IL SOLE 24 ORE – 14 FEBBRAIO 2009

Federalismo, come migliorare

di Vincenzo Visco *

Il Ddl sul federalismo fiscale dovrebbe dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione relativo al finanziamento degli enti decentrati (Regioni, Province, Comuni). La convinzione diffusa è che in proposito ci sarebbe molto da fare e da innovare, così come molti sono convinti che il testo approvato dal Senato non sia poi così male. In realtà le cose stanno diversamente. Alcune considerazioni possono quindi risultare utili:

Il livello di decentramento fiscale e finanziario che già esiste in Italia è - contrariamente a quanto molti credono - molto consistente e quantitativamente più che adeguato: negli ultimi 10 anni (1995-2006), infatti, le entrate tributarie proprie delle amministrazioni locali si sono triplicate passando dal 15% del totale delle entrate a oltre il 44%; analogamente la quota di entrate tributarie proprie rispetto a quelle complessive di tutte le amministrazioni pubbliche è passata dall'8% circa al 22%, a queste entrate vanno ancora aggiunte le compartecipazioni e i trasferimenti residui.
Negli altri Paesi tale percentuale risulta (nel 2006) pari a circa il 12% in Germania, 14% in Austria, 12% in Spagna e al 5% circa in Gran Bretagna. L'autonomia tributaria degli enti decentrati in Italia è quindi già oggi considerevolmente più ampia di quella riscontrabile in altri Paesi anche federali. Per quanto riguarda le spese, la quota di quelle locali sulla spesa pubblica primaria risulta del 33%, percentuale molto elevata che, al netto degli interessi e della spesa per le pensioni, indica che già oggi le risorse disponibili per finanziare i servizi pubblici si ripartiscono in maniera paritaria tra Stato e amministrazioni locali: 50 e 50.

Ne deriva che non vi è alcun bisogno di "realizzare" in Italia il federalismo fiscale: esso infatti è stato già realizzato dalle riforme degli anni 90; ciò di cui ci sarebbe bisogno oggi è di perequarlo, razionalizzarlo e completarlo con un adeguato sistema di compartecipazioni che dia certezza (nei limiti del possibile) agli enti decentrati in relazione alle risorse su cui possono fare affidamento.

È convinzione molto diffusa che le Regioni del Nord dispongano di minori risorse che non quelle del Sud rispetto a quanto sarebbe "giusto"; i dati disponibili mostrano una realtà alquanto diversa: la spesa pro-capite delle Regioni meridionali è infatti inferiore di 23 punti rispetto a quella delle Regioni del Nord, mentre la pressione tributaria (riferita a imposte erariali, Irap e addizionali regionali) risulta in non poche Regioni del Sud allo stesso livello e talvolta superiore a quella delle Regioni del Nord: in altre parole, al Sud rispetto al Nord si spende meno e si tassa ugualmente.

L'equivoco su questo punto deriva dalla confusione generata dall'asserito principio della territorialità delle imposte, secondo cui i territori più ricchi avrebbero diritto a disporre di maggiori risorse da spendere. Tale principio è privo di senso in uno Stato unitario, all'interno del quale ciò che è importante è che tutti i cittadini, ricchi e poveri, siano trattati nello stesso modo dalle leggi in vigore (stesse tasse e eguali servizi), mentre acquista un chiaro significato se ci si muove in un'ottica e in una prospettiva secessionista: in questo caso infatti ogni Regione è uno Stato autonomo che dispone autonomamente delle proprie risorse. Contrariamente a quanto si afferma, il Ddl è interamente impregnato e intriso della logica della territorialità.

Il Ddl non fa i conti con le risorse disponibili, al contrario rischia di aumentare fortemente la spesa pubblica (e a favore delle Regioni del Sud) là dove prevede (sia pure in maniera piuttosto vaga) di portare i servizi forniti dalle Regioni del Sud agli stessi livelli (e costi) prevalenti al Nord: dato il divario oggi esistente si tratta di un programma piuttosto ambizioso. A ciò si aggiunge che, in base al criterio della territorialità, gli amministratori del Nord si attendono maggiori risorse di quelle di cui attualmente dispongono, cosa che non potrà avvenire con le disponibilità esistenti. La soluzione di questa contraddizione potrà essere trovata o aumentando il disavanzo dello Stato

centrale (soluzione tipica degli stati federali con governi deboli, come quelli del Sudamerica), o ridimensionando fortemente il livello dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) con l'idea che le Regioni del Nord più ricche possano recuperare autonomamente le risorse necessarie grazie al sistema di compartecipazioni previsto.

