FEDERALISMO IRRESPONSABILE ALL'ITALIANA

di Massimo Paradiso
06 novembre 2008

Al federalismo fiscale all'italiana disegnato dallo schema di disegno di legge delega, approvato in Consiglio dei Ministri, spetterà un posto certo singolare nel panorama dei federalismi fiscali. E non ci sarà da affaticarsi alla ricerca di un qualche principio del beneficio come sua norma fondante: perchè l'assonanza tra scelte degli amministratori e bisogni dei cittadini, tra potere e responsabilità di spesa si infrange nell'italica avversione del politico per la responsabilità fiscale delle sue scelte di spesa.

E' così che il federalismo fiscale all'italiana assume i connotati di un federalismo irresponsabile, costruito sulla oscurità dei suoi effetti finanziari e sulla erosione di tributi erariali: il tutto dissimulato nella pantomima della responsabilizzazione indotta dai costi standard posti a riferimento per la valutazioni dei servizi fondamentali trasferiti alle regioni.Al costo standard è infatti affidata la virtù di responsabilizzare la spesa, specialmente sanitaria. Ma cosa sia il costo standard nessuno lo sa: nulla di comparabile esiste nel finanziamento delle funzioni essenziali in nessun sistema federale, dove ovviamente esistono livelli essenziali - peraltro ancora da definirsi per l'Italia - ma non costi standard. Nè potrebbe essere diversamente: perchè misurare il costo standard per sanità, istruzione, assistenza e trasporto pubblico locale significherebbe a rigore costruirne le funzioni di produzione: non una per l'Italia, ma una per ogni regione italiana, anzi per ogni struttura erogatrice del servizio; e poi, con quali informazione su costi e fattori produttivi? Esistono numerosi esercizi per la sanità ospedaliera di molti Paesi, e sui rilevanti limiti dei risultati ottenuti vi è ormai un accordo diffuso(1). Eppure si tratta di Paesi in cui le informazioni finanziarie e contabili, pur non prive di lacune, sono incomparabilmente maggiori di quelle disponibili per l'Italia, in cui le contabilità delle ASL sono inconfrontabili se non misteriose - o inesistenti come è avvenuto nel Lazio per un quinquennio. Non c'è dunque da stupirsi che i costi standard siano stati intesi, da stime recentemente diffuse(2) (Sole24ore, 8 settembre), come i costi pro capite (per la sola spesa sanitaria) più bassi in regioni demograficamente omogenee (ma solo per numero di abitanti). Ed anche da parte governativa si è fatto riferimento ad una "buona media" di spese regionali (sanitarie) pro capite: ovvero, possibilmente a quelle lombardo- venete da estendere al resto d'Italia. Con buona pace delle funzioni di produzione e delle dotazioni notoriamente differenti nelle diverse aree del Paese: a meno di non voler credere che ospedali e scuole siano pari al Nord come al Sud. Insomma il costo standard è un feticcio di cartapesta, che ha il pregio di etichettare il federalismo fiscale all'italiana come responsabile dal lato della spesa; occultandone però l'irresponsabilità dal lato delle entrate, che nel testo del disegno di legge delega si traduce bene nelle aliquote riservate sulle basi imponibili di tributi erariali, nella riserva di aliquota e nel trasferimento al buio di accise e tributi erariali a fronte di nuove competenze.
Quella dell'aliquota riservata alle regioni (art. 5, comma 1b) è certo la questione più eclatante. Si tratta di un nuovo tributo proprio attribuito alle regioni, dai connotati aperti all'interpretazione: (a) potrebbe infatti trattarsi dell'attribuzione alle regioni del gettito derivante da una delle aliquote Irpef (presumibilmente dal primo scaglione); (b) oppure di una vera e propria Irpef regionale, problematica sotto molti aspetti tecnici, ed incostituzionale perché configurerebbe una doppia imposizione sulle medesime basi imponibili. Sotto l'aspetto tecnico occorrerebbe infatti individuare un qualche criterio di ripartizione regionale (ma quale? residenza o fonte?); ed implicherebbe anche la regionalizzazione (totale o parziale?) delle attività di accertamento e riscossione, sollevando quantomeno questioni di efficienza amministrativa. Inoltre, la prevista (art. 5, comma 1c) possibilità di intervento sulle basi imponibili da parte delle regioni lederebbe la finalità redistributiva dell'Irpef e complicherebbe ulteriormente l'attribuzione dei gettiti alle regioni. Quanto alla riserva di aliquota, questa si configurerebbe invece come una frazione dell'aliquota Irpef (quale, se il gettito del primo scaglione fosse già stato assorbito dall'aliquota riservata?), una volta che ne sia stato regionalizzato il gettito con i problemi di attribuzione di cui si è già detto, da destinarsi al finanziamento - insieme a tributi regionali da individuare, compartecipazione IVA, Irap o quel che ne sarà e quote del fondo perequativo - delle prestazioni fondamentali. Sia l'aliquota riservata sia la riserva di aliquota andrebbero comunque a predare l'Irpef, sulle cui basi imponibili le regioni avrebbero pure potere di intervento: la prima per finanziare la spesa per le funzioni essenziali, la seconda per finanziare la spesa autonoma. Ma per quanto sembrerebbe indicata una destinazione per la riserva di aliquota, non è affatto detto che sia poi così: dal momento che l'art. 5, comma 1e, specifica che "il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione". Il che implicherebbe, di fatto anche per la riserva di aliquota e comunque per l'aliquota riservata, un evidente scollamento tra potere di spesa regionale e responsabilità fiscale invece imputabile al governo centrale: la regione spenderebbe cioè per servizi specifici ed autonomi le risorse raccolte dalla fiscalità generale. A svuotare ulteriormente la quale interviene pure la disposizione dell'art. 20 comma 3c, che attribuisce, "a fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle Regioni a statuto

speciale, così come alle Regioni a statuto ordinario", la compartecipazione a tributi erariali e alle accise. Evidentemente, oltre alle funzioni fondamentali già attribuite si immagina di attribuire alle regioni a statuto ordinario pure quel poco che rimane allo Stato (la difesa?), ma soprattutto ci si preoccupa di assicurare il finanziamento alle Regioni a statuto speciale delle nuove funzioni, in primis, come è stato più volte rimarcato dal governo siciliano, l'istruzione; e comunque con il ricorso a compartecipazioni non soggette a vincolo di destinazione.

Allo Stato dovrebbe dunque rimanere ben poco, una volta saccheggiata l'Irpef e poi anche le accise per finanziare senza vincoli di destinazione le spese regionali. Allo stato però rimarrebbe il ruolo di esattore a beneficio di regioni fiscalmente irresponsabili, che una recente mitologia ritiene capaci di superiori virtù di spesa. E non importa che la storia della finanza delle Regioni a statuto speciale e della finanza sanitaria delle regioni italiane tutte non sia, proprio in assenza di responsabilità fiscale, un esempio di virtù.