

IBL Occasional Paper

Federalismo fiscale: una proposta radicale

Antonio Martino

1. *Lo Stato-nazione: un processo storico*

Quando parliamo di 'Stato-nazione' intendiamo fare riferimento a due idee molto diverse, anche se, per ragioni storiche, connesse. Da un lato, lo Stato-nazione rappresenta il simbolo di un patrimonio di valori comuni, di una cultura e di un modo di vivere, di una tradizione, di una storia. Si tratta di un patrimonio condiviso, di cui abbiamo (anche se non sempre) motivo di essere orgogliosi. In questa accezione, lo Stato-nazione è il custode della nostra identità nazionale, di quel denominatore comune su cui si innestano le nostre diversità regionali, locali, individuali. Basta passare il confine per renderci conto che esiste una identità nazionale: siamo italiani.

D'altro canto, lo Stato-nazione è anche una unità politico-amministrativa, un luogo di decisioni politiche che riguardano tutti noi, un meccanismo di organizzazione della società, che ha (o dovrebbe avere) come obiettivo il perseguimento di obiettivi di interesse generale non realizzabili attraverso decisioni

'private' o decisioni 'politiche' assunte a livello locale.

Queste due accezioni si confondono e vengono spesso considerate due facce della stessa medaglia, quasi che l'unità amministrativa dello Stato fosse l'unico strumento per preservare il patrimonio culturale nazionale, per difendere l'unità della nazione. In realtà, questa confusione, che ha origini storiche ben note, non è giustificabile. Non è necessariamente vero che la difesa dell'identità nazionale possa essere realizzata solo da uno Stato centralizzato. Oltre tutto, uno Stato inefficiente, centralista, burocratizzato, oppressivo ed in qualche caso anche corrotto, difficilmente offre ai suoi cittadini motivo di essere orgogliosi della sua esistenza, o desiderio di appartenenza, di essere identificati con esso. In altri termini, è assai dubbio che sia vera per definizione l'argomentazione secondo cui chi rimette in discussione l'unitarietà dell'apparato politico-amministrativo attenta all'unità della nazione. E', quindi, preferibile nel discutere di questi

temi tenere ben distinti i due livelli: la nazione col suo patrimonio di tradizione, storia e cultura, e lo Stato come apparato politico-amministrativo.

A proposito dello Stato-nazione, è assai probabile che siamo in presenza di un processo storico, imperfetto e talora contraddittorio come tutti i processi storici, ma non per questo meno credibile: lo Stato-nazione europeo è in via di disgregazione. Da un lato, infatti, un po' in tutti i Paesi del mondo, anche se

in misura diversa, è in atto una massiccia privatizzazione: lo Stato restituisce alle libere scelte dei privati funzioni che, arbitrariamente, si era attribuito nel corso di questo secolo. Le privatizzazioni, viste in quest'ottica, rappresentano un riduzione dei compiti dello Stato-nazione, decisioni sottratte alla politica e che tornano alla società spontanea. Alla fine del processo (quando la privatizzazione è autentica e non fraudolenta, come qualche volta è accaduto in Italia) lo Stato-nazione viene ridimensionato.

In secondo luogo, e più importante ai fini del nostro discorso, in tutti i Paesi del mondo, anche se in misura diversa, viene a gran voce (e talora con violenza) chiesta allo Stato centrale la devoluzione di compiti e di funzioni a livelli di governo 'più bassi', cioè più vicini ai cittadini. Si chiami autonomia,

decentramento, devoluzione, indipendenza o in altro modo, il fenomeno è lo stesso: funzioni oggi svolte dallo Stato centrale gli vengono sottratte per essere devolute a livelli di governo locale, più agevolmente controllabili dai cittadini. Alla fine del processo, lo Stato-nazione risulta

ulteriormente

ridimensionato.

Infine, un po' ovunque nel mondo è in atto la formazione di accordi regionali (su base planetaria) che hanno in

comune una caratteristica: sottraggono compiti e funzioni allo Stato-nazione e se ne fanno carico. Basti pensare all'Unione Europea, alla NAFTA, all'ASEAN, all'APEC, ecc. Si tratta, in questo caso, a differenza della maggiore autonomia dei livelli di governo locale, di una devoluzione 'verso l'alto', dallo Stato-nazione verso un livello di governo sovranazionale. Ma il risultato è lo stesso: alla fine del processo, lo Stato-nazione avrà perso compiti e funzioni prima di sua spettanza a favore di meccanismi decisionali sovranazionali od internazionali, e le sue dimensioni ne risulteranno ridotte.

2. *La sussidiarietà*

Tutto questo dovrebbe spiegare perché si sia recentemente 'scoperta' l'importanza di un principio che ordini le competenze dei vari

«Le privatizzazioni, viste in quest'ottica, rappresentano un riduzione dei compiti dello Stato-nazione, decisioni sottratte alla politica e che tornano alla società spontanea»

livelli decisionali, un criterio di attribuzione dei compiti e delle responsabilità, che stabilisca chi deve fare cosa. In particolare, si tratta di stabilire quali decisioni devono essere di competenza della società spontanea e quali affidate a meccanismi politici. Una volta individuata la linea di demarcazione fra scelte 'private' e scelte 'politiche', si tratta di appurare a che livello di governo queste ultime debbano essere assunte: a livello locale, nazionale, sovranazionale. Al momento la confusione regna sovrana, perché l'aver scoperto l'importanza di un principio e l'aver ampiamente declamato che tutto verrà regolato in base ad esso non significa affatto che se ne sia tentata nemmeno la precisa definizione, per non parlare dell'attuazione. Tuttavia, è evidente che quella è la direzione verso cui muovere se vogliamo uscire dalle ambiguità del presente. Sussidiarietà, a mio avviso, significa semplicemente che debbono essere affidate a meccanismi politici soltanto le decisioni inerenti a 'beni pubblici', obiettivi di interesse generale che non possono essere realizzati dai privati, dalle libere scelte dei singoli, delle famiglie e delle imprese. Tutto il resto deve restare privato, per le ragioni così bene illustrate da John S. Mill nel lontano 1859:

«Come afferma John Stuart Mill, “Ogni cosa si fa meglio dai privati che dal Governo”»

Le obiezioni che soglionsi comunemente muovere contro l'intervento governativo, quando l'intervento stesso non involge una violazione della libertà, possono riassumersi sotto tre capi.

[...] Ogni cosa si fa meglio dai privati che dal Governo. Non v'ha, di regola generale, gente più abile a condurre un affare qualunque o a decidere come e da chi debba essere condotto, delle persone che v'hanno un interesse personale [...].

