

LA BOZZA CALDEROLI E IL MEZZOGIORNO

di Franco Osculati
11 settembre 2008

Un Nord ricco e produttivo e un Sud in affanno e supposto sprecone come si tengono insieme in un sistema cosiddetto federalista? C'è dell'altro tra il bastone della spesa standard imposta a Regioni e Enti locali e la carota del periodo transitorio a difesa della spesa storica. Il ruolo del 5° comma e la necessità di un nuovo impegno per il Mezzogiorno.

1. Il progetto di federalismo fiscale approvato dalla Regione Lombardia nel giugno del 2007, riproposto nel programma elettorale del Pdl e presentato formalmente come disegno di legge nel nuovo parlamento (XVI legislatura), è stato da più parti criticato in quanto favorevole ad un decentramento di entrate notevolmente superiore al decentramento delle spese ragionevolmente prospettabile. A tutto vantaggio del Centro-Nord. Forse, a pretese contenute in quel testo come quella di riservare alle Regioni almeno l'80% dell'Iva riscossa in loco, si potrebbe muovere una critica più radicale proprio in base alla filosofia del federalismo. Non si deve infatti dimenticare che esistono beni pubblici locali e nazionali. Tra questi ultimi, compaiono la coesione sociale e un minimo di redistribuzione del reddito: obiettivi che si raggiungono e si finanziano con un sistema tributario progressivo. Dove i redditi personali sono più elevati inevitabilmente i gettiti pro capite sono maggiori. Ma questo non autorizza i territori più fortunati a ritenersi padroni delle entrate tributarie ivi raccolte. La bozza di legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione predisposta dal ministro Calderoli non parte da premesse di questo tipo. E questo qualifica positivamente la proposta.

2. Non mancano tuttavia aspetti meno convincenti. Calderoli separa le spese regionali e locali sensibili ai fini dei "diritti civili e sociali", dei quali l'art. 117 della Costituzione chiede "livelli essenziali" garantiti su tutto il territorio nazionale, e le spese di ogni altro tipo. Per le prime, che si specifica riguardare i settori di sanità, assistenza e scuola, è prevista una ampia al "fabbisogno standard" e per le seconde una perequazione incompleta (alla "capacità fiscale"). Questa impostazione corrisponde alla lettura oggi dominante (tra gli economisti) della Costituzione. Si può però prospettare un'interpretazione diversa, e cioè che la garanzia sui livelli di prestazione del 117 sia una garanzia verso i cittadini, e non una salvaguardia di finanziamento a favore degli Enti territoriali. I "livelli essenziali" sono un diritto che il cittadino può far valere anche nei confronti della Regione e dell'Ente locale meglio dotati e, quindi, non finanziati o perequati dallo Stato. Tale Regione e tale Ente locale non potranno, di fronte alla pretesa del cittadino, accampare di non essere specificamente finanziate dallo Stato. Per gli Enti territoriali perequati, invece, con i "livelli essenziali" si pone un obbligo cui far fronte eventualmente rinunciando ad altre spese.

In questa logica, che certo non esime lo Stato dal finanziare adeguatamente con la devoluzione di tributi e con la perequazione gli Enti territoriali, gli unici indirizzi costituzionali che valgono per il federalismo fiscale sono quelli contenuti nell'art. 119 che non prevede lo strumento dei trasferimenti condizionati e che pone il principio del finanziamento integrale (mediante tributi, partecipazioni e perequazione), e senza distinzioni, delle funzioni attribuite.

