

Federalismo lombardo. Punti problematici.

di Franco Osculati – *Nota scritta per il gruppo di lavoro (Riunione del 10 giugno 2008)*

Le Regioni ricche si tengono comunque una parte dei gettiti. No perché:

- si confonde la redistribuzione tra persone – art. 53 Costituzione – con quella tra territori;
- non vale osservare che nei paesi federali (il nostro anche dopo il nuovo Titolo V è un paese federale?) il potere di levare imposte spetta originariamente ai territori (agli Stati federati). Infatti negli Stati federali la Costituzione, vedi quella degli Stati Uniti per esempio, “sposta” esplicitamente e necessariamente tale potere allo Stato (centrale). E’ essenziale nel processo federale attribuire (una parte dei) poteri fiscali allo Stato federale;
- inconsistenza quantitativa. Dai dati di cassa sul bilancio dello Stato 2007 le voci di spesa corrente assolutamente non decentrabili e molto difficilmente contenibili, dalla spesa per interessi del prestito nazionale ai trasferimenti all’Inps, dal finanziamento alle Università agli oneri connessi con impegni internazionali, e escludendo i trasferimenti a Regioni e Enti locali e addirittura tutti gli stipendi statali, risultano pari a circa 204 miliardi. Su un totale di 418 miliardi di entrate tributarie erariali, il modello lombardo prevede il decentramento di 231 miliardi: rimarrebbero 187 miliardi, di per sé insufficienti ad un funzionamento minimo dello Stato (sempre escludendo ogni intervento perequativo della finanza regionale e locale e trascurando la spesa per il personale). Cfr. Box 1;
- spinta alla spesa pubblica complessiva. Se ai 231 miliardi di cui sopra, aggiungiamo l’Irap privata (alla quale la proposta lombarda non accenna) che nel 2007 ha offerto un gettito attorno ai 38 miliardi e l’imposta sui redditi patrimoniali immobiliari (che nella proposta lombarda sostituisce l’Ici) dalla quale nel 2007 è derivato un gettito vicino ai 12 miliardi, assommiamo un gettito fiscale locale attorno ai 280 miliardi, cioè circa il 42% del prelievo fiscale (imposte, tasse e contributi) dell’intera Pa, laddove la spesa (corrente al lordo degli interessi e in conto capitale) attribuibile alle amministrazioni locali è valutabile al 31-32% della spesa pubblica complessiva.

Perequazione alla capacità fiscale non completa. No perché:

A. - tenore letterale della norma, secondo una lettura congiunta dei commi 3 e 4 del 119¹, e non secondo una lettura disgiunta dei medesimi²;

B. - rimane comunque il divario tra ricchi e poveri nello sforzo fiscale incrementale (rispetto all'aliquota standard dei tributi propri derivati e all'istituzione di tributi propri autonomi). A sostegno di una perequazione sulla capacità fiscale incompleta ("in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante", art. 9, comma 6 lett. b) la relazione al dl As 3100 indicava "la possibilità di differenziazioni tra territori nei livelli dell'intervento pubblico";

C. - non esiste diretta attinenza tra perequazione parziale e obiettivi quali sviluppo e rigore finanziario. "... l'esigenza solidaristica propria della perequazione va coniugata con criteri di efficienza; a questo fine si prevede che le differenze di capacità fiscale tra i diversi territori siano ridotte tramite la perequazione, ma non annullate, così da stimolare i territori più svantaggiati a sviluppare le proprie economie e le proprie basi imponibili" (AS 1676).