[In secondo luogo] quantunque la generalità degli individui non possa fare una data cosa meglio dei funzionari governativi, è tuttavia desiderabile che si compia da quelli anziché da questi. Ciò come mezzo per fare l'educazione intellettuale del popolo (...) di esercitare il suo giudizio e d'impraticarlo nei negozi e nelle cose della vita [...]. L'ultima e la più forte ragione per restringere l'intervento dello Stato è il grave danno che deriva dall'accrescersi la sua potenza senza necessità. Ogni attribuzione che si aggiunga alle tante che ha ora, aumenta la fatale influenza che esso già esercita sui timori e sulle speranze dei governati e trasforma sempre più la parte attiva ed ambiziosa di essi in persone dipendenti dal Governo o dal partito che mira ad andarvi. Se i mezzi di comunicazione, le strade ferrate, le banche, le compagnie di assicurazione, le grandi società anonime, le università e gli stabilimenti di beneficenza fossero tanti

rami del servizio governativo; se le rappresentanze municipali e i consigli locali con tutte le loro attribuzioni, si - riducessero ad altrettante suddivisioni del potere centrale; se gli impiegati di queste diverse istituzioni venissero nominati e pagati dal Governo, e non si aspettassero che dal Governo il loro avanzamento, la libertà della stampa e la più popolare costituzione politica non basterebbero ad impedire all'Inghilterra o a qualsiasi altro paese d'essere liberi di nome, ma servi di fatto.

E conclude:

Se tutti gli affari di un popolo [...] cadessero nelle mani dello Stato [...] ogni potere] si concentrerebbe in una numerosa burocrazia, dalla quale il resto della comunità s'attenderebbe tutto. Le masse ne riceverebbero la direzione e l'impulso, gli uomini intelligenti ed attivi gli avanzamenti e la fortuna personale [...] In uno Stato retto a questo modo, non solo il pubblico sarebbe incapace di sorvegliare e giudicare l'azione degli ufficiali governativi; ma inoltre, se gli avvenimenti [...] facessero sentire il bisogno di qualche riforma, nessuna se ne potrebbe attuare che fosse contraria agli interessi della burocrazia. Tale è la triste condizione dell'impero Russo [...].¹

«La politica dovrebbe avere un ruolo 'residuale' rispetto alle libere scelte dei privati»

Anche accettando gli avvertimenti di Mill, e limitando quindi all'indispensabile i compiti della politica, a meno di credere nell'anarchia, restano pur sempre delle scelte, delle funzioni e dei compiti da attribuire alla politica. Ed è in questo ambito che trova applicazione il secondo aspetto del principio di sussidiarietà, che si occupa della scelta del livello di governo al quale attribuire le varie funzioni. Una lettura, a mio avviso, corretta del principio di sussidiarietà impone di attribuire al livello di governo locale tutte le funzioni

possibili, salvo quelle che esso non è in grado di assolvere efficacemente; al livello di governo

nazionale quasi tutte le altre funzioni, salvo quelle (pochissime, anche se importanti) che possono essere assolte più efficacemente a livello sovranazionale.

In altri termini, la politica dovrebbe avere un ruolo 'residuale' rispetto alle libere scelte dei privati, occuparsi cioè solo di quei pochi, importanti obiettivi che non possono altrimenti essere realizzati. All'interno della politica, nulla dovrebbe essere attribuito alla responsabilità di un livello di governo 'più alto' quando può essere realizzato da uno 'più basso': quasi tutto a livello locale, poco a livello nazionale, pochissimo a livello sovranazionale. Questo per l'ovvia ragione, su cui tornerò presto, che quanto più è alto il

¹ MILL, J.S. (1859), *On Liberty*, ed. Cambridge, Cambridge University Press, 1989; trad. it. *Della libertà*, Firenze, Sansoni, 1974, pp.150-53.

livello di governo tanto minore è il controllo che i cittadini possono esercitare su di esso.

3. *Il problema delle dimensioni*

Quanto sopra suggerisce l'importanza del quesito relativo all'ottima dimensione dello Stato come luogo di decisioni politiche e come unità politico-amministrativa. Al

riguardo, è interessante notare come ci siano stati nel corso dei secoli

significativi cambiamenti, magari frutto di contingenze storiche più che di ripensamenti e modifiche intenzionali. Nel corso del XIX secolo si è affermata l'idea che lo Stato dovesse essere di grandi dimensioni, coincidere con la nazione; l'esperienza di Firenze, di Venezia, o dei grandi centri del rinascimento, sembrò lontana ed inadeguata alle esigenze del tempo.

Ora, anche se si prescinde dalle motivazioni culturali o emotive che diedero vita in Italia ed in Germania alle lotte per l'unificazione nazionale, ed alla creazione di Stati di più ampie dimensioni, e se si prescinde anche dal fatto che la spinta più forte verso l'unità nazionale è stata forse rappresentata dalla necessità di superare organizzazioni statuali liberticide ed anti-democratiche, resta il fatto che esistono considerazioni teoriche che militano a favore di Stati di grandi dimensioni. Basti pensare alla sicurezza

nazionale: un grande Stato dispone di risorse adeguate a provvedere alla propria difesa, a soddisfare quello che, secondo Adam Smith è il primo e più importante dovere del sovrano: «di proteggere la società dalla violenza e dall'ingiustizia di altre società indipendenti».²

O anche si pensi all'enorme vantaggio rappresentato dal disporre di un ampio mercato interno, dove i movimenti di beni, servizi e fattori produttivi siano del tutto

liberi da qualsiasi ostacolo. E' vero che, grazie ad accordi internazionali, quelle libertà possono esistere anche fra Stati diversi, ma difficilmente riescono a raggiungere il livello ottenibile all'interno di uno stesso Stato.

In ogni caso, la tendenza alla creazione di Stati di maggiori dimensioni, tipica del XIX secolo, ha lasciato il posto nel corso del secolo che volge al termine all'opposta tendenza alla creazione di nuovi Stati, molti dei quali di dimensioni piccole o microscopiche. Nel 1914 c'erano soltanto 62 Paesi indipendenti al mondo, nel 1946 erano diventati 74, oggi sono ben 193. Le cause storiche del fenomeno sono notissime –basti pensare alla de-colonizzazione prima ed alla disintegrazione dell'Unione sovietica poi– ma non c'è dubbio che la tendenza verso la

«Quanto più è alto il livello di governo tanto minore è il controllo che i cittadini possono esercitare su di esso»

² SMITH, A. (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ed. Indianapolis, Liberty Fund, 1981; trad. it. *La ricchezza delle nazioni*, Torino, UTET, 1958, p.626.

creazione di Stati più grandi si sia invertita. Oggi, 87 Paesi hanno meno di 5 milioni di abitanti, 58 meno di 2,5 milioni e 35 meno di 500 mila. Siamo in presenza della proliferazione di Stati di piccole dimensioni e, contrariamente a quanto suggerirebbero le considerazioni fatte prima, le loro storie di sviluppo economico ed i loro livelli di reddito pro-capite sono lungi dall'essere necessariamente deludenti.

