

## Federalismo fiscale: una proposta radicale per l'Italia

di Carlo Lottieri

Il dibattito accademico è da tempo impegnato sui temi del federalismo fiscale e, in particolare, sullo sforzo di individuare meccanismi che introducano quanto più è possibile anche all'interno della finanza pubblica quelle logiche di responsabilità e concorrenza che sono proprie del libero mercato. Nella letteratura economica vi sono ormai molti studi – da Tiebout a Oates, da Buchanan a Tullock, da Lee a Frey, per limitarsi a citare solo qualche nome<sup>1</sup> – che hanno aperto orizzonti nuovi di ricerca, ponendo le premesse per ordinamenti che mettano in competizione i governi locali e introducano una serie di incentivi tali da frenare l'espansione del potere centrale e in grado di indurre le classi politiche periferiche a servire al meglio i cittadini (bassa tassazione, alta qualità dei servizi).

*Carlo Lottieri è ricercatore in Filosofia del Diritto alla facoltà di Giurisprudenza di Siena. Direttore del Dipartimento "Teoria politica" dell'Istituto Bruno Leoni, negli ultimi anni ha pubblicato alcuni lavori sul pensiero libertario e ha introdotto in Italia numerosi testi classici e contemporanei del pensiero liberale.*

### 1. I guasti causati dalla fiscalità centralizzata

La fiscalità derivata, che vede lo Stato centrale tassare tutti e poi attribuire le risorse ai vari livelli di governo, comporta una serie di gravi conseguenze negative.

In primo luogo, è facile che questo sistema produca e protegga ogni genere di redistribuzione e parassitismo. Se Washington o Roma tassano indiscriminatamente l'intera popolazione americana o italiana e poi i beni e servizi prodotti localmente dalle strutture periferiche dell'amministrazione sono finanziati con soldi provenienti da un fondo comune, è fatale attendersi che vi sarà chi ottiene molto più di quanto non versa e che questo creerà forme assai negative di assistenzialismo.

Le difficoltà croniche in cui versa il Mezzogiorno italiano sono figlie in primo luogo della politica scellerata condotta per decenni da governi ad alto tasso di demagogia che hanno comprato il consenso con benefici a brevissimo termine (aiuti di vario genere). Il risultato è che oggi il Sud mostra una grave dipendenza dal potere pubblico e un'economia privata fragilissima, che in tal modo non riesce neppure ad esprimere una società civile autonoma e propositiva.

Ma ci sono pure altre gravissime conseguenze.

Quando i ceti politici locali finanziano le loro iniziative non già con i soldi ottenuti direttamente dai loro contribuenti-elettori, ma grazie ad una più generale (e spesso molto complicata) ripartizione delle entrate pubbliche, l'incentivo a spendere finisce per essere molto alto. Se l'Italia ha oggi un debito pubblico record, che supera il 100% del Pil, questo si deve anche al fatto che abbiamo centri di spesa in larga misura irresponsabili.

Viceversa, se una data regione o un dato comune dovessero chiedere ai loro stessi contribuenti- elettori i mezzi finanziari per avviare questa o quell'iniziativa, sarebbe ragionevole attendersi che vi sia un'attenzione maggiore a non lanciarsi in spese ingiustificate e a non sprecare risorse. Quel calcolo costi/opportunità tanto importante in ogni famiglia e in ogni impresa inizierebbe a fare capolino anche all'interno dei bilanci pubblici. Molti dei ponti sospesi nel vuoto e lasciati a metà che costellano l'Italia, delle strutture sanitarie mai concluse (oggi piene di erbacce) e dei centri sportivi mastodontici che troviamo anche in piccolissimi comuni non sarebbero mai esistiti – con tutti i benefici che ciò avrebbe comportato per l'economia nel suo insieme, per l'occupazione e per la qualità della vita sociale – se non ci fosse stata quella finanza derivata che ha indotto tanti amministratori a spendere con troppa facilità i soldi pubblici: anche con il plauso delle popolazioni locali.

Il sistema centralista della finanza derivata crea infatti quelle condizioni istituzionali che sono state ben descritte da chi ha esaminato la cosiddetta tragedia dei beni collettivizzati (*tragedy of the commons*), tipica di situazioni in cui è forte l'incentivo a consumare risorse in maniera crescente poiché solo in minima parte si è chiamati a sostenere i costi dell'iniziativa: esattamente come quando si va al ristorante con gli amici e, avendo deciso che si pagherà “alla romana”, ognuno è a spinto a chiedere i piatti e i vini più costosi.

