

## **IL FEDERALISMO FISCALE, OVVERO: DALLE IMPOSTE-MANNA ALLE IMPOSTE-TALENTI ?**

**Intervento di Giuseppe Vitaletti  
Al Convegno “Dal Federalismo Legislativo al Federalismo Fiscale”  
Torino 9 luglio 2004**

**1. La visione dominante.** Il federalismo fiscale è stato finora inteso in prevalenza come il probabile punto di innesco dei conflitti sociali insiti in un riassetto territoriale dei poteri pubblici. La devoluzione, ovvero l'attribuzione ai livelli di governo regionali e locali di funzioni di spesa prima gestite a livello di governo centrale, rappresenta un conflitto, per così dire, istituzionale, con ripercussioni sociali limitate. Il termine “federalismo fiscale”, nell'immaginario collettivo dominante, rappresenta per contro il finanziamento delle maggiori spese decentrate, in prevalenza con tributi propri o con compartecipazioni, anziché con trasferimenti tarati sulle spese, come nel passato. Siccome tributi propri e compartecipazioni, sul territorio, sono in genere molto più sbilanciati delle spese, mentre le dosi di perequazione delle capacità fiscali territoriali possono essere anche notevoli ma non possono essere che parziali, altrimenti sarebbe lo stesso concetto di federalismo fiscale a venir meno, viene inevitabilmente innescato il conflitto sociale. Questo si sostanzia, in particolare, non nel conflitto generico tra “ricchi” e “poveri”, ma in quello specifico tra “ricchi e poveri” delle regioni ricche e “ricchi e poveri” delle regioni povere, i quali ultimi vedrebbero ridursi i servizi pubblici o dovrebbero pagare molto di più per ottenere gli stessi servizi di prima.

Ciò è quanto, in realtà, sta già avvenendo, a seguito delle misure degli ultimi anni, basate: a) sull'attribuzione di tributi “propri” (es. Ici, Irap) e compartecipazioni (es. Irpef, cespiti energetici) per finanziare le spese “storicamente” gestite a livello subcentrale, in sostituzione di parte dei trasferimenti statali; b) sull'introduzione di formule di perequazione a “impatto limitato”, quali quelle della legge 56/2000 per le Regioni.

Nella “visione” illustrata all'inizio, tale stato di cose potrebbe aggravarsi di molto nel prossimo futuro, a seguito: a) dell'ampliarsi del *range* delle funzioni decentrate da finanziare a livello subcentrale (su tutte l'istruzione alle Regioni, come previsto dalla cosiddetta *devolution*); b) dell'avanzamento del processo di attribuzione di tributi propri e compartecipazioni, come implicito nel nuovo art. 119 della Costituzione; c) dell'estendersi dei criteri di perequazione parziale ad altri livelli di governo oltre le Regioni, come è altresì implicito nel menzionato nuovo art. 119. *Secondo alcuni, la*

*moltiplicazione del conflitto in essere potrebbe raggiungere entità tali da porre le premesse per la disgregazione del paese.*

**2. Sintesi di una possibile alternativa.** *Argomenterò nel mio intervento che questo esito è possibile, se in tema di federalismo fiscale si seguono le orme del recente passato, riguardo all'attribuzione di tributi e partecipazioni, nonché in materia di perequazione. Se, viceversa, si seguono le linee innovative indicate nel documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, formulato da Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane come base per i lavori dell'Alta Commissione di studio da me presieduta, che per legge ha il compito di definire i possibili contenuti esplicativi di tali indicazioni, il giudizio potrebbe invece ribaltarsi. Infatti il federalismo fiscale potrebbe divenire fattore propulsivo della tanto richiesta efficienza del settore pubblico, nonché fattore di coesione sociale, basata sullo sviluppo economico.*

Il primo elemento a rendere possibile una tale trasformazione è l'indicazione, esplicita nel documento menzionato, che i tributi e le partecipazioni vadano assegnati ai vari livelli di governo facendo ricorso *al principio di correlazione tra prelievo e beneficio connesso alle funzioni esercitate*, nel segno della responsabilizzazione finanziaria. Ciò permette infatti di visualizzare i tributi assegnati come se fossero "ricavi", in analogia alle logiche di fondo aziendali. Tale analogia avrebbe un doppio significato: a) le entrate fiscali sarebbero a fronte di un servizio *specifico* svolto (o di un gruppo specifico di servizi); b) le modalità di ottenimento del ricavo (ovvero la configurazione specifica dei tributi-prezzi) permetterebbero di influenzarne il livello assoluto, in analogia alle politiche di prezzo nel campo aziendale. Mostrerò che ciò, al contrario di quanto si potrebbe temere a prima vista, potrebbe avvenire addirittura nel segno dell'aumento del grado di progressività del prelievo tributario, e quindi del rafforzamento del principio di capacità contributiva previsto dalla Costituzione.

Il secondo elemento della trasformazione è il richiamo del documento ad un <<giusto equilibrio tra autonomia, efficienza e solidarietà>>. Ciò potrebbe costituire un'affermazione generica ma potrebbe anche porre le premesse per contenuti altamente innovativi. Infatti, anche sul fronte della perequazione, viene fornita chiara indicazione per il coniugio tra efficienza e solidarietà, già implicita nell'affiancamento del principio di correlazione al principio di capacità contributiva ai fini di un'appropriata assegnazione dei tributi e delle partecipazioni. Data l'espressione usata (quella sopra tra virgolette), tale coniugio non potrebbe avvenire lungo linee di ritorno "surrettizio" al centralismo, ma nel pieno rispetto dell'autonomia, e quindi della responsabilità finanziaria. Seguono come corollari trasparenza e flessibilità fiscale, possibilmente entro un quadro di semplificazione. Tali ultimi obiettivi sono specificamente menzionati nel pluricitato documento. *In definitiva, vengono poste tutte le premesse perché l'equità non si trasformi in assistenza, con superamento di un passato assai negativo in materia.*

**3. Una riclassificazione dei tributi in funzione dell'economia.** La prima verifica di questa nuova impostazione può essere svolta a partire dalla realizzabilità del principio di correlazione tra “cosa tassata” e “cosa amministrata”. Per non essere astratta, tale condizione deve valere per la massa dei tributi esistenti, e non solo per quelli nuovi, istituibili a seguito dell'autonomia decisionale degli enti territoriali venuta in essere dopo l'approvazione del nuovo titolo V della Costituzione. Infatti i nuovi tributi, anche a motivo della smisurata estensione del prelievo e della grande fantasia nello sperimentare nuovi imponibili registratesi nel passato, inevitabilmente rappresenteranno solo una piccola frazione del prelievo complessivo.

