

LIVELLI DI GOVERNO E PRINCIPI FISCALI

GIUSEPPE VITALETTI

pubblicazione internet realizzata con contributo della



società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di Pavia

LIVELLI DI GOVERNO E PRINCIPI FISCALI

Giuseppe Vitaletti¹

Università di Macerata

Versione preliminare
Roma, 15 settembre 2002

1 Introduzione

Nelle analisi di finanza pubblica multilivello in genere ci si riferisce a due livelli di governo, centrale e locale, oppure, alternativamente, federale e statale. Eventuali articolazioni interne ai due livelli non mutano il quadro di fondo, specialmente riguardo ai principi fiscali ritenuti maggiormente idonei. Per il livello di governo superiore è dominante il favore per il principio di capacità contributiva, mentre per il livello di governo inferiore il principio del beneficio è di gran lunga preferito.

Si argomenta in questo lavoro che tale quadro analitico tende ad essere messo in discussione da fenomeni recenti. Con il decollo dell'Unione Europea, la struttura di ripartizione delle funzioni di governo tende a concentrarsi su tre nodi decisionali importanti: il supernazionale, il nazionale e il locale. Ciò amplia il contesto di riferimento, rendendo impossibili assegnazioni di tipo semplificato tra principi fiscali e livelli di governo. D'altro canto la globalizzazione tende a minare i tributi ispirati alla capacità contributiva sia nelle loro basi economiche (scissione dalla controprestazione), sia sotto il profilo tecnico-operativo. In questo lavoro si cerca di argomentare in favore di un nuovo *mix* fiscale in cui si contemperino principio del beneficio e aspetti essenziali della capacità contributiva (*in primis*, la progressività). Tale *mix* si applicherebbe come criterio ispiratore ad ogni livello di governo (in particolare ai tre sopraindicati), assumendo tuttavia per ciascuno connotazioni specifiche.

2 La base dell'analisi

L'assegnazione del principio di capacità contributiva ai livelli di governo più elevati e del principio del beneficio ai livelli substatuali di governo può essere trovata nella letteratura economica seguendo diverse tracce. Ad esempio, il finanziamento degli enti

¹ Ringrazio Mauro Marè per le utili osservazioni

locali tramite cespiti settoriali (gli immobili, particolari tipi di consumo) potrebbe essere giustificato dal riferimento al principio della controprestazione, che segnerebbe così un “recupero”, da valutare positivamente, rispetto al principio di capacità contributiva². Quest’ultimo principio contrassegna invece in genere i prelievi di tipo generale-sistematico (basati su reddito complessivo, consumi considerati globalmente, patrimonio totale), divenuti quantitativamente dominanti (in particolare i primi due) e destinati in gran parte al finanziamento del governo centrale sia per motivazioni storico-politiche – affermazione del ruolo degli stati-nazione o degli stati federali rispetto alle entità sottostanti – sia perché una loro efficiente gestione (accertamento, riscossione) può essere effettuata solo a livello centrale.

Nella teoria della finanza pubblica multilivello, o federalismo fiscale³, si argomenta come è noto per una tale ripartizione. In questo caso l’enfasi è sulla maggiore efficienza dell’assegnazione della funzione di redistribuzione al livello di governo centrale. Diversamente, agli enti locali sono da destinare prelievi aventi un impatto redistributivo limitato, che possono essere, oltre agli immobili e ad alcuni consumi specifici, i ticket e le tariffe sulle prestazioni pubbliche a domanda individuale. E’ evidente dall’elenco di tali entrate la caratterizzazione secondo il principio del beneficio. Il quadro non muta nel caso dei trasferimenti basati sul ritorno al territorio di provenienza di quote di imposte di tipo generale (la redistribuzione è infatti sempre fissata a livello centrale), e neanche nel caso di addizionali locali a tali imposte. Queste infatti tendono in genere ad essere di tipo proporzionale, proprio in ossequio alla prevalenza a livello locale del principio del beneficio.

La teoria del federalismo fiscale considera un ulteriore aspetto dei tributi da assegnare ai diversi livelli di governo, raccomandando, per il livello locale, l’adozione di prelievi caratterizzati, oltre che da un impatto redistributivo limitato, da una bassa mobilità territoriale. Ciò infatti è garanzia che la differenziazione delle aliquote tra diversi enti substatali (o subfederali) in funzione della diversità dei servizi erogati, ovvero la manifestazione essenziale dell’autonomia locale, riduca al minimo la migrazione della base imponibile, e dunque si possa esplicare con efficienza.