Infatti, già alla fine degli anni Ottanta alcuni studi suggerivano risultati in netto contrasto con l'idea che gli Stati grandi abbiano maggiori possibilità di successo economico. Per esempio,

«Già alla fine degli anni Ottanta alcuni studi suggerivano risultati in netto contrasto con l'idea che gli Stati grandi abbiano maggiori possibilità di successo economico»

Gary Becker, premio Nobel per le scienze economiche, richiamava uno studio di Robert Summers della University of Pennsylvania.³ Summers, avendo diviso, in base alla popolazione ed al territorio, tutti i Paesi del mondo in due gruppi, 'grandi' e 'piccoli', era pervenuto alle seguenti conclusioni:

a) Fra il 1960 e la metà degli anni Ottanta, il reddito reale pro-capite dei Paesi più grandi è cresciuto grosso

modo quanto quello dei Paesi più piccoli;

b) Non solo la crescita è stata grosso modo uguale, ma anche il valore assoluto è simile; anzi i Paesi più piccoli hanno un reddito reale pro-capite leggermente superiore a quello dei Paesi più grandi.

Becker, che ha condotto per conto suo studi analoghi, fornisce una spiegazione del fenomeno che è molto interessante per quanto

stiamo dicendo, e su cui torneremo dopo. Intanto, varrà la pena sottolineare che, anche in base a studi più recenti, il successo dei Paesi piccoli continua ad

essere sorprendente. Per esempio, dei dieci Stati col più alto reddito pro-capite, dopo gli USA ed il Giappone, il più grande è il Belgio. Quanto poi al tasso di sviluppo, alcuni dei successi più clamorosi di questo secolo (e di tutti i tempi) sono stati ottenuti proprio da Stati piccoli o minuscoli. Basti pensare ad Hong Kong, che dipende dall'estero oltre che per i prodotti alimentari persino per l'acqua: al momento dell'indipendenza, aveva un reddito annuo pro-capite di 1.000 dollari, attualmente ha superato il reddito pro-capite degli Stati Uniti, con 24.000 dollari annui. Ben 500 imprese multinazionali hanno sede ad Hong Kong.

³ BECKER, G. (1990), "Actually, Small-Fry Nations Can Do Just Fine", in *Business Week*, 1 Oct. La conclusione dell'articolo è particolarmente significativa: «To be sure, nationalism and ethnic conflicts and loyalties, not economic calculations, are usually the inspiration to secede from larger states. But whatever the motives, the statistics on actual performance show that dire warnings about the economic price suffered by small nations are not at all warranted».

Il quesito che si pone per quanto riguarda gli Stati di piccole dimensioni è: come fanno a compensare gli enormi vantaggi di cui godono gli Stati più grandi?

La prima, ovvia, considerazione da fare è che i Paesi non *nascono*

ricchi, i Paesi *diventano* ricchi: non è la dotazione di risorse naturali a fare ricco un Paese. Ciò è eloquentemente dimostrato dalla realtà di Paesi ampiamente dotati di risorse naturali –l'Argentina, il Brasile, la Federazione Russa– e le cui economie versano in condizioni precarie, con una storia di decenni di ristagno economico alle spalle. Oppure si pensi a Paesi poveri o privi di risorse naturali –la Svizzera, il Giappone, Taiwan, Singapore, Hong Kong– che, dopo decenni di crescita economica sostenuta, hanno raggiunto livelli di reddito pro-capite e di benessere fra i più alti al mondo.

Ciò implica come corollario che la denuncia fatta da più parti della "ineguale distribuzione delle risorse" come spiegazione della povertà nel mondo è del tutto priva di senso. Non è vero che le risorse naturali spieghino le differenze di reddito pro-capite fra Paesi; non è vero che la ricchezza dei Paesi ricchi sia la causa della povertà dei Paesi poveri; non è vero, infine, che una redistribuzione delle risorse fra Paesi (magari realizzata con trasferimenti dai Paesi ricchi a quelli poveri)

costituisca rimedio alla povertà dei Paesi poveri.

Per quanto ci riguarda in questa sede, se le

«I Paesi non *nascono* ricchi, i Paesi *diventano* ricchi: non è la dotazione di risorse naturali a fare ricco un Paese»

considerazioni suesposte sono vere, fra gli handicap degli Stati 'piccoli' non c'è la carenza di risorse:

alcuni degli Stati piccoli (la Svizzera, per esempio) o piccolissimi (come il Lussemburgo) sono ricchissimi e quasi del tutto privi di risorse naturali.

Detto questo le principali spiegazioni possibili del successo relativo degli Stati 'piccoli' sono, a mio avviso, fondamentalmente due. Anzitutto, un paese con più di 10-15 milioni di abitanti, ed in particolare uno con un'economia controllata dal centro, deve affrontare gravi problemi di gestione e, come una grande impresa, può benissimo essere troppo grande per essere efficiente.

La seconda è quella avanzata da Becker nell'articolo richiamato sopra. Secondo Becker, gli Stati grandi, essendo meno omogenei, tendono ad essere più esposti al gioco dei gruppi di interesse che cercano di ottenere "rendite politiche" a proprio favore ed a danno della collettività. In altri termini, si battono per ottenere provvedimenti che conferiscono loro vantaggi (sovvenzioni e/o interventi dirigistici) il cui costo grava sugli altri settori. Gli Stati piccoli, invece, essendo più omogenei, sono meno esposti a politiche che impongano costi a certi settori per

distribuire benefici ad altri. Questo, anzitutto, per via della maggiore visibilità di questi provvedimenti in un Paese piccolo, dove è più facile per la popolazione essere informata sulle decisioni politiche che vengono assunte. In secondo luogo, la ridotta dimensioni della popolazione fa sì che la -

base su cui gravano i costi delle scelte politiche è più piccola, ed il costo pro-capite delle decisioni è più

alto. Ma su questo tornerò fra poco. Secondo Becker, i Paesi meno regolamentati sono in genere 'piccoli' (come Taiwan o Singapore).

D'altro canto, il costo del settore pubblico tende a rappresentare una percentuale del Pil più alta negli Stati piccoli che non in quelli grandi, per via dell'ovvia considerazione che in un Paese di grandi dimensioni i costi fissi dell'attività del governo si ripartiscono su una popolazione più vasta.⁴ A questa ovvia considerazione ne va, tuttavia, aggiunta un'altra, egualmente ovvia ma, a mio avviso, molto più importante. Dal punto di vista del contenimento dell'invasione politica, del controllo della spesa pubblica e della fiscalità, le dimensioni assolute del Paese sono assai meno importanti di altri fattori, non solo di tipo storico, ma soprattutto politiche e di

⁴ Su questi temi si vedano ALESINA, A. & SPOLARE, E. (1997), "On the Number and Size of Nations", in *Quarterly Journal of Economics*, nov.; ALESINA, A., SPOLARE, E., & WACZIARG, R. (1997), "Economic Integration and Political Disintegration", in *National Bureau of Economic Research*, sept.

carattere costituzionale. Per esempio, Israele, che ha una popolazione di 5,5 milioni di abitanti, ha un'incidenza della spesa pubblica sul reddito nazionale assolutamente spropositata (in alcuni anni addirittura superiore al 100%).⁵ Ciò è solo in parte

«Secondo Becker, i Paesi meno regolamentati sono in genere 'piccoli' (come Taiwan o Singapore)»

spiegabile per via delle spese militari –che, secondo Friedman, rappresentano circa il 10% del reddito nazionale– una

percentuale molto elevata, ma, tutto sommato, tollerabile. Il fatto è che Israele ha seguito una ispirazione socialista, dirigista, interventista nella condotta della politica economica, il che –in assenza di vincoli costituzionali efficaci– ha consentito alla spesa pubblica di crescere senza limiti.

