistema tributario non si limita a definirne il contenuto, individuando i criteri di riparto attraverso cui si realizza il concorso di ciascuno alla spesa pubblica; impone un ulteriore vincolo di risultato, nel senso che i criteri di riparto devono esprimere in concreto una effettiva attitudine alla contribuzione.

Occorre quindi evidenziare nel divieto di sottoporre a referendum popolare le leggi tributarie e di bilancio, posto dall'articolo 75cost. .la salvaguardia dell'espressione dell'indirizzo politico proprio della funzione di Governo, non sottoponibile a referendum.

Al tema del referendum e al concetto di indirizzo politico si ricollega l'articolo 81cost. che disciplina la materia del bilancio, strumento di raccordo dell'insieme delle scelte e delle decisioni nel campo della finanza pubblica e principale snodo per ricondurre a unità i rapporti finanziari (di entrata e di spesa) tra lo Stato e gli altri enti di decentramento in cui si articola la Repubblica.

Nell'articolo 81cost. la separazione tra il momento dell'iniziativa che appartiene al Governo rispetto a quello decisionale che è riservato alle Assemblee Parlamentari evidenzia il ruolo centrale che la Costituzione assegna al Parlamento; in particolare nelle scelte e nelle decisioni che caratterizzano l'insieme delle politiche pubbliche e che qualificano in senso unitario il sistema finanziario. Non meno importante sotto questo profilo l'articolo 117 I° comma che vincola la legislazione ordinaria a conformarsi ai principi del diritto europeo, ed introduce un

Innovazione e Diritto

opportuno fattore di contenimento e un limite ulteriore all'esercizio della discrezionalità tributaria ,orientata dai principi comunitari di proporzionalità ed uguaglianza.

L'esigenza che l'autonomia di entrata e di spesa degli enti di decentramento si realizzi in armonia con la Costituzione e in stretto coordinamento con la politica tributaria e di bilancio dello Stato decisa dal Parlamento, viene evidenziato dal rapporto tra l'articolo117 II° comma e l'articolo 119 II° comma. Non solo viene ribadito che l'autonomia di entrata e di spesa degli enti di decentramento deve esercitarsi in armonia con la Costituzione: un riferimento questo sicuramente più penetrante rispetto all'esigenza di rispettarne i principi. Il richiamo poi alle esigenze di coordinamento finanziario, evidenziato significativamente nel testo dell' articolo 117 e ribadito nell'articolo 119 della Costituzione, che attribuisce al Parlamento il potere di fissarne i principi, sottolinea ancora una volta sia il carattere unitario della finanza pubblica, sia il ruolo centrale espresso in entrambi gli articoli dai principi di coordinamento.

Indispensabile cornice all'interno della quale l'insieme delle regole definite dal Parlamento, in cui si articola la funzione di coordinamento, assicura alla molteplicità dei processi decisionali che caratterizza le politiche pubbliche un'unità di indirizzo, che rispetta l'autonomia delle scelte, evitando i rischi della frammentazione.

A conferma di questa chiave di lettura, nella quale l'unità del sistema finanziario non si sovrappone né comprime l'esercizio degli ampi poteri autonomistici che la Costituzione attribuisce alle Regioni e agli altri enti di decentramento, ma è tesa esclusivamente ad assicurare il rispetto dei valori costituzionali in campo finanziario e ad evitare che il pluralismo degradi a frammentazione, vale la pena soffermarsi sull'articolo 120 della Costituzione

Un articolo che non si giustappone al ruolo primario che il testo novellato dell'articolo 117cost. attribuisce alle Regioni nell'esercizio della funzione legislativa, ma assicura al tempo stesso che l'insieme della produzione legislativa statale e regionale, garantisca l'unità giuridica ed economica della nazione.

Un doppio limite, che da un lato impedisce alle Regioni di ostacolare in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose, principio fondante del diritto europeo; dall'altro, in positivo, assicura in tutto il territorio nazionale la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

Innovazione e Diritto

Principi quindi che investono l'esercizio della potestà legislativa regionale nel suo complesso e la cui effettività è assicurata dagli ampi poteri sostitutivi che l'articolo 120cost. attribuisce al Governo. Poteri che, come insegna l'esperienza dei conflitti di merito nell'esercizio della funzione legislativa tra Stato e Regioni, regolati dall'articolo 127 quarto comma cost. nella formulazione del 1948, sono efficaci proprio perché tendono a svolgere un ruolo preventivo che porta a escludere ab origine il sorgere di conflitti.