La bassa mobilità può senz’altro costituire una caratteristica tecnica dei cespiti imponibili: l’esempio tipico è quello degli immobili. Tuttavia vanno fatte almeno due osservazioni di rilievo:

- a) l’assegnazione dei cespiti mobili ai livelli superiori di governo non risolve il problema degli *spillover* che la mobilità degli imponibili arreca al funzionamento

² Si veda Steve (1977, cap. XIV).

³ Musgrave (1959), Oates (1972). Per un riesame nell’ottica UE, si veda Marè-Sarcinelli (1998).

dei sistemi fiscali. I teorici del federalismo fiscale, specie nelle prime impostazioni, sembrano invece pensarlo, forse in base all'assunto che i livelli superiori di governo in genere fissano i diritti di cittadinanza e sono titolari di rapporti di politica estera, per cui la base imponibile che fuoriesce dal territorio nazionale appartenente ai propri cittadini (o perlomeno a quelli residenti) può essere ricondotta a tassazione secondo il criterio della capacità contributiva, mediante un'estesa applicazione del principio *worldwide* – ciò in particolare per quanto riguarda il reddito, cespite principe del sistema fiscale centrale. Sta invece divenendo sempre più chiaro che nelle economie moderne tale assunto è del tutto improponibile, a causa: dell'ampiezza della fuoriuscita della base imponibile (specie per certe categorie di imponibile, *in primis* i redditi ed i guadagni di capitale ed i profitti delle imprese grandi e medie); del massiccio ricorso all'intestazione della ricchezza a società di capitali di tipo finanziario (che sono in pratica apolidi); dell'impossibilità (o comunque dell'estrema difficoltà) di adozione su base planetaria del principio della tassazione a livello nazionale dei redditi *worldwide* dei residenti⁴;

- b) l'adozione del criterio del beneficio, anche nel caso di cespiti ad elevata mobilità, è criterio di *trattenimento* della base imponibile, riducendo al minimo lo sbilancio tra imposte pagate e servizi pubblici ricevuti. Certamente esiste il problema del traboccamento, ovvero della non coincidenza tra confini territoriali di applicazione delle imposte e confini su cui si risentono gli effetti positivi dei servizi pubblici da esse finanziati. Tuttavia, prima di approfondire questo problema, è opportuno concentrarsi su come, all'interno di un certo territorio, è possibile un'applicazione estesa ed articolata del principio del beneficio. In particolare, si deve accertare se i tributi di tipo generale-sistematico, di cui si è sempre considerata soprattutto la valenza in termini di applicazione del principio di capacità contributiva, siano invece utilizzabili (perlomeno anche) in termini di applicazione del principio del beneficio.

3 Tributi generali e principio del beneficio nel caso di un solo livello di governo

Partiremo dall'ipotesi che esista un solo livello di governo. Considereremo inoltre, nell'ambito dei prelievi di carattere generale, oltre al reddito e al consumo, la produzione (ed in particolare il valore aggiunto) anziché il patrimonio, come avviene invece di solito. Questa scelta si giustifica in primo luogo perché, come cespiti di carattere generale, il patrimonio ha avuto sempre importanza secondaria e il suo peso sta ulteriormente scendendo, mentre le fortune del cespite produzione sono in ascesa.

⁴ Si veda, tra i diversi lavori, Giovannini (1990), Giovannini–Hines (1991) e Gordon (1992).

Ciò dipende dalla venuta in essere di prelievi specifici sulla base valore aggiunto, come è accaduto in Italia con l'istituzione dell'Irap, ma anche in altri paesi; e anche dalla circostanza che la combinazione tra i contributi sociali a carico dei datori di lavoro (non a caso chiamati dagli enti previdenziali italiani contributi provenienti dalla produzione) e le imposte sui profitti societari e sui redditi da capitale di tipo proporzionale (caratteristica questa di molti paesi, tra cui l'Italia), approssima complessivamente gli effetti di un prelievo proporzionale sul valore aggiunto di impresa. La scelta effettuata deriva in secondo luogo dalla convinzione che le basi imponibili fiscali possano essere identificate in relazione ai tre grandi momenti di esplicazione dell'attività economica (come ormai individuate comunemente dalla contabilità nazionale): produzione intesa come offerta, distribuzione dei redditi, domanda. Tale identificazione facilita enormemente i collegamenti tra economia tributaria ed economia reale.

