

# L'Iraq tra stato fiscale e *rentier State*: le ragioni del federalismo

Franco Fichera

1. Premessa. 2. Lo stato fiscale. 3. Il *rentier State*. 4. La situazione irachena. 5. Non c'è un nesso obbligato tra stato fiscale, da un lato, e *rentier State*, dall'altro, e forma di stato. 6. La costituzione irachena del 2005. 7. Quale modello di federalismo fiscale e di federalismo della rendita per l'Iraq? L'esperienza italiana. 8. Riferimenti bibliografici.

## 1. Premessa

Uno dei problemi di base della ricostruzione dell'assetto istituzionale dell'Iraq è dato dal reperimento e dall'allocazione delle risorse per finanziare la spesa pubblica.

In quasi tutti gli ambiti l'Iraq deve affrontare un processo di ricostruzione che, inevitabilmente, seppure gradualmente, deve essere basato sulle proprie forze.

Ora, perché questo paese possa scegliersi il proprio destino, deve disporre liberalmente delle risorse finanziarie per far fronte alle spese pubbliche; certo, in primo luogo, per garantire la sicurezza interna ed esterna, ma poi per finanziare le spese pubbliche per la sanità, l'istruzione, l'assistenza sociale e poi ancora per le politiche volte a ripristinare le infrastrutture e lo sviluppo.

Da qui la centralità della tematica della tassazione, vale a dire del reperimento delle risorse necessarie.

Va segnalato però che, sotto questo profilo, la peculiarità dell'Iraq, come ad esempio di altri paesi del Golfo Persico ma non solo, è quella di essere titolare di una rendita derivante dalla disponibilità e dall'esportazione di immense risorse naturali, in primo luogo il petrolio e il gas - l'Iraq è il terzo paese al mondo per riserve di petrolio, senza tener conto della ripresa delle attività di esplorazione di nuovi giacimenti.

Ne deriva che l'Iraq si può definire un *rentier State*, uno "stato redditiero", in quanto una parte considerevole delle proprie entrate proviene da risorse naturali.

Ciò non esclude che l'Iraq sia allo stesso tempo uno "stato fiscale", e che cioè una parte delle entrate derivi, a sua volta, dalla tassazione.

Allo stato, non è dato di sapere quale è la proporzione tra le due fonti di entrata. E dunque non è dato di sapere quale è il rapporto tra stato fiscale e *rentier State*.

## 2. Lo stato fiscale

È nota la definizione di stato fiscale. Risale a J. Schumpeter: lo stato fiscale è uno Stato che si caratterizza - siamo alle basi della separazione tra stato e società civile - per il fatto che non si finanzia da sé e, per sostenere le spese pubbliche, fa ricorso e preleva dalle economie dei privati (Goldscheid, Schumpeter 1976).

Nell'esperienza degli ordinamenti occidentali il ricorso al prelievo tributario diventa sistematico con lo stato moderno.

I tributi si raccordano al costituirsi di organizzazioni politico-amministrative - lo stato-nazione - stabili su un territorio e in rapporto a una popolazione, e servono a finanziare in modo costante e certo le spese pubbliche, e, in primo luogo, le spese necessarie a proteggere verso l'esterno e garantire la sicurezza all'interno e a fornire i servizi a coloro che stabilmente o temporaneamente sono in collegamento con esse.

Sono note le evoluzioni dello stato fiscale nel tempo.

Con gli stati moderni, a fronte dell'arbitrio del monarca assoluto, si affermano: in primo luogo, il «consenso al tributo», secondo cui la tassazione non può avvenire senza l'intervento di organi rappresentativi, prima le assemblee dei ceti poi i parlamenti; quindi, le garanzie dei diritti di libertà e di proprietà nei confronti dello Stato; infine, con lo stato di diritto, si richiede che i tributi siano istituiti ed attuati in base alla legge (il principio di legalità dei tributi), come la modalità più adatta a garantire i privati, a perseguire l'interesse generale, a contemperare le varie esigenze.

In questo contesto, il tributo è un prelievo coattivo, di autorità, volto a finanziare la spesa pubblica. In una formulazione equivalente: una prestazione patrimoniale imposta a carico dei singoli che serve a procacciare i mezzi necessari per finanziare la spesa pubblica. Sotto un ulteriore profilo, rappresenta «un sacrificio individuale per realizzare un obiettivo collettivo».

