

Il sistema fiscale dalla Devolution al Federalismo

Quando parliamo di fisco dobbiamo distinguere due diversi piani di intervento:

- il primo, che potremmo definire “macrofisco”, riguarda il funzionamento del sistema fiscale dello Stato nel suo complesso per l’attribuzione delle risorse ai vari livelli istituzionali;
- il secondo, che potremmo definire “microfisco”, che riguarda il livello microeconomico delle singole imprese e più genericamente dei singoli contribuenti.

Il Sistema fiscale a livello macroeconomico

Il sistema fiscale è l’elemento base per il funzionamento dello Stato, perché deve assicurare le risorse necessarie per l’attuazione ed il compimento dei diversi servizi pubblici. Possiamo dire di più: il sistema fiscale è l’elemento principe da cui si può verificare se uno Stato è veramente federalista o meno: il legame delle risorse prodotte con il territorio, ossia la possibilità di lasciare la disponibilità delle imposte al territorio che le ha pagate, con la conseguente responsabilità di chi amministra di doverle gestire al cospetto della popolazione, determina quanto federalismo esiste in quel territorio. L’essere “padroni a casa propria” comporta certamente l’ottenere competenze legislative e decisionali specifiche, ma sottintende che devono essere lasciate al territorio le “tasse”, cioè le risorse proprie, che servono ad adempiere alle funzioni di competenza ed ad effettuare gli investimenti necessari per lo sviluppo di quel territorio. Thomas Jefferson diceva che “se fosse Washington a decidere quando seminare e quando mietere, ben presto mancherebbe il pane”. Il fatto che le leggi, il governo, le regole, in una parola lo Stato, è creato per l’utilità dei cittadini, pertanto deve essere soggetto alla loro supervisione, possibile soltanto con l’autogoverno. Oggi, al di là dei proclami di varie parti politiche, non esiste l’autogoverno e tanto meno l’autogoverno del denaro: il livello istituzionale centrale impone alla popolazione una determinata pressione fiscale il cui ricavato non è redistribuito adeguatamente sul territorio. Diventa conseguentemente più difficile per i cittadini attribuire una responsabilità diretta degli amministratori locali sull’utilizzo ottimale dei soldi pubblici pagati dalla comunità locale. Tutto questo porta inefficienza, dispersione di energie, sprechi e, quindi maggior debito; quindi a cascata maggiori tasse e minore reddito disponibile per i cittadini: l’espropriazione del guadagno derivante dal proprio lavoro è un pessimo indice di democrazia, è una forma di oppressione che stiamo vivendo in questi anni sulla nostra pelle. E’ logico che il sistema fiscale deve essere strettamente connesso con il sistema istituzionale: ogni livello deve avere la responsabilità di decidere quante imposte raccogliere e di come utilizzarle per svolgere le funzioni di cui ha la gestione. Questo è un principio cardine da cui non ci si può discostare, perché assicura il corretto funzionamento dello Stato e quel legame fra decisione sulle entrate e sulle uscite che in Italia non è mai stato realizzato. E’ necessario che il sistema fiscale, pur assicurando su tutto il territorio nazionale degli standard minimi, sia di tipo competitivo, deve cioè premiare le aree che compiono i maggiori sforzi per essere efficienti e produttivi, esattamente il contrario di quanto avviene oggi, dove l’inefficienza può ottenere risorse aggiuntive a spese degli altri. Quando si sente parlare di federalismo cooperativo si è davanti alla solita mistificazione di chi, centralista fino al midollo, per far fronte in qualche modo alla spinta dell’opinione pubblica, cerca soltanto di mascherare il centralismo romano dietro la foglia di fico di nuove espressioni verbali, in realtà con il solo scopo di creare confusione nella gente e snaturare di fatto il vero significato del federalismo. Ne è una prova, ad esempio, che oggi le imposte locali si aggiungono, anziché sostituirsi, alle imposte dello stato centrale, fatto che in uno stato ad impostazione veramente federale in cui ci sia piena corrispondenza fra le risorse ed il territorio che le produce, nonché il pieno potere e la piena responsabilità della gestione delle risorse stesse. Parallelamente le poche funzioni che rimangono al centro devono essere finanziate in misura proporzionale da tutte le

regioni e quindi da imposte la cui possibilità di evasione sia pressoché uniforme su tutto il territorio nazionale (es: accisa su benzina), oltre che da quote fisse versate da ogni regione che aderisce al patto federale.