Un approccio poco seguito ma intuitivamente promettente è in effetti lo studio del riparto dei benefici della spesa pubblica considerando i contribuenti nella veste di attori dei tre momenti fondamentali della vita economica: quella rispettivamente di *produttori*, di *percettori di redditi*, di *consumatori*. E' evidente che come *produttori* (imprenditori, lavoratori, percettori di interessi) essi sono riguardati dalle attività pubbliche rivolte al governo, al sostegno, e alla fornitura di servizi alle operazioni direttamente o indirettamente connesse con la creazione di valore aggiunto. Esse sono in sintesi: l'implementazione delle misure di politica economica; la promozione e la tutela del mercato; una parte consistente (sottoponibile tecnicamente a stima) delle spese per le grandi infrastrutture, per la giustizia, per l'ordine pubblico, per la difesa, per la politica estera, ecc..

Come *redditieri* il collegamento diretto è con i trasferimenti a sostegno e mantenimento del reddito individuale e familiare, di cui la parte preponderante è quella gestita dagli enti previdenziali (pensioni; sussidi di malattia, infortunio, disoccupazione; assegni familiari). Come *consumatori* il collegamento diretto è con i servizi che riguardano soprattutto la vita civile (sanità, istruzione, polizia locale, verde, pulizia, infrastrutture comunali, ecc.), nonché con il "complemento all'unità" dei servizi generali (ad esempio, i contratti, la tutela della proprietà, ecc.) che li interessano anche nella veste di produttori. L'elenco dei servizi copre la quasi totalità della spesa pubblica primaria – si veda la tavola 1. Se ne può dedurre che l'identificazione di una struttura delle entrate di questo tipo, dove i prelievi sulla produzione, sui redditi e sui consumi bilanciano e compensano le rispettive quote di spesa pubblica, acquista un significato assai notevole in termini di applicazione del principio del beneficio. Tanto più notevole, in particolare, quanto più il bilanciamento avviene in maniera diretta e precisa: è cioè il

risultato di una chiara scelta di fondo che impronti il funzionamento del settore pubblico alla trasparenza immediata e iniziale e non il mero risultato empirico di stime analitiche effettuate *ex-post*.

Per proseguire il ragionamento, si supponga di aver classificato le spese secondo le figure economiche dei beneficiari e i principali prelievi attuali in maniera analoga. Una possibile logica di ripartizione, a questo secondo riguardo, potrebbe essere: a) mettere nel conto della produzione, come già accennato, oltre ai prelievi direttamente ad essa connessi (tipo Irap): i contributi sui dipendenti a carico dei datori di lavoro; le ritenute proporzionale sugli interessi; i prelievi proporzionali sui redditi delle società di capitali; parte del gettito dell'imposta personale sulle piccole imprese; b) mettere nel conto del reddito: i contributi previdenziali pagati da lavori dipendenti, lavoratori autonomi e piccoli imprenditori; le imposte personali sul reddito dei lavoratori dipendenti; la parte delle imposte personali delle piccole imprese non attribuite alla produzione⁵; c) mettere infine nel conto dei consumi l'Iva e gran parte del prelievo sui prodotti energetici.

L'importanza di un'applicazione del criterio del beneficio effettuata in modo trasparente è evidente se si pongono a confronto più paesi le cui economie siano in concorrenza e alle quali è preclusa la possibilità di una svalutazione della moneta⁶ e le cui tipologie di spesa e di entrata differiscono in valore assoluto e relativo. A parità di altre circostanze, i paesi in cui i benefici superano i prelievi in conto produzione risultano competitivamente avvantaggiati rispetto ad altri in cui la differenza sia nulla o negativa. Ma se non v'è una chiara definizione nell'applicazione del principio di controprestazione (per cui, ad esempio, diverse composizioni di un *mix* di tributi non chiaramente assegnati al finanziamento di benefici alla produzione può produrre diversi livelli salariali, o differenti comportamenti di traslazione), l'analisi degli effetti sulla competitività si complica enormemente. Squilibri differenziati tra paesi riguardo a benefici e prelievi in conto reddito potrebbero essere fonte di disallineamento delle retribuzioni contrattuali lorde, e dunque di alterazione delle competitività relative. Ma anche in questo caso la mancata trasparenza potrebbe portare ad ulteriori rilevanti complicazioni (si pensi alla confusione generata dal mantenimento dell'equivoco dell'imposta personale come rappresentazione tipica della fiscalità generale onnicomprensiva, mentre in realtà essa riguarda pressoché solo i redditi da lavoro – cfr. nota 4), per cui la neutralità concorrenziale non sarebbe garantita neanche nel caso

⁵ Si noti che nella situazione attuale mettere sullo stesso piano i contributi sociali a carico del lavoratore che finanziano le prestazioni previdenziali e il prelievo personale è del tutto legittimo: oggi, infatti, l'imposta personale in gran parte dei paesi europei, tra cui l'Italia, è dovuta pressoché esclusivamente dai soggetti tenuti ai versamenti di contributi previdenziali.