4. Enti locali e federalismo in Italia

Forse, la morale da trarre dalle considerazioni che precedono è abbastanza semplice. Gli Stati grandi, se governati dal centro, presentano degli inconvenienti che compensano o più che compensano i vantaggi offerti dalle dimensioni. Sono anzitutto gli svantaggi della gestibilità di cui si è detto sopra, che rendono un grande Paese governato dal centro simile ad un'impresa di dimensioni troppo grandi per potere essere gestibile. Così come le imprese troppo grandi, gli Stati

⁵ Cfr. FRIEDMAN, M. (1997), *Asian Values: Right...*, in "National Review", 31 dec., pp. 36ss.

grandi devono adottare una struttura decentralizzata, devono, detto diversamente, consentire la massima autonomia regionale possibile. E l'eccezione rappresentata dagli Stati Uniti è da mettere in relazione alla debolezza del governo federale di Washington rispetto al potere dei singoli Stati.⁶

Ma i grandi Stati non decentrati hanno anche maggiori difficoltà a controllare la crescita della spesa pubblica e della fiscalità, oltre che delle regolamentazioni dettate dalle pressioni dei gruppi d'interesse.

E' proprio per questa seconda ragione, ancor più che per la prima, che gli Stati grandi devono

adottare una struttura decentrata, 'federale', in cui il gioco di pesi e contrappesi fra potere centrale e poteri locali garantisca una tutela efficace delle libertà e dei diritti dei singoli, offrendo un vincolo alla crescita esponenziale delle dimensioni complessive del potere politico. Da questo punto di vista, la Svizzera offre un modello ammirevole di struttura federale e di contenimento dell'invadenza pubblica.

Tuttavia, sostenere la necessità di una struttura fortemente decentrata, 'federale' dello Stato-nazione richiede anzitutto che si precisino i criteri per stabilire le dimensioni

ottimali dell'ente di governo locale (o degli enti di governo locali). Da quanto detto, dovrebbe risultare chiaro che le dimensioni dell'ente di governo locale dovrebbero rispettare due criteri contrapposti:

1) l'ente di governo locale dovrebbe avere dimensioni sufficientemente grandi in modo da ripartire il costo pro-capite del suo funzionamento su un numero adeguato di persone, contenendolo;

2) l'ente di governo locale dovrebbe essere

sufficientemente

piccolo da consentire un controllo efficace dei cittadini sulle decisioni politiche locali.

«L'unico obiettivo realizzato da una macchina così complessa è la *lentocrazia*: i conflitti di competenza, la macchinosità delle operazioni, la scarsa comprensibilità del funzionamento dell'apparato, per non parlare dei costi enormi»

Stando così le cose, appare in tutta evidenza la velleitarietà dell'idea secondo cui si possa decentrare la struttura politico-amministrativa in Italia (adottare il 'federalismo') partendo dagli enti locali esistenti. Ciò a me sembra del tutto impossibile per due ragioni. Anzitutto, abbiamo oggi troppi *livelli* diversi di governo locale: circoscrizione, comune, provincia, regione e comunità montane. Ognuno di questi livelli di governo ha sue competenze, una sua burocrazia, sue strutture, ecc. L'unico obiettivo realizzato da una macchina così complessa è la *lentocrazia*: i conflitti di competenza, la macchinosità delle operazioni, la scarsa comprensibilità del funzionamento dell'apparato, per non parlare dei costi

⁶ Su questi temi si veda OHMAE, K. (1999), *The Borderless World*, London, Harper Business.

enormi, sia espliciti (la burocrazia, per esempio) che impliciti (il tempo perso dai cittadini a cercare di orientarsi nei meandri dell'apparato burocratico, o per ottenere anche le cose più semplici). Il primo passo verso un ammodernamento ed un effettivo decentramento dell'apparato politico-amministrativo dell'Italia, ed è un passo obbligato, è dunque la riduzione drastica dei livelli di governo locale. Al limite, sarebbe preferibile un solo livello di governo locale, con attribuzioni ampie e poteri effettivi.

Ma, anche se non si ritenesse possibile o desiderabile ridurre ad uno soltanto i livelli di governo locale, non c'è dubbio che solo una drastica semplificazione può consentire di realizzare quella vasta devoluzione di poteri dal governo centrale che è nei voti di molti.

Questo anche per una ragione più profonda e che riceve minore attenzione: non è pensabile disporre di una rappresentanza politica adeguata quando le sue dimensioni sono gigantesche come quelle attuali. Sembra che i soli consiglieri comunali siano 350 mila; se a questi si aggiungono i consiglieri provinciali, regionali, circoscrizionali e gli altri, è evidente che siamo in presenza non di una rappresentanza politica ma di un autentico esercito di occupazione. E' pensabile che si possa disporre di un numero così ingente di persone competenti, oneste e dedite al

perseguimento del bene comune? A me non sembra. Quanti si oppongono alla devoluzione di poteri dal centro alla periferia in base all'argomentazione, certamente fondata, che la qualità della rappresentanza politica a livello locale è ancora, se possibile, peggiore di quella nazionale, farebbero bene a chiedersi come sia possibile porre rimedio a questo problema, come si possa cioè migliorare la qualità dei politici locali. Sono

«Se il numero dei rappresentanti fosse drasticamente ridotto, la loro qualità migliorerebbe»

convinto che se il numero dei rappresentanti fosse drasticamente ridotto,

la loro qualità migliorerebbe. Non solo, ma bisogna anche tenere presente che una delle ragioni della insoddisfacente qualità della classe politica locale è che gli elettori, non avendo chiaro (e come potrebbero, nella confusione attuale?) quali siano i poteri e le funzioni dei vari livelli di governo locale, attribuiscono alla scelta dei rappresentanti politici locali un'importanza modesta. Se, invece, al governo locale venissero attribuiti compiti importanti e chiaramente definiti, è assai probabile che gli elettori dedicherebbero una maggiore cura nella scelta dei rappresentanti.

La seconda ragione per cui a me sembra impossibile un'autentica svolta 'federale in assenza di una profonda riforma degli enti locali è che, non solo abbiamo troppi livelli di governo locale, ma gli enti locali stessi sono

troppo numerosi e non rispettano i due criteri di cui si è detto. Da un lato, infatti, abbiamo 8102 comuni, di cui ben 3654 (il 45%) hanno una popolazione inferiore a 2000 abitanti. E' evidente che una popolazione così modesta - dovrebbe sopportare costi pro-capite elevatissimi per finanziare da sé il proprio comune. Non potendolo finanziare i suoi abitanti, il comune verrà, quindi, finanziato con trasferimenti dal centro, che servono soltanto a tenere in piedi un apparato politico-amministrativo ed una burocrazia largamente inutili. Oltre tutto, questi trasferimenti determinano anche frizioni e rancori, perché i contribuenti sfruttati lamentano e non a torto l'eccessivo carico fiscale necessario a tenere in vita apparati burocratici di dubbia utilità.