C.1.1. - Per quanto riguarda lo sviluppo locale, in Italia risulta particolarmente carente, tra le condizioni della crescita, la produttività totale dei fattori, che è concetto molto ampio e statisticamente sfuggente ma che comprende senz'altro l'efficienza della pubblica amministrazione. L'efficienza allocativa (statica) e quindi l'efficienza della pubblica amministrazione favoriscono lo sviluppo ma sono insufficienti ad innescarlo. Comunque, la letteratura sul federalismo fiscale affida l'uso efficiente delle risorse da parte delle autorità locali all'autonomia di entrata che, nel contesto costituzionale, si articola:

a - nella facoltà d'aliquota, relativamente ai tributi propri derivati;

¹ "Secondo la Costituzione il gettito dei tributi propri e delle partecipazioni, assieme ai trasferimenti forniti dal fondo perequativo, devono consentire a Regioni ed a Enti locali "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (art. 119, comma 4). Siccome, poi, destinatari delle risorse del fondo perequativo sono soltanto gli enti con minore capacità fiscale (art. 119, comma 3), la fiscalità di Regioni e Enti locali va costruita in modo che, per gli enti con maggiore capacità fiscale, essa sia in grado di fornire risorse corrispondenti al costo delle funzioni. ... In altri termini, la perequazione ... si atteggia a semplice mezzo per conseguire il fine, effettivamente voluto dal costituente, di assicurare che ogni ente territoriale sia in grado di esercitare le funzioni conferitegli. Per questo non sarebbe esatto parlare né di perequazione totale ma neppure di perequazione parziale, perché essa opera sì integralmente, ma soltanto fino al conseguimento del risultato di integrare le altre risorse in modo da assicurare il finanziamento del costo delle funzioni ... è completamente difforme dal disegno costituzionale immaginare una perequazione che assuma come termine di riferimento il finanziamento delle sole spese necessarie alla fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni; così come è integralmente contrario a tale disegno immaginare che lo strumento del fondo perequativo debba farsi carico anche di incentivare la lotta all'evasione fiscale" (Brancasi, 2008, nota del 22 maggio us.).

² Sostenitore di una lettura diversa, che definirei "separata" - se non altro in relazione alle conseguenze che se ne vogliono ricavare - dei commi del 119 è Massimo Bordignon. Paventando che il finanziamento "integrale delle funzioni", richiesto dal comma 4 ma non preannunciato dal 3 (dedicato in verità alla definizione del tipo di perequazione), possa condurre alla "totale eliminazione dell'autonomia degli enti territoriali", Bordignon propone un finanziamento basato sul fabbisogno per le funzioni di cui al 117 comma 2 lettera m e sulla capacità fiscale per le altre (Bordignon., 2008, *Due commi per il federalismo*, in www.lavoce.info del 6 maggio. Gli esempi proposti in Box 2 si riferiscono all'interpretazione di cui alla nota precedente.

b - in una parziale autonoma definizione di basi imponibili e agevolazioni, relativamente ai tributi propri derivati;

c - nelle compartecipazioni da riferire “al territorio” in modo da rendere partecipi gli enti territoriali della dinamica di grandezze macroeconomiche quali il reddito e i consumi (imponibili di tributi compartecipati), ma anche da attribuire ai medesimi un certo rischio sull’andamento congiunturale di tali grandezze;

C.1.2. - la finalizzazione allo sviluppo della parzialità della perequazione di cui al comma 3 dell’art. 119 appare debole, se non velleitaria, dato che al comma 5 si prevede che lo Stato “per promuovere lo sviluppo economico” possa destinare “risorse aggiuntive” ed effettuare “interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

C.2. – Per quanto riguarda l’incentivo a sviluppare “le basi imponibili locali”, se con questa espressione si vuole indicare l’esigenza di un maggiore rigore finanziario e, in particolare, di una più attenta gestione degli accertamenti, gli strumenti di autonomia d’entrata indicati al pt. C.1.1. devono essere applicati con la necessaria cautela in ordine alla: Ma in questa direzione esistono o possono applicarsi altri e probabilmente più efficaci strumenti:

- a) definizione dei fabbisogni, sia del fabbisogno standard, sia del fabbisogno oggettivo (solo occasionalmente coincidente con la spesa storica) di ogni giurisdizione: cfr. Box 2 (voci *Fs* e *Fi*);
- b) definizione della capacità fiscale, sia della capacità standard (livello dell’aliquota), sia della capacità oggettiva di ogni giurisdizione: cfr. Box 2 (voci *Ts* e *Ti*).

