

FEDERALISMO FISCALE: CAMBIA LA CONTRATTAZIONE?

ATTORNO AL TITOLO V

I POTERI, LA SUSSIDIARIETÀ, LA RAPPRESENTANZA.

DAL CENTRALISMO NAZIONALE AL CENTRALISMO DELLE REGIONI?

Milano, 11 luglio 2008

Prima sessione

VITTORIO ANGIOLINI, Diritto Costituzionale Università Statale di Milano

Sul tema che affrontiamo il giurista che si occupa di Costituzione può dare più la cornice che non i contenuti del dibattito.

Di federalismo fiscale per la verità la Costituzione italiana non parla, non lo definisce: esso quindi è il frutto di un dibattito sull'interpretazione della Costituzione di cui va segnalata subito la singolarità.

Il termine "federalismo fiscale" infatti nel dibattito italiano indica una cosa completamente diversa, forse anche opposta come tornerò a dire, ma sicuramente diversa da quella che ha sempre indicato, soprattutto nella cultura nord americana; il dibattito sul federalismo fiscale italiano non ha a che fare con quello di cui, sotto il medesimo titolo, si parla nella cultura nord americana, e cioè di un assetto delle funzioni e di un loro riparto tra centro e periferia alla ricerca di una collocazione ottimale sia dei poteri sul reperimento delle risorse sia delle decisioni di spesa.

Impostare il dibattito su questa linea sarebbe molto difficile in Italia, anche per l'interpretazione che la Corte Costituzionale e poi di seguito il legislatore hanno dato dei principi in materia fiscale.

Prima Susanna Camuso ci diceva: il nostro sistema è improntato a criteri di progressività. Non c'è dubbio lo dice la Costituzione e tuttavia, dicendo che questa progressività non può essere valutata in rapporto al singolo tributo ma solo al sistema nel suo complesso, non c'è dubbio che il nostro giudice costituzionale abbia tolto uno strumento per la valutazione della razionalità dei livelli di pressione fiscale in relazione al trattamento eguale di situazioni eguali ed al trattamento diverso di situazioni diverse. Forse ancora più grave, poi, è lo sviluppo del nostro sistema quanto all'interpretazione del principio della capacità contributiva laddove, dicendo che la capacità

contributiva va riferita (questa volta al contrario della progressività) non al sistema ma al singolo tributo, in pratica si è chiusa ogni strada al sindacato e alla censura della doppia imposizione.

Questo comporta che il nostro sistema fiscale è un sistema che non ha in realtà una sua razionalità intrinseca acquisita; il che naturalmente concorre a complicare un ragionamento su decisioni sull'entrata e sulla spesa e collocazione ottimale delle funzioni. E allora il federalismo fiscale penetra nel nostro dibattito in un'accezione molto particolare, entra nel senso di dire che sia giusto il principio, intorno a cui costruire l'assetto dei poteri e delle autonomie, per cui le risorse vanno di regola consegnate per la spesa alle autorità che amministrano i territori dove avviene il prelievo delle risorse medesime attraverso lo strumento fiscale.

Vorrei però subito sottolineare che così come ve l'ho detto il principio del federalismo fiscale non è mai praticato, perché ambiguo; vorrei menzionare una norma in cui l'ambiguità è notevole, che è l'art. 7 del nuovo Statuto di autonomia lombardo: solidarietà interregionale.

La Regione, secondo questo art. 7 del nuovo Statuto, "compatibilmente con le sue finalità primarie nel rispetto degli interessi essenziali dei propri cittadini, concorre al superamento degli squilibri territoriali economici sociali e culturali esistenti nelle varie aree del Paese e all'affermazione delle loro rispettive autonomie in osservanza dei principi di responsabilità e trasparenza".

Lasciamo stare l'ultima parte della norma: le autonomie degli altri non hanno bisogno di essere riconosciute dalla Lombardia e i principi di responsabilità e di trasparenza vanno sempre bene.

L'ambiguità fondamentale si trova là dove, in apparenza, lo Statuto recepisce in qualche modo un principio di perequazione: superamento degli squilibri territoriali economici sociali e culturali esistenti.

Oltre a non essere chiaro chi decide, chi è l'autorità competente e responsabile a svolgere la perequazione, cosa che invece nella Costituzione italiana è abbastanza chiara, la Lombardia, per il suo Statuto, concorre al superamento compatibilmente con le sue finalità primarie e nel rispetto degli interessi essenziali dei propri cittadini.

Come dire: prima guardiamo a noi. Il principio perequativo c'è, ma è residuale ed è quasi come non ci fosse, perché a prevalere è il principio che le risorse devono essere impiegate per i propri cittadini, le risorse sono prelevate in loco e vanno utilizzate in loco.