Se da un lato quasi la metà dei comuni ha una popolazione

troppo esigua per potere rispettare il criterio dell'autosufficic

nza, gli enti locali di dimensioni maggiori sono assai spesso troppo grandi per poter garantire un effettivo controllo dei cittadini sull'operato del governo locale. Per esempio, quanto alle regioni, alcune sono, per popolazione e territorio, più grandi di Stati europei di medie dimensioni: la Lombardia è più popolosa di paesi come l'Austria, la - Svizzera, la Danimarca, l'Irlanda, la Norvegia

o la Svezia. Se la Sicilia venisse divisa in due regioni autonome, la popolazione di ognuna di queste due unità di governo locale avrebbe una popolazione superiore a quella di 58 Paesi indipendenti. Se la Svizzera, con una popolazione di 7 milioni di abitanti, ha potuto organizzarsi in ben 23 cantoni autonomi e dare vita così ad un sistema politico-amministrativo esemplare, non si vede perché le nostre regioni debbano avere dimensioni così ampie.

5. Finanza centrale e finanza locale: una proposta radicale

Veniamo così al punto centrale del nostro discorso: il 'federalismo fiscale'. Questa espressione è usata continuamente ma con significati, a seconda dei casi, del tutto

diversi. Accade così che alcuni sostenitori del 'federalismo' la considerino una sorta di

immiserimento del modello organizzativo che sta loro a cuore; una posizione, questa, che viene per così dire avvalorata dal fatto che c'è chi parla di 'federalismo fiscale' per l'attribuzione agli enti locali di tributi introdotti dal ministro delle Finanze, che ne disciplina la natura e la base impositiva, e ne determina anche la misura, lasciando all'ente locale solo la facoltà di decidere l'aliquota, ma

all'interno di una fascia predeterminata. Com'è ovvio, il federalismo fiscale è cosa ben diversa; come spero di mostrare in quanto segue, il vero federalismo fiscale è l'essenza stessa dell'autonomia decisionale e dell'indipendenza dell'ente locale.

Il punto di partenza della nostra analisi mi sembra essere dato dall'attuale rapporto fra finanza centrale e finanza locale. Oggi, la maggior parte del prelievo viene fatta dal governo centrale, che devolve poi parte del gettito agli enti locali, ai livelli di governo più bassi. E' questo un sistema pessimo per due ragioni.

Anzitutto, un sistema siffatto è basato sul 'divorzio' fra decisioni di prelievo e decisioni di spesa, che vengono assunte da soggetti diversi. Come gli economisti sanno da tempo, il 'divorzio' incentiva l'irresponsabilità nella gestione del bilancio. L'ente locale, infatti, dal momento

«Oggi, la maggior parte del prelievo viene fatta dal governo centrale, che devolve poi parte del gettito agli enti locali, ai livelli di governo più bassi. E' questo un sistema pessimo»

che le sue spese vengono finanziate 'a piè di lista', sa che quanto più spende, tanto più finisce prima o poi col ricevere dal centro. La spesa degli enti locali viene incoraggiata, essendo decisa in modo indipendente dall'esigenza del suo finanziamento, ed il controllo sulla sua razionalità scoraggiato. D'altro canto, il prelievo viene deciso in modo autonomo rispetto alle esigenze da finanziare, col risultato che si finisce per accreditare

l'idea che le imposte siano non uno strumento per finanziare spese di acclarata utilità sociale, ma fine a se stesse, quando non addirittura una sorta di punizione ben meritata da chi ha commesso il crimine di produrre reddito.

In secondo luogo, il controllo dei cittadini sulle decisioni di prelievo e di spesa è quasi impossibile. Infatti, da un lato il 'divorzio' impedisce di valutare dal perseguimento di quali finalità sia motivato l'aumento dell'imposizione. L'aumento delle tasse va a finanziare nuove o maggiori spese, ma quali? Inoltre, e più importante, il costo delle spese viene ripartito sull'intera collettività di contribuenti, di modo che un aumento delle spese rappresenta un incremento pro-capite modesto della fiscalità complessiva, il che scoraggia i contribuenti dall'esercitare un controllo sulla giustificazione delle nuove proposte di spesa.

Ma su questo torneremo dopo.

Infine, com'è ovvio, le dimensioni di un bilancio che è riferito all'intera collettività nazionale sono tali da renderlo incomprensibile persino agli esperti, per non parlare del cittadino medio. Una spesa annua che supera il milione di miliardi supera la capacità di comprensione di un comune mortale.

Avendo in mente questi problemi, Dwight Lee, un economista americano studioso di teoria delle scelte pubbliche, ha avanzato anni addietro una proposta rivoluzionaria⁷ che, anche se concepita per gli Stati Uniti, potrebbe utilmente essere accolta, con opportuni adattamenti, anche in Italia. A mio avviso, dovremmo muovere in quella direzione per risolvere davvero sia i problemi dell'organizzazione politico-amministrativa dell'Italia, sia quelli relativi alla responsabilità nella gestione del pubblico bilancio. In ogni caso, credo che abbia grande utilità anche solo l'esperimento mentale di immaginare come funzionerebbero le cose se la proposta venisse adottata senza modifiche.

Vediamo.⁸

Lee propone che la potestà impositiva venga sottratta al potere centrale (governo federale) ed affidata esclusivamente agli enti locali (gli Stati) e che una percentuale fissa del gettito delle imposte locali venga devoluta al governo centrale. I singoli enti locali sarebbero perfettamente liberi di decidere in materia tributaria – quali tributi imporre, con che

modalità ed in che misura – ma a due condizioni. Anzitutto, sarebbero vincolati - all'obbligo del pareggio del bilancio su base annua. L'obbligo del pareggio, peraltro non essenziale alla logica della proposta, viene suggerito per l'ovvia considerazione che tutte le ragioni che militano a favore del pareggio del bilancio dello Stato sono ancora più valide nel caso di una pluralità di soggetti decisionali. Oltre tutto, se gli enti locali fossero liberi di indebitarsi sarebbe difficile evitare un'assai poco nobile concorrenza volta a contrarre prestiti con l'obiettivo di fare ricadere sugli altri il costo delle proprie decisioni di spesa. Una delle ragioni alla base dei parametri di convergenza di Maastricht e del 'patto di stabilità' è proprio questa: in un'area a moneta unica, con un unico tasso di interesse, la decisione di un singolo Stato di indebitarsi finirebbe col danneggiare anche gli altri che si vedrebbero costretti a sopportare tassi di interesse più alti. Mentre per l'Unione Europea, date le sue dimensioni, l'argomentazione è assai discutibile, per un Paese come l'Italia, l'obbligo del pareggio del bilancio per i vari enti locali costituirebbe, oltre tutto, una necessaria garanzia di responsabilità nella gestione delle spese pubbliche.