C.3. – Infine, sempre nella direzione di maggior efficienza e rigore non può essere trascurata l’importanza di strumenti quali:

- vincoli quantitativi e qualitativi (no ai derivati) al debito pubblico locale;
- normativa severa su debiti fuori bilancio e “fallimenti”;
- credibilità dello Stato nell’escludere il salvataggio *ex post* delle autorità locali che sfiorano i limiti di spesa e di debito;
- liberalizzazioni e ri – regolamentazione dei servizi pubblici locali.

Perequazione verticale o orizzontale? La prima, perché:

- tenore letterale della norma;
- maggiore aderenza alle necessità di coesione nazionale;
- la perequazione orizzontale è indicata come più trasparente, ma si tratta di un’affermazione non dimostrata e che comunque si collega al primo punto trattato e

cioè che i territori (le Regioni) avrebbero una titolarità prioritaria anche sui gettiti delle imposte erariali raccolte localmente;

- forse la perequazione orizzontale presuppone procedure decisionali più complesse (che in un sistema politico molto ideologico non conducono necessariamente a esiti diversi da quelli delle procedure della perequazione verticale);
- le procedure che assistono la perequazione orizzontale previste dal Dl. 1676 appaiono discretamente ruvide. Viene infatti ipotizzata la costituzione di una Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative (“composta in egual numero da tecnici e rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali”, art. 4, lett.e) all’interno della quale opererebbe una “unità tecnica di monitoraggio e controllo sul fondo perequativo, composta da tecnici e rappresentanti di quelle Regioni che alimentano il fondo. L’unità tecnica è deputata alla verifica del corretto utilizzo del fondo stesso secondo criteri di efficacia, efficienza e trasparenza, applicando eventuali riduzioni di trasferimenti correlati a sprechi ed inefficienze” (art. 3, lett.o);
- nelle “Statuto d’autonomia della Lombardia”, approvato il 13 marzo 2008, compare la seguente previsione: “La Regione concorre al fondo perequativo nazionale per la realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale nel rispetto della Costituzione e secondo i principi fondamentali della legge statale” (art. 55, comma 3). Può una Regione in quanto tale “nel rispetto della Costituzione” contribuire ad un fondo che la Costituzione individua come statale? Nello statuto delle Regioni sotto media o meno ricche della Lombardia deve essere inserita una norma uguale e contraria (non “concorre” ma “attinge”)?

Doppio binario nella perequazione ai Comuni. No perché:

- nella tradizione italiana il decentramento – o meglio l’autonomia, come da art. 5 costituzione - è vissuto come comunale. Normalmente il cittadino “capisce” da un lato il Comune dall’altro lo Stato. Molto meno Regioni e Province;
- i servizi comunali sono di prossimità, qualcosa di pronto intervento e di primo impatto. Molti servizi comunali (acqua, rifiuti, trasporti e viabilità, infanzia e non autosufficienza) non sono concettualmente e praticamente lontani da quei servizi riguardanti i diritti civili e sociali per il quali si richiama la garanzia del finanziamento statale;

- un argomento minore: esiste un interesse generale a favorire l'accorpamento e la fusione dei Comuni di piccola taglia. Oggi, alcune Regioni offrono incentivi alla formazione di Unioni. Domani, può attenuarsi l'interesse?