La nozione di tributo negli ordinamenti contemporanei è più articolata, (Fichera 2007), ma i tratti descritti restano fondamentali.

Nel contesto dello stato fiscale, dunque, la tassazione è alla base della vita dello stato e della stessa comunità a cui i singoli appartengono. Con decisive implicazioni per il rapporto tra stato e cittadini e singoli partecipanti alla vita dello stato o in qualche modo ad esso legati.

Ad illustrare questi aspetti valga la notazione di E. Vanoni, uno dei padri della «costituzione fiscale» della costituzione italiana del 1948, secondo cui «il potere di supremazia non basta a spiegare il tributo. Tanto nei confronti degli stranieri, quanto nei confronti dei cittadini, il tributo appare legato alla partecipazione personale, con la presenza nel territorio o col godimento della cittadinanza, od alla partecipazione economica, colla percezione di redditi prodotti nel territorio, alla vita dello Stato impositore. In tale partecipazione alla vita dello Stato, che si risolve nella possibilità di godimento dei vantaggi derivanti dall'attività pubblica, va ricercata la spiegazione del dovere di sopportare l'imposta. Il potere di supremazia, di contro, non è che un mezzo, di cui lo Stato si serve, per garantire l'esplicazione del proprio diritto al tributo, sorgente nei confronti di tutti coloro che prendono parte alla vita dello Stato.» (Vanoni 1961).

Impostazione che risulterà alla base dell'ispirazione e delle formulazioni della costituzione italiana in materia tributaria, che all'art. 53 sancisce il dovere di ciascuno, cittadino o meno, residente o non residente, a concorrere alla spesa pubblica e lo qualifica come un dovere inderogabile di solidarietà; riconducendo la tassazione ai principi dello stato costituzionale.

La Corte costituzionale italiana nella sua giurisprudenza ha dato pieno rilievo a tale impostazione. Prendendo in considerazione l'evasione e dunque il caso del venir meno a tale dovere, nella sent. n. 51 del 1992 ha affermato che alla luce dei principi costituzionali «l'evasione fiscale costituisce in ogni caso una "ipotesi di particolare gravità", per il semplice fatto che rappresenta, in ciascuna delle sue manifestazioni, la rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei "doveri inderogabili di solidarietà" sui quali, ai sensi dell'art. 2 cost., si fonda una convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giustizia sociale».

### 3. Il *rentier State*

Meno nota, ma altrettanto importante per l'Iraq, è la nozione di *rentier State*.

Il *rentier State* è uno stato in cui la parte preponderante delle entrate deriva dalla rendita – proveniente dalla esportazione di risorse naturali, quali nel caso dell'Iraq il petrolio o il gas – che affluisce direttamente allo stato dall'esterno, da parte di soggetti, società o stati stranieri (Mahdavy 1970; Beblawi, Luciani 1987; Luciani 1990).

Gli stati del golfo arabo, Arabia Saudita, Emirati Arabi, Kuwait e Qatar, ad esempio, sono stati redditieri per eccellenza; in essi non solo i cittadini non sono tenuti ad alcuna forma di tassazione, ma molti dipendono, direttamente o indirettamente, dalle spese pubbliche.

H. Mahdavy che per primo ha formulato la teoria del *rentier State*, analizzando il caso dell'Iran, sostiene che nel periodo tra gli anni 1951-1956 si procedette ad una radicale nazionalizzazione che trasformò il modello delle ex-colonie di sfruttamento del petrolio nell'*etatism*, in uno stato socialista (Mahdavy 1970). H. Beblawi e G. Luciani, nei loro lavori tra il 1987 e il 1990, seguendo la teoria di Mahdavy, hanno parlato di *rentier economy* rispetto a cui si viene a formare il *rentier State*, suggerendo che il *rentier State* è in realtà una conseguenza della *rentier economy* e che la natura dello stato è meglio intesa in rapporto all'economia e alle fonti e alla struttura delle sue entrate.