In materia l'Alta Commissione ha deciso di partire riclassificando i tributi esistenti in sei grandi gruppi:

- a) prelievi sugli immobili. In questa area sono stati riportati tutti i principali tributi sulle abitazioni e sugli immobili adibiti ad uso produttivo (Ici; rifiuti solidi; imposte sui trasferimenti, Ire sulle unità immobiliari a disposizione e su quelle date in affitto). Ad essa, in omaggio ad un modo di vedere comune, che raffigura gli oneri sugli immobili non solo in termini di quelli connessi all'acquisizione della proprietà e/o all'affitto, ma anche in termini di quelli connessi all'uso concreto dei medesimi, sono stati ricondotti anche i prelievi sulle utenze (principalmente: le imposte sull'elettricità; sul gas metano; sul gasolio da riscaldamento). Al momento i prelievi sugli immobili sono assegnati agli enti territoriali in misura rilevante riguardo a quelli sulla proprietà o sull'affitto, e in misura non trascurabile riguardo alle utenze. Ma le potenzialità di un utilizzo più ampio sono ancora rilevanti, sia in termini quantitativi, sia in termini di maggiore flessibilizzazione del gettito;
- b) prelievi sull'automobile. In questa area sono stati riportati i prelievi sui mezzi di trasporto per uso civile o promiscuo. I più importanti sono: le accise sulla benzina e sul gasolio destinato alle automobili; il bollo-auto; l'imposta di registro; l'imposta sulle assicurazioni automobilistiche. Per questi valgono le medesime considerazioni espresse alla fine del punto precedente, con l'aggiunta che va svolta una più accurata riflessione su quale sia il livello di governo territoriale più adatto per l'assegnazione. Oggi prevalgono le Regioni, ma senza che questa prevalenza faccia seguito a un dibattito approfondito;
- c) prelievi sui servizi. A questa area sono riportabili diverse tipologie di entrata. In primo luogo i ticket, sanitari, scolastici o di altra natura: vengono dunque in rilievo quelle entrate che tecnicamente sono classificate come *tasse*, in quanto costituiscono il corrispettivo di servizi specifici a domanda individuale. In secondo luogo vengono qui incluse quelle entrate che la delega per la riforma tributaria approvata dal Parlamento nel 2003 classifica come *imposte sui servizi*: ad esempio il bollo; le imposte sulle assicurazioni non automobilistiche; le imposte sugli spettacoli; le concessioni governative. Da ultimo vengono considerati i prelievi sui tabacchi, sugli alcolici, sui giochi. Si

tratta di entrate che talvolta vengono indicate come “tasse sui vizi”, ma che, in un’ottica più ampia, si possono considerare di tipo “ambientale”, e in certi casi (tabacco, alcolici) una sorta di “ticket preventivo”. La massa di gettito complessivo è assai rilevante. Per contro, eccetto che per i ticket, non si sono mai seriamente approfondite le potenzialità di assegnazione del gettito a livello territoriale;

- d) prelievi sulla produzione. Tra i prelievi sulla produzione si possono in primo luogo inserire le accise energetiche non considerate nei prelievi sugli immobili e sulle automobili, tra cui le più importanti sono l’elettricità usata per far funzionare i macchinari (in specie dai cosiddetti “grandi utilizzatori”), e il gasolio usato dagli autoveicoli adibiti al trasporto delle merci. Poi va considerata l’Irap, che è la prima grande imposta generale sulla produzione, in quanto per tutte le attività ne colpisce l’emblema, costituito dal valore aggiunto;
- e) prelievi sui redditi. In Italia essi si articolano su tre voci principali: 1) l’Ire, che, oltre ai già menzionati cespiti immobiliari (reddito catastale delle unità tenute a disposizione e reddito effettivo delle unità affittate), colpisce con aliquota progressiva i redditi da lavoro (dipendente e autonomo); quelli da piccola impresa; una frazione minima dei redditi da capitale finanziario; 2) l’Ires, che colpisce i redditi delle società di capitali; 3) le imposte sostitutive, che colpiscono, con aliquote differenziate, la gran parte dei redditi derivati dal possesso di attività finanziarie;
- f) prelievi sui consumi. In Europa esiste un’unica forma generale di tassazione dei consumi, costituita dall’Iva. Le modalità tecniche di riscossione dell’Iva hanno purtroppo reso poco visibile il legame tra tale imposta e il suo oggetto imponibile, ovvero i consumi, al punto che c’è chi parla di sovrapposizione tra Iva e Irap. Ma tale confusione non ha ragione d’essere, in quanto con l’Irap viene in rilievo un concetto di offerta, il valore aggiunto prodotto, mentre con l’Iva, nonostante la denominazione, viene in rilievo l’opposto concetto di domanda, il cui emblema è costituito dai consumi.

I sei gruppi esauriscono il totale del prelievo tributario. Vorrei mettere in rilievo (d’ora in poi parlerò a titolo personale, poiché le tematiche considerate non sono state ancora oggetto di discussione in Alta Commissione) la funzionalità della classificazione rispetto al ruolo nell’economia dei cespiti di prelievo, anziché rispetto ad una *pretesa valenza* in termini della cosiddetta capacità contributiva. Ai fini di quest’ultima, la classificazione usuale considera:

- a) le imposte a carattere patrimoniale (ad esempio, nello schema di sopra, l’Ici e il bollo auto), la cui valenza in termini di capacità contributiva sarebbe ottima;
- b) i prelievi sui redditi, la cui valenza sarebbe buona, per cui, assieme alle imposte patrimoniali, esse andrebbero iscritte nella categoria delle *imposte dirette*;

- c) le *imposte indirette*, in cui la suddetta valenza è più tenue, in vari gradi. Ad esempio l'Iva conserverebbe una valenza discreta, mentre per le accise la valenza sarebbe minima. Per l'Irap le cose sono più complicate: si tratta senz'altro di un'imposta indiretta, ma per il modo in cui tecnicamente viene applicata alcuni la collocano formalmente tra le imposte dirette;
- d) infine le *tasse*, che rappresenterebbero l'antitesi della capacità contributiva, perché nella loro forma pura sono commisurate direttamente ai servizi pubblici ricevuti.

Va però sottolineato che, come sopra detto, si tratta di *valenze pretese*, valevoli al più per i modelli astratti di prelievo (imposta personale progressiva onnicomprensiva; patrimoniale pure onnicomprensiva; ticket tipo tariffe). Il discorso è totalmente diverso per i modelli effettivi di imposizione. In questi, invece, il prelievo sul reddito e sul patrimonio avviene “per spezzoni separati”, e spesso gli spezzoni più colpiti sono quelli a più bassa valenza di capacità contributiva. Ad esempio la progressività del prelievo sul reddito riguarda ormai pressoché solo i redditi con elevata componente lavorativa, che nelle intenzioni dovevano essere i meno colpiti dall'imposta personale. Le imposte patrimoniali riguardano solo i cespiti reali, non quelli finanziari, dove si annidano le grandi ricchezze. Viceversa i ticket, nel momento in cui, nei fatti, sono differenziati a seconda del reddito e/o del patrimonio, vengono a recuperare una progressività, che in talune ipotesi di configurazione può essere comparabile a quella delle imposte progressive e patrimoniali, quando considerate nel loro funzionamento concreto.