«Lee propone che la potestà impositiva venga sottratta al potere centrale (governo federale) ed affidata esclusivamente agli enti locali (gli Stati) e che una percentuale fissa del gettito delle imposte locali venga devoluta al governo centrale»

⁷ LEE, D.R. (1985), *Reverse Revenue Sharing: A Modest Proposal*, in "Public Choice" 45, pp. 279-89.

⁸ Per quanto segue, si veda anche MARTINO, A. (1997), *Stato padrone. La schiavitù fiscale: dimensioni, cause e possibili rimedi*, Introduzione di Ricossa, S., Milano, Sperling & Kupfer.

La seconda condizione imposta agli enti locali è che questi, perfettamente liberi di decidere il proprio sistema tributario e la gestione del proprio bilancio, dovrebbero però devolvere una percentuale predeterminata del proprio gettito al governo centrale per consentirgli di perseguire quegli obiettivi di interesse nazionale che restano di sua competenza. L'unica entrata, in altri termini, dello 'Stato federale' sarebbe costituita da quanto gli enti

locali (i singoli Stati) gli verserebbero. Ma, fermi restando questi due vincoli, gli enti locali (Stati) sarebbero assolutamente liberi

di decidere quanto prelevare, in che modo ed a carico di chi prelevarlo, ed in che misura. Come accade negli Stati Uniti, ci sarebbero enti locali (Stati) che si finanziano anche con una propria imposta sul reddito ed altri che ne fanno a meno; enti locali (Stati) che scelgono un livello maggiore di spesa pubblica e, quindi, di fiscalità, ed altri che ne adottano uno minore; e così via. Prima di considerare paradossale tale proposta, può essere utile riflettere sui suoi vantaggi.

Anzitutto, nel sistema previsto da Lee verrebbe a determinarsi una concorrenza salutare fra le diverse politiche fiscali dei vari enti locali. Questa darebbe vita ad un'implicita Costituzione fiscale, che metterebbe un freno

all'espansione incontrollata della spesa e delle imposte. La concorrenza, infatti, penalizzerebbe gli enti locali più esosi, perché le imprese e i singoli contribuenti si sposterebbero verso le aree meno tassate. Un ente locale che abusasse del torchio fiscale perderebbe, quindi, base impositiva e sarebbe costretto a rivedere le sue pretese. Sarebbe un freno implicito ma straordinariamente efficace alla tassazione eccessiva.

«La concorrenza fra scelte fiscali diverse (*tax competition*) poste in essere da soggetti che operano in uno stesso Stato e, quindi, in uno stesso mercato ed una stessa area monetaria, esiste già ed i suoi benefici effetti sono ampiamente documentati»

La concorrenza fra scelte fiscali diverse (*tax competition*) poste in essere da soggetti che operano in uno stesso Stato e, quindi, in uno stesso mercato

ed una stessa area monetaria, esiste già ed i suoi benefici effetti sono ampiamente documentati. Basti pensare alla Confederazione Elvetica, in cui il prelievo effettuato dai cantoni è realizzato da questi in piena autonomia; la concorrenza fra i vari cantoni ha contribuito grandemente a contenere la crescita delle tasse in Svizzera. Anche se, forse, in misura minore, lo stesso accade negli Stati Uniti: i singoli Stati sono del tutto liberi di decidere il proprio sistema fiscale; la concorrenza che ne segue agisce da deterrente efficace contro la fiscalità eccessiva. La proposta di Lee ha come obiettivo anche un rafforzamento di questo vincolo.

In secondo luogo, i cittadini-contribuenti potrebbero esercitare un controllo efficace sulle decisioni in materia fiscale, perché quelle decisioni sarebbero assunte ad un livello di governo più vicino e più facilmente influenzabile dalla volontà popolare. Il capo del governo locale, eletto direttamente dai cittadini, si impegnerebbe con ogni probabilità a dar vita ad un ben precisato 'pacchetto fiscale': quanto intende prelevare e come, quanto intende spendere e per quali obiettivi. La scelta della destinazione delle spese e dell'entità del prelievo, in pratica la politica di bilancio, sarebbe nelle mani dei cittadini-elettori.

La destinazione delle spese sarebbe anche più visibile, il che scoraggerebbe gli sprechi. Infatti, nel sistema proposto le dimensioni della popolazione su cui gravano i tributi, tutti a base locale, verrebbero ridotte, il che renderebbe più oneroso e visibile il costo pro-capite delle decisioni di spesa. Vediamo di chiarire.

Immaginate, per esempio, una proposta di spesa dell'ordine di 1.000 miliardi all'anno. Se il costo della spesa gravasse su tutti i cittadini italiani, il costo pro-capite ammonterebbe a sole 17.500 lire a testa. Stando così le cose, l'incentivo a controllare che la spesa sia

davvero giustificata è modesto: chi si mette a studiare il problema sapendo che, al massimo, potrà risparmiare solo 17.500 lire? E' quindi assai probabile che la decisione finisca con l'essere approvata anche se l'utilità sociale di quella spesa è lungi dall'essere certa. Se, invece, quella spesa gravasse su una popolazione di un milione di abitanti, ognuno di essi dovrebbe sopportare in media un costo pari ad un milione di lire. E', quindi, assai

«Il capo del governo locale, eletto direttamente dai cittadini, si impegnerebbe con ogni probabilità a dar vita ad un ben precisato 'pacchetto fiscale': quanto intende prelevare e come, quanto intende spendere e per quali obiettivi»

probabile che sarebbe incentivato ad assicurarsi che la spesa sia davvero giustificata.

In altri termini, quanto più ampie sono le dimensioni della 'popolazione sfruttabile' – cioè quanto maggiore è il numero di contribuenti chiamati a finanziare una data spesa – tanto minore sarà l'incentivo a controllare l'utilità sociale e l'economicità della spesa stessa. Quanto minori sono, invece, le dimensioni della popolazione sfruttabile tanto più oculate saranno le decisioni di spesa pubblica. E' questa, a mio parere, la ragione più forte a favore del federalismo fiscale e l'argomentazione più cogente per un effettivo rispetto del principio di sussidiarietà.