Perché è sempre formulato in modo ambiguo questo principio? Perché formularlo in modo chiaro

ne porrebbe in rilievo l'assoluta insostenibilità. Su questo vorrei essere molto chiaro come giurista, poi la discussione degli economisti seguirà il suo corso.

Viene ripreso un vecchio principio di costituzionalismo, quello affermato dai baroni inglesi: "non c'è imposizione fiscale senza rappresentanza"; si trascura, però, che in tale affermazione non era contenuta in sé l'affermazione speculare, cioè che non c'è rappresentanza se non con l'imposizione fiscale, e quindi non decide chi non contribuisce fiscalmente. I baroni inglesi non avevano bisogno di porsi il problema. E naturalmente per lungo tempo ci sono stati ordinamenti, anche quello italiano, che in qualche modo hanno stabilito il principio al rovescio, e cioè che non ha rappresentanza, non deve partecipare alla decisione e quindi non avere il beneficio, come dicevano alcuni scienziati delle finanze, chi non contribuisce. L'Italia è stato uno degli ultimi paesi ad abbandonare il sistema elettorale censitario: quindi lo sappiamo bene che il principio si può declinare così; in fondo quello che oggi si chiama federalismo fiscale ripropone questa prospettiva del divario non tra il cittadino che contribuisce di più, e quindi ha il diritto di votare, e quello che contribuisce di meno e quindi non ha il diritto di decidere, ma tra i territori: io contribuisco in questo luogo e solo chi mi rappresenta in questo luogo può decidere come spendere i miei soldi.

A me pare significativo che chi difende questa prospettiva culturale come una prospettiva perlomeno di tendenza – parlo per esempio di Tremonti – la difende in un'ottica che non è affatto quella della modernizzazione, che non è affatto quella dell'assecondare i movimenti in atto nel cambiamento sociale ed economico del mondo verso l'internazionalizzazione e l'intensificazione degli scambi. La prospettiva per cui non sarebbe data rappresentanza che quando si paga è riproposta in chiave difensiva, come una prospettiva quasi millenaristica, in vista di un disastro che forse ci riporterà tutti indietro di secoli circa la nostra libertà, i nostri diritti, le nostre possibilità e le nostre opportunità. Difendiamoci. La prospettiva del federalismo fiscale così inteso è sostenuta essenzialmente in questa chiave, che mi pare molto significativa, perché ci sono diversi elementi di insostenibilità di questa prospettiva come prospettiva di tendenza anche solo di medio periodo.

Nessuno ovviamente sostiene che questo principio sia un principio autosufficiente. Nel criticare talune dottrine, non voglio nemmeno renderle caricaturali: nessuno sostiene che il principio possa essere solo quello che chi non paga non è rappresentato, perché è ovvio che non può essere così, se ancora l'eguaglianza deve conservare un minimo di senso. Ma anche come semplice tendenza, non

assoluta né assorbente, il principio del rappresentare solo chi paga presenta numerosi problemi anche attuativi.

Anzitutto, la prospettiva di questo genere (“le entrate fiscali devono rimanere ed essere spese dove sono prelevate”) tendenzialmente comporta una fame di funzioni da parte di ogni autorità amministrativa e legislativa pubblica; perché tanto più io ho funzioni tanto più giustifico la mia autonomia di prelievo fiscale. Pertanto, la prospettiva è assai problematica in relazione ad un ragionamento sulla razionalità della distribuzione dei compiti di amministrazione e di legislazione: la contraddizione più grave si ha rispetto alla circostanza che nel mondo di oggi la funzione pubblica ha nel livello statale una dimensione non solo necessaria ma addirittura insufficiente, perché troppo stretta, alla valutazione degli interessi e degli effetti coinvolti dalle relative decisioni. Certo, ci sono funzioni che nessuno discute si possano collocare al centro. Faccio un esempio banale: la telefonia mobile. Tutti hanno auspicato e solo in parte ottenuto una regolamentazione internazionale di questa funzione. Ci sono però molte altre funzioni che sono di sistema, cioè che è molto difficile ricondurre ad un interesse localizzato e che richiedono quindi un esercizio unitario per vasti territori. Nell’ottica di quel federalismo fiscale per cui “io mi tengo il mio”, i conti perciò non possono tornare. Citerò solo una vicenda tutta italiana, che a mio avviso è l’emblema di questa contraddizione: l’aeroporto di Malpensa. La grande infrastruttura collocata in una regione apre il conflitto tra chi, nell’ottica del federalismo fiscale, dice “io difendo il mio aeroporto”, e chi, altrettanto legittimamente, dice: “non si capisce perché questo aeroporto di queste dimensioni deve stare lì e non a casa mia”. Che si fa ? Ognuno si fa il suo aeroporto grande, con moltiplicazione delle spese e rischio di duplicazioni fallimentari, o decidiamo razionalmente insieme dove è meglio fare un aeroporto solo che utilizziamo tutti ? Tertium non datur: perché se l’aeroporto è fatto da te, per te e dove tu vuoi, non si capisce perché dovrei aiutarti anche solo a mantenerlo, e non farmene un altro per mio conto.