Quattro sono, secondo gli autori appena citati, i tratti del *rentier State*:

- la rendita è predominante: più del 40% delle entrate dello stato;
- l'economia si basa sostanzialmente sulla rendita esterna e quindi non si dà un forte settore produttivo nazionale;
- solo una piccola parte della popolazione occupata è impegnata nel generare la rendita, mentre la maggioranza è coinvolta nella sua distribuzione e utilizzazione;
- il governo centrale è il principale esattore della rendita esterna.

Il *rentier State* è pertanto caratterizzato da una relativa assenza di entrate fiscali; le risorse di cui dispone liberano infatti dalla necessità di riscuotere tributi dai cittadini (Beblawi, Luciani, 1987 e 1990).

Le caratteristiche richiamate del *rentier State* segnano in modo evidente la distanza rispetto allo stato fiscale, il quale invece preleva dalla economia nazionale e si basa sulla distinzione tra stato ed economia; in cui il tributo si impone coattivamente ai singoli; e in cui il sacrificio individuale per l'interesse collettivo richiede una base rappresentativa, secondo il noto principio *no taxation without representation*.

Opposto è il caso del *rentier State* in cui le entrate derivano da una rendita, rendita che non è prodotta dalla economia nazionale ma proviene dall'esterno. In tale configurazione la titolarità della rendita, lo scambio verso l'esterno, le risorse che derivano dall'esportazione sono di norma accentrati.

Per i cittadini, che non sono più contribuenti, lo stato diventa solo uno Stato che alloca e distribuisce risorse ricavate dalla rendita (Zakaria 2003). Essi non affrontano sacrifici per finanziare le spese pubbliche. Sotto il profilo della spesa, per i singoli che sono in collegamento personale o economico con il territorio, rileva la nozione di cittadinanza. Nello stato fiscale, invece, anche il non residente e, in alcuni casi, il non nazionale contribuiscono alle spese pubbliche in quanto ne sono beneficiari; o meglio, tutti - siano essi residenti o non residenti ovvero cittadini o non -, purché siano in collegamento personale o economico con il territorio dello stato, sono tenuti a contribuire. Non è un caso che nei *rentier State* si è destinatari delle spese pubbliche e titolari di determinati diritti civili e sociali, solo se si è cittadini. Alcuni di tali diritti, infatti, non sono riconosciuti agli stranieri. In tal senso si veda anche la costituzione irachena del 2005, sez. II, artt. 14-46, su «Diritti e libertà».

In tale contesto, il collegamento tra il singolo che contribuisce alla spesa pubblica e la comunità e lo Stato, che è a base dello stato fiscale, risulta spezzato.

La teoria della *rentier mentality*, ricostruita sotto il profilo economico, offre spunti interessanti sotto il profilo istituzionale. Secondo D.A. Yetes la *rentier economy* crea una specifica mentalità; nella *rentier mentality* si rompe il nesso causale tra lavoro e remunerazione; il reddito e il benessere del redditiero non sono il risultato del lavoro e del merito quanto del caso e di una mera situazione di fatto (Yetes 1996).

Inoltre, l'accentramento della rendita in poche mani fa sì che lo Stato operi autonomamente e smarrisca le ragioni della democrazia (Beblawi 1987,1990).

Nel *rentier State* il beneficio che il singolo ricava dalla spesa pubblica non è basato su un sacrificio; ne deriva una scissione tra «dare» e «avere» che si traduce nella mentalità e nei comportamenti dei cittadini in un'aspettativa nei confronti dello Stato e in conseguenza in una dipendenza del singolo dallo Stato. L'esatto contrario di quanto avviene nello stato fiscale, in cui lo Stato si basa sulla tassazione e dunque dipende dal singolo. Tanto è vero che subito si pone, agli albori dello stato fiscale, il tema del «consenso al tributo».

Alla fine di questa comparazione, riscopriamo i meriti dello stato fiscale, basato sulla distinzione tra stato e economia (e società civile) – un aspetto di quella «democrazia liberale», si potrebbe aggiungere, di cui si parla da parte di F. Zakaria, come vedremo subito -, in cui il singolo sostiene lo stato, riceve vantaggi dalla vita in comune, ha voce in capitolo. Le risorse non vengono dall'alto o dall'esterno. Ciò ha come conseguenza una partecipazione alla vita dello Stato, e la tassazione ne è il connettivo (Vanoni 1961). Si potrebbe parlare di una *fiscal mentality*. L'esatto contrario della *rentier mentality* in cui il legame fiscale tra Stato e singoli non si dà (Feldman 2003).