**4. La reiterata negazione del principio di correlazione.** Nella classificazione “economica” dei tributi sopra illustrata rientrano anche i tributi creati negli ultimi anni e assegnati agli territoriali, i più importanti dei quali sono: l'Ici (gruppo immobili); l'Irap (gruppo produzione); le addizionali sui redditi (gruppo redditi). Va notato in primo luogo che si tratta di tributi “nuovi”, non esistenti al momento della mega-riforma tributaria degli anni '70. Ovvero la finanza locale è stata usata come *luogo di sperimentazione*. Ciò è però avvenuto totalmente nel solco del solo principio di capacità contributiva. Infatti l'Ici si configura come una classica patrimoniale sulla più tradizionale delle ricchezze, quella immobiliare, senza alcun specifico riconoscimento dei nessi con i servizi resi dagli enti locali a tale cespite (l'Invim, ovvero l'imposta sugli immobili che maggiormente valorizzava tali nessi, è stata anzi abolita). Dell'Irap sono stati messi in evidenza gli aspetti di prelievo sulla sommatoria di tutti i redditi, o di prelievo su cespiti caratterizzati *dall'organizzazione finalizzata alla produzione di redditi* (come se i redditi prodotti da organizzazioni fossero potenziali sovraredditi rispetto a quelli prodotti in maniera non organizzata!). Non è stata invece sottolineata la basilare circostanza della venuta in essere di un prelievo sull'economia dal lato dell'offerta, da distinguere nettamente dai prelievi a base reddituale o consumi, e da indagare non solo in termini di valenze di capacità contributiva, ma anche in termini di correlazioni specifiche con gli immani interventi pubblici sul lato “produzione” dell'economia. Il disconoscimento di tale correlazione

è dimostrato in maniera lampante dall'assegnazione dell'Irap (imposta sulle imprese) al finanziamento della sanità, un servizio che riguarda i cittadini. Le caratteristiche dell'addizionale locale sui redditi riflettono in larga parte la cosiddetta *flat tax* (prelievo sui redditi con aliquota uniforme, e con deduzioni alla base), di cui si è discusso a lungo negli anni '90, ma che non si è avuto il coraggio di introdurre a livello erariale. Della *flat tax*, peraltro, si è discusso soprattutto come di una maniera diversa di prelevare sul reddito, ma sempre nell'ottica piena della capacità contributiva, solo temperata da considerazioni di efficienza. Non si è invece considerata l'analogia che veniva in essere con la contribuzione sociale, ovvero con un prelievo correlato a specifici benefici (pensioni, indennità di malattia e disoccupazione, ecc.).

L'assegnazione di compartecipazioni o la devoluzione di tributi esistenti è pure avvenuta senza alcuna considerazione delle valenze correlative rispetto ai servizi svolti dagli enti. Lo testimoniano i due rilevanti casi dell'assegnazione alle Regioni del bollo automobilistico e della compartecipazione sulla benzina. Si tratta dei due maggiori tributi riguardanti il gruppo "prelievo sulle automobili". Ma, se si effettuasse una graduatoria tra i vari livelli di governo (Stato, Regioni, Province, Comuni) in termini di servizi pubblici a favore dell'automobilismo, e/o di danni ambientali subiti dal medesimo, non vi è dubbio che le Regioni dovrebbero essere collocate all'ultimo posto.

L'autoreferenzialità del prelievo, nel senso della sconessione con le spese finanziate, si manifesta appieno anche nel campo della perequazione. La perequazione si sostituisce come concetto ai trasferimenti, che avevano il grave inconveniente di svolgersi, in via di fatto, a piè di lista, cioè seguendo più o meno i fabbisogni effettivi di spesa, senza cercare di incentivarne l'efficienza di effettuazione. La perequazione abbandona in principio il riferimento alle spese, svolgendosi interamente nel campo fiscale, con un duplice obiettivo:

- a) attribuire fondi ai centri di spesa aventi come supporto una capacità fiscale inferiore alla media, o inferiore alle "punte" (essendo la capacità fiscale misurata sull'aliquota minima, nel caso di possibilità di variazione dell'aliquota verso l'alto);
- b) fissare a certi livelli rispetto al Pil il totale delle entrate da tributi propri, compartecipazione e perequazione, tarando tali livelli in maniera tale che nel complesso essi siano grossomodo "bastevoli", in media, alle funzioni di spesa assegnate. Con l'obbligo, per i governi più inefficienti *e/o per quelli con minore capacità fiscale*, di produrre il massimo sforzo fiscale (in concreto, di fissare al massimo le addizionali possibili e il livello dei ticket) *e/o* di ridurre l'ammontare delle prestazioni sociali.

L'emblema di questo approccio è rappresentato dalla legge 56/2000, cui è stato assegnato il compito di produrre perequazione nella finanza regionale, dopo l'introduzione, in sostituzione dei trasferimenti, di tributi e compartecipazioni (Irap, addizionale Ire, bollo auto, compartecipazione benzina), mediamente molto sperequati (a causa, in particolare, dei primi due). Su di essa le analisi tecniche vanno

ancora approfondite. Ma è valutazione ormai diffusa, e da me condivisa, che, applicando i meccanismi di tale legge (basati sulla predeterminazione di massima di un dato rapporto tra entrate territoriali e Pil, attraverso l'utilizzo, anche in funzione perequativa, di una quota costante di un'imposta con gettito stabile rispetto al Pil, l'Iva), l'efficienza venga perseguita in maniera molto rozza. Si rischia in particolare una grave penalizzazione per le Regioni più povere, a prescindere dalla correttezza gestionale nello svolgimento delle funzioni di spesa loro affidate.

**5. L'applicazione del principio di correlazione al federalismo fiscale.** Dopo le ampie digressioni della seconda parte del punto 3 e dell'intero punto 4, tuttavia fondamentali per illustrare l'essenza di quanto è finora avvenuto in materia di federalismo fiscale, riprendiamo il discorso dell'idoneità della "classificazione economica" dei tributi operata dall'Alta Commissione ai fini dell'attuazione di quello che abbiamo chiamato *principio di correlazione*. Il quale, ricordiamo, secondo il documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale (cfr. punto 2), dovrebbe affiancare, senza negarlo, il principio di capacità contributiva nelle scelte di assegnazione territoriale dei tributi. Parto dalla constatazione che i vari livelli di governo prestano, in misura differenziata: a) servizi, sia a carattere individuale che collettivo, agli utenti e ai proprietari di immobili e automobili; b) servizi a domanda individuale, organizzando risorse come gestori di "offerta pubblica", in un contesto in cui potenzialmente può essere richiesto un compenso diretto di tipo "prezzo"; c) servizi collettivi e/o individuali ai cittadini rispettivamente nelle vesti di produttori, e/o di titolari di redditi, e/o di consumatori. Osservo, più specificamente, quanto segue.