⁶ Ad esempio, perché è stata adottata una moneta unica, come nell'Unione Europea.

di tendenza all'equilibrio tra prestazioni e prelievi, specie quando vengano in rilievo diversi livelli assoluti di spese ed entrate.

Riguardo infine al prelievo sul consumo, essendo esso tendenzialmente neutrale dal punto di vista della competitività, un eventuale squilibrio tra prestazioni e prelievi sarebbe di per sé irrilevante. Nel caso però di bilancio pubblico in pareggio, detto squilibrio altererebbe necessariamente anche gli equilibri degli altri due comparti, e quindi in definitiva della competitività. Tuttavia, la mancanza di trasparenza nell'applicazione del beneficio può comportare che differenti livelli di prelievo sul consumo, anche in presenza di equilibrio tra benefici ed imposte nel comparto, si riflettano su variabili di offerta (tipicamente, le retribuzioni, nel caso che venga posta enfasi solo sulla decurtazione del salario reale indotta dall'aumento dei prezzi dovuto al prelievo sul consumo, e non anche sugli effetti sul tenore di vita effettivo delle spese da questo finanziate).

Si può concludere che solo un equilibrio “compartimentale” ottenuto in maniera trasparente è in grado di massimizzare la probabilità del raggiungimento congiunto di due obiettivi importanti: a) la non alterazione delle competitività relative; b) la possibilità per i singoli paesi di attestarsi su livelli differenziati di spese pubbliche complessive e “di comparto”⁷.

Tali conclusioni possono essere mantenute sostanzialmente ferme se i tributi dei vari comparti (produzione, reddito, consumi) assumono caratteri di moderata progressività (discriminazione quantitativa tra contribuenti). E anche se, per garantire un beneficio netto ai redditi da lavoro (discriminazione qualitativa), nei comparti produzione e consumi i prelievi superino le prestazioni, con l'avanzo che serve a finanziare un disavanzo nel comparto redditi (ovvero, maggiori prestazioni previdenziali rispetto ai contributi versati dai lavoratori). Ovviamente ciò è maggiormente vero specie quando tutti i paesi si muovano nella stessa direzione. Tenuto conto dell'insieme, gli effetti redistributivi potrebbero giungere ad essere piuttosto marcati – si veda il punto c) del par. 5.

4 Il caso di più livelli di governo

Cerchiamo di approfondire la base analitica delle, per così dire, “aree territoriali ottimali” di esplicazione degli effetti delle imposte e delle spese per ogni comparto. Partiamo dalle imposte, cercando di definire possibili prelievi-tipo con le caratteristiche di trasparenza nel segno del beneficio che si sono auspiccate nel paragrafo precedente, quando si è invece fatto un tentativo di riferimento ai tributi

⁷ Si veda per un approfondimento il par. 5.

esistenti, con una semplice riclassificazione. Nel campo della produzione, si candida con immediatezza la grandezza principe, il valore aggiunto lordo aziendale, unità elementare del Pil. Varianti più sofisticate potrebbero essere costituite dal trattamento differenziato del valore aggiunto addizionale (ad esempio la sottoposizione di questo ad un'aliquota più bassa per alcuni anni, al fine di incentivare lo sviluppo), e/o dall'affiancamento di una moderata aliquota sugli acquisti (in questo caso, per evitare spinte alla concentrazione verticale e per favorire la concorrenza orizzontale, le aliquote sul valore aggiunto potrebbero essere leggermente progressive). Nel campo del reddito, basterebbe procedere all'accorpamento dell'imposta personale progressiva con i contributi sociali a carico dei titolari delle prestazioni previdenziali, con alcuni accorgimenti per i redditi da lavoro autonomo e da piccola impresa, per tenere conto che parte del prelievo attuale dovrebbe confluire nel comparto della produzione⁸. La progressività potrebbe restare grosso modo quella esistente (calcolata ovviamente tenendo conto della proporzionalità dei contributi sociali). Nel campo dei consumi va fatta una migliore specificazione tra la componente "consumo" e la componente "produzione" delle accise. L'operazione di gran lunga più importante dovrebbe tuttavia riguardare l'Iva. Si tratta oggi di un'imposta che fa affluire sul territorio di applicazione un gettito corrispondente in tendenza ai consumi, a patto che si faccia ricorso a dogane, effettive o virtuali, per colpire le esportazioni e sottoporre ad aliquota zero le importazioni. Esiste tuttavia un metodo piuttosto semplice⁹, che consente di ottenere l'obiettivo della corrispondenza senza ricorrere a dogane, anche quando sono riguardate circoscrizioni territoriali non grandi, quali le Regioni, o, al limite, le Province. La sua introduzione, come vedremo, potrebbe segnare un punto di svolta negli equilibri complessivi del finanziamento delle spese pubbliche secondo il principio del beneficio, quando applicato a più livelli di governo.