C'è infine un altro elemento, che è importante sottolineare anche in riferimento a talune proposte di riforma del sistema federale che sono presentate come “federaliste”, ma in realtà non lo sono veramente. Penso, in particolare, al cosiddetto “modello Lombardia”, che poi nella sua essenza non è altro che una forma attenuata di quanto già oggi esiste in Trentino, dove il 90% dell'Irpef e il 40% dell'Iva sono lasciati sul territorio e consegnati alle province autonome.

Una fiscalità sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale (così come non uscirebbe modificata da una riforma che accettasse lo schema proposto dalla regione lombarda, la quale vorrebbe che le regioni mantenessero l'80% dell'Iva e il 15% dell'Irpef) priva la società dei benefici derivanti da una concorrenza tra sistemi fiscali diversi. Ciò che vi è veramente di liberale e di straordinariamente efficace in un sistema istituzionale sufficientemente federale (come nel caso della Svizzera) è il fatto che la tassazione non può facilmente aumentare – come invece avviene da noi – perché se un cantone alza le imposte rischia rapidamente di veder rimpicciolirsi la base imponibile a causa dello spostamento di questo o quel soggetto: soprattutto capitali e imprese.<sup>2</sup>

Nella logica del federalismo, i governi locali offrono servizi diversificati e chiedono tasse differenti, sforzandosi di attirare a sé un numero sempre più alto di potenziali contribuenti. La superiore qualità dei servizi pubblici e il prelievo più moderato sono in larga misura l'effetto di un sistema che spinge ad un'attenta *accountability*, ma soprattutto di una decisa competizione tra sistemi.

Questa assenza di concorrenza istituzionale è quindi il principale guaio dei sistemi politici e fiscali centralizzati, che possono essere riformati solo restituendo più ampia libertà di iniziativa – anche e soprattutto in ambito fiscale – agli enti locali.

## 2. Il modello di un fisco federale delineato da Dwight R. Lee

In alcuni suoi studi ormai classici – che in Italia sono stati fatti conoscere soprattutto dal professor Antonio Martino<sup>3</sup> – l'economista Dwight R. Lee ha suggerito una riproposizione del modello federale degli *Articoli di Confederazione* (sui cui si sono retti gli Stati Uniti dallo scoppio della guerra d'indipendenza fino alla costituzione federale di Fila-

delfia) aggiornato e modificato.<sup>4</sup> E si tratta di una proposta che va seriamente presa in esame nel dibattito italiano su questi temi, dato che può offrire indicazioni molto utili.

In tale modello di federalismo fiscale l'idea è di orientarsi verso un rovesciamento radicale della piramide centralista, la quale vuole – nel suo modello più puro – che i cittadini dell'intero Paese versino ogni imposta allo Stato e che quest'ultimo assegni a tutti i livelli amministrativi (regioni, province, comuni, comunità montane ecc.) le risorse di cui hanno bisogno.

La tesi dello studioso americano è che invece si dovrebbe attribuire libertà fiscale agli enti locali (agli stati federati, nel sistema americano), lasciando che abbiano totale autonomia nel definire *in che modo e in che misura* essi intendono tassare i loro cittadini. Avremo quindi stati che decidono di privilegiare talune imposte su altre, altri che rinunciano a tassare gli investitori stranieri nei primi cinque anni in cui l'azienda si è insediata, altri ancora che aumentano le imposte indirette a spese di quelle dirette (o il contrario).

In Italia, ciò vorrebbe dire avere una ventina di sistemi fiscali differenti e di conseguenza una forte concorrenza in grado di indurre a semplificare quanto più è possibile il sistema tributario e a limitare il prelievo. Qualora ad esempio l'Umbria o le Marche decidessero di sposare un sistema fiscale particolarmente semplice (la *flat tax*, ad esempio) e di imporre un'aliquota molto bassa, si avrebbe infatti uno spostamento di capitali e imprese da una giurisdizione all'altra, e di conseguenza una significativa riduzione della base imponibile delle regioni ancorate a sistemi di tassazione farraginosi e oppressivi.<sup>5</sup>

Sullo sfondo della proposta avanzata da Lee vi sono alcune considerazioni.