- A) Tra i principali servizi ai cittadini in quanto utenti e/o proprietari di immobili si possono includere: la raccolta di rifiuti solidi; la fornitura tramite aziende comunali, o comunque tramite la messa a disposizione del territorio comunale, delle "grandi utenze" fruite principalmente negli edifici (acqua – *in e out*, con relativa depurazione; elettricità; gas o gasolio; telefono, ecc.); l'illuminazione pubblica; la costruzione delle "reti per la circolazione", intese in senso lato come preconditione per la mobilità di persone e cose (marciapiedi, vie, reti tranviarie); la predisposizione di aree verdi; i piani regolatori; le spese per gli immobili delle aree industriali e artigianali; il catasto e il pubblico registro delle proprietà immobiliari. Eccetto che per gli ultimi due, svolti al momento dallo Stato, si tratta di servizi svolti in prevalenza dai Comuni, ed in misura non marginale anche dalle Province (ad esempio in materia di discariche). In applicazione al principio di correlazione, ciò implicherebbe che i prelievi sugli immobili e i prelievi fiscali sulle utenze (o una quota di essi rappresentativa) dovrebbero essere assegnati in via prevalente ai Comuni, salvo una parte alle Province. Specificamente, per quanto riguarda gli immobili, ricevendo questi pochi servizi dagli altri enti pubblici, l'assegnazione ai Comuni dovrebbe

essere pressoché completa, arrivando a riguardare le grosse “scoperture” oggi esistenti (redditi riferiti a seconde case o a immobili dati in affitto; imposte sui trasferimenti). Le eccezioni potrebbero consistere nel registro (forse da mantenere allo Stato, in applicazione del principio di correlazione), e in una quota dei rifiuti solidi, da mantenere alle Province. Per quanto riguarda i prelievi fiscali sulle utenze, oggi riguardanti quelle riferite a cespiti energetici (gas metano e gasolio da riscaldamento, elettricità), dato che per i medesimi esistono anche politiche di carattere nazionale (politica energetica), ci si può limitare a potenziare il prelievo già in parte assegnato ai Comuni (quello sull’elettricità per usi domestici), nonché il prelievo già assegnato alle Province (elettricità per usi commerciali, al netto degli utenti industriali “grandi utilizzatori”). Entrambi possono essere aumentati nel peso, nonché resi flessibili nell’aliquota.

B) Tra i principali “servizi” ai cittadini collegati all’automobile vanno inclusi: la manutenzione e l’ampliamento della rete viaria; l’attivazione e la manutenzione delle reti per la circolazione collettiva di persone e cose (compresi i deficit di gestione delle società o degli enti preposti – questa voce è stata considerata in questo punto in quanto una maggiore circolazione dei cittadini tramite mezzi pubblici significa una più facile circolazione tramite mezzi privati); la messa a disposizione del territorio per la sosta dei mezzi di trasporto; la limitazione dei danni ambientali da emissioni e da stazionamento causati dai veicoli; il pubblico registro automobilistico; la “sopportazione”, da parte di strutture pubbliche (ospedali, invalidità civile, ecc.), dei danni alle persone causati dagli incidenti stradali. Si tratta di servizi in cui prevalgono i Comuni, ma svolgono un ruolo significativo anche le Province e lo Stato. Oggi l’assegnazione dei tributi sull’automobilismo (e sul motociclismo) avviene invece in via prevalente allo Stato (gran parte delle prelievo sulla benzina e sul gasolio), e alle Regioni (compartecipazione sulla benzina, con margini di manovrabilità; bollo). Alle Province sono attribuiti piccoli prelievi (imposta di trascrizione e sulle assicurazioni), per giunta non manovrabili. Ai Comuni non è attribuito nulla (salvo le multe, che tuttavia non costituiscono un tributo in senso proprio). E’ ovvio che, in applicazione del principio di correlazione, le cose dovrebbero cambiare profondamente. Allo Stato dovrebbe permanere un ruolo significativo, sia perché “titolare” delle spese in materia di viabilità nazionale, sia perché titolare della politica energetica. Quello che dovrebbe mutare fortemente è il ruolo di Comuni e Province (decisamente verso l’alto), in relazione a quello delle Regioni (che viceversa dovrebbe drasticamente scendere). Va studiata attentamente, in particolare, la manovrabilità dell’accisa sulla benzina e sul gasolio delle automobili nonché del bollo, specie a livello Comunale. Ciò

perché, nel caso positivo, non solo si aggiungerebbero dosi massicce di flessibilità e quindi di responsabilizzazione, ma anche perché verrebbero in rilievo grosse potenzialità allocative. Tra queste ne vanno in particolare considerate due: 1) la possibile razionalizzazione della rete distributiva della benzina, per creare margini migliori per le addizionali comunali (ciò in specie se vengono esclusi i Comuni sotto i 5.000 abitanti, compensandoli forfetariamente –ad esempio secondo la media provinciale-, e dando ad essi, in alternativa, la possibilità di associarsi ai Comuni maggiori per il riparto dell'accisa secondo criteri di effettività); 2) la possibilità di configurare il bollo come una sorta di prelievo legato allo stazionamento delle automobili sul suolo pubblico – con possibilità ad esempio di riduzioni nel caso di uso del garage, e di aumenti nel caso che lo stazionamento avvenga nelle zone di pregio della città.

- C) I servizi a domanda individuale in parte sono compresi nei primi due gruppi. Altri servizi di tale tipo sono erogati dai Comuni (ad esempio gli asili). Su tutti dominano due dei cardini del *welfare*, la sanità e l'istruzione. La sanità è gestita per la gran parte dalle Regioni. Lo stesso può avvenire tra breve per l'istruzione, stante il riassetto dei poteri pubblici secondo la cosiddetta *devolution* (ovvero la nuova riforma costituzionale del titolo V, ora in discussione in Parlamento). I motivi dell'intervento pubblico in tali settori sono riconducibili a due tipologie, tra loro molto diverse: 1) l'opportunità di garantire prestazioni essenziali per la vita civile anche a chi non ha le disponibilità economiche; 2) un potenziale di efficienza maggiore nel caso di conduzione pubblica, data la presenza di svariate situazioni incompatibili con il funzionamento ottimale del mercato (asimmetrie informative; concorrenza libera non perfetta; bisogno di prevedere il futuro, in presenza di grave incertezza). La seconda motivazione è compatibile con la richiesta, anche da parte dei gestori pubblici, di compensi che possono essere elevati rispetto ai costi; la prima spinge invece a compensi minori, solo però per le famiglie a più basso reddito e/o ricchezza. Questo spiega perché, rispetto ad una situazione iniziale di gratuità o semigratuità generalizzata, negli anni recenti ci sia mossi nella direzione di un aumento dei compensi, accompagnato da misure di favore per le situazioni più deboli (esenzione dai ticket; livelli dei ticket e delle tariffe tarati a seconda dell'indicatore della situazione economica e patrimoniale equivalente – il cosiddetto ISEE). Dunque della prima tipologia di prelievo sui servizi (cfr. punto 3, lettera c della classificazione economica dei tributi) è stato fatto notevole uso. Resta però l'impressione di un potenziale ancora ragguardevole, che si può esplicitare mettendo a fuoco sempre meglio le due motivazioni sopra indicate. Sono interessanti, come possibile forma di finanziamento, anche le altre due tipologie del prelievo indicate nello stesso punto: le imposte sui servizi e i prelievi “ambientali” (alcolici,

tabacchi, giochi). Infatti essi sembrano prestarsi abbastanza bene ad un decentramento a livello regionale, dove viene effettuata la massa dei servizi pubblici a domanda individuale. In taluni casi (alcol, tabacchi) la correlazione è ancora più stretta, perché i relativi prelievi, come già osservato, si possono configurare nel senso di “ticket preventivi” rispetto alle prestazioni. Vedremo al punto E) un altro importantissimo tipo di finanziamento che si può interpretare nel senso della correlazione con i servizi a domanda individuale: il gettito dell'imposizione generale sui consumi.