Il più grande problema, e qui riprendo una questione che poneva anche Susanna Camuso, di questa concezione del federalismo fiscale è, tuttavia, la rottura definitiva dell’eguaglianza.

Bisogna essere molto chiari: il principio di eguaglianza sia come principio di parità di fronte alla legge sia come principio di ragionevolezza e proporzionalità - come oggi viene inteso a livello europeo e nei principali paesi dell’Europa e per la verità anche negli Stati Uniti, cioè come necessità

di una disciplina differenziata per le situazioni di svantaggio ma parità tra situazioni riconosciute eguali - ha sempre avuto come punto di riferimento la dimensione nazionale. Ma questo nel costituzionalismo è stato un limite di fatto, perché si pensava che l'ordinamento giuridico fosse tutto dentro e si esaurisse nello Stato; il principio di eguaglianza, fino alla dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, e per la verità nella stessa dichiarazione di indipendenza americana, è un principio universale.

In proposito, vengono in rilievo elementi molto concreti, come quello dei livelli essenziali delle prestazioni, menzionati espressamente dall'art. 117 della Costituzione a tutela delle libertà civili o sociali e sui quali si è molto discusso cosa siano. La Corte Costituzionale ha detto "non solo i livelli minimi"; i livelli essenziali sono, per la Corte, quel tanto di uniformità che il legislatore statale ritiene sostenibile per l'esercizio dei diritti, il quadro delle scelte condivise e quindi anche il quadro di quei livelli che possono essere ritenuti sostenibili sul piano generale.

Ma soprattutto, e questo è l'altro problema che volevo citare come esemplificazione della rottura del principio di eguaglianza, il vero problema che pone quella concezione del federalismo fiscale di cui parlavo è che si dovrebbe abolire la libertà di circolazione. Lo dico proprio così. Perché un sistema che non si pone più in modo radicale il principio dell'eguaglianza come principio universale deve per forza andare anche in questa direzione: intanto, sul piano della libera circolazione (in Italia voi sapete che l'art. 120 della Costituzione italiana dice che le regioni non possono ostacolare la circolazione delle imprese, dei lavoratori e delle persone), un federalismo differenziato su base fiscale provoca l'emigrazione della ricchezza, che va a cercare il luogo più favorevole da un punto di vista fiscale, e l'immigrazione della povertà, che cerca maggiore benessere; due fenomeni che, combinati, distruggono il sistema.

La competizione fiscale tra i territori non solo rompe l'eguaglianza, ma alimenta l'ineguaglianza. Tra le varie vicende preoccupanti ci sono, al riguardo, anche segnali preoccupanti in Europa. Prendiamo ad esempio il caso "Rueffert", che è un caso tedesco di recente deciso dalla Corte di Giustizia europea: la Germania imponeva con una legge di un Land, a tutte le imprese che concorrevano all'appalto pubblico, di rispettare il contratto collettivo applicabile ai lavoratori della categoria in loco. La Corte di giustizia dice che questo è discriminatorio nei confronti dell'impresa polacca; perché l'impresa polacca deve poter conservare il vantaggio concorrenziale acquisito nel

paese di origine.

Ora, la decisione è giuridicamente sbagliata per molte ragioni che ora non sto a dire, ma qui siamo anche di fronte al vero problema; perché qui la Corte di Giustizia, se si va alla sostanza delle cose, è come se dicesse: “va considerato il fatto che le imprese polacche partono da una situazione che è di estremo vantaggio”. Naturalmente, e nondimeno, si trascura che la situazione di estremo vantaggio deriva non dalla capacità economica di concorrere nell’impresa ma dal trattamento che le ha riservato il suo stato di origine; e quindi è molto discutibile che andando altrove, uscendo dallo stato di origine, il vantaggio debba essere conservato; poiché la conservazione del vantaggio per le imprese polacche che si recano in Germania significa discriminazione di quelle tedesche.

Si argomenta che non si può equiparare l’impresa polacca direttamente alle imprese tedesche, perché ciò metterebbe la stessa impresa polacca subito in difficoltà, non essendo grado di reggere la concorrenza per il luogo da cui viene. Il risultato però è paradossale. Perché cos’è la sentenza “Rueffert” se non un invito a tutte le imprese tedesche a stabilirsi falsamente in Polonia, per poi tornare in patria con i vantaggi acquisiti ? Il problema che può sollevare la “povera” impresa tedesca rimasta in Germania è: perché io devo essere posto in svantaggio rispetto al mio concorrente solo perché lui proviene, magari essendoci andato da tedesco, da un altro luogo ? Questo accade perché l’Europa, non avendo ancora trovato la strada per una reale eguaglianza, ha difficoltà nella libertà di circolazione: la soluzione più ovvia sarebbe che l’impresa polacca avesse pesi non molto diversi da quella tedesca dal punto di vista della contrattazione collettiva; questa è la quadratura, semplicissima, del cerchio; ma se questo non avviene, ed anzi si cerca in qualche modo anche di ostacolarlo, allora è chiaro che delle due l’una o forse tutte e due: tutti i polacchi vanno a lavorare in Germania e tutte le imprese della Germania vanno in Polonia. Però questo non serve alla causa non solo dell’eguaglianza ma direi anche dell’equilibrio del sistema economico.