In primo luogo, vi è l'idea che la concorrenza – anche sotto forma di concorrenza tra istituzioni – sia da favorire, quale protezione dei cittadini e, in questo caso, dei contribuenti di fronte a ogni ipotesi di deriva statalista. Mentre un sistema fiscale definito dallo Stato centrale e amministrato a quel livello può facilmente innalzare la pressione tributaria e quindi comprimere le libertà dei singoli e delle comunità, una rete di governi locali che incidono su piccoli territori non può agire nello stesso modo.

Lee è anche consapevole che esista una sorta di tendenza dei sistemi politici verso la centralizzazione, la quale è dettata dall'interesse delle classi politiche medesime. La cartellizzazione dei governi (quale si è manifestata anche attraverso la finanza derivata) riduce la competizione istituzionale e quindi permette al sistema politico stesso di sottrarre una quota sempre crescente di risorse all'economia privata.

Nella logica di Lee, la totale devoluzione del potere di tassare dal centro alla periferia mira proprio a contrastare questa deriva centralista e, conseguentemente, statalista.

Nel modello dello studioso americano il potere centrale (la federazione) verrebbe finanziato dagli stati federati medesimi. Mentre negli Articoli di Confederazione il meccanismo però non era del tutto chiaro e questo induceva le ex-colonie ad assumere comportamenti opportunistici (in gergo, ad agire da *free-rider*) e mentre nell'Unione europea la contribuzione è definita in rapporto al prodotto interno lordo di ogni membro, secondo Lee si potrebbe immaginare un patto federale che preveda che a Washington sia destinata una quota percentuale fissa – ad esempio, il 50% – di quanto ogni stato federato incassa attraverso il sistema impositivo.

Questa regola di finanziamento della federazione (necessaria ad attribuire risorse alla difesa, alla politica estera e alle altre competenze tipicamente riconosciute al centro) avrebbe un merito, tra gli altri. Essa indurrebbe i governi statali ad evitare una

tassazione eccessiva non solo per contrastare la fuga di imprese e capitali verso una giurisdizione vicina e meno esosa, ma anche per non pagare molto (ad esempio, il 50% di 40) quello che gli stati a bassa tassazione ottengono versando molto poco (il 50% di 10). Nel modello di Lee, infatti, i beni pubblici di competenza federale verrebbero attribuiti all'intera federazione in modo eguale, ma sarebbero fatalmente finanziati più dagli stati ad alta tassazione che da quelli a bassa tassazione.

### 3. Una versione “corretta” del modello di Lee

Un problema che rimane aperto all'interno di tale proposta è quello degli enti locali che si collocano al di sotto dello stato federato o della nostra regione: si tratti delle contee americane o dei nostri comuni.

Soprattutto volendo suggerire l'introduzione del federalismo fiscale nella sua forma più liberale e avanzata all'interno del contesto italiano, ci si deve domandare come si potrebbe affrontare il problema del finanziamento delle province (nel caso non vengano abolite) e dei comuni. La questione è particolarmente urgente, dato che da più parti – un po' in modo pretestuoso e solo al fine di proteggere inconfessati nazionalismi conservatori, ma un po' anche sulla base di considerazioni più che condivisibili – si sta sollevando tutta una serie di allarmi di fronte all'ipotesi che una riforma in senso federale del nostro ordinamento tributario non possa condurre verso modelli di “neocentralismo” regionale.

A tal fine si intende proporre che gli enti locali (i comuni, in particolare) godano di autonomia fiscale e debbano finanziarsi attraverso una propria distinta imposizione. Un modello che potrebbe essere utilizzato è quello del “moltiplicatore” che viene impiegati dai comuni svizzeri: una cifra (per legge collocata tra lo 0,5 e l'1,0) la quale viene annualmente determinata da ogni municipio e che serve a definire quanto il contribuente deve versare al proprio comune: l'imposizione comunale viene definita dall'applicazione del moltiplicatore all'imposta cantonale base.

Ad esempio, se un contribuente di Lugano deve pagare 8 mila franchi svizzeri al Canton Ticino e quel comune ha fissato un moltiplicatore 0,75 per il medesimo anno, la cifra che dovrà essere versata al municipio è di 6 mila franchi svizzeri.