In secondo luogo, i 'cordoni della borsa' sarebbero in mano agli enti locali, nel senso che le risorse di cui il governo nazionale

dispone dipenderebbero dalle scelte autonomamente dagli enti locali (Stati). Essi sarebbero sì tenuti a versare al centro una percentuale fissa dei loro incassi, ma sarebbero liberi di decidere quale livello di fiscalità adottare. Il rischio di una tassazione generalmente ritenuta eccessiva (com'è oggi in Italia) sarebbe scongiurato. E ancora, dal momento che una percentuale fissa (diciamo il 50%) del gettito delle imposte locali verrebbe devoluta al governo centrale, la propensione all'iperfiscalità verrebbe ulteriormente ridotta: per poter spendere, diciamo, dieci miliardi in più, l'ente locale dovrebbe prelevarne venti (dieci, infatti, andrebbero al governo centrale), il che renderebbe meno agevole l'operazione. Infine, il sistema consentirebbe di conciliare un'autonomia effettiva e la produzione dei beni pubblici nazionali, cioè il perseguimento di quei pochi ma importanti obiettivi di interesse nazionale che non possono essere efficacemente realizzati dagli enti locali. Quanto poi alle politiche di redistribuzione geografica del reddito, potrebbero continuare ad essere condotte dal governo centrale, ma quest'ultimo vedrebbe limitato il suo potere dalla disponibilità degli enti locali a tassare i propri contribuenti per finanziarle. Se adottato, questo sistema consentirebbe di contemperare la natura unitaria dello Stato

con le esigenze locali, porrebbe in essere un freno efficace alle tendenze espansionistiche della mano pubblica e restituirebbe – finalmente!– ai contribuenti un certo potere di controllo sull'uso politico del loro denaro. Non sarebbe una rivoluzione da poco.

6. *Una digressione: l'armonizzazione fiscale europea*

La proposta di Lee va in senso diametralmente opposto a quanto da più parti si invoca per l'Europa. Attualmente, com'è noto, l'Unione Europea costituisce un esempio del modello di Lee: l'Unione si finanzia con una percentuale del gettito di tributi prelevati dagli Stati nazionali, i quali sono liberi di decidere la propria politica tributaria. I risultati sono sotto gli occhi di tutti: le spese - dell'Unione Europea, anche se per molti versi ingiustificate, non sono esorbitanti né mostrano una tendenza a crescere esponenzialmente. La concorrenza fra le politiche tributarie degli Stati nazionali, anche se per moltissime ragioni ancora assai imperfetta, comincia a dare i suoi frutti. Data la libertà di movimento dei capitali, la pressione fiscale sugli investimenti ha moderato la sua crescita. Tutto ciò ha determinato, com'era prevedibile, le ire degli statalisti in servizio permanente effettivo, degli adoratori della spesa pubblica e delle

«Data la libertà di movimento dei capitali, la pressione fiscale sugli investimenti ha moderato la sua crescita»

tasse, i quali, con le motivazioni più disparate, richiedono a gran voce l'armonizzazione fiscale in Europa. Converrà, dunque, fare qualche considerazione al riguardo.

L'idea in questione è che il processo di unificazione dell'Europa renda necessaria una certa armonizzazione delle politiche fiscali dei vari Paesi europei. Dando per scontato che si tratti davvero di un obiettivo utile, si può arrivare all'armonizzazione con due tipi di procedura assolutamente diversi; sono convinto che, mentre il primo è coerente con gli ideali europei, il secondo, se adottato, costituirebbe un pericoloso elemento di disgregazione dell'Europa ed avrebbe comunque effetti indesiderabili.

Riprendendo la già ricordata distinzione di Nozick, si può arrivare all'armonizzazione o attraverso un 'processo di filtro' (*filter device*) o attraverso un piano imposto dall'alto (*design device*).⁹ La prima procedura consiste in un meccanismo di selezione tra le alternative preferibili, scartando gradualmente quelle che si rivelano via via meno opportune. L'esempio classico di tale tipo di processo è rappresentato dal mercato concorrenziale dove le imprese meno efficienti sono costrette a razionalizzare la propria gestione onde non essere eliminate dal mercato, di conseguenza,

e grazie a tale continua selezione, il settore diventa progressivamente più efficiente. In questo caso è tuttavia bene notare che il risultato finale non è noto in anticipo, ma viene 'scoperto' e realizzato grazie all'eliminazione delle alternative indesiderabili.

Il secondo metodo, invece, consiste essenzialmente nella ricerca, da parte di un gruppo di esperti, della soluzione 'ottima' e, una volta che questa è stata individuata, la si impone coercitivamente dall'alto agli interessati. Gli inconvenienti di tale modo di procedere sono tre: anzitutto, esso si fonda sulla coercizione; in secondo luogo, pure ammesso che sia possibile conoscere quale soluzione sia la migliore alla luce delle

«Il risultato finale non è noto in anticipo, ma viene 'scoperto' e realizzato grazie all'eliminazione delle alternative indesiderabili»

informazioni disponibili, poiché i dati del problema si modificano in continuazione, non è affatto detto che ciò che è

considerato 'vero' oggi lo sarà anche in futuro. Infine, e si tratta nel nostro caso della cosa più importante, è semplicemente insensato fingere di credere che esista *il* trattamento fiscale 'giusto', una soluzione ottima per tutti, generale, valida per qualsiasi Paese.

Venendo in particolare al nostro caso, è evidente –richiamando quanto sostenuto da Hayek– che l'armonizzazione può essere realizzata o dalla concorrenza fra le politiche fiscali dei Paesi membri, o tramite un

⁹ NOZICK, R. (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, New York, Basic Books, pp.312-17.

laborioso coordinamento negoziato delle decisioni dei singoli stati. Detto diversamente l'armonizzazione dei regimi fiscali nazionali può essere imposta dall'alto (come nei propositi di alcuni ambienti politico-burocratici europei), o può essere realizzata gradualmente dalla concorrenza fra politiche fiscali nazionali diverse all'interno di un mercato unico. Nel primo caso la 'eurocrazia' finirebbe per arrogarsi il diritto di imporre agli Stati nazionali le soluzioni fiscali ritenute preferibili. Tuttavia, e proprio perché è decisamente dubbio che intorno ad una simile soluzione possa realizzare il consenso unanime degli interessati, tale metodo presenta l'indubbio svantaggio di accentuare la litigiosità e, forse, anche il conflitto tra gli stati membri col rischio di portare alla disgregazione dell'Europa.

In realtà, il dibattito in tema di armonizzazione è attualmente concentrato sul problema del trattamento fiscale del capitale; si sostiene in particolare che la libertà degli Stati membri di scegliere il regime fiscale ritenuto più adatto distorce la concorrenza e si traduce in un aggravio della fiscalità sul lavoro.

La tesi è che le imprese operanti in un Paese con un trattamento fiscale meno gravoso

hanno un vantaggio rispetto a quelle che operano in Paesi più esosi; la disparità di trattamento fiscale fra Paesi, quindi, distorcerebbe la concorrenza. In secondo luogo, sostengono sempre i fautori dell'armonizzazione coatta, dal momento che il capitale è più mobile del lavoro, se i Paesi membri sono liberi di scegliere il regime fiscale che ritengono preferibile, tasseranno di più il lavoro, che non può sfuggire perché poco mobile, che non il capitale che, se colpito in misura eccessiva, troverebbe rifugio all'estero.