## 4. La situazione irachena

Quale è la situazione irachena?

Probabilmente l'Iraq si caratterizza per una miscela tra stato fiscale e *rentier State*.

Ma in quale proporzione tra le due fonti di entrata non è chiaro e forse, allo stato, non si può sapere.

Dipende e dipenderà da molti fattori, anche tenendo conto che c'è un'interazione tra le due fonti di entrate: all'aumentare della rendita diminuisce la tassazione e viceversa.

Quale era la proporzione ai tempi di Saddam Hussein, in cui pure era prevista una qualche forma per quanto limitata di tassazione dei redditi e di prelievo sui trasferimenti immobiliari, non è noto. Quel regime che aveva nazionalizzato le risorse petrolifere e dunque accentrato le entrate della rendita e, per altro verso, quelle fiscali, non era certo trasparente.

Quanto è successo con il successivo embargo economico dopo la prima guerra del Golfo non è conosciuto.

Ora, poi, dopo l'intervento americano e, intorno agli Stati Uniti, della «coalizione dei volenterosi», quando il paese ha subito distruzioni di ogni tipo ed è avviato a un lento processo di ricostruzione, non si può neanche immaginare di disporre di dati.

Non è poi nota la distribuzione delle risorse petrolifere e del gas e soprattutto la geografia del suo futuro utilizzo, tra le diverse aree del paese.

Problema cruciale, quest'ultimo, per l'assetto istituzionale dello stato iracheno in ragione del fatto che la distribuzione delle risorse sul territorio si incrocia e interagisce con divisioni religiose, linguistiche ed etniche, al nord i curdi, al centro i sanniti, al sud gli sciiti, variamente rappresentate nelle 18 province in cui l'Iraq è ripartito.

## **5. Non c'è un nesso obbligato tra stato fiscale, da un lato, e *rentier State*, dall'altro, e forma di stato.**

Secondo diversi autori le caratteristiche del *rentier State* portano di per sé a regimi autoritari, ben lontani, anche nel caso in cui vi siano elezioni, dalle forme di una «democrazia liberale», vale a dire di un regime in cui oltre alle elezioni, e dunque oltre all'attivazione di procedure democratiche di selezione della classe politica, siano presenti *rule of law*, stato costituzionale, diritto di proprietà, mercato e libertà individuali (Zakaria 2003).

Sono state a lungo studiate le esperienze di Arabia Saudita, Emirati Arabi, Kuwait, Iran, Libia, Turkmenistan, Venezuela, Gabon, dell'Iraq di Saddam Hussein.

Per F. Zakaria questi paesi non tendono a svilupparsi verso forme di democrazia liberale perché i cittadini hanno minori incentivi a premere sullo Stato perché sia sensibile alle loro esigenze. Al contrario, lo Stato, diventato uno Stato meramente allocativo o distributivo, acquisisce il consenso dei cittadini con estesi programmi di *welfare*. Inoltre, il controllo delle risorse è nelle mani delle autorità centrali, che le usano per reprimere o cooptare (Zakaria 2003). N. Feldman imputa ciò al fatto che nel *rentier State* non vi è una connessione tra stato e singoli fondata sulla tassazione. Le autorità devono solo preoccuparsi di tenere sotto controllo la situazione, perché altri non si appropriino della rendita (Feldman 2003).

Teorici del *rentier State* come H. Beblawi concludono che è nella natura del *rentier State* la deriva autoritaria.

E le esperienze di *rentier State* nelle varie parti del mondo offrono ampie evidenze di tanto.

Diverso è il discorso per lo stato fiscale. Nelle attuali esperienze dei paesi occidentali lo stato fiscale si accompagna a regimi di democrazia liberale e sembra quasi naturale sostenere che alla forma dello stato fiscale sia connaturata la democrazia liberale. Ma sarebbe una forzatura dire che ciò sia intrinseco a tale natura dello stato. Già nel secolo scorso in diversi paesi europei allo stato fiscale si sono accompagnati regimi che non erano né democratici, né liberali quali il fascismo in Italia, il franchismo in Spagna o, addirittura, il nazismo in Germania.