In questo modo si otterrebbe un paio di vantaggi fondamentali. In primo luogo, si estenderebbe a livello comunale la concorrenza fiscale, inducendo gli stessi amministratori delle città e dei comuni più piccoli a competere fra loro: offrendo a imprese e persone un sempre miglior rapporto tra i costi (le imposte) e i benefici (i servizi pubblici). Oltre alla concorrenza fiscale tra regioni avremmo quindi questo ulteriore livello di concorrenza, che riprodurrebbe pure qui i benefici di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori e del forte sistema di incentivi che la concorrenza istituzionale porta con sé.

Ma vi sarebbe pure un altro elemento, egualmente cruciale. Poiché nel modello qui delineato lo Stato centrale otterrebbe le proprie risorse da una quota delle entrate regionali (e solo da quelle), all'interno delle regioni vi sarebbe un forte interesse a innescare un meccanismo di devoluzione dalla regione stessa ai comuni e/o ai consorzi di comuni.<sup>6</sup> Tassare i contribuenti di un'intera regione al fine di reperire 10 milioni di euro necessari – ad esempio- all'edilizia popolare può voler dire, entro lo schema federale di Lee, dover chiedere tasse per 20 milioni di euro. Viceversa, se questa competenza viene demandata ai comuni, essi possono richiedere solo la somma strettamente necessaria.

#### 4. Verso una sussidiarietà verticale rafforzata

In sintesi, la proposta di “elvetizzare Lee” toglie al governo centrale ogni possibilità di tassare direttamente i contribuenti, riconoscendo solo a regioni e comuni tale facoltà (con le regioni vincolate a destinare allo Stato una quota fissa delle loro entrate).

Questa correzione dello schema di Lee introduce un livello di totale potestà impositiva comunale integralmente sottratto a quegli obblighi che invece gravano sul livello dei stati federati (in Italia, le regioni) e in tal modo avrebbe l'effetto di bilanciare le tendenze centripete e accentratrici che gli studiosi di tali temi hanno sempre evidenziato anche ricorrendo all'immagine – tratta dalla teoria della concorrenza di mercato – del “cartello”. Mentre le classi politiche tendono ad accentrare il potere proprio per mettersi al riparo da quella concorrenza istituzionale che spinge a un contenimento del potere pubblico (e la stessa Unione europea va letta in larga misura entro tale quadro interpretativo di ceti politici che si cartellizzano), la creazione di un livello comunale sottratto a ogni obbligo di condivisione delle entrate con lo Stato crea un forte incentivo in favore del più ampio decentramento di poteri e competenze.

Mentre nei sistemi di finanza pubblica basati essenzialmente su una tassazione centrale e su meccanismi (più o meno contorti) di redistribuzione delle risorse è forte l'interesse dei diversi ceti politici – locali o nazionali – a tutelare lo *status quo*, con tale concorrenza fiscale a doppio livello (regionale e comunale) vi sarebbe un oggettivo interesse a spostare il prelievo ai livelli più vicini ai cittadini.

È del tutto evidente che in quanto tale l'introduzione di tale riforma (libertà di tassare riconosciuta sia alle regioni che ai comuni, patto tra le regioni per destinare una quota fissa delle entrate al governo centrale, possibilità per le regioni di devolvere competenze ai livelli inferiori) non implica molto in merito al tema della perequazione. Anche se è certamente ingiusta e anche se è economicamente disastrosa (sia per chi figura tra i *tax payers* che per chi figura tra i *tax consumers*), una qualche redistribuzione “solidale” – meglio se per un periodo limitato – permarrà anche negli anni a venire. Essa appare dettata dai rapporti di forza e dalla persistente difficoltà in larghe parti del Paese di comprendere gli effetti dannosi delle logiche assistenziali.

Ma un ipotetico (e più che probabile) perdurare di questa perequazione non rappresenta di per sé un ostacolo all'adozione del disegno riformatore sopra descritto. Sia che i trasferimenti avvengano da talune regioni più ricche ad altre più povere (attingendo quindi alla quota di risorse che rimane alle regioni), sia che le risorse alle regioni ritenute bisognose vengano dal bilancio nazionale, un processo di trasformazione della finanza pubblica in senso competitivo, responsabilizzante e federale può certamente avere luogo con grande beneficio per tutti e indipendentemente da queste correzioni.