Questa tesi, sostenuta da politicanti, burocrati e persino da qualche economista, è fondata su due gravi errori. Anzitutto, per quanto riguarda la concorrenza, gli armonizzatori ignorano che la concorrenza più importante nel mondo di oggi è proprio quella fra regimi fiscali diversi. E' semplicemente insensato

fingere di credere che esista *il* trattamento fiscale 'giusto', una soluzione ottima per tutti, generale, valida per qualsiasi Paese. Ogni Paese ha

caratteristiche diverse, ed un regime fiscale che va bene per un dato Paese può benissimo essere disastroso per un altro. Tanto per fare un esempio: se un Paese è scarsamente dotato di capitale, ha interesse ad attirare capitali dall'estero. Per questo Paese, un regime

«L'armonizzazione dei regimi fiscali nazionali può essere imposta dall'alto (come nei propositi di alcuni ambienti politico-burocratici europei), o può essere realizzata gradualmente dalla concorrenza fra politiche fiscali nazionali diverse all'interno di un mercato unico»

fiscale 'leggero', in cui cioè il capitale sia tassato poco, è conveniente: solo attirando capitali esteri, infatti, il Paese può rimediare alla carenza della sua dotazione interna. Un altro Paese, invece, che sia largamente dotato di capitale, può tranquillamente permettersi un trattamento fiscale più esoso. Perché impedire ai Paesi di tentare di adeguare la propria fiscalità alle esigenze specifiche dell'economia nazionale? Avrebbe senso proporre che ricchi e poveri debbano essere tassati nella stessa misura? E se non ha senso tassare in misura eguale persone con redditi molto diversi, che senso ha tentare di imporre lo stesso regime fiscale a Paesi che hanno redditi *pro-capite* molto diversi?

In secondo luogo, la concorrenza che si determina fra Paesi liberi di scegliere il proprio regime fiscale e che operano nello stesso mercato è straordinariamente

benefica, perché penalizza le scelte sbagliate, e pone in essere quel meccanismo di graduale, continua eliminazione degli errori che avvantaggia tutti. E'anche grazie alla concorrenza fra politiche fiscali diverse che, come sopra accennato, Svizzera e Stati Uniti hanno una fiscalità meno oppressiva della nostra.

Quanto poi all'idea che, data la diversa mobilità di capitale e lavoro, la libertà degli

Stati di decidere la propria politica fiscale si tradurrebbe in un aumento della fiscalità sul lavoro, essa sarebbe valida se il tasso di crescita della spesa pubblica fosse una 'variabile indipendente'. Se la crescita della spesa pubblica non può essere contenuta, e se il suo costo non può essere fatto gravare sul capitale, finirà col gravare sul lavoro. Ma è possibile che ci sia qualcuno disposto seriamente a sostenere che il tasso di crescita della spesa pubblica è (dovrebbe essere) variabile indipendente? E se, invece, la difficoltà di tassare in modo eccessivo gli investimenti avesse anche il benefico effetto di moderare le insensate pretese spenderecce di tanti dei nostri uomini politici?

L'armonizzazione coatta dei regimi fiscali a livello europeo è un'allucinazione dirigista fondata su due errori imperdonabili. Se realizzata, darebbe un colpo di grazia alle

speranze di crescita delle economie più deboli dell'Unione e rappresenterebbe un grave pericolo per le nostre libertà. A chi ci accusasse di voler dare vita alla concorrenza fra 'paradisi fiscali', converrà ricordare che un *paradiso* fiscale è certamente preferibile ad un *inferno* fiscale. Non ci lasciamo incantare dalle sirene della plausibilità dell'idea: le idee, come le calunnie, sono tanto più pericolose quanto più sono plausibili.

«A chi ci accusasse di voler dare vita alla concorrenza fra 'paradisi fiscali', converrà ricordare che un *paradiso* fiscale è certamente preferibile ad un *inferno* fiscale»

Se, invece, coerentemente sia con l'ispirazione originaria dell'ideale europeo che con la lettera di tutti gli accordi, l'Europa rinunziasse all'uniformità imposta dall'alto, la libera circolazione di uomini, capitali e merci, all'interno di mercati funzionanti, porrebbe in essere proprio quel meccanismo di filtro che condurrebbe all'armonizzazione spontanea, senza necessità di ricorrere alla coercizione.

Per sapere come un meccanismo siffatto possa funzionare non abbiamo bisogno di grandi sforzi di immaginazione: basta riflettere sulla realtà del sistema federale americano. Accanto alle imposte federali, esistono quelle determinate dai singoli Stati; le scelte degli Stati non sono standardizzate dall'alto, ma assunte in piena libertà, sia pure nel rispetto dell'obbligo del pareggio del bilancio. Il risultato è che, data la libera circolazione di prodotti e fattori fra i vari Stati, esiste un meccanismo di 'filtro' che spinge a decisioni coordinate: uno Stato che abusasse della sua potestà impositiva verrebbe penalizzato dalla perdita di base imponibile, perché le imprese si sposterebbero verso altri Stati meno esosi.

Se questo è il criterio adottato dagli Stati Uniti e dalla Svizzera, che hanno già e da secoli un governo federale, a maggior ragione dovrebbe valere per l'Europa, specie a questo stadio del suo processo di unificazione politica. Seguire il metodo opposto non darebbe soltanto vita a risultati nocivi per lo

sviluppo del vecchio continente, perché l'uniformità verrebbe imposta al più alto livello di fiscalità, ma sarebbe anche causa di disgregazione dell'Europa.

7. *Conclusion*

La proposta di Lee non è, forse, realizzabile per l'Italia nella sua formulazione più radicale. Tuttavia, essa a mio avviso indica la direzione verso cui dovremmo muovere. Mi piacerebbe che su questi temi si cominciasse a discutere seriamente. La posta in gioco, infatti, non è soltanto il benessere economico o l'armonia fra le varie zone d'Italia; la posta in gioco è la nostra libertà. Il federalismo, infatti, è uno strumento di contenimento del potere politico complessivo, e come ci ha insegnato Tocqueville:

La libertà è in pericolo il giorno in cui questo potere (politico) non trova più avanti a sé nessun ostacolo che possa rallentare la sua marcia e dargli, così, agio di moderarsi da sé [...] Quando vedo accordare il diritto e la facoltà di fare tutto a una qualsiasi potenza, si chiami popolo o Re, democrazia o aristocrazia, sia che lo eserciti in una monarchia o in una repubblica, io affermo che là è il germe della tirannide, e cerco di andare a vivere sotto altre leggi¹⁰.

¹⁰ TOCQUEVILLE, A. DE (1935), *De la démocratie in Amérique*, in *Œuvres Complètes*, I, Paris, Gallimard, 1961; trad. it. *La democrazia in America*, in *Scritti politici*, II, a cura di Matteucci, N., Torino, Utet, 1968, p.299.

Questo Occasional Paper riproduce il quinto capitolo del libro di Antonio Martino, Semplicemente liberale, Macerata, Liberilibri, 2004.



Antonio Martino è professore ordinario di Economia politica nella Facoltà di Scienze Politiche della LUISS “Guido Carli” (Roma), di cui è stato Preside. Attualmente è ministro della Difesa.

ISTITUTO BRUNO LEONI

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale.

L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali della libera iniziativa, della proprietà privata, e della libertà di scambio.

Attraverso la pubblicazione di libri, l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà. Per ulteriori informazioni, è possibile consultare il sito www.brunoleoni.it.