Conclusivamente, è alla luce del principio di unità del sistema finanziario messo in crisi da riforme parziali, improvvide in quanto non coordinate a sistema, che va letta l'odierna crisi della nostra finanza pubblica. Una crisi che nasce da lontano, resa evidente dagli effetti recessivi incontrollati di una politica tributaria le cui decisioni appaiono all'evidenzia adottate al di fuori dei binari che in Costituzione delimitano ed orientano l'esercizio della potestà tributaria; e che dovrebbero trovare un preciso elemento di equilibrio all'interno del bilancio dello Stato.

Una crisi è bene dirlo alimentata dall'incapacità della politica di adattare le decisioni di politica interna, al quadro di riferimento rappresentato dalle condizioni esterne, di contesto, rese più stringenti dalla recessione del 2008 2009. Illuminanti al riguardo sono non solo i ritardi con cui si sono affrontati i riflessi della crisi finanziaria internazionale sul nostro debito pubblico. Devono infatti far riflettere soprattutto le scelte contenutistiche, tanto nel settore della spesa quanto e soprattutto dal lato dell'aumento delle imposte.

Una serie di decisioni prive di qualsiasi altro filo conduttore che non fosse una continua, direi insistita scelta dei punti di minor resistenza politica, sia dal lato delle imposte sia nelle scelte relativa alla spesa pubblica, prescindendo completamente dagli effetti. Si pensi ad esempio alla riduzione dei trasferimenti alle Regioni ed Enti locali, accompagnata da un aumento più che proporzionale della fiscalità locale (vedi addizionali Irpef e Imu); gli interessi degli amministratori locali non vengono neppure sfiorati, la spesa decentrata continuerà a crescere e ad alimentare inefficienze e sprechi,, il prelievo crescerà ulteriormente.

Un cocktail micidiale, dalle conseguenze marcatamente regressive , che comporteranno da un lato un gettito probabilmente inferiore di oltre due terzi rispetto alle previsioni in aumento del Governo. Dall'altro una distruzione di ricchezza ,evidenziata dal calo del prodotto interno lordo, che non è più, occorre dirlo, solo un dato previsionale, ma si riflette

Innovazione e Diritto

nelle stesse stime del Governo, che nell'arco di quattro mesi hanno visto moltiplicato per tre il dato sulla contrazione del Pil !

Un esito dell'agire politico che non trova precedenti in tutto l'arco della storia repubblicana ed evidenzia la profonda frattura tra i principi posti a garanzia della vita ordinata della nostra Comunità e le scelte contingenti, improvvisate, prive di equilibrio che hanno riguardato l' insieme delle scelte pubbliche nel corso del 2011. Un insieme di decisioni prive di un filo conduttore comune ,che non possono trovare attenuanti nelle difficoltà obiettive in cui l'Italia si è venuta a trovare nell'ultimo anno.

Un punto di arrivo tutt'altro che ineluttabile, reso possibile dallo svuotamento della sessione di bilancio avviata da Tremonti e dall' aggiramento dei vincoli costituzionali in materia di imposte di spesa pubblica, con cui il nuovo Governo ha inteso affrontare la crisi del debito pubblico italiano.

Un esempio per tutti: a settembre è previsto un ulteriore aumento di due punti dell'Iva, esteso a tutti i beni, salvo quelli di prima necessità. Il maggior gettito a regime sarà pari a 16 miliardi di euro. Appare di tutta evidenza che se l'aumento delle aliquote Iva fosse stato anticipato con il decreto legge del 5 dicembre, e i due terzi delle maggiori entrate attese fossero state impiegate a sostegno del sistema produttivo diffuso e dei redditi delle famiglie, non ci troveremmo ora nel bel mezzo di una recessione di origine fiscale, per di più fuori controllo.

Al contrario avremmo creato le basi per un circolo virtuoso, in cui la stabilità del debito pubblico è garantita da un livello di crescita dell'economia che ne consenta la gestione, con oneri minori rispetto all'attualità e con evidenti maggiori possibilità di ammortamento, rispetto agli impegni assunti con qualche frettolosità di troppo a livello europeo negli ultimi mesi..