Assumendo una posizione più prudente, potremmo osservare che per i casi di *rentier State* le esperienze sono diverse nei diversi paesi e non vi sono sbocchi obbligati che necessariamente – e, meglio, oggettivamente – spingono verso l'autoritarismo e regimi non di democrazia liberale. E l'indagine va, opportunamente, condotta paese per paese.

Insomma, un'equazione secondo cui *rentier State* è uguale a regime autoritari va scartata in via di principio.

Anche se questo dato, allo stato, è predominante.

A maggior ragione la cautela vale quando in una determinata realtà si constata una miscela tra stato fiscale e *rentier State*.

Ciò che però si riscontra in tutte le situazioni è un accentramento della rendita nelle mani delle autorità centrali.

E, dunque, ciò che non si trova in nessun caso è un assetto federale della rendita.

Quasi che in questi paesi l'assetto federale sia un ulteriore elemento di base per una forma di «democrazia liberale».

A tal fine, probabilmente per i *rentier State* occorre anche un *rent federalism*, e cioè, valendosi dell'esperienza del federalismo fiscale, provare a trasporre i principi del federalismo fiscale in un federalismo della rendita.

## **6. La costituzione irachena del 2005.**

La costituzione irachena del 2005 disegna un modello federale di stato e fa i conti con il fatto che l'Iraq è allo stesso tempo stato fiscale e *rentier State*.

Nella costituzione, infatti, si affrontano i due aspetti.

La «costituzione fiscale» è disegnata negli artt. 28, 110(3) 121(3).

La «costituzione della rendita» negli artt. 111 e 112.

Infine si dettano, nell'art. 105, le modalità di un federalismo fiscale e della rendita «negoziato».

In materia fiscale, la costituzione irachena in primo luogo, art. 28, afferma che nessuna prestazione patrimoniale di natura tributaria può essere imposta, emendata, ridotta o derogata se non dalla legge, fissando una riserva di legge in materia; in secondo luogo, l'art. 110(3) attribuisce in via esclusiva al livello di governo federale la formulazione della politica tributaria e tariffaria e le determinazioni sul bilancio dello stato; infine, l'art. 121(3) prevede un'equa distribuzione delle entrate tributarie nazionali alle regioni ed alle province, in modo sufficiente a che i livelli di governo subnazionali possano assolvere ai propri compiti, tenendo conto delle loro risorse, dei bisogni e della popolazione.

In materia di rendita, l'art. 111 afferma che il petrolio e il gas appartengono al popolo iracheno di tutte le regioni e le province (produttrici e non, evidentemente); l'art. 112(1), a sua volta, prescrive, richiedendo che tanto sia disciplinato dalla legge, che il governo federale, insieme con le regioni e le province produttrici, assume la direzione delle attività produttive, provvede all'equa ripartizione delle risorse in proporzione alla popolazione in tutte le parti del paese, determina una ripartizione per le regioni che sono state ingiustamente private di tali risorse nel precedente regime, e per quelle che sono state danneggiate dopo la caduta del regime, in modo da assicurare uno sviluppo equilibrato nelle differenti aree del paese; l'art. 112(2) prevede che il governo federale, sempre insieme con le regioni e le province produttrici, formula le politiche per l'ulteriore sviluppo della produzione del petrolio e del gas in modo da realizzare il più elevato beneficio per il popolo iracheno, utilizzando le tecniche più avanzate e incoraggiando gli investimenti.

Infine, per regolare adeguatamente la ripartizione delle risorse fiscali e di quelle derivanti dalla rendita tra i diversi livelli di governo, l'art. 105 stabilisce che si costituisca per legge una Commissione indipendente formata da esperti e rappresentanti del governo federale, delle regioni e delle province, per controllare e distribuire le entrate federali. La Commissione dovrà assicurare l'equa distribuzione di finanziamenti, aiuti e contribuzioni internazionali secondo i diritti delle regioni e delle province; garantire l'impiego e la suddivisione appropriata delle risorse finanziarie federali; rispettare trasparenza e giustizia nell'allocazione dei fondi tra le regioni e le province in conformità a criteri prestabiliti.