Dopo aver spiegato in estrema sintesi in che cosa consiste il nostro obiettivo finale, occorre porre le basi per raggiungerlo e quindi per governare il periodo transitorio di passaggio dal sistema centralistico attuale a quello di tipo federale. La devolution indica in effetti il processo di trapasso fra i due sistemi e qui bisogna porre le basi precise per un funzionamento corretto dello stato. La trasformazione di un sistema già esistente è estremamente complicata e delicata, per cui per comprenderla appieno è opportuno avanzare un'ipotesi su un modello pratico. Pensiamo, ad esempio alla devoluzione della sanità; individuiamo dapprima l'imposta con cui finanziare questa basilare funzione pubblica: poiché la sanità è un servizio alla persona e ci sembra più ovvio pensare all'IRPEF, che è legata alla persona fisica ed è, tra l'altro, imposta territorialmente ben definita. Nel 1999 le entrate da IRPEF sono state di oltre 234.000 miliardi, mentre le spese per la sanità sono ammontate a 124.000 miliardi, pari al 53% dell'IRPEF. Pertanto occorre in prima istanza attribuire alle regioni il 53% dell'IRPEF del loro territorio; è evidente che le regioni più efficienti e quelle più ricche conseguono un vantaggio immediato, perché potranno disporre liberamente di un surplus. Le regioni meno efficienti dovranno ricevere trasferimenti perequativi, il cui importo è legato al calcolo della spesa sanitaria teorica media. La spesa pro-capite media è calcolata escludendo le due regioni più efficienti e le due più inefficienti per ottenere una media teorica per un servizio sanitario standard. A regime, il fondo sanitario nazionale integra al 90% della "media teorica pro-capite" le risorse delle regioni che hanno esubero di spese rispetto alle entrate determinate nel 53% dell'IRPEF. In via transitoria l'integrazione sarà un mix decrescente fra costo storico e media teorica: il primo anno l'integrazione sarà un valore pari all'80% del costo storico e al 20% del valore medio teorico, il secondo anno al 60% del costo storico e al 40% del valore medio, e via via 40-60, 20-80, 0-100. Questo meccanismo permette a tutte le regioni di disporre degli incrementi del gettito IRPEF con enormi vantaggi in termini di incentivi a produrre, e, contemporaneamente, pur assicurando un apporto di solidarietà e comunque uno standard minimo, costringe le regioni a migliorare l'efficienza dei servizi erogati. Quelle aree che non fossero in grado di attuare miglioramenti sufficienti, dovrebbero ricorrere ad una tassazione aggiuntiva regionale.

La stessa procedura può essere attuata anche per l'istruzione: trattandosi di un servizio alla persona, anche in questo caso l'IRPEF è l'imposta più adatta. Si tratta di una spesa di 78.000 miliardi, cioè il 33% dell'IRPEF. Si può applicare lo stesso meccanismo di attribuzione alle regioni e lo stesso meccanismo di perequazione. In totale solo con sanità e istruzione alle regioni dovrebbe essere attribuito l'86% (53+33) del gettito IRPEF con il vantaggio che gli incrementi di entrate e i risparmi ottenuti rimarrebbero nella libera disponibilità del bilancio regionale. Inoltre avanzerebbero ancora 32.000 miliardi per interventi sulla pubblica sicurezza da impostare su base regionale in regime di devoluzione. Va da sé che alle regioni deve poi essere attribuita la potestà legislativa di decidere il livello delle aliquote, e conseguentemente, il potere di riscossione (che significa inversione dei flussi finanziari), di controllo e di accertamento. In tal caso la perequazione deve tener conto anche del livello di imposizione fiscale per evitare abusi da parte di regioni che mantengano un'IRPEF più "leggera" rispetto ad altre aree per poi attingere dal fondo perequativo. L'attuazione di questa trasformazione segnerebbe un passaggio storico nella riforma dello Stato, una riforma che invochiamo da anni e che il potere centralista fino ad oggi ci ha sempre negato.

Abbiamo accennato ai fondi perequativi fra le varie regioni, brevemente e senza addentrarci troppo in particolari, si può aggiungere che:

1. fondo perequativo che possiamo definire "puro" è destinato a quei territori il cui PIL sia al di sotto della media nazionale; non è, pertanto, a destinazione vincolata e deve servire a ridurre il divario fra aree ricche ed aree povere; l'importo di tali fondi, in analogia con quanto accade in Canada e in Germania non può oltrepassare l'1% del Pil, attualmente circa 20.000 miliardi.

2. fondo perequativo a destinazione vincolata finalizzato a consentire standard minimi di alcuni servizi pubblici considerati basilari (es: sanità) e sono i fondi di cui abbiamo appena parlato.