- D) Veniamo ai servizi in conto produzione. Non sono di peso trascurabile quelli “individuali”, quali i cosiddetti incentivi in conto investimenti, innovazione, esportazioni, nuova occupazione. Questi sono decisi dallo Stato, ed amministrati in misura crescente dai livelli di governo territoriali (Regioni e, in via crescente, Province). Dominano peraltro quelli a carattere collettivo: la predisposizione di aree industriali a livello Comunale; i “grandi interventi” sul lato dell'offerta (politica monetaria e dei cambi; regolazione della concorrenza; protezione dei marchi e dei contratti; grandi infrastrutture), svolti soprattutto a livello statale e, in via crescente, a livello sovrastatale. L'Ici sugli opifici sembra già costituire un buon corrispettivo per l'attività svolta dai Comuni. Per il resto, le entrate relative alle grandi utenze elettriche e al gasolio per autotrazione affluiscono, correttamente, al bilancio dello Stato. Tuttavia il prelievo sulla produzione di gran lunga dominante, l'Irap, affluisce al bilancio delle Regioni. Ciò non è conforme al principio di correlazione, neanche considerando la *devolution* amministrativa in corso: ciò perché, restando la titolarità ultima degli interventi in mano allo Stato, è corretto che sia lo Stato a dover trovare i fondi, devolvendoli poi alle Regioni interessate, le quali ultime potrebbero poi assegnarli agli enti incaricati dell'accertamento del titolo agli incentivi e della loro erogazione materiale. Per il principio di correlazione, sarebbe invece opportuno che gran parte del gettito dell'Irap affluisse allo Stato, o addirittura che fosse considerata l'estensione di un'imposta del tipo dell'Irap a livello sopranazionale, con compartecipazione e addizionali a livello nazionale. Peraltro, in una fase transitoria, è realistico che una parte notevole del gettito dell'Irap resti assegnata alle Regioni a titolo di compartecipazione, e che queste possano continuare ad applicare addizionali o riduzioni: sia pure, diversamente dal passato, in maniera coordinata con l'Ire (cfr. punto successivo).
- E) I grandi servizi pubblici in conto reddito sono costituiti in misura preponderante dalle prestazioni di sicurezza sociale (pensioni, indennità di malattia e disoccupazione, ecc.), di cui è responsabile pressoché esclusivo il governo centrale. Anche le prestazioni assistenziali, svolte

soprattutto dai Comuni a favore dei bisognosi “di ultima istanza” (es. rette degli ospizi degli anziani a basso reddito, e degli asili e delle scuole materne per le famiglie bisognose; integrazione dei canoni di affitto per chi non riesce a pagarli), sono attribuibili a questa voce. Dunque è funzionale alla correlazione che il grosso dell’Ire resti a livello centrale, avendo come destinazione non esaustiva, ma certamente assai importante, il finanziamento degli enormi deficit degli enti previdenziali. Anche l’attribuzione di una “potestà” sull’Ire agli enti subcentrali può però essere giustificata sulla base del principio di correlazione: ad esempio quale corrispettivo delle prestazioni di assistenza a livello comunale, e dei “vuoti” creati dalle esenzioni e dalle agevolazioni sui ticket e sulle tariffe, a livello regionale e di nuovo comunale. Per generare il massimo di flessibilità e di responsabilizzazione, è opportuno che l’attribuzione della potestà in oggetto avvenga nella forma di addizionale, o di sovrimposta, piuttosto che a titolo di compartecipazione. In parallelo, siccome l’addizionale o la sovrimposta Ire riguardano anche le imprese condotte nelle forme alternative alle società di capitali, va considerato, tornando al punto D, se limitare la possibilità di variazioni dell’aliquota Irap solamente alle suddette società di capitali. Per quanto riguarda infine l’Ires, è assai opportuno che essa resti attribuita al centro. Tale scelta sarebbe infatti in linea con il principio di correlazione (concorso specifico al finanziamento degli incentivi, gran parte dei quali riguardano le sole società di capitali; concorso al finanziamento degli oneri del debito pubblico, che nei fatti deriva in gran parte -a prescindere dalla *golden rule*- da deficit corrispondenti a investimenti pubblici in infrastrutture, di cui beneficiano soprattutto le grandi imprese – anche in termini di commesse). Essa è giustificata, inoltre, dalle enormi difficoltà di attribuzione territoriale del gettito dell’imposta (molto più grandi di quelle dell’Irap): con la conseguenza, in caso di scelta contraria, di grandi oneri amministrativi, accentuati contrasti tra imprese e vari enti pubblici, flessibilità territoriale minima o nulla.

- F) Alcuni servizi in conto consumi sono svolti a livello comunale (raccolta dei rifiuti; predisposizione delle *facilities* per gli acquisti; predisposizione degli spazi pubblicitari e delle informazioni; assegnazione delle licenze; ecc.). Questi in realtà esaurirebbero gran parte dei servizi pubblici su questa voce, *a meno che le grandi prestazioni di servizi a domanda individuale effettuate in deficit dalle Regioni* (su tutte la sanità e, un domani, l’istruzione), non vengano considerate, anziché un astratto diritto, la soddisfazione di *bisogni di consumo* particolarmente meritori, e dunque suscettibili di agevolazioni sul prezzo. Questa impostazione avrebbe tra l’altro il pregio di concentrare l’attenzione sugli aspetti gestionali, e non sugli aspetti

