

L'anima efficiente del federalismo

di Marino Longoni

Il federalismo ha un'anima. Efficiente. Il progetto di riforma che parte da lontano poggia su alcuni pilastri ben definiti: criterio del costo standard, correlazione tra spesa e imposizione, massimizzazione dell'efficienza amministrativa, sono infatti il frutto di anni di studi, di tentativi non andati in porto, di riflessioni attuate in diverse sedi istituzionali. L'impostazione di base della riforma è in buona parte derivata dai lavori dell'Alta commissione di studio sul federalismo fiscale che, guidata da Giuseppe Vitaletti, ha svolto un imponente lavoro negli anni tra il 2003 e il 2006. Al presidente della commissione ItaliaOggiSette ha chiesto una valutazione dei contenuti del ddl Calderoli.

Domanda. Professor Vitaletti, partiamo da un giudizio complessivo di questa riforma.

Risposta. Il disegno di Legge delega esaminato giovedì scorso dal consiglio di ministri si pone l'obiettivo ambizioso di completare il processo di federalismo fiscale già avviato da dieci-quindecim anni. Con l'intenzione di dargli un'anima, mette insieme una serie di obiettivi, in particolare la ricerca di una maggiore efficienza e responsabilizzazione della macchina amministrativa, elementi questi che negli ultimi anni sembrano essersi piuttosto attenuati. Qui l'obiettivo è quello di fare del federalismo l'occasione per un riordino complessivo della finanza pubblica. Se mi è consentita una battuta è come se il governo volesse moltiplicare su altri fronti l'approccio del ministro Mariastella Gelmini. Il messaggio che si vuole mandare a tutte le amministrazioni, centrali e periferiche è la necessità di fare di più anche se siamo in un periodo in cui le risorse sono scarse.

D. Uno dei cardini di questa riforma sembra essere passaggio dal criterio della spesa storica a quello della spesa standard ai fini della ripartizione delle risorse per il funzionamento della macchina pubblica.

R. E' vero: tra l'altro questo era considerato un cardine già nelle riflessioni dell'Alta commissione. Nel ddl Calderoli, oltre al riferimento generale agli standard di spesa per l'erogazione dei servizi pubblici essenziali si prevede anche la necessità di tarare gli strumenti fiscali in maniera da accoppiare le competenze attribuite all'ente territoriale con il prelievo fiscale: il costo standard del servizio, definito dai parametri delle regioni più virtuose, serve a definire il meccanismo dei trasferimenti necessari alla perequazione, evitando l'attuale sistema delle coperture a più di lista. Il principio della correlazione tra competenze e tributi era presente anche nei lavori dell'Alta commissione. Ma in realtà è piuttosto difficile da attuare. Nell'era della globalizzazione la fiscalità in generale tende a seguire l'economia, richiedendo spesso un accentramento dell'amministrazione, purtroppo.

D. Si può dire che siamo in presenza di una riforma già strutturata oppure siamo ancora a livello di bozza di studio?

R. Almeno alcuni cardini fondamentali sono stati definiti in modo coerente: in particolare il finanziamento integrato dei servizi essenziali, in base al principio del torso standard, e il ricorso parziale alla perequazione per le altre prestazioni. Mi sembrano anche bene definite le imposte a livello regionale; negli altri casi c'è ancora molto lavoro da fare. E' importante però che, almeno negli ultimi giorni, sia maturata la consapevolezza che questo lavoro richiede tempi lunghi. Non si può improvvisare.

D. Uno dei timori che spesso vengono ventilati che il federalismo finirà inevitabilmente per aumentare il livello della pressione fiscale.

R. In astratto poteva essere un rischio di una certa serietà. Ora mi sembra però che il problema sia stato affrontato con decisione: nell'ultima versione del ddl si dice testualmente (articolo 21) che la riforma non deve comportare oneri aggiuntivi per il bilancio dello stato e la finanza pubblica nel suo complesso. Anzi, la riduzione delle spese conseguente al raggiungimento degli obiettivi di efficienza dovrà determinare una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo. Sembra insomma che ci sia consapevolezza e determinazione per andare nella direzione giusta. In effetti la riduzione delle spese pubbliche di gestione o passa per il federalismo fiscale e il meccanismo dei costi standard oppure non si raggiungerà mai. Se questa riforma riuscirà a sconfiggere la sindrome della gelata, troppo spesso praticato nella pubblica amministrazione (per cui, in presenza di una stretta, si fa qualche momentaneo risparmio, magari di facciata, in attesa di ricominciare a spendere), sarà un grande risultato.

D. Il meccanismo dei costi standard non dovrebbe costituire un grosso problema per le regioni virtuose. Ma le altre vedranno di fatto ridursi le risorse finanziarie da dedicare alla copertura dei servizi pubblici essenziali.

R. Nel breve periodo sarà difficile per le regioni meno virtuose adeguarsi ai nuovi criteri. Anche se, potenzialmente, è evidente che tutti hanno la possibilità di avviare una gestione efficiente delle risorse. Comunque il mancato raggiungimento di questi standard imporrà di aumentare le imposte sul territorio. Questa esigenza genererà una pressione enorme sugli amministratori, che dovrebbe essere in grado di innescare un meccanismo virtuoso. Tutto ciò, nel giro di qualche anno dovrebbe essere in grado di portare a qualche risultato. Non sarà facile, ma non è nemmeno irrealistico.

D. Che cosa manca in questa riforma?

R. Mancano due anni di lavoro. Come cornice ottima, come definizione degli obiettivi ottima. Ma una riforma di questo genere non si realizza dalla sera alla mattina: in particolare la definizione degli standard sarebbe dovuto partire molto prima. Ora c'è tutto un lavoro di attuazione che non sarà facile. Il ddl Calderoli altresì vago nella definizione degli strumenti fiscali; ma è pure vero che questi possono essere messi a punto solo quando sono disponibili i dati e sono definiti i contorni precisi dei costi standard. In mancanza di questo è impossibile essere più specifici.

D. Ma questo ddl è realistico o viene dal regno di utopia?

R. Le prime stesure potevano dare luogo a perplessità su alcuni aspetti che però sono stati affinati nelle ultime versioni. Per esempio la definizione dei costi standard: ora è una sola la regione che

fa da benchmark.

Finora sono stati fissati obiettivi ambiziosi e solo alcuni strumenti sono stati individuati. Ma c'è anche il problema di fondo che i sistemi fiscali moderni tendono a spingere l'amministrazione efficiente dei grandi tributi generali verso l'alto. Per cui quasi sempre è più facile puntare all'efficienza fiscale se gli strumenti tributari sono governati dal Centro o addirittura dall'Europa. Anche il passaggio dalla tassazione delle persone alle cose, che segnerebbe un passo in avanti in questa direzione, può essere possibile solo se gestito a livello europeo. Con queste realtà il federalismo si deve confrontare. In altri termini il concetto di federalismo fiscale trova dei limiti nel fatto i sistemi tributari moderni si muovono in un ambiente globalizzato. Né può essere diversamente. Questa difficoltà emerge in una lacuna caratteristica del ddl Calderoli: tra le imposte sulle cose ci sono quelle su tabacchi e giochi, ma queste non compaiono nel progetto di riforma. Forse era difficile conferirgli un ruolo attivo. Le imposte sulle cose devono trovare un ruolo che ancora non c'è.