Le modifiche fiscali prospettate fanno perno sulla situazione di fatto esistente, ma comportano significative innovazioni nell'impostazione e nelle tecniche del prelievo. Per quanto riguarda le spese, si può invece semplicemente prendere atto delle tendenze in essere. In linea generale, le spese pubbliche riguardanti la produzione tendono a riguardare soprattutto l'intersezione tra livello nazionale e livello sopranazionale. Per le spese riguardanti la protezione del reddito domina il livello nazionale. Per le spese riguardanti il consumo tende a prevalere nettamente il livello locale, con raccordi a livello nazionale e interventi a livello sopranazionale, per la parte

⁸ Il prelievo reddituale a carico delle pensioni potrebbe essere facilmente sostituito, in termini di effetti redistributivi, da nuovi metodi di calcolo delle prestazioni, in grado di legare queste ai contributi in maniera vantaggiosa per i redditi più bassi. Per quanto riguarda l'imponibile immobiliare, incluso in alcuni paesi nel prelievo personale, si potrebbe procedere facilmente all'accorpamento con i prelievi di tipo reale già esistenti.

⁹ Si veda la proposta in Marè-Vitaletti (1996).

dei servizi che abbiamo considerato attribuibili congiuntamente alla produzione e al consumo. Basti considerare ciò che sta accadendo nel contesto dell'Unione Europea. Il governo della politica monetaria è devoluto a livello sopranazionale, e questo ha acquisito importanti competenze in materia di tutela della concorrenza, grandi infrastrutture e in tendenza potrebbe acquisirle per la giustizia, la difesa, la politica estera. La tutela dell'occupazione e dei redditi degli occupati è una competenza che è stata invece lasciata al livello nazionale. Nei servizi pubblici riguardanti la vita civile, sia a domanda individuale (sanità, istruzione), sia a domanda collettiva (prevenzione e repressione dei crimini, verde, pulizia, piccole infrastrutture, trasporti agevolati), è infine in atto una tendenza al decentramento (Regioni, Comuni), che si sovrappone peraltro ad una base di gestione locale consolidata. Le conseguenze, nei termini dell'applicazione del principio del beneficio come prospettato in questo lavoro, sono ovvie. A livello sopranazionale andrebbe attribuita una base consistente del prelievo sulla produzione e una parte minore del prelievo sui consumi. Agli enti locali andrebbe attribuita la gran parte del prelievo sui consumi e sui servizi, con la possibilità di applicare addizionali differenziate. Agli stati nazionali spetterebbe per intero il governo del prelievo sul reddito; la facoltà di stabilire addizionali non marginali sulla produzione; la fissazione delle aliquote sul consumo valevoli per tutto il territorio nazionale (rispettando i minimi fissati a livello sopranazionale), nonché dei margini di oscillazione delle addizionali locali sui consumi (si veda la Tavola 1).

La verifica che una tale attribuzione del prelievo potrebbe salvaguardare la libertà di azione degli stati e degli enti substatuali senza pregiudicare l'efficienza è effettuabile tramite l'analisi degli effetti di traboccamento. Innanzitutto, si può riscontrare che il conferimento a livello sopranazionale (poniamo, europeo) della produzione come principale cespite di finanziamento non comporta rilevanti effetti di traboccamento. Si chiederebbe un contributo solo alla produzione effettuata all'interno dei confini europei, che è di gran lunga la principale beneficiaria dei servizi pubblici; la produzione effettuata all'esterno dei confini dai residenti non ne beneficia infatti che in minima parte, mentre quella effettuata all'interno dei confini da titolari non residenti, che ne beneficerebbe, sarebbe tassata¹⁰. Per le stesse ragioni sarebbero

¹⁰ Per apprezzare questo risultato basti riflettere a quanto accade nella situazione attuale, dove il tentativo di tassare, anziché il risultato della produzione (cioè il valore aggiunto), il reddito dei fattori produttivi, porta, specie per quanto riguarda profitti e interessi, ad andare a caccia per il mondo dei redditi dei residenti, senza risultati tangibili. Porta inoltre al rovesciamento di tutti i canoni tradizionali della tassazione (*in primis* la discriminazione qualitativa), con forti perdite anche di efficienza allocativa (favore del debito, a causa della minor tassazione degli interessi).