Una crisi quella che stiamo vivendo, aggravata dalla frammentazione dei processi decisionali che investono le politiche pubbliche, su cui occorre prendere rapidamente coscienza, per gli effetti disgreganti che essa determina nella nostra Comunità,, corrodendo dall'interno gli istituti democratici.

Di qui l'urgenza di una nuova dialettica tra l' esercizio della funzione di Governo e il ruolo del Parlamento che ne rappresenta il primo naturale interlocutore, su cui mi sembra ormai

Innovazione e Diritto

indispensabile avviare un'ampia discussione all'interno della comunità giuridica a partire dagli studiosi di diritto tributario.

Bibliografia

AA. VV., L'attuazione del federalismo fiscale, Atti del convegno in data 11-06-2010, Università La Sapienza, Facoltà di economia, in Rassegna Tributaria 6/2010.

ALESINA A. – ICHINO A., L'Italia fatta in casa, Mondatori, 2009.

AMATUCCI F. Il nuovo sistema fiscale delle imposte, Giuffrè, 2005

AMATUCCI F. I tributi di scopo e le politiche tariffarie degli enti locali in Rassegna Tributaria 5 /2011, p.1261 e ss.

ANTONINI L., Sussidiarietà fiscale: la frontiera della democrazia, Guerini, 2005

BAGGIO R., Il principio di territorialità ed i limiti alla potestà tributaria, 2009.

BASILAVECCHIA M., DEL FEDERICO L., OSCULATI F., Il finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario mediante tributi propri e compartecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 Cost., in Le Istituzioni del Federalismo, 5/2006, 673ss.

BORIA P., Autonomia normativa ed autonomia organizzatoria degli enti locali in materia di accertamento e riscossione tributaria, in Rivista di Diritto Tributario 6/2008, I, 487.

CALCAGNO M., Brevi considerazioni a margine della sentenza n. 45/2008 della Corte Costituzionale. Dalla qualificazione delle materie all'autonomia finanziaria regionale, in Federalismi.it n. 17/2008.

CASSESE, S. L'Italia : una società senza Stato? Il mulino, 2011

CAVALLINI CADEDDU L., Il coordinamento della finanza pubblica dopo la riforma costituzionale, in joomla.ddp.unipi.it/documenti.

COCIANI S.F. Le basi della perequazione nel federalismo fiscale in Rassegna Tributaria 1 1/2011, p. 53

CONVENEVOLE R., La materia oscura dell'IVA. L'imposta che rappresenta un successo mondiale è l'epicentro della crisi fiscale italiana, in ilmiolibro.it.

CORALI E., Federalismo fiscale e Costituzione, Giuffrè, 2010.

D'ANDREA A., Federalismi, regionalismi, autonomie, in Federalismi.it.

DELZIO F., La scossa, Rubettino, 2010.

DE MITA E., Fisco e Costituzione, Giuffrè, 2003.

DE MITA E., Le basi costituzionali del federalismo fiscale, Giuffrè, 2009.

DE VIVO P. – GIAMMATTEI E., Federalismo e Mezzogiorno, Guida, 2009

DI RENZO L., PERRONE CAPANO R., Diritto della finanza pubblica europea, ESI, 2008.

FALASCA P., LOTTIERI C., Come il federalismo può salvare il Mezzogiorno, Rubettino, 2008.

FERRARA A., Percorsi di federalismo fiscale, Aracne, 2010.

FERRARA A., SALERNO G.M., Il federalismo fiscale commento alla legge n. 42/2009.

FORTIS M., La crisi mondiale e l'Italia, Il Mulino, 2009.

FRANSONI G., Osservazioni in merito alla potestà impositiva degli enti locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, in Annali della facoltà di giurisprudenza di Foggia, I, Giuffrè 2005, 1089 ss.

FRANSONI G., IL presupposto dei tributi regionali e locali. Dal precetto costituzionale alla legge delega, in Riv. Dir. Trib. 2011,03, 267 e ss.

GIOVANARDI A., L'autonomia tributaria degli enti territoriali, Giuffrè, 2005

GUERRA M.C. – ZANARDI A., La finanza pubblica italiana, anni 2004-05-06-07-08-09-10, 11, Il Mulino.