I meriti di questo modo di interpretare e applicare la Costituzione sono:

A - maggiore spazio per la sperimentazione e le nuove politiche locali. Se poniamo che sanità e assistenza (trascuriamo la scuola sulla quale apparentemente è ancora aperta la discussione) devono comunque essere finanziate, mentre per le altre funzioni si vedrà, fissiamo implicitamente una graduatoria tra le funzioni locali a danno di quelle meno scontate e di quelle maggiormente connesse con lo sviluppo economico. Invece, con il "nuovo" Titolo V della Costituzione non si è inteso decentrare il welfare state ma un più ampio spettro di responsabilità e opportunità;

B - minori rigidità di bilancio. Nella proposta Calderoli alcuni tributi, tra cui l'Irap, sono chiamati a finanziare sanità e assistenza; altri, tra cui i tributi propri autonomi, le altre competenze. Un aumento dell'imponibile dei tributi della prima categoria determina una riduzione dei trasferimenti perequativi. Avviene lo stesso nel caso degli altri tributi ma in misura inferiore. Inoltre, l'Irap - di cui si è tornati a ventilare la soppressione, come all'inizio della legislatura 2001-2006 - dovrebbe essere giocata per mantenere o instaurare un rapporto dialettico con le imprese e, quindi, dovrebbe essere accostata alle funzioni di sviluppo economico e politica industriale e non a sanità e assistenza;

C - migliore emersione delle responsabilità. L'abbandono della spesa storica, l'introduzione del parametro della spesa standard, la perequazione incompleta sono gli strumenti che al momento più vengono consigliati per ottenere rigore nella finanza regionale e locale. Sono, senza dubbio, molto importanti, ma non saranno decisivi se a fronte di uno sconfinamento dal vincolo di bilancio lo Stato interverrà con una sanatoria ex post. Sfortunatamente il salvataggio e, come si dice oggi, l'azzardo morale non possono essere scongiurati una volta per tutte da una norma di legge, dato che le leggi possono sempre essere modificate in forza di una

scelta politica. Per ridurre le pressioni politiche a favore di sanatorie ex post è meglio procedere con un sistema di finanziamenti specializzati secondo i diversi tipi di spesa o è preferibile imporre un vincolo di bilancio complessivo? Le vicende del Fondo sanitario nazionale inducono a preferire la seconda ipotesi. Comunque sarebbe bene prevedere sanzioni personali (ad incominciare dall'ineleggibilità) degli amministratori in caso di dissesto.

3. Se non riserviamo un posto a parte soltanto alla sanità e all'assistenza, e se consideriamo la spesa regionale e locale tutta alla stessa stregua, dovremo disegnare un sistema di perequazione tendenzialmente più generoso, specialmente verso il Mezzogiorno. E questo sembra essere ritenuto da molti un male. Nel Sud italiano diverse voci di spesa pubblica pro capite sono maggiori di quelle che si registrano al Centro e al Nord. Casi come quello dei rifiuti in Campania e dei dissesti di Catania e Taranto accentuano un'immagine di cattiva gestione e di dissipazione. In alcuni commenti lo scopo precipuo del federalismo fiscale sembra essere la fine dello sperpero meridionale.

In verità, l'applicazione di schemi federalistici in paesi con forti differenze territoriali è difficile. Nel caso nostro, ai divari di reddito e di occupazione si sommano i deficit di capacità e volontà nella gestione della cosa pubblica. Senza dire del peso della malavita organizzata. Tuttavia, bisogna guardarsi dall'accentuare e generalizzare, anche perché non tutti i dati sono disperanti. Per esempio, dall'ultimo Osservatorio Finanziario Regionale (Cnr) ricaviamo informazioni non del tutto allineate alla consueta polemica anti-meridionale (tab. 1).

Specificamente, nella misura in cui le registrazioni di bilancio sono corrette, si nota come i costi, più o meno improduttivi, di organizzazione e mantenimento della macchina amministrativa siano ben più elevati nelle Regioni a statuto speciale, comprese quelle settentrionali, che nelle Regioni a statuto ordinario, comprese le meridionali. Dunque, il divario Nord/Sud esiste ma va misurato attentamente, operando le dovute distinzioni.