Altri rischi per la finanza pubblica derivano dalla previsione che nel caso in cui la convergenza della spesa storica verso i livelli corrispondenti alle capacità fiscali di ciascuna Regione non dovesse verificarsi in cinque anni, lo Stato dovrebbe farsi carico dell'eccesso di spesa; questa richiesta che sconta l'inefficienza di alcune Regioni (prevedibilmente del Sud), avanzata dai rappresentanti delle Regioni, era stata rifiutata dal Governo Prodi. La logica infatti è quella classica: in un gioco a somma zero, se si trova un terzo che paga, non c'è più ragione del contendere.

Il Ddl non prevede un adeguato vincolo di bilancio per gli enti decentrati, che a rigore dovrebbe essere garantito dall'autonomia tributaria, al contrario la prevalenza per il finanziamento delle spese delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, delle riserve di aliquota sugli stessi tributi ecc. fa sì che la responsabilità fiscale rimanga allo Stato centrale mentre si conferma e rafforza il potere di spesa delle Regioni e degli altri enti. Il federalismo del Ddl appare quindi finanziariamente poco responsabile.

Il Ddl fa molto affidamento sul criterio del costo standard come strumento di controllo della spesa locale. L'uso di criteri e parametri uniformi non può che essere condiviso, tuttavia la mitizzazione che viene fatta del costo standard è sicuramente eccessiva anche perché i dati necessari per costruirlo non esistono e non esisteranno per parecchi anni. Ben difficilmente comunque il costo standard potrà contribuire a risolvere il problema fondamentale della spesa pubblica al Sud, vale a dire la sua inefficienza, gli sprechi ecc.; a tal fine più utile sarebbe l'utilizzo deciso di poteri sostitutivi, o il ricorso a qualche forma di federalismo differenziato.

p Il Ddl non fa nulla per controllare e rivedere ruolo e risorse delle Regioni a statuto speciale che dispongono di trattamenti privilegiati che dopo l'approvazione del Titolo V non hanno più ragione di essere. Al contrario, l'aspirazione (impossibile) del Ddl è di trasformare anche le Regioni a statuto ordinario in simulacri di Regioni speciali.

L'aspetto tecnicamente più sconcertante del Ddl è la vera e propria demolizione che viene operata dell'Irpef che in tutti i Paesi, federali o meno, rappresenta l'imposta cardine dell'autonomia impositiva del governo centrale sia per il gettito che essa è in grado di fornire, sia perché attraverso la sua progressività e le sue variazioni si esercitano gli indirizzi di politica redistributiva. L'Irpef viene infatti trasformata in 21 diverse imposte regionali, ognuna con proprie aliquote, detrazioni eccetera. Ciò avviene cattraverso la previsione di un'aliquota riservata, vera e propria imposta autonoma regionale sulla stessa base imponibile statale, ma con possibilità autonome di intervento, cui si aggiunge una riserva di aliquota, vale a dire una frazione del gettito assicurato dalla struttura delle aliquote statali, e un'addizionale Irpef con aliquote variabili a seconda delle dimensioni dei Comuni. In sostanza l'imposta viene privata di ogni logica e coerenza, viene meno la parità di trattamento dei contribuenti a parità di reddito, e si creano complicatissimi problemi di gestione per i sostituti d'imposta e per chiunque voglia fare una dichiarazione dei redditi.

Nell'intero dibattito sul federalismo fiscale svolto negli anni passati il punto principale aveva riguardato la necessità di evitare di fondare le compartecipazioni al gettito su tributi troppo variabili dinamicamente e territorialmente; scegliendo l'Irpef anziché per esempio l'Iva si accentuano le esigenze di perequazione tra Regioni e crea un meccanismo di drenaggio automatico del gettito dello Stato alle Regioni che andrà corretto anno dopo anno dal momento che l'Irpef è l'imposta più dinamica rispetto alla base imponibile che esiste nel nostro sistema fiscale; gli enti decentrati quindi non acquisirebbero nessuna autonomia sostanziale contrariamente alle aspettative.

In conclusione, senza robusti interventi correttivi, il federalismo fiscale "italian style", non solo non potrà funzionare ma sarà fonte di problemi seri per tutti.

* Viceministro delle Finanze del Governo Prodi