Finanziamenti a premio della lotta all'evasione e secondo gabbie salariali. Alquanto dubbio:

- evasione su tributi erariali e su tributi locali: c'è differenza. Anzitutto si deve presumere che riguardo ai tributi regionali e locali gli enti territoriali siano dotati dei mezzi per la loro gestione, compreso l'accertamento. Riguardo ai tributi erariali è più difficile pensare che localmente si disponga degli strumenti adatti e che si abbia un interesse diretto ad utilizzarli (storicamente la lotta all'evasione di tributi erariali affidata ad autorità locali non ha prodotto frutti). Inoltre, non si può trascurare completamente la questione posta dalla presenza di contribuenti onesti nelle aree a maggiore evasione, contribuenti e utenti locali che si troverebbero incolpevolmente danneggiati. Infine, comunque, la considerazione di un livello normale o tollerabile di evasione sui tributi e le compartecipazioni locali può/deve entrare nella valutazione della capacità fiscale di ogni giurisdizione valida ai fini della perequazione (la variabile T_i di Box 2);
- un maestro che lavora a Scampia (camorra) deve godere di uno stipendio inferiore ad un maestro di Pavia, dato che i carciofi costano di meno a Napoli che in Lombardia? Reggio Calabria, peraltro, risulta la città più cara per i generi di abbigliamento. Più in generale, la dinamica dei prezzi degli ultimi anni risulta essere stata peggiore nel Sud³, cfr. Tab. 1.

Ripartizioni geografiche	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 1° trimestre
Nord-ovest	2.2	2.5	2.1	2.0	2.1	1.8	2.9
Nord-est	2.6	2.4	2.0	1.7	2.1	1.7	2.9
Centro	2.4	2.6	2.1	1.8	2.1	1.8	2.9
Sud	2.7	3.4	2.7	2.2	2.2	2.1	3.5

³ La dinamica inflazionistica maggiormente accentuata nel Mezzogiorno dovrebbe derivare soprattutto dalla struttura distributiva. Anche nelle regioni meridionali negli ultimi anni si sono diffuse le forme moderne di distribuzione. Tuttavia queste non hanno ancora raggiunto le caratteristiche prevalenti nelle aree settentrionali. In particolare, la tipologia "supermercati" lascia registrare nel Sud un'estensione di 9 metri quadrati ogni 100 abitanti, a fronte di un valore medio italiano di 13 e a valori di 14 e 18 rispettivamente nel Nord-ovest e nel Nord-est. Inoltre, su un totale nazionale di 763 mila "punti di vendita del piccolo dettaglio", 325 mila (42%) risultano collocati nel Sud (35% della popolazione). Nell'ambito dei piccoli negozi di alimentari la quota del Sud sale al 48%. Cfr. Confcommercio, 2008, Rapporto sulle Economie Territoriali, Roma, pp. 60 – 82.

Isole	2.5	2.7	2.5	2.3	2.2	2.4	3.7
Italia	2.5	2.7	2.2	1.9	2.1	1.8	3.1

Fonte: Istat, 2008, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2007*, Roma, p. 39.

Box 1.

Bilancio dello Stato: analisi economica dei pagamenti e degli incassi tributari. Parte corrente. 2007. Miliardi di euro.

Pagamenti totali: 424.8

Di cui:

1	- interessi	68.7
2	- finanziamento enti prev. e ass. soc.	77.2
3	- finanziamento bilancio U.E	14.4
4	- trasferimenti all'estero	2.5
5.	- trasferimenti famiglie e ist. soc. private	6.2
6.	- trasferimenti imprese	1.6
7.	- trasferimenti a soc. servizi pubblici	4.0
8.	- trasferimenti università	7.9
9.	- trasferimenti amm. centrali	10.3
10.	- consumi intermedi	11.6

Totale parziale (1 – 10) 204.4

11.	- Irap	4.6
12.	- redditi da lavoro dipendente	82.5
13.	- trasferimenti amm. locali	94.5

Totale parziale (11 – 13) 181.6

14.	- poste correttive delle entrate	39.3
15.	- ammortamenti e altro	0.5

Totale parziale (14 – 15) 39.8

Incassi tributari totali: 417.8

Di cui:

16.	- Irpef X 0.598 (*)	92.0
17.	- Iva X 0.80	97.0
18.	- Accisa oli minerali	20.3
19.	- Tabacchi	10.0
20.	- Giochi e lotterie	11.8
<u>Totale parziale (16 – 20)</u>		<u>231.1</u>
21.	- Irpef X 0.402	61.8
22.	- Iva X 0.20	24.2

23. - Altro	100.7
<u>Totale parziale (21 – 23)</u>	<u>186.7</u>

(*) Secondo le ultime analisi disponibili delle dichiarazioni dei redditi, relative all'anno di imposta 2005, il reddito complessivo sensibile, prima delle deduzioni, a fini Irpef è di 701.6 miliardi di euro, per un'imposta netta pari a 125.4 miliardi, pari al 17.8% del dichiarato. Il reddito imponibile scende a 499.7 miliardi e quindi l'aliquota media sale al 25.1%. Di questa aliquota si è tenuto conto $((15 \times 100)/25.1)$ attribuendo il 59.8% del gettito Irpef alla finanza regionale e il resto (40.2%) allo Stato.

Box 2

Il meccanismo di finanziamento previsto dall'art. 119, con particolare riguardo ai commi 3 e 4, può essere riassunto nel modo seguente (valori pro capite):

$$Gi = Ti + Tri \quad (1)$$

dove:

Gi = spesa pubblica effettiva e possibile nella giurisdizione i ;

Ti = entrate tributarie (da tributi propri, derivati e autonomi, e da compartecipazioni) della giurisdizione i ;

Tri = trasferimenti perequativi alla giurisdizione i .

La logica complessiva è che un ente/governo locale con fabbisogni “normali”, o standard, e con gettito locale “normale”, o standard, non ha bisogno di trasferimento perequativo:

$$Tri = (Fi - Fs) - (Ti - Ts) \quad (2)$$

Fs = fabbisogno standard;

Ts = gettito standard.

Dunque, se $Fi = Fs$ e $Ti = Ts$, dalla (2) $Tri = 0$ e quindi $Gi = Ti$.

Invece, il trasferimento assumerà valori positivi quando Fi e Ti o entrambi si discostano dai valori standard (con $Fi \geq Fs$ e $Ti \leq Ts$).

Ponendo $Fs = Ts = 100$ si possono formulare i seguenti esempi:

1 - $Fi = 150$ $Ti = 100$

$$Tri = (150 - 100) - (100 - 100) = 50$$

$$Gi = Ti + Tri = 100 + 50 = 150.$$

In questo caso si può dire che sono stati perequati i fabbisogni.

2 - $Fi = 100$ $Ti = 50$

$$Tri = (100 - 100) - (50 - 100) = 50$$

$$Gi = 50 + 50 = 100.$$

In questo caso è stata perequata la capacità fiscale.

2 bis - Perequazione della capacità fiscale secondo α .

$$Fi = 100 \quad Ti = 50 \quad \alpha = 0.5$$

$$Tri = (100 - 100) - 0.5 (50 - 100) = 25$$

$$Gi = 50 + 25 = 75$$

In questo caso è stata perequata ma parzialmente la capacità fiscale.

3 - $Fi = 150$ $Ti = 50$

$$Tri = (150 - 100) - (50 - 100) = 100$$

$$Gi = 50 + 100 = 150$$

In questo caso la perequazione riguarda sia il fabbisogno, sia la capacità fiscale.

E' chiaro che le quattro variabili, Fs , Fi , Ts e Ti , presentano problemi tecnici e politici di quantificazione.

Anzitutto, se Ts corrisponde al dato della giurisdizione più favorita, *ceteris paribus* la perequazione è più generosa di quella che si calcolerebbe fissando un parametro inferiore. Riprendendo l'esempio 1 e ponendo $Ts = 80$:

4