4. Per comporre federalismo fiscale e Mezzogiorno, la strategia contenuta nella bozza Calderoli e nei prevedibili indirizzi politici al contorno punta su tre elementi:

1 - fabbisogno o spesa standard. Il principio è indiscutibile: dalla spesa come si è andata storicamente determinando bisogna astrarre la parte connessa con inefficienze, clientelismo, malaffare e simili, e finanziare solo il residuo. Come in altri campi il difficile è nei particolari. Valgano due esempi. Primo. Risulta che la povertà sia una determinante del fabbisogno di cure mediche. Secondo. Sembra una scoperta recente, ma è noto da tempo che il successo scolastico dei ragazzi dipende anche dal reddito e dal titolo di studio dei parenti. Entreranno questi dati nelle regressioni sui livelli essenziali?

2 - periodo transitorio. E' ovvio che ci vuole. La bozza Calderoli lo prevede di 3 anni, ma per le spese diverse da quelle cui art. 117, comma 2, lettera m (salva possibilità di interventi specifici da parte del governo centrale). Per il finanziamento degli enti locali, si indica invece "un periodo di tempo sostenibile". E' comunque importante che il periodo transitorio sia breve, senza sconti octroyé. Deve essere breve per varie buone ragioni, tra le quali varrebbe la pena di inserire la storia della finanza regionale e locale degli ultimi decenni che è zeppa di tentativi di razionalizzazione dei trasferimenti, con transizione prevista in 10 - 15 anni, non andati a buon fine. Con il tempo la tensione riformatrice cala. Prevedibilmente, anche in questo caso le pressioni politiche, del tipo "indorare la pillola", favoriranno l'allungamento dei tempi, ma per decidere di quanto sarebbe utile tenere nel dovuto conto anche dell'aspetto di cui al punto seguente;

3 - trasferimenti di cui all'art. 119, comma 5. Oltre ai trasferimenti perequativi di cui al comma 3, la Costituzione prevede, al comma 5, che lo Stato possa destinare "risorse aggiuntive" per "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona". Insomma, le motivazioni per interventi i più disparati sono a portata di mano. L'importante è che emerga il collegamento tra riforma federale e politica per il Sud, evitando che al momento si faccia la faccia feroce su standard di spesa e perequazione parziale e poi, dato che nessuna coalizione politica governa senza i voti meridionali, si largheggi in risorse aggiuntive. In altri termini si dovrebbe proporre e ottenere contestualmente un razionale federalismo fiscale e un altrettanto efficace nuovo impegno per il Mezzogiorno.

La bozza Calderoli indica un solo strumento: la fiscalità di vantaggio(o di sviluppo). Può essere una prospettiva (ammesso che non sollevi obiezioni in sede europea), ma lontana e incerta. Incerta anche perché la Bozza lascia aperta la possibilità che il decentramento fiscale sia tale non da consentire l'autosufficienza non della Regione meglio dotata (la Lombardia) ma della terza o addirittura della sesta. Se così fosse le prime due o le prime cinque, tutte Regioni del Centro-Nord, potrebbero ridurre le aliquote locali, mentre le Regioni meridionali dovrebbero aumentarle. Bisogna evitare che le convenienze imprenditoriali, riguardo al Mezzogiorno, si trovino a fare i conti, da un lato, con il calo delle aliquote erariali (se è a queste che si vuole riferire la fiscalità di vantaggio) e, dall'altro, con un inasprimento assoluto e comparativo della fiscalità locale.

Tab. 1. Percentuale delle spese correnti di funzionamento sul totale (spese correnti e conto capitale).

Competenza. 2006. Totale Regioni a statuto speciale 13,7 Di cui:

Valle d'Aosta 29,7

Bolzano 25,5

Trento 20,4

Friuli - Venezia Giulia 7,4

Sicilia 11,7

Sardegna 9,3 Totale Regioni a statuto ordinario 4,6 Regioni statuto ordinario Nord 3,8 Regioni statuto ordinario Centro 5,4

Regioni statuto ordinario Sud 5,2 Totale Italia 6,9

Fonte: ISSIRFA, Osservatorio Finanziario Regionale. La finanza regionale 2006, Angeli, 2007, p. 51.