ideologici (del tipo i “diritti negati”- impostazione che ha il solito riferimento subliminale: c’è un oppressore alle porte!). Accettandola, i consumi generali, ovvero l’Iva, costituirebbero il modo “naturale” di finanziamento della maggior parte delle relative spese, nel segno del principio di correlazione: molto banalmente, è come se sui consumi meritori fosse posta una sorta di “Iva negativa”, la cui perdita di gettito sarebbe compensata dall’Iva sui consumi normali, e in maniera ulteriore dai prelievi speciali sui consumi anti-meritori (cfr. punto C). Fin da subito, senza alterare in alcun modo le caratteristiche europee dell’imposta, l’Iva potrebbe divenire una *compartecipazione effettiva*: ciò, in particolare, grazie a una norma introdotta dalla legge finanziaria del 2004, che prevede l’individuazione nella dichiarazione Iva delle vendite al consumo (e della relativa imposta lorda) separatamente da vendite ad altre partite Iva, rendendo con ciò possibile l’attribuzione territoriale (in questa ipotesi, alle Regioni) del gettito effettivo sui consumi. Una compartecipazione di tal genere sarebbe non solo effettiva, ma anche *attiva*, nel senso che sarebbe possibile responsabilizzare le Regioni sul recupero di evasione. L’entità di questa sarebbe infatti misurabile in trasparenza, sulla base della differenza tra consumi regionali misurati dall’Istat e consumi misurati nelle dichiarazioni fiscali. Il recupero si potrebbe effettuare tramite l’attivazione su base regionale di strumenti predisposti di recente dal fisco: in particolare gli studi di settore e il concordato preventivo, gestibili in prospettiva a livello territoriale, mediante accordi con le Agenzie regionali delle entrate. Nel medio termine è pensabile anche la flessibilità dell’aliquota, da attuare secondo modalità molto semplici, quali l’applicazione di incrementi o decrementi percentuali sull’Iva relativa alle vendite al consumo, da versare al momento della dichiarazione annuale. Per questo occorre tuttavia l’assenso dell’Unione europea. In caso positivo, la flessibilità sull’Iva potrebbe fungere da sostituto di parte della flessibilità sull’Irap e sull’Ire. Sono possibili, senza la necessità dell’assenso dell’Unione europea, anche forme di compartecipazione Iva per i Comuni, in particolare per quelli oltre una certa dimensione (già 5000 abitanti potrebbero essere sufficienti). Ad esempio, si potrebbe attribuire a tali Comuni l’Iva relativa a talune attività (edicole, distributori di carburante, sali e tabacchi), che costituiscono per certi versi i “focolari” dei Comuni moderni. Ovviamente una parte dell’Iva rimarrebbe allo Stato. Con riferimento alla correlazione, quest’ultima attribuzione avverrebbe soprattutto a titolo di finanziamento dei servizi statali a favore della vita civile (giustizia, ordine pubblico, ecc.).

E’ facile dimostrare che, con questa impostazione, il principio di correlazione sarebbe soddisfatto non solo nel senso che le entrate fiscali costituirebbero una sorta di prezzo

(prezzo virtuale) per i servizi svolti, ma anche perché sarebbe attuabile una sorta di “politica delle vendite”, intesa come possibilità di intervenire attivamente nel “mercato” a cui ci si rivolge. In altri termini, sarebbe più facile migliorare l’esplicazione dell’attività pubblica rispetto ai cespiti-clienti, che forniscono entrate nella forma di gettito-ricavo (cfr. punto 2). Seguono alcuni esempi. L’evasione fiscale sugli immobili, con il dominio della giurisdizione comunale, cioè di quella che li può monitorare più da vicino, potrebbe subire duri colpi (incrocio tra parametri di accertamento dell’Ici – eventualmente riformulata sul reddito – e parametri di accertamento dei rifiuti solidi; introduzione della deduzione dall’imposta sostitutiva dell’Ire a favore delle ristrutturazioni degli immobili dati in affitto, con riscontro a livello delle licenze concesse; incroci tra titolarità di tessera tranviaria, pagamenti del bollo auto, residenza dichiarata all’anagrafe; controlli diretti). Sul prelievo in capo agli utenti e/o ai proprietari di immobili si potrebbero introdurre differenziazioni, con il fine di migliorare *l’habitat* urbano (ad esempio, riduzioni Ici per famiglie e artigianato nei centri storici; incrementi per uffici e pensioni). L’addizionale sulla benzina e sul bollo auto possono essere usate a fini di miglioramento della circolazione e della minimizzazione del danno ambientale, come già esemplificato. L’Irap, trasformata in imposta prevalentemente statale, permette operazioni (deduzione degli investimenti anziché degli ammortamenti, deduzione di un multiplo del costo dell’occupazione *incrementale*, valutata secondo costi standard per evitare comportamenti inflazionistici), che la renderebbero, all’opposto della situazione attuale, un buono strumento per lo sviluppo della produzione e dell’occupazione. Vi sarebbe un raccordo naturale tra la lotta all’evasione sui redditi e quella sui contributi, e tra queste e le politiche per l’emersione del lavoro nero. La sovraimposta Ire, che eventualmente sarebbe adottata in luogo dell’attuale addizionale, permette un maggior equilibrio tra progressività al centro e alla periferia (oggi si ha invece una grande progressività a livello nazionale, cui fa da contrappeso erratico una sostanziale proporzionalità del prelievo a livello locale). Infine una miglior conoscenza dei mercati di consumo, stimolata dal fatto che essa diviene il fattore chiave per rendere proficua la lotta all’evasione Iva su nuove basi, permette di razionalizzare molte tipologie di intervento pubblico: ad esempio la programmazione delle licenze e in generale dell’apertura di nuovi spazi commerciali; gli incentivi alla localizzazione di imprese per cui si prospettano buoni mercati locali; servizi reali di nuovo tipo alle imprese locali (rating, posizionamento competitivo, e altri), sulla base dei nuovi studi di settore decentrati.

**6. L’equilibrio tra autonomia, efficienza, solidarietà.** Che l’applicazione del principio di correlazione, nelle modalità indicate al punto precedente, comporti un aumento dell’autonomia e dell’efficienza degli enti territoriali, e quindi della loro responsabilità, non vi possono essere dubbi. In sintesi, ciò può essere dimostrato mettendo in evidenza le principali differenze rispetto alla situazione attuale:

- a) la tassazione degli immobili si spingerebbe ulteriormente dal centro verso il basso (imposta sostitutiva dell’Ire dallo Stato ai Comuni; aumento dell’energia

- elettrica decentrata verso Comuni e Province), con incremento della flessibilità (manovrabilità dell'addizionale sostitutiva dell'Ire; manovrabilità dell'addizionale sull'energia elettrica);
- b) la tassazione dell'automobilismo scenderebbe anch'essa verso il basso (bollo e quota benzina dalle Regioni ai Comuni/Province), di nuovo con aumento della flessibilità (maggiore manovrabilità del bollo-auto, se conferito a livello comunale; possibilità – ora esclusa – di manovrare la tassa sulle assicurazioni automobilistiche);
  - c) la tassazione dei servizi, nell'accezione estesa data a questa tipologia di entrata nel punto 3, scenderebbe per molti importanti comparti dallo Stato alle Regioni, potendo probabilmente acquisire flessibilità relativamente a cespiti strategici (tabacchi, giochi);
  - d) vi sarebbe una salita verso l'alto (dalle Regioni allo Stato) di parte dell'Irap, più che compensata tuttavia in termini di gettito dall'introduzione di una compartecipazione effettiva per l'Iva (in gran parte a favore delle Regioni; in piccola parte a favore dei Comuni). La flessibilità si ridurrebbe per l'Irap (limitazione dell'addizionale alle sole società di capitali, eventualmente con campo di variabilità minore dell'attuale), ma potrebbe aumentare per l'Ire regionale e comunale (specie se per esse si sceglie la forma di sovrimposta anziché di addizionale sulla base imponibile), e soprattutto salirebbe sostanzialmente per le possibilità di recupero attivo dell'evasione nel campo dell'Iva.

