

## Regioni alla sfida dello sviluppo

*di Renato Brunetta*

A volte nel discutere di federalismo fiscale si pensa a un gioco a somma zero. L'idea del gioco a somma zero è quello di chi riflette sulla fotografia statica del complesso delle risorse attuali, del gettito fiscale attuale, della spesa, delle competenze, della quantità e qualità dei servizi da garantire. E poi, all'interno di questa fotografia, chiede al disegno di attuazione del federalismo fiscale di definire con molta chiarezza la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo, l'attribuzione corrispondente delle risorse, sia in termini di gettito fiscale, sia in termini di risorse umane e capitale fisico, evitando possibilmente duplicazioni di attività e moltiplicazione delle spese, cui seguirebbe inevitabilmente un aumento della pressione fiscale complessiva. Per molti già questo obiettivo, fondamentale e necessario, appare di difficile attuazione. Ed è per questo motivo che è bene porre vincoli molto chiari in tal senso a base della riforma che verrà approvata. Già nella legge delega, quindi, due criteri non negoziabili devono essere affermati. Il primo è che la pressione fiscale complessiva non solo non deve aumentare, ma deve essere fissato un percorso di riduzione con tetti massimi cui devono attenersi sia lo Stato sia gli altri livelli di governo nella loro autonomia impositiva. Il secondo criterio, che è il presupposto del rispetto del primo, è che con le funzioni e le risorse finanziarie devono essere sempre devolute dallo Stato alle amministrazioni regionali e locali anche le risorse umane corrispondenti.

Ma quelle enunciate, pur importanti, sono solo condizioni di salvaguardia, condizioni difensive. In realtà la scommessa del federalismo è quella di aiutare la crescita economica. Dobbiamo, quindi, valutare il disegno di federalismo fiscale proprio in base al potenziale apporto che esso può dare alla crescita economica. E' in questo senso che l'attuazione del federalismo fiscale non può essere visto come un gioco a somma zero tra i diversi livelli di governo.

Ma qual è il fondamento dell'affermazione che ci si possa ragionevolmente aspettare maggiore crescita dall'attuazione del federalismo fiscale? L'ovvia risposta è che tutto dipende da come lo si farà, perché spesso è nei dettagli che si nasconde il diavolo.

In modo estremamente sintetico, il primo obiettivo del federalismo fiscale è notoriamente quello di dare maggiore responsabilità, in primo luogo politica, ai governi locali nell'uso delle imposte e tasse pagate dai cittadini. Qui nasce un primo principio di attuazione nella determinazione dell'autonomia impositiva: il principio della trasparenza. Principio non facile da rendere effettivo, ma necessario affinché i cittadini possano fare confronti tra i propri amministratori e quelli di altre Regioni e Comuni. Trasparenza quindi su quali e quante imposte e tasse percepisce ciascun livello di governo, su chi decide variazioni delle aliquote, sul rapporto tra risorse utilizzate e prestazioni della pubblica amministrazione nei vari comparti. Ma ciò non basta. Accanto al controllo democratico è necessario dare ai governi regionali e locali non solo la possibilità, ma anche e soprattutto l'incentivo ad effettuare scelte, in ogni materia di loro competenza, che incidano positivamente sullo sviluppo locale.

Ma se l'obiettivo è l'incentivo alla crescita andrebbero considerati alcuni aspetti importanti nel disegnare l'autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali. I motivi sono almeno due. Il primo è che in tal modo si incentivano i governi regionali e locali non solo ad aumentare

l'efficienza nella produzione di servizi essenziali, ma a preoccuparsi che il complesso dell'azione di governo sia finalizzata allo sviluppo economico ed all'attrazione e crescita di attività economiche. Perché è da questi risultati che verranno per loro maggiori risorse a disposizione grazie al maggior gettito fiscale. Il secondo motivo è che le basi imponibili determinate dalla crescita economica assicurano, diversamente dalla congerie di tasse che gravano su specifici consumi (benzina, tabacchi, ecc.), una maggiore stabilità dinamica del gettito. Nel senso che esse aumentano nel tempo in linea con la crescita economica e non sono soggette a politiche specifiche settoriali, che possono interferire in modo conflittuale con il desiderio di non ridurre il gettito fiscale. Una forte controindicazione rispetto a questa impostazione è che le basi imponibili legate al reddito ed alla generalità dei consumi sono anche quelle più sperequate tra regioni avanzate e più povere, e ciò crea maggiori problemi dal lato dell'azione di perequazione fiscale. Ma si tratta di scegliere qual è il tipo di incentivi che si vuol creare con più forza, e ciò dipende dagli obiettivi, che non possono essere di tipo statico.

Un altro punto centrale del disegno è quello di stabilire i margini di scelta nella quantità e qualità di servizi da erogare. Il principio della omogeneità di trattamento dei cittadini nei livelli essenziali delle prestazioni va coniugato con il riconoscimento che una delle scelte fondamentali nelle politiche di sviluppo è tra consumi attuali, pubblici e privati, ed accumulazione di capitale per maggiori consumi futuri. I governi locali, e quindi i cittadini che li eleggono dovrebbero poter scegliere, in base anche al grado diverso di sviluppo economico di partenza, non solo tra consumi privati e consumi pubblici, ma anche tra consumi e investimenti in infrastrutture. Il che vuol dire poter decidere tra tasse oggi e maggior gettito fiscale ottenibile domani grazie alla maggiore crescita. Lo sviluppo del Mezzogiorno passa anche attraverso queste scelte, come l'Irlanda insegna. Il problema del Mezzogiorno, e più in generale dei territori più poveri, è infatti quello della scarsa capacità di attrarre investimenti e attività economiche. I motivi sono numerosi e complessi, ed alcuni di essi sono di competenza dello Stato, come ad esempio quelli che riguardano la sicurezza e la repressione del crimine organizzato. Ma il federalismo fiscale pone nelle mani degli amministratori di queste Regioni nuove opportunità. Ad esempio, quella di gestire una fiscalità di vantaggio. Ci si può chiedere quali siano i margini per una fiscalità di questo tipo quando nelle Regioni più povere il gettito fiscale è già limitato dalla ridotta base imponibile. Paradossalmente questi margini esistono proprio perché vi è un innegabile gap di efficienza e produttività nel funzionamento della pubblica amministrazione tra le diverse aree del paese. Una concorrenza fiscale non malata può infatti essere concepita solo come risultato finale di una concorrenza territoriale sul piano dell'efficienza e della produttività delle amministrazioni. Ed è proprio dove si è più indietro che vi sono più margini di riduzione degli sprechi e di aumento della produttività e quindi più margine per la riduzione della spesa. E' quello che gli economisti chiamano il fenomeno del catching up: i paesi più arretrati acquisendo tecnologia e innovazione dai paesi più avanzati possono crescere più rapidamente di questi ultimi riducendo il divario. Se il catching up diviene il primo obiettivo delle amministrazioni meno efficienti, le aree più arretrate potranno agire su due componenti importanti di attrazione territoriale, una possibile fiscalità di vantaggio finanziata dai risparmi ottenuti ed una amministrazione efficiente, che a volte conta ancora di più nella competizione territoriale. Si tratta di favole? Non credo.