Si tratta di un assetto, quello relativo alle entrate fiscali e alla rendita derivante dal petrolio e dal gas, che è tracciato nella costituzione, ma al momento è tutto da realizzare. Come è tutto da realizzare il modello federale dello Stato, in particolare con riguardo alle regioni, a parte il caso curdo.

E non sarà facile, perché il paese è profondamente diviso ed è stato ed è ancora attraversato da acuti conflitti; inoltre le ricchezze, soprattutto quella del petrolio e del gas, sono ripartite in modo asimmetrico tra le diverse aree del paese. Ancora, il federalismo che si può immaginare, secondo la stessa costituzione, è «differenziato»; e i curdi a nord del paese sono, come del resto la costituzione permette, già più avanti con una loro regione che include tre province e procede in modo autonomo, mentre i territori a prevalenza sunnita e sciita che pure potrebbero secondo la costituzione organizzarsi in regioni, sono allo stato ripartiti in province.

Anche se va rilevato che ciò che per l'assetto istituzionale dello stato iracheno può essere considerato un pericolo: le divisioni etniche, religiose, linguistiche, nel contesto di un *rentier State* può, paradossalmente, rivelarsi un'occasione perché può costituire la base solida, e per qualche verso non eludibile - a meno del predominio di un gruppo sull'altro e di una lacerazione del paese -, per determinare con pazienza e con i compromessi propri dei processi negoziali quell'assetto federale della rendita che, abbiamo visto, non si dà nelle esperienze attuali degli stati redditieri, evitando in tal modo la deriva autoritaria.

Si evolverà l'assetto istituzionale dell'Iraq in direzione del federalismo fiscale e della rendita come tracciati dalla costituzione?

Si delinea l'utilità di un confronto con le esperienze di federalismo fiscale degli ordinamenti occidentali. Entrambi, infatti, sia il federalismo fiscale che quello della rendita, attengono alla ripartizione delle risorse nazionali tra i diversi livelli di

governo. Ora, però, mentre del federalismo fiscale sappiamo molto; del federalismo della rendita non sappiamo nulla. Per avvicinarci al tema, ipotizziamo così la trasferibilità delle esperienze del federalismo fiscale a quello della rendita.

Il federalismo fiscale, è noto, presenta tratti consolidati: (1) stabilisce le relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo; (2) si basa sull'autogoverno, ma con correttivi all'autogoverno (attraverso, in primo luogo, la perequazione); (3) non è predeterminato, ma include diverse soluzioni; (4) interagisce con le forme di stato; in definitiva, indica un percorso istituzionale, canalizza i processi e permette di individuare gli assetti, ma nei contenuti è neutrale, questi dipendono dal metodo federalista che è un metodo negoziale e dai concreti svolgimenti nelle diverse situazioni.

Neutrale, tranne che per un aspetto, decisivo per l'Iraq: spezza la centralizzazione e l'autoritarismo tipico delle esperienze del *rentier State*; non è dunque neutrale sotto il profilo della «democrazia liberale», anzi in contesti di *rentier State* è uno dei tratti decisivi perché la democrazia liberale si possa avere.

## **7. Quale modello di federalismo fiscale e di federalismo della rendita per l'Iraq? L'esperienza italiana.**

L'esperienza italiana in tema di relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo presenta alterne vicende che può essere utile riprendere in questa sede.

In Italia il disegno della costituzione del 1948 di un assetto regionale ha stentato a realizzarsi. Soltanto nel 1970 si ha l'istituzione delle Regioni a cui nel 1971 si aggiunge la riforma tributaria.

L'insieme delle misure adottate in quel periodo si possono così sintetizzare:

- decentramento della spesa e accentrimento delle entrate;
- concentrazione della tassazione nello Stato centrale;
- eliminazione dei tributi propri regionali e locali di qualche rilievo;
- conseguentemente, bilanci di Comuni, Province e Regioni basati essenzialmente su trasferimenti statali.

Il compromesso raggiunto tra spinte e resistenze al regionalismo consiste in una dissociazione della responsabilità impositiva da quella della spesa. Il modello è quello della «finanza derivata», ben lontano da ogni federalismo, in particolare in materia fiscale, e da ogni regionalismo. È lo stato che decentra alcune funzioni ai livelli di governo subnazionali, riservando a sé la leva fiscale.

