

DIRITTO COMUNITARIO, LEGGE DELEGA E FISCALITÀ DI SVILUPPO ... DEI PIÙ FORTI

di Adriano Giannola
20 marzo 2009

Il rischio di capire fiaschi per fiaschi, sempre in agguato con le sue incresciose conseguenze, mi sembra si stia correndo nella lettura prevalente che si dà alla norma del Disegno di legge delega Calderoli per l'attuazione dell'art. 119 del Titolo V della Costituzione che prevede la possibilità di introdurre "in conformità con il diritto comunitario" forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa".

E' significativo che in una precedente stesura questa prescrizione fosse collocata nell'articolo dedicato al comma 5 del 119. Il fatto che oggi la si ritrovi nell'art. 2 (comma 2, punto cc) chiarisce con tutta evidenza che questa norma nulla ha a che fare con l'oggetto specifico trattato nel 5 comma del 119, e cioè "gli interventi speciali".

Il principale motivo di allarme sta nel richiamo al diritto comunitario che rafforza, anzi blinda ermeticamente, piuttosto che rimuovere, l'inopportuna distorsione verso un approccio "orizzontale" alle politiche di sviluppo.

Il neologismo "fiscalità di sviluppo", allude al più popolare concetto di "fiscalità di vantaggio". Nell'attuale situazione di progressivo allargamento dell'Unione Europea, la fiscalità differenziata che offrire un vantaggio dovrebbe anzitutto essere uno strumento che consente una essenziale salvaguardia rispetto alla competizione (fiscale appunto) che, specie da parte dei nuovi entranti, si è sviluppata in seno all'Unione. In seconda battuta, essa dovrebbe anche rappresentare, specie sul piano interno, una forma strutturale di diversificazione delle convenienze tale da mettere effettivamente in moto quella capacità di attrarre risorse ed investimenti (a partire dal Centro-Nord per finire al resto del mondo) tale da riprodurre le condizioni che hanno tirato la volata a tanto celebrati "miracoli", come quello irlandese e simili.

Se si vuole inserire tale categoria in un progetto federale, dato il contesto di dualismo che caratterizza il nostro sistema, occorre che lo strumento sia pensato in coerenza ad un modello rigidamente "verticale", esattamente l'opposto di quanto si propone nel Disegno di legge delega.

Come noto, la posizione dell'Unione Europea è stata finora penalizzante proprio per un sistema dualistico, impedendo dietro il paravento della non ammissibilità di una "selettività territoriale" ogni diversificazione fiscale "interna" a un paese, appellandosi al principio della violazione della concorrenza. Il che, in un regime di moneta unica che di fatto abroga ogni distinzione tra Stati e Regioni appartenenti ad uno Stato, introduce una inconcepibile asimmetria che non consente difesa rispetto alla eterogeneità fiscale tra Stati. La legittimazione di mantenere tali diversità (che invece l'UE ammette) in caso di unione monetaria non ha fondamento; al contrario, si imporrebbe l'esigenza di una rapida convergenza fiscale. Se questo è impossibile, come è finora avvenuto, allora ogni singolo Stato deve essere messo in condizione di attrezzare la difesa e, nel caso si vogliano promuovere politiche di sviluppo in realtà dualistiche, ciò può implicare necessariamente l'adozione di una fiscalità differenziata anche al suo interno, tra le diverse parti.

Nel caso italiano, dunque, un oculato governo di questa differenziazione rappresenterebbe una opportunità di difesa oltre che di ripresa per il complesso del sistema; a questo proposito sono stati salutati con favore presunti segni di maggior saggezza e duttilità in sede comunitaria, tali da far addirittura intravedere il prevalere di un nuovo corso.

Un primo segno sarebbe rintracciabile in quanto si sostiene nel "Rapporto Hokmark" che prospetta di allentare le restrizioni nel caso di interventi che contemplino condizioni fiscali vantaggiose per territori svantaggiati per periodi transitori (non superiori a cinque anni).

Un segno di un'evoluzione ancor più radicale si rinviene poi nelle conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoed nella Causa C-88/03 Portogallo versus Commissione che giunge ad ammettere una legittimità della fiscalità di vantaggio "regionale" se essa è decisa da un ente dotato di "piena autonomia istituzionale, procedurale e finanziaria" rispetto al governo centrale dello Stato di appartenenza. E, cosa ancor più

rilevante, starebbe nel fatto che queste conclusioni sono state fatte proprie dalla Corte di Giustizia, imprimendo cos'una rilevante correzione alla linea finora prevalente imposta dalla Commissione. A ben vedere questa interpretazione, per quanto ci interessa, lungi dal rappresentare una favorevole evoluzione, è potenzialmente foriera di sviluppi tutt'altro che positivi.

La prescritta condizione necessaria di "piena autonomia istituzionale, procedurale e finanziaria" dovrebbe dunque - secondo l'interpretazione favorevole - spingere l'Italia ad attuare l'art. 119 del Titolo V, rendendo operativa la possibilità delle nostre Regioni di praticare forme di fiscalità di vantaggio.

C'è da domandarsi se si è davvero compreso quello che realmente contempla la decisione della Corte di Giustizia e se ci sia effettivamente conforme alla possibilità di salvaguardare gli interessi delle Regioni svantaggiate di una realtà statale dualistica. E' evidente che se si adotta l'argomentazione dell'Avvocato generale, avallata dalla Corte, essa porta ad un'impostazione che introduce una deriva fortemente orizzontale, laddove per le politiche di sviluppo è essenziale mantenere un carattere verticale dell'intervento. E non a caso la norma prevista nel D.d.l. Calderoli non la si trova più riferita all'attuazione del quinto comma dell'art. 119.

Concordando con quanto ha osservato tempo fa Zanardi e Osculati in interventi su questo sito, l'orizzontalità, in una platea multi-regionale, non può che provocare una competizione fiscale che, di fatto, se può salvaguardare posizioni di competitività rispetto a "minacce" esterne, non risulta per nulla efficace, ma anzi controproducente per le relazioni territoriali interne. Una competizione del tutto diversa (altrimenti non avrebbe senso prevedere una norma aggiuntiva) da quella che può già oggi prevedere l'IRAP con la sua "banda di oscillazione" delle aliquote predeterminata dallo Stato; una competizione potenzialmente molto più "attiva" e che vedrebbe ovviamente favorite le Regioni a maggior capacità fiscale.

Non sembra sufficiente invocare una difficile "regia" dello Stato (sul tipo di una regolazione simile all'IRAP) che metta in sintonia interessi diversi. Tanto più se, come rivela chiaramente la filosofia che guida in questo D.d.l. che concerne l'attuazione del quinto comma del 119, il ruolo dello Stato viene fortemente condizionato dalla previsione, in questa sfera, dell'"intesa" tra Stato e Regioni.