Si noti, su un altro piano, che eventuali benefici esterni all'area della moneta unica derivanti dalla azione pubblica europea nel campo delle produzioni, quali ad esempio minori prezzi all'esportazione derivanti dalla promozione della concorrenza, che in principio potrebbero essere goduti da consumatori extraeuropei, potrebbero essere invece "internalizzati" a livello di cambio.

minimi gli effetti di traboccamento di addizionali nazionali sulla produzione, che anzi potrebbero andare a cogliere con abbastanza precisione i benefici di iniziative specifiche (si pensi ad un livello maggiore di spese infrastrutturali di medie e piccole dimensioni; o alla necessità di maggiori aiuti pubblici alla promozione all'estero dei prodotti nazionali nei paesi dove dominano le piccole imprese, che di solito non riescono ad effettuare un *marketing* adeguato). Lo stesso risultato, sempre a livello nazionale, si avrebbero per il connubio reddito-previdenza, specie con l'istituzione di legami stretti (anche se variabili in una certa misura a seconda del profilo delle carriere lavorative – cfr. nota 7) tra versamenti e prestazioni. Né la situazione cambierebbe a livello locale. Il principale cespite assegnato, i consumi, infatti, ha la caratteristica di “rilasciare gettito” a seconda del lasso di tempo di “abitamento” del territorio, e quindi di uso dei servizi pubblici che lo contrassegnano¹¹.

5 Un approfondimento sul tema dell'assegnazione

Cerchiamo da ultimo di enucleare i contenuti di fondo per la politica economica delle proposte avanzate, facendo riferimento al caso di governi multilivello. Ribadiamo, come primo punto, che per quanto riguarda la fiscalità il mutamento riguarderebbe soprattutto l'enfasi di giustizia che è stata costruita attorno al sistema tributario, mentre per gli aspetti sostanziali vanno fatte considerazioni di altro tipo. Per molti paesi la ripartizione empirica dei tributi esistenti secondo lo schema sopra esposto è alquanto facile, con l'individuazione dei comparti produzione, redditi legati alla previdenza, consumi.

E' opportuno effettuare tre ulteriori osservazioni.

- a) molte delle modifiche tributarie venute in essere negli ultimi anni si possono inquadrare perfettamente nella suddetta classificazione. Come imposta basata esplicitamente sulla produzione, in Italia è nata l'Irap. Nel campo dei redditi, il modello Dit fa della separazione tra tassazione dei redditi da capitale e da lavoro non un'eccezione, ma un fondamento dell'imposizione diretta. Nel campo della tassazione del consumo, l'attuazione del regime definitivo IVA in Europa (o meglio, la mancata attuazione) pone l'urgenza di una definitiva evidenziazione di tale prelievo in termini di consumo, superando le confusioni e le contraddizioni che oggi lo segnano al riguardo (a partire dal nome, che fa riferimento a un concetto di produzione).

¹¹ Si rifletta su questa caratteristica differenziale del prelievo sui consumi rispetto al reddito personale: i redditi, affinché il relativo prelievo possa essere effettuato (anche se solo di tipo contributivo) devono affluire ad un unico soggetto, e solo in via successiva si può eventualmente procedere ad una ripartizione sul territorio che, specie nel caso di progressività, non può essere che arbitraria. Per il consumo, una volta che si sia individuato un metodo per una riscossione territorializzata, non c'è affatto bisogno di concentrazione presso un unico soggetto.

- b) si può stimare che già oggi i pesi relativi dei prelievi classificabili nei comparti produzione, redditi da lavoro, consumi, almeno se si usano i criteri indicati al par. 2, non differiscano di molto da quanto necessario per bilanciare i servizi pubblici attribuibili ai tre comparti¹².
- c) il grado di redistribuzione del sistema di prelievo obbligatorio risulterebbe potenziato (e non ridotto, come potrebbe sembrare ad una lettura superficiale), potendo contare, oltre che sugli strumenti per la discriminazione quantitativa agenti oggi nel campo dei redditi da lavoro e dei consumi, anche su uno strumento, la discriminazione qualitativa, che sta oggi agendo invece nella direzione di una redistribuzione perversa, cioè a favore dei redditi da capitale¹³.