Questa scelta dimostra rapidamente le sue dimensioni problematiche: uniformità della spesa pubblica tra le diverse regioni; dipendenza dei diversi livelli di governo regionali e locali dallo stato centrale dal punto di vista delle entrate; deresponsabilizzazione delle unità di governo decentrate.

A questa situazione, all'inizio degli anni '90, si contrappone un modello di federalismo radicale. La Lega Nord, partito politico con un insediamento nelle regioni ricche del Nord Italia, ispirata da G. Miglio, approva nel 1993 il cd. Decalogo di Assago che prefigura un'Unione italiana come libera associazione della Repubblica federale del Nord, della Repubblica federale dell'Etruria e di quella del Sud, a cui aderiscono le Regioni e Province autonome a statuto speciale. Secondo il Decalogo, l'Unione è competente per la politica estera, la difesa, l'ordinamento della giustizia, la moneta e il credito, i programmi economici generali e le azioni di riequilibrio. Tutte le altre materie spettano alle Repubbliche federali. Per quanto riguarda le risorse, il sistema fiscale finanzia con tributi locali i Comuni, mentre il gettito degli altri tributi viene ripartito tra le Repubbliche federali in funzione del luogo dove la ricchezza è prodotta o scambiata, fatte salve la quota necessaria per il finanziamento dell'Unione e la quota destinata a finalità di redistribuzione territoriale della ricchezza (Miglio 1992).

In Europa e in particolare in Spagna, vi sono esperienze di questo tipo; per esempio i Paesi Baschi e la Navarra sono dotati di sovranità in materia fiscale,

percepiscono tutte le entrate tributarie e versano allo stato centrale spagnolo una quota, il cd. *cupo*, per le spese da esso sostenute che tornano a loro vantaggio.

Le dimensioni problematiche più evidenti di queste impostazioni sono date dal carattere confederale della forma di stato non compatibile con la carta costituzionale italiana del 1948; dalle dimensioni delle tre macroregioni così rilevanti da mettere a rischio l'unità nazionale; dalla perdita da parte dello stato centrale del controllo delle entrate tributarie a favore delle unità substatuali, per cui sono queste che finanziano il governo centrale; dalla caratterizzazione non solidale del federalismo e dalla accentuazione delle diseguaglianze tra regioni ricche e povere.

Tale ipotesi radicale nella versione enunciata è, però, presto abbandonata dalla stessa Lega Nord.

Quella che, alla fine, prevale in Italia è piuttosto una via intermedia, di regionalismo o di federalismo temperato, attraverso la riforma del titolo V della costituzione italiana del 2001.

A tale assetto costituzionale è estraneo sia l'approccio unitario accentrato, sia quello radicale; si preferisce piuttosto un modello che accompagna l'ampio trasferimento delle funzioni e dunque della spesa, con l'autonomia finanziaria e tributaria delle unità di governo substatuali, e prevede l'istituzione di fondi di perequazione per le regioni meno ricche ai fini di assicurare standard di prestazioni di servizi essenziali uniformi sul territorio nazionale in materia di diritti sociali e civili. Un modello che ammette dunque differenziazioni e concorrenza tra le regioni, ma allo stesso tempo predispone misure di riequilibrio e di perequazione secondo il principio solidaristico.

Più analiticamente.

L'art. 117 stabilisce che lo Stato ha competenza esclusiva in materia di sistema tributario statale; inoltre, che lo Stato determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, ad esempio in materia di sanità, istruzione, assistenza; mentre sono materie di competenza concorrente quelle relative all'armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

L'art. 119 dispone che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa; in particolare, hanno risorse autonome e stabiliscono tributi ed entrate proprie, tra cui anche sovrainposte ed addizionali, in armonia con la costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali; inoltre, prescrive che la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante; quindi, che lo Stato destina risorse aggiuntive per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni; infine, che le risorse derivanti dalle diverse fonti debbono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

L'art. 120, poi, stabilisce che le Regioni non possono istituire dazi di importazione e di esportazione o transito tra le Regioni e non possono adottare provvedimenti che ostacolano la libera circolazione delle persone e delle cose.