Le regioni che beneficiano dei fondi che devono dimostrare di ottenere miglioramenti tramite il loro utilizzo e di condurre un'efficace lotta all'evasione fiscale. I fondi nel loro funzionamento rispondono comunque alla necessità di intervenire nelle aree più deboli senza togliere incentivi alle regioni più produttive ed efficienti e devono premiare quelle aree deboli che ottengono i maggiori risultati verso la media nazionale.

Rapporti fisco-contribuente: il “microfisco”

Passiamo ora ad analizzare alcuni elementi che interessano nel particolare i singoli contribuenti, siano essi privati o imprese. E' ovvio che occorre tendere ad una semplificazione con una riduzione del numero delle imposte: non si capisce per che cosa esistano, se non per motivi di gettito, alcune imposte come l'imposta di registro, l'imposta di bollo, l'imposta di successione. Ma occorre semplificare anche istituendo a livello locale, di comune o di consorzio in funzione del numero di abitanti, un ufficio unico locale di riscossione ed accertamento delle somme a qualunque titolo dovute alle amministrazioni pubbliche: l'obiettivo è che ciascun contribuente sia titolare di un conto corrente fiscale e contributivo, in cui vengono compensate automaticamente partite di credito e di debito nei confronti della P.A., e riceva periodicamente un estratto conto fiscale con l'ammontare, globale e disaggregato dei tributi pagati ai diversi livelli istituzionali.

Compatibilmente con le esigenze di gettito è necessario ridurre il numero degli acconti e dei prelievi dei sostituti d'imposta: acconto IVA, due acconti per le imposte dirette, versamento mensile delle ritenute d'acconto. Se il primo può essere soppresso totalmente, le altre scadenze possono essere progressivamente scaglionate con periodicità più ampia.

Da sopprimere anche le cosiddette “dichiarazioni periodiche”: istituite da Visco con un decreto che si intitolava “semplificazioni in materia di Iva”, costituiscono un doppione della dichiarazione annuale, esponendo in più il contribuente a possibili sanzioni.

Una rapida semplificazione del sistema fiscale attualmente applicato nei confronti delle imprese più passate, come già prima accennato, attraverso un'elevazione dei parametri introdotti dal regime di tipo forfetario, introdotto nel 1997, per i contribuenti minimi.

Oltre i vantaggi negli adempimenti contabili e documentali, ridotti alla sola registrazione delle fatture, vi sarà l'enorme beneficio di determinare in maniera forfetaria l'Iva e l'IRPEF, con possibilità di premiare, quindi, le piccole imprese più efficienti, che potranno contare su una sorta di guadagno fiscale.

Infine è bene introdurre delle precise norme di civiltà a tutela dei contribuenti, norme che, peraltro, la sinistra ha già bocciato in sede di discussione dello “statuto del contribuente”. Occorre introdurre una disposizione a tutela dei contribuenti quando sono oggetto di errori da parte del fisco. Tutti sappiamo quanto sia frequente il fenomeno delle cosiddette “cartelle pazze”, fenomeno davanti al quale in contribuente, quand'anche riesca a far valere le proprie ragioni, deve sostenere spese amministrative non di poco conto. E' giusto, quindi, che lo Stato, in caso di errore, riconosca al contribuente un credito d'imposta a titolo di risarcimento per il danno arrecato.

Altra norma di civiltà è quella di attribuire all'amministrazione finanziaria un tempo massimo per effettuare i rimborsi d'imposta. Questi indebiti finanziamenti che lo Stato a se stesso a danno dei cittadini, ammontano oggi a 45.000 miliardi; occorre che, sempre a titolo di risarcimento per il danno arrecato, trascorsi due anni dalla richiesta di rimborso, gli interessi siano raddoppiati e che la richiesta di rimborso costituisca titolo per l'esecuzione coattiva da parte della giustizia ordinaria. Per intenderci in Canada i rimborsi avvengono tutti entro un termine massimo di due mesi, ma mediamente il tempo impiegato è di tre settimane!!!

Queste sono poche, ma essenziali norme di civiltà cui certo la nostra burocrazia non è abituata. Per abituarla basterebbe smetterla con la nota impunità dei dipendenti dell'amministrazione finanziaria: ancora oggi percepiscono lo stipendio dipendenti già condannati per reati di corruzione. Se non avremo il coraggio di incentivare i dipendenti seri e di espellere le "mele marce" non potremo pensare di attuare un effettivo rinnovamento del sistema fiscale, perché anche una buona legge deve essere poi applicata con buon senso e professionalità.

On. Daniele Folgora
Responsabile Finanze e Tributi
Segreteria Politica Federale

Chiuduno – 1,2,3 dicembre 2000