Il momento storico offre all'Italia un'occasione unica, grazie alla quale il Paese può imboccare un percorso del tutto nuovo e operare anche un ripensamento istituzionale capace di porre le premesse di un futuro migliore. È importante non sprecare questa occasione.

## NOTE

1. Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, vol. l.64, n. 5, 1956, pp. 416-424; Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972; Geoffrey Brennan – James M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980; Dwight R. Lee, "Reverse Revenue Sharing: A Modest Proposal", *Public Choice*, vol. 45, 1985, pp. 279-89; Gordon Tullock, *The New Federalist*, Vancouver, The Fraser Institute, 1994 (trad. it.: *La scelta federale*, Milano, Franco Angeli, 1996); Dwight R. Lee, "Reverse Revenue Sharing: A Return To Fiscal Federalism", *Cato Journal*, vol. 14, n. 1, primavera/estate 1994, pp. 75-96; Bruno S. Frey – Reiner Eichenberger, "FOCJ: Creating A Single European Market for Governments", in Dieter Schmidtchen – Robert Cooter, eds., *Constitutional Law and Economics of the European Union*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997, pp. 195-215 (trad. it.: "Un mercato unico europeo per i governi: assicurare una quinta libertà", in *Federalismo & Libertà*, V, 1998, 3, pp. 25-48).
2. Sul tema del federalismo concorrenziale in relazione alla situazione italiana, vanno utilmente considerati ad esempio questi due testi: Michele Boldrin, "Federalismo competitivo e federalismo cooperativo: esempi stranieri e lezioni per l'Italia", in *I volti del federalismo*, Milano, Ispi, 1996, pp. 65-98; Giuseppe Eusepi – Arianna Mallus, "Il federalismo concorrenziale come alternativa al federalismo all'italiana", *Federalismo & Libertà*, VI, 1-2, 1999, pp. 87-104.
3. Si veda ad esempio il seguente testo: Antonio Martino, "Federalismo fiscale", in *Semplicemente liberale*, Macerata, Liberilibri, 2004, pp. 107-131 (ma molte altre volte, in precedenza, egli aveva invitato a riflettere sulle proposte di Lee).
4. Per una lettura molto acuta e controcorrente della situazione degli Articoli di Confederazione in rapporto al processo di unificazione europea, si legga: Peter H. Aranson, "The European Economic Community: Lessons from America", *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, 1, 1990, pp. 473-496 (trad. it.: "La Comunità Economica Europea: lezioni dall'America", *Federalismo & Società*, II, n. 4, 1995, pp. 89-122).
5. È significativo come perfino in Italia una pur limitata concorrenza tra sistemi fiscali abbia già prodotto effetti di questo genere. Nel febbraio 2008, ad esempio, la stampa italiana ha informato in merito alla decisione presa da una società leader nel settore nel noleggio a lungo termine e nella gestione delle auto aziendali (la Arval Italia, del gruppo francese Bnp Paribas) di lasciare progressivamente Firenze – dove era sorta nel 1995 – per trasferirsi a Brescia. La motivazione è che uscendo dalla fiscalità toscana e accedendo a quella lombarda tale azienda risparmierà la bellezza di 2 milioni e 500 mila euro a causa del caro-bollo deciso dagli amministratori toscani e, di tutta evidenza, dell'onere minore che pesa sui proprietari di autovetture della Lombardia. Va aggiunto che ovviamente tale decisione dell'Arval (un'azienda solida, in crescita e con 600 dipendenti) è stata molto discussa a Firenze e potrebbe anche indurre l'amministrazione regionale a ripensare la propria politica fiscale.
6. La ratio di questa devoluzione di poteri e risorse dal centro alla periferia ha trovato ottimi argomenti in molta letteratura liberale, che in linea di massimo enfatizza come le giurisdizioni di limitate dimensioni evitino più facilmente i processi di redistributivi, contrastino ogni ripiegamento protezionistico (data la necessità di aprirsi all'esterno) e favoriscano un'ampia competizione normativa e fiscale. Si veda: Hans-Hermann Hoppe, "Small is Beautiful and Efficient: The Case for Secession", *Telos*, 107, Spring 1997, pp. 95-101 (trad. it.: "Federalismo e Stato mondiale", *Ideazione*, n.4, 1998, pp. 101-109).