Il vero cambiamento riguarderebbe l'assegnazione dei comparti di prelievo ai comparti di spesa e la stratificazione delle entrate per livelli di governo e per territorio che ne risulta. Il cespite privilegiato per il livello sovranazionale di governo sarebbe naturalmente la produzione; il reddito per il livello nazionale, il consumo infine per quello locale. I risultati della corretta assegnazione sono all'incirca gli stessi che nel modello di Mundell¹⁴, ovvero quelli di una efficace gestione della politica economica, anche se in questo caso l'obiettivo consiste in un ordinato funzionamento degli assetti strutturali della finanza pubblica e non nella stabilizzazione congiunturale.

E' forse opportuno fare qualche esempio di un tale possibile funzionamento strutturale. Se in un certo paese i lavoratori preferiscono la previdenza pubblica alla privata, sapendo che la principale quota di finanziamento è esplicitamente a proprio carico, tale scelta inciderà probabilmente sulle retribuzioni nette e non su quelle lorde, e dunque la competitività dell'economia non risulterà turbata. Ad analogo risultato si previene nell'ipotesi che le autonomie locali stabiliscano maggiori spese: infatti il finanziamento di queste tramite un'imposta sui consumi territorialmente flessibile tenderà a rendere ininfluenza il differenziale di spese locali sui livelli salariali lordi. Un maggior bisogno nazionale di sostegno alla produzione in termini di servizi resi alle

¹² Probabilmente esiste un eccesso di prelievo sulla produzione, sulla quale è stato caricato gran parte del peso del finanziamento del welfare, e una "scarsità" di prelievo sui consumi. Ciò almeno in Europa, in obbedienza ad una visione dell'economia basata sulla fabbrica e sul conflitto fra capitale e lavoro, in cui il compito "riformista" era lo spostamento *ex post*, a favore del lavoro, degli equilibri contrattuali che si stabilivano *ex-ante* nel mercato a favore del capitale.

¹³ Va aggiunto che il reddito, una volta liberato dall'ormai impossibile obiettivo di realizzare una redistribuzione di carattere generale, può invece costituire la base di redistribuzioni settoriali significative. Si pensi, oltre alla menzionata progressività della contribuzione reddituale per la previdenza, ad un suo uso quale plafond per ticket sanitari e scolastici resi molto più "produttivi" di finanziamento, nell'ottica del potenziamento delle applicazioni "dirette" del principio del beneficio (non solo dunque di quelle indirette, cui si è fatto finora riferimento).

¹⁴ Si veda Mundell (1968).

imprese, se finanziato tramite addizionali sull'aliquota sovranazionale di prelievo sul valore aggiunto, probabilmente rafforzerà la competitività del paese interessato anziché indebolirla. Lo stesso dicasi nel caso di variazioni del prelievo a carattere sovranazionale sul valore aggiunto, considerando la concorrenzialità dell'ente sovranazionale rispetto alle altre aree economiche in competizione. Una assegnazione errata produrrebbe invece gli effetti negativi già esemplificati in precedenza (cfr. parte centrale del par. 2). Anzi questi, nel caso di venuta a trasparenza della tassazione per comparto e di governi multilivello, risulterebbero probabilmente molto più evidenti¹⁵. La non chiarezza sull'esistenza di un problema di assegnazione del tipo delineato, e sulle potenzialità positive di una sua impostazione corretta, alimenta la convinzione che non esistano alternative all'uniformazione istituzionale (e in particolare tributaria), quando, come è inevitabile nei paesi a moneta unica, si produce la tendenza all'uguaglianza delle grandezze economiche fondamentali (retribuzioni lorde, saggi di interesse, prezzi relativi ed assoluti). "Da nazioni a regioni"¹⁶ sembra essere un destino ineluttabile.