A questa impostazione si ispira la legge delega di attuazione dell'art. 119 della costituzione, n. 42 del 5 maggio 2009, approvata dal Parlamento sulla base di un disegno di legge predisposto peraltro da un ministro della Lega Nord, partito che era parte della coalizione allora al governo in Italia, che contiene una delega al governo in materia di federalismo fiscale. Il disegno di legge, per i contenuti, definisce l'autonomia tributaria per i livelli di governo decentrati e costituisce fondi perequativi per soddisfare, in primo luogo, standard di diritti sociali e civili uniformi per tutto il territorio nazionale; e, per le procedure, prescrive una costante negoziazione tra i diversi livelli di governo attraverso la istituzione di una conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

È in corso il processo di attuazione con l'approvazione dei decreti legislativi delegati previsti.



Il disegno di legge del governo ha ora iniziato il suo iter parlamentare; una volta approvato dal Parlamento, si prevedono 24 mesi per i decreti legislativi delegati di attuazione.

Riflettere su questi modelli tratti dall'esperienza italiana può essere utile per le scelte che l'Iraq si trova di fronte.

Sia per quanto riguarda il federalismo fiscale, sia - fatte le opportune distinzioni - per quanto riguarda il federalismo della rendita.

Non si può scartare l'ipotesi che prevalga la centralizzazione e con essa l'autoritarismo che troviamo nelle esperienze del *rentier State*. E però proprio la presenza nel paese di diverse e così radicate identità potrebbe portare a un avvicinamento, a una negoziazione e a un compromesso anche sulla tassazione e sulla rendita, anzi soprattutto. È quanto auspica, del resto, la costituzione irachena.

## 8. Riferimenti bibliografici

- ANTONINI L. (a cura di) 2005, *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Giuffrè, Milano.
- BEBLAWI H., G. LUCIANI (a cura di) 1987, *The Rentier State*, Croom Helm, London.
- BEBLAWI, H. 1990, *The Rentier State in the Arab World*, in G. LUCIANI, *The Arab State*, Routledge, London.
- CORONIL F. 1997, *The Magical State: Nature, Money, and Modernità in Venezuela*, University Chicago Press, Chicago.
- FELDMAN N. 2003, *After Jihad: America and the Struggle for Islamic Democracy*, Farrar, Straus & Giroux, New York.
- FELDMAN N. 2004, *What We Owe Iraq: War and the Ethics of Nation Building*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- FELDMAN N. 2008, *The Fall and Rise of the Islamic State*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- FICHERA F. 2007, *L'oggetto della giurisdizione tributaria e la nozione di tributo*, in *Rassegna tributaria*, 4/2007, pp. 1059-1104.
- GROPPI T. 2004, *Il federalismo*, Laterza, Bari.
- LUCIANI G. 1987, *Allocation vs. Production States: A theoretical Framework*, in H. BEBLAWI, G. LUCIANI, (a cura di), *The Rentier State*, Croom Helm, London.
- LUCIANI G. 1990, *The Arab State*, Routledge, London.
- KARL T.L. 1997, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley, CA.
- MAHDAVY H. 1970, *The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran*, in M.A. COOK (a cura di), *Studies in Economic History of the Middle East*, Oxford University Press, London.
- MEZZETTI L. (a cura di) 2003, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Cedam, Padova.
- MIGLIO G. 1992, *Come cambiare. Le mie riforme*, Mondadori, Milano.
- PELI I.K. 2008, *(Keine) Demokratie im Rentierstaat Syrien?*, Grin, Monaco.
- SCHUMPETER J. 1976, *Die Krise des Steuerstaats*, in R. GOLDSCHIED, J. SCHUMPETER, *Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, (a cura di R. Hickel), Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- VANONI E. 1961, *Opere giuridiche*, (a cura di F. Forte, C. Longobardi), vol. I, Giuffrè, Milano.
- YATES D.A. 1996, *The Rentier State in Africa*, Africa World Press, Trenton, NJ.
- ZAKARIA F. 2003, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W.W. Norton & Company, New York
- ZANARDI E. (a cura di) 2006, *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, il Mulino, Bologna.