Va notato, e si tratta di un aspetto decisivo, che la flessibilità non solo aumenta, ma si applica su capacità fiscali molto meno sperequate territorialmente rispetto alla situazione attuale. Infatti tutti i prelievi che scenderebbero verso il basso presentano la caratteristica di essere relativamente poco sperequati tra territori ricchi e territori poveri, mentre l'unico che salirebbe in parte verso l'alto (l'Irap) è fortemente sperequato. Ciò significa che il cosiddetto “sforzo fiscale” (cioè l'aumento locale delle aliquote e il recupero di evasione, quando possibili), oltre ad aumentare quanto a gamma di possibilità, come sopra visto, si può esercitare a partire da una base meno lontana dall'ammontare delle spese. Pertanto esso diviene più efficace nel conferire flessibilità di gestione (e quindi autonomia di bilancio e reale responsabilizzazione), anche nei territori più poveri.

Uno degli aspetti più sorprendenti della possibile nuova configurazione è che potrebbero migliorare non solo l'efficienza e la trasparenza dell'azione delle pubbliche amministrazioni, ma anche *la giustizia fiscale*: il principio di correlazione andrebbe dunque in sinergia e non in opposizione al principio di capacità contributiva. I “punti” di miglioramento sono molteplici. L'affidamento pressoché integrale della tassazione degli immobili agli enti locali, e in particolare ai Comuni, si connette, come visto, ad alte probabilità che l'evasione nel comparto venga ridotta. Il principio di progressività dell'Ire è leso solo in apparenza dall'introduzione di un prelievo sostitutivo a livello comunale: infatti oggi oltre due terzi dei titolari dei

redditi immobiliari soggetti ad Ire sono di sesso femminile, il che costituisce una prova lampante di un'intestazione di massa dei medesimi di tipo elusivo. L'eventuale affidamento della sovraimposizione Ire a Comuni e Regioni con il metodo dell'aumento percentuale (o della riduzione percentuale) dell'imposta nazionale evita che una maggiore autonomia locale comprometta la progressività complessiva dell'imposta; elimina altresì le situazioni di aliquota marginale superiore al 100% per i redditi appena al di sopra del minimo di esenzione fiscale, che costituiscono uno degli aspetti dell'attuale regime più gravemente lesivi dell'equità. Sono stati in precedenza indicati concretamente gli strumenti che, grazie al decentramento a livello regionale dell'azione di accertamento, dovrebbero riuscire a ridurre significativamente nel tempo l'evasione dell'Iva, la quale è alla radice di gran parte dell'evasione nell'intero sistema fiscale. Lo spostamento del baricentro del prelievo sul valore aggiunto tipo produzione a livello nazionale apre lo spazio per l'"assegnazione ideale" del suo gettito non solo a nuovi servizi alle imprese (tra cui nell'economia italiana sarebbero importantissimi quelli a carattere reale), ma anche al finanziamento dei deficit previdenziali, accanto a parte dell'Ire. *Si realizzerebbe così lo scopo alla base della formulazione, nel corso degli anni '80, dell'ipotesi di tassare il valore aggiunto prodotto: la costituzione di una sorta di nuova "discriminazione qualitativa" a favore dei redditi da lavoro, tramite il finanziamento della previdenza con cespiti legati solo in parte alle retribuzioni dei lavoratori.*

Veniamo infine alla solidarietà tra territori, ovvero al tema della perequazione. Si è affermato poco sopra che la possibile nuova configurazione dell'assegnazione del prelievo è meno sperequata del passato. Ciò significa che, adottando il modello della perequazione verticale, come indicato dalla nuova Costituzione, se si tarano le quantità dei tributi propri (o in comproprietà), nonché delle compartecipazioni, in maniera tale da mandare in pareggio, o in prossimità del pareggio, le situazioni con il rapporto più alto tra gettito e spese, gli sbilanci dei territori più poveri (ovvero la distanza da uno di tale rapporto) risulteranno gravi ma non così drammatici da rendere preponderante il peso delle entrate da perequazione, *e quindi da produrre un sostanziale svuotamento dell'autonomia a base tributaria.* Vanno in proposito fatte verifiche puntuali, basate sui dati effettivi degli ultimi anni. Da un prima sommaria analisi delle rilevazioni e delle simulazioni, relative all'applicazione al finanziamento delle spese della configurazione tributaria ipotizzata in precedenza per i governi regionali e locali, sembra al momento uscire confermata l'ipotesi che lo svuotamento non si produca. Vi è di più. Il coniugio tra principio di correlazione e principio di capacità contributiva indica la via per una perequazione nel segno della spinta all'efficienza della gestione pubblica, e non nel segno della deresponsabilizzazione della medesima, come si potrebbe temere. Si tratta, anche in questo caso, di uscire dal circolo vizioso dell'autoreferenzialità dei tributi (implicita nella perequazione al 90% delle capacità fiscali, propria della legge 56/2000), riferendo invece la perequazione alla differenza tra spese e capacità fiscali, *in cui tuttavia le spese siano considerate per ciascun livello di governo al livello standard (o efficiente), e non al loro livello effettivo.* Ciò comporta la necessità di definire i livelli di spesa standard. Ma il

modello dei costi standard è già estremamente diffuso nel settore privato, e da molti anni è anche impiegato in importanti comparti del settore pubblico. Non dovrebbe essere dunque difficile attuarlo per aggregati. Una volta fatto ciò, il livello di perequazione può ben salire oltre il 90%.

Andranno presumibilmente considerati altri indicatori di efficienza, quali quelli connessi al recupero di evasione fiscale (da fissare ovviamente su basi realistiche), e alla “abilità contrattuale” nel contenere il costo del personale, specie ove si diffondano anche nel settore pubblico modelli di contrattazione su base regionale. Ad esempio, nel calcolo della base da perequare, le spese efficienti potrebbero essere calcolate tenendo conto dei possibili risparmi contrattuali, mentre la capacità fiscale effettiva potrebbe essere incrementata di un importo fissato in corrispondenza ad una percentuale dell’evasione regionale (misurabile questa in base allo scarto tra valore aggiunto di contabilità nazionale e base Irap, e, già per il 2005, in base alla differenza tra consumi regionali Istat e vendite al consumo registrate ai fini Iva). Se l’estremo superiore della perequazione va indicato nelle vicinanze del 100%, l’estremo inferiore (caso di inefficienza segnalato da tutti gli indicatori) andrebbe fissato tenendo conto che, ponendo lo sforzo fiscal-contrattuale al massimo (aliquote e ticket al livello più elevato; retribuzioni pubbliche al livello più contenuto possibile), l’ente locale o la Regione ce la possa comunque fare a pareggiare il bilancio. E’ infatti opportuno riservare il commissariamento solo per le situazioni estreme (ad esempio: mancanza di offerta delle prestazioni essenziali). La perequazione, così impostata, fugherebbe definitivamente i gravi timori connessi alla realizzazione del federalismo fiscale, indicati all’inizio di questo intervento. Infatti il Sud sarebbe spinto all’efficienza, ma non correrebbe in ogni caso il pericolo di differenziazione dei livelli dei servizi sociali, a causa dell’insufficienza del finanziamento (salvo che gli enti non vogliano decidere di ridurre alcune prestazioni, per rimediare alla propria inefficienza senza fare pieno ricorso al massimo sforzo fiscale e contrattuale). Anche alcuni potenziali conflitti istituzionali perderebbero la loro ragione d’essere. Ad esempio l’effettuazione della perequazione per i Comuni, una volta che venga a coinvolgere masse di risorse finanziarie limitate (come accadrebbe con un’assegnazione dei tributi fondata sugli immobili e sulle automobili), e in ogni caso veda prevalere gli aspetti tecnici (fissazione degli standard), perderebbe la forte valenza politica che riveste oggi. La scelta tra il mantenimento allo Stato della responsabilità di tale perequazione, il oppure passaggio alle Regioni, oppure il passaggio ad organismi collegati al Senato federale, potrebbe essere effettuata anche in base a dosi elevate di ragionevolezza tecnica.