Ovviamente, per funzionare correttamente, il modello di federalismo proposto richiede l'efficienza dei servizi pubblici. Questa non può essere postulata, ma va notato che il modello spinge in tale direzione. Infatti, pur in un contesto che in cui le esigenze di redistribuzione sono tenute ben presenti, verrebbe in evidenza che la prima motivazione per lo svolgimento pubblico di certe attività è l'efficienza, dato che il finanziamento proviene in via principale dai beneficiari. Specie per i servizi a domanda individuale (sanità, previdenza, istruzione), per cui esistono alternative di offerta nel settore privato, ciò può costituire uno stimolo positivo fondamentale¹⁷. La stessa venuta in essere di entità sovranazionali potrebbe anche essere considerata in una nuova luce. Non più prevalentemente come necessità dell'economia privata, alla quale la costruzione di aree economiche ampie, con un'unica moneta, una finanza integrata, un mercato privilegiato, consente di migliorare la competitività rispetto ad altre grandi aree economiche concorrenziali. In tale contesto, il settore pubblico è destinato ad essere fortemente compresso, o deve comunque arroccarsi sulla

¹⁵ Un chiaro esempio di assegnazione errata si ha in Italia con l'attribuzione dell'Irap agli Enti locali, soprattutto per finanziare servizi pubblici alla vita civile, *in primis* la sanità. Nell'unico caso in cui si è registrata una differenziazione marcata delle aliquote (le Marche), la reazione negativa delle imprese è stata nettissima a livello "politico", e probabilmente foriera di reazioni economiche nella stessa direzione, data la grande difficoltà di traslare la maggiorazione dell'imposta, e la non corrispondenza a questa di servizi alle imprese.

¹⁶ E' il titolo di un libro di Farina e Tamburini (2002).

¹⁷ Va considerato in proposito che, nelle fasi iniziali del dibattito, le ragioni della gestione pubblica in tali settori erano state individuate da molti studiosi proprio nelle potenzialità di una maggiore efficienza rispetto alla gestione privata. Successivamente è prevalsa l'enfasi sulle motivazioni derivanti dall'esigenza di soddisfare "diritti". Gli esiti sono sotto gli occhi di tutti.

difensiva, puntando a questo fine al massimo delle deleghe al livello sopranazionale. Al contrario, con il modello proposto, potrebbe venire in rilievo l'ottica del rinnovamento dello stesso settore pubblico nel senso della concorrenza (verticale e orizzontale) e dell'efficienza, in un contesto in cui il livello nazionale mantiene un'importanza strategica e la crescita dell'entità sovranazionale viene bilanciata da quella delle entità subnazionali¹⁸.

Bibliografia

Farina, F. – Tamborini, R. (2002), *Da nazioni a regioni*, Il Mulino, Bologna.

Giovannini, A. (1990), "Reforming Capital Income Taxation in the Open Economies: Theoretical Issues", in H. Siebert (a cura di), *Reforming Capital Income Taxation*, Mohr, Tübingen.

Giovannini, A. – Hines, J. (1991) "Capital Flight and Tax Competition; Are There Viable Solutions to Both Problems?", in A. Giovannini-C. Mayer (a cura di) *European Financial Integration*, Cambridge University Press, Cambridge.

Gordon, R. (1992) "Can Capital Income Taxes Survive in Open Economies?", *Journal of Finance*, vol. 47.

Maré, M. – Sarcinelli, M. (1998), *Europa: cosa ci attende?* Laterza, Bari.

Marè, M. – Vitaletti, G. (1996), *La tassazione dei consumi nell'Unione Europea*, Il Fisco, n. 15.

Mundell, R. (1968), *International Economics*, New York, MacMillan.

Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.

Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, New York.

Steve, S. (1977), *Lezioni di scienza delle finanze*, Cedam, Padova.

¹⁸ Nel senso del recupero dell'efficienza e dell'immagine dell'intervento pubblico non vanno infine sottovalutate le potenzialità di grande miglioramento della *compliance fiscale*, che derivano: a) dalla stretta connessione tra prelievo e territorio, per cui, diversamente da oggi, i poteri di accertamento dell'amministrazione pubblica per esplicarsi efficacemente non hanno bisogno di estendersi oltre i confini nazionali; b) dalla percezione del principio del beneficio da parte dei singoli (il prelievo sul reddito sta a fronte della propria previdenza; il prelievo sul consumo ha collegamenti diretti con l'*habitat* prescelto; il prelievo sulla produzione sta a fronte di interventi per la difesa del posto di lavoro, o dell'attività imprenditoriale svolta, ecc.).

Tavola 1
Principio del beneficio e livelli di governo

Categoria	Tipo di imposte	Tipo di spese	Livello di governo prevalente
Produzione	Imposta Valore Agg. Prodotto e/o sulle sue componenti	difesa, giustizia, politica estera, tutela produzione e concorrenza, ecc.	Federale
Reddito	Imposta sui redditi personali, Contributi sociali a carico dei lavoratori	pensioni, infortuni, disoccupazione, ecc.	Statale
Consumo	IVA, Accise	sanità, istruzione, verde, polizia locale, ecc.	Locale