Che cosa dobbiamo andare a cercare? Secondo me non dobbiamo andare a cercare lontano. Basterebbe stare alla Costituzione, rispetto a cui ci sono forse dei rilievi da fare anche sull’assetto del Titolo V, il quale per certi versi è frutto di una cultura ancora legata a schemi vecchi. Il vero problema – ora lo dico in un modo che farà inorridire come costituzionalista il mio professore Bassanini, ma me lo passerà vista la sede non del tutto accademica – è che noi continuiamo a pensare alla Regione come se fosse un grande Comune, un Comune che poi ha anche il potere di

legiferare. La Regione ha senso, invece, se diventa davvero qualche cosa di diverso. Tuttavia, con tutti suoi difetti, la Costituzione contiene una strada molto chiara che è, a mio avviso, quella dell'art. 119. E' vero che nel nostro sistema tutte le volte che si parla di ripartizione di tributi ci sono tentazioni a cui il legislatore è difficilissimo che sfugga: la doppia imposizione, la iniquità delle aliquote o della definizione della base imponibile a cui le aliquote si applicano, o magari anche la iniquità in relazione alle possibilità di accertamento della base imponibile del lavoro dipendente. Allora il discorso si complica. Però l'art. 119 pone due principi che, secondo me, sono il cardine di un sistema di federalismo.

Questi due principi sono: l'autosufficienza finanziaria come principio basilare e la perequazione - qui secondo me va detto senza infingimenti - fatta dallo Stato, fatta da un soggetto terzo che la impone e basata sulla capacità fiscale per abitanti, con la restituzione non della irresponsabilità ma della pari opportunità ai territori nella loro amministrazione.

Ebbene, credo che una prospettiva di questo genere possa avere molte virtù, se si lavora su questo e ci si lavora seriamente. Perché anzitutto questa prospettiva restituisce dignità ed una dimensione diversa al principio dei livelli essenziali, che possono diventare il massimo di uniformità raggiungibile; giacché in un sistema di quel tipo si presume l'eguaglianza della partecipazione politica di tutti, indipendentemente dal loro gettito fiscale, che è il principio implicito in quello del suffragio universale; senza che ci si debbano contendere le funzioni per rivendicare i poteri fiscali circa il loro finanziamento.

Io non voglio prendermi gioco di nessuno e di nulla. Ma quando la Regione Lombardia rivendica, come rivendicazione del federalismo, la funzione relativa ai Giudici di Pace, vorrei che si spiegasse a che serve, se non a giustificare un ingresso di risorse. Che razionalità c'è, che esigenza ha la Regione Lombardia di mettere in disparte i Giudici di Pace rispetto al resto del sistema giudiziario e di dare loro un ordinamento differenziato in Lombardia?

Il problema qui è che se si va verso una prospettiva del tipo di quella che vi indico, in realtà è il sistema delle materie dell'art. 117 Cost. anche attuale che andrebbe superato; perché la verità è che il potere andrebbe misurato sull'intrinseca esigenza di differenziazione, cosa che in realtà in altri sistemi costituzionali, come in quello tedesco attraverso la giurisprudenza, in larga misura avviene. L'autonomia effettiva del Land non si misura tanto e solo sulla sua competenza per materia quanto

sul fatto che ci sia una giustificazione reale nella differenza dei fatti disciplinati che giustifica la diversità del Land.

Il lato più interessante è che questa proposta affida la responsabilizzazione della spesa e il giudizio sulla responsabilità di chi spende agli elettori; perché ognuno dovrebbe avere pari opportunità e poi i suoi elettori dovrebbero giudicare come sfrutta queste pari opportunità e se le mette a frutto. Il che ricongiunge la libertà fiscale alla libertà politica. La difficoltà è che c'è una crisi forte del sistema politico italiano, che è una crisi di partecipazione e di raccordo tra eletti ed elettori in campo politico. Però vorrei dire che se questo produce dei danni ora, con un federalismo concorrenziale, cioè in cui il principio è “noi preleviamo noi spendiamo in loco” rischia di produrre dei danni molto maggiori; perché quel sistema è un sistema che lascia ampi spazi alla demagogia locale, cioè al localismo delle scelte.

Vittorio Angiolini