

Positive novità da non tradire

di Guido Tabellini

Che giudizio dare del disegno di legge delega sul federalismo fiscale approvato dal Consiglio dei ministri di ieri? E cosa è cambiato rispetto alla prima bozza approvata qualche settimana fa? Nel complesso la nuova versione contiene alcune positive novità. Il primo testo si indirizzava verso un sistema di federalismo fortemente cooperativo, in cui il monitoraggio dello Stato centrale aveva un ruolo assai più importante che non il controllo degli elettori locali. Le modifiche ora introdotte lasciano intravedere la possibilità di una maggiore autonomia tributaria di Regioni ed enti locali, e ciò è positivo.

Ma resta da vedere quanto rilevante sarà questa autonomia in pratica. Le scelte importanti sono rimandate al futuro, quando il Governo (senza più la necessità di un'esplicita approvazione del Parlamento) dovrà trasformare questi principi generali in decreti delegati.

Una delle questioni cruciali è il controllo della spesa pubblica. La riorganizzazione dei rapporti finanziari tra livelli di governo deve rinforzare gli incentivi a spendere meglio e tassare meno. Ciò sarà ancora più vero quando, in base ai nuovi provvedimenti, anche la spesa per istruzione sarà devoluta alle Regioni facendo salire la spesa pubblica regionale di circa un altro 4% del Pil.

Cosa prevedeva la prima versione del disegno di legge, per raggiungere questo obiettivo? Le spese in sanità, assistenza e istruzione, che riguardano i diritti essenziali dei cittadini, avrebbero dovuto essere finanziate da compartecipazioni a Iva e Irpef, dall'Irap e da trasferimenti statali. Per controllare la dinamica della spesa, si faceva affidamento a due promesse: a) a regime i trasferimenti statali si baseranno su costi standard definiti con riferimento alle gestioni più efficienti, anziché sulla spesa storica; b) gli enti e gli amministratori che non rispettano gli equilibri di bilancio incorreranno in sanzioni. Le Regioni avrebbero avuto autonomia tributaria, entro limiti definiti, solo per finanziare altre voci di spesa o per spendere in eccesso rispetto ai trasferimenti statali e alle compartecipazioni.

Questa impostazione ha una sua logica, ma punta quasi esclusivamente sul ruolo dell'amministrazione centrale per controllare la dinamica della spesa. Quasi tutta la spesa regionale, infatti, sarebbe finanziata da compartecipazioni e trasferimenti statali su cui le Regioni non hanno alcun controllo. L'autonomia tributaria, di cui si è tanto parlato, riguarderebbe solo una parte molto marginale delle entrate delle Regioni. Vi sarebbe un incentivo a controllare la dinamica della spesa solo se le due promesse dello Stato fossero davvero credibili. Ma lo sono molto poco.

Possiamo già immaginare il gioco di scaricabarile. Ex-ante, i governatori regionali si strapperanno i capelli lamentando che lo Stato non dà risorse sufficienti a erogare i servizi richiesti dai cittadini. E forse non avranno tutti i torti perché lo Stato, che avrà scaricato la responsabilità dei servizi sui governi regionali, cercherà di ridurre i finanziamenti. Ex-post i governatori diranno che, come d'altronde avevano previsto, le risorse non potevano bastare. In questa situazione, riuscirebbe lo Stato a tenere fede alle sue promesse? E'

facile scommettere che non sarebbe così. Il principio che non devono esservi trasferimenti, a piè di lista, e che gli amministratori inadempienti devono essere sanzionati, è già presente nel nostro ordinamento. Eppure è sistematicamente ripudiato. Perché mai dovrebbe diventare più credibile solo perché lo si chiama federalismo fiscale?

La nuova versione, approvata ieri, apre la possibilità di dare alle Regioni una parte della base imponibile Irpef, con autonomia nella fissazione delle aliquote. Se l'Irpef regionale servisse a finanziare una quota significativa di spesa, gli incentivi a rallentare la dinamica della spesa verrebbero anche dalla concorrenza fiscale tra Regioni e dal controllo degli elettori, e non solo dalle decisioni dello Stato. Tuttavia il disegno di legge non dice nulla su quanto rilevante dovrà essere la quota di gettito su cui le Regioni avranno vera autonomia nel fissare le aliquote.

Anche sulla finanza locale la nuova versione del disegno di legge si spinge verso una più pronunciata autonomia tributaria. Sono mantenute in vita le Province, centro di potere per i partiti ma fonti di spreco per i contribuenti. Tuttavia, si prevede che Province e Comuni possano finanziarsi anche con tributi proprie, nel caso dei Comuni, anche con addizionali Irpef. I margini di autonomia sembrano comunque piuttosto esigui, perché i Comuni non hanno la possibilità di finanziarsi in modo rilevante con un'imposta sugli immobili.

Infine, altra novità positiva, sparisce il principio che alle Regioni a statuto speciale (leggi, alla Sicilia) venga attribuita una quota del gettito delle accise sugli oli minerali in proporzione ai volumi raffinati sul territorio (anziché in proporzione ai consumi finali, come sarebbe logico). Ma è ancora possibile che questa idea balzana ricompaia nei decreti di attuazione.

Complessivamente, il disegno di legge è coerente e mette ordine su un aspetto centrale della struttura finanziaria del settore pubblico. Tuttavia, molte scelte cruciali sono rimandate al futuro: dalla definizione dei criteri per i costi standard su cui calibrare i trasferimenti perequativi, al contributo richiesto alle Regioni a statuto speciale, al modo in cui si articolerà un'eventuale fiscalità di vantaggio per le Regioni più povere. Ma la scelta più importante di tutte riguarderà quanto spazio dare alla vera autonomia tributaria. Se al momento di scrivere i decreti di attuazione il Governo opterà per un federalismo cooperativo, dove il controllo della spesa pubblica è affidato esclusivamente al monitoraggio dello Stato, non potremo aspettarci nulla di buono circa l'andamento futuro della pressione fiscale.