**7. Una possibile ripresa della linea einaudiana.** Procedo a tirare le fila del mio ragionamento. Faccio innanzitutto il punto sull’emersione di concetti nuovi, nei tre comparti strategici del federalismo fiscale, vale a dire tributi propri, compartecipazione, perequazione-trasferimenti. Essi sono:

- a) la “multiproprietà” delle imposte, nel segno del beneficio portato al cespite fiscale dai diversi livelli di governo. Ad essa si ricorrerebbe, in luogo della vecchia “separazione delle fonti” (cioè dell’assegnazione ad ogni livello di governo di cespiti esclusivi), al fine di conferire autonomia e responsabilità a tutte le amministrazioni pubbliche. Il concetto di multiproprietà, con differenti livelli di “godimento del cespite”, e diverse “regole condominiali” a seconda dei casi, è infatti la caratteristica precipua di quasi tutti gli assetti impositivi che abbiamo esaminato in applicazione del principio di correlazione;
- b) la “compartecipazione attiva”, che si ha quando il cespite attribuito, pur se non manovrabile nell’aliquota, permette all’ente che ne fruisce effettive potenzialità nella lotta all’evasione. Ad esempio l’attribuzione alle Regioni della compartecipazione Iva, per quanto detto in precedenza, non comporta flessibilità di aliquota (perlomeno nel breve e nel medio periodo), ma può avvenire nel segno di una forte responsabilizzazione delle Regioni sul fronte del recupero dell’evasione. Invece la compartecipazione di parte dell’Irap e dell’Ire si potrebbe aggettivare come “passiva”. Infatti le Regioni (per l’Irap e l’Ire), e i Comuni (per l’Ire), possono fare ben poco per contrastare l’evasione;
- c) la “solidarietà responsabilizzante”, che si ha nel caso di attingimento ad uno stesso fondo di perequazione:
  - 1) in maniera differenziata a seconda delle capacità fiscali;
  - 2) tenendo conto tuttavia dei livelli di efficienza e di efficacia *per tutte le situazioni*, comprese quelle migliori dal punto di vista della capacità fiscale.

L’opposto della solidarietà responsabilizzante è la solidarietà che degenera in assistenza, come quasi sempre è avvenuto nel passato.

“Dalle imposte-manna alle imposte talenti”, secondo il titolo di questo intervento; oppure “dalle imposte-moneta alle imposte-governo”, potrebbero essere le espressioni sintetiche, pressoché equivalenti tra loro, che condensano il possibile cambiamento rispetto alle tendenze del passato. Le imposte-manna e le imposte-moneta sono tali perché il prelievo viene apprezzato solo come forma di finanziamento, e non anche come forma di governo dei cespiti da cui proviene, sui quali diventa dunque possibile “investire” (i talenti). E’ come la differenza tra un’azienda che si preoccupi solo del finanziamento, e un’altra che si occupi anche della produzione: quella sana, nel lungo periodo, può essere unicamente la seconda. Quasi tutta l’assegnazione fiscale esistente, come si dimostrato nel par. 4, è avvenuta nel segno dell’imposta-manna e dell’imposta-moneta, data la sistematica scissione tra cespiti tassati e cespiti amministrati. Anche la reiterata richiesta, avanzata nel passato dalle Regioni e dagli enti locali, di ottenere come compartecipazione la quota di un cespite elastico rispetto al Pil (con preferenza per l’Ire), va nel solco di tale impostazione. Si tratterebbe infatti di una “compartecipazione passiva”, poco correlata con le funzioni svolte, e per giunta con gettito assai sperequato sul territorio: per cui l’indispensabile perequazione finirebbe per essere di entità tale da svilire l’autonomia. Imposte-talenti e imposte-governo sono invece quelle attribuite a

Regioni ed enti locali secondo il principio di correlazione, nel segno della ricerca della massima autosufficienza prima dell'applicazione della perequazione, e in coniugio con una perequazione nel segno dell'efficienza (ricorso al concetto di spese standard; creazione di un alto potenziale di sforzo fiscale; manovrabilità dei costi di gestione). Anche se la ricerca deve essere approfondita, mi sembra che le proposte che ho avanzato soddisfino tali requisiti.

<<Produzione, distribuzione, circolazione e consumazione della ricchezza: ecco la classica quadripartizione del dramma economico...I primi tre atti del dramma erano gli atti creativi...Nell'ultimo atto si assisteva alla distruzione di ciò che si era creato...Poiché i consumi privati offrivano poca materia, si discorse ampiamente di consumi pubblici. *Le imposte furono così idealmente legate all'idea di consumo, di distruzione*>>; <<L'imposta è il mezzo con cui lo stato crea valori nuovi: di sicurezza, di giustizia, di difesa e grandezza nazionale, di cultura, di sanità del corpo, di unità degli uomini viventi nel territorio della patria>>. Entrambe le citazioni sono tratte dal famoso libro di Einaudi, *Miti e paradossi della giustizia tributaria*. La prima riflette la visione delle imposte che egli riteneva dominante ai suoi tempi. La seconda costituisce l'emblema della sua ricerca: un sistema fiscale che renda evidente l'uso potenziale delle imposte, quali egli lo rappresenta nel passaggio citato, e contribuisca a dare effettività a tale potenziale. Nonostante le grandi battaglie di Einaudi, si può ritenere che la visione che dominava ai suoi tempi domini ancora oggi, nella forma del prevalere dell'ideologia secondo cui il prelievo fiscale non può eludere in alcun modo la propria natura *esclusiva* di sacrificio. Tale ineludibilità vale sia se si ritenga che il sacrificio-distruzione vada minimizzato (come ritiene la destra politica), sia se si ritenga che vada sublimato (come ritiene la sinistra politica). *In verità l'imposta intesa come sacrificio-distruzione non è che il rovescio della medaglia dell'imposta intesa come moneta-manna*: la prima concezione rappresenta il lato del contribuente; la seconda il lato del ricevente. E' tempo di riprendere la battaglia di Einaudi, andando all'attacco su entrambi i fronti. Nella convinzione che il principio di correlazione e l'indicazione dell'equilibrio tra autonomia, efficienza e solidarietà, ovvero le linee direttrici fissate per l'Alta Commissione dalle autonomie locali al fine della concreta realizzazione del federalismo fiscale, forniscano una potente arma per poter combattere tale battaglia con qualche speranza di successo.