INGROSSO M., TESAURO F., Agevolazioni fiscali e aiuti di stato, Jovene, 2009

IRTI N., Diritto senza verità, Laterza, 2011.

JORIO E., Il federalismo fiscale esige un eguale punto di partenza. Una prima lettura della proposta Calderoli, in Federalismi.it n. 16/2008.

LORENZINI S. – RABELLOTTI R., Federalismo e crescita, Franco Angeli, 2010

LOVECCHIO L. Un occasione mancata per il perfezionamento delle nuove imposte locali, Corriere Tributario , 13 /2012, p.955 e ss.

LUPI R., Evasione fiscale e diversa rilevabilità della capacità economica, in Rassegna Tributaria, n. 6/2007, 1649.

LUPI R., Evasione fiscale, paradiso e inferno, IPSOA, 2008

MAGLIARO A., Verso quale federalismo?, Univ. Di Trento, 2010.

MASTROMARINO A., Il federalismo disgregativo, Giuffrè, 2010.

MELDOLESI G., Milano-Napoli, Prove di dialogo federalista, Giuffrè, 2010.

MOSCHETTI F. Il "principio democratico" sotteso allo statuto dei diritti del contribuente e la sua forza espansiva, Riv. Dir. Trib., 2011,7-8, 731 e ss.

NUCERA V., I provvedimenti del Direttore dell' Agenzia delle entrate e i confini della normativa, in Riv. Dir. Trib,10,961 e ss., 2011

PERRONE CAPANO R., L'evoluzione della finanza pubblica tra ciclo post-elettorale, limiti del modello di decentramento e declino del diritto tributario, in Innovazione e Diritto, n. 6/2006.

PERRONE CAPANO R., Verso il federalismo fiscale, tra limiti istituzionali non risolti e persistenti criticità del sistema tributario statale, in Innovazione e diritto, 1/2009.

PIEROZZI B., Il federalismo fiscale in Italia: evoluzione e prospettive, in Federalismi.it n. 15/2008.

PINELLI C. – TREU T., La costituzione economica: Italia Europa, Il Mulino, 2010.

PITRUZZELLA G., Problemi e pericoli del federalismo fiscale in Italia, in Le regioni, 5/2002, 984.

PLAZAS VEGA M., Il diritto della finanza pubblica e il diritto tributario, Jovene, 2009.

REVIGLIO F., Good Bye Keynes? Le riforme per tornare a crescere, Guerini, 2010

RIVOSECCHI G., La riforma della legge di contabilità, tra Costituzione italiana e vincoli europei, Padova, 2007.

SANTORO A., l'evasione fiscale, il Mulino, 2010.

SCOTTI V., L'Italia corta, Datanews, 2010

SERVIZI STUDI E BILANCIO DELLO STATO, SENATO DELLA REPUBBLICA E CAMERA DEI DEPUTATI, Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale, 2008.

STAIANO S., La sussidiarietà orizzontale: profili teorici, in Federalismi.it, n. 5/2006.

TOSI L., Considerazioni sulla fiscalità degli enti locali nel disegno di legge di riforma federalistica dell'ordinamento tributario, in Rivista di diritto tributario, 11/2008, I, 941.

TREMONTI G., La paura e la speranza, Mondadori, 2007.

URICCHIO A., Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali, Cacucci, 2010.

URICCHIO A., La fiscalità delle province tra disposizioni in materia di federalismo e proposte di soppressione, in Rassegna Tributaria n.6 2011

VIESTI G., Mezzogiorno a tradimento, Laterza, 2009.

VILLANI S., Il d.d.l. sul federalismo fiscale: alcune osservazioni in materia di regionalizzazione dell'IVA e di lotta all'evasione fiscale, in Rassegna Tributaria, n.1/2008.

ZIZZO G. Perequazione e sistema tributario , in Riv. Dir. Trib. 2011, 12, 1103 e ss.

Strumenti economico-finanziari per la perequazione territoriale, in Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, aprile-giugno 2008.

Per un federalismo fiscale nel segno dei principi di correlazione, trasparenza, efficienza, in Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, aprile-giugno 2008.

Federalismo: un ritorno alle origini o una riforma necessaria?, in Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, aprile-giugno 2008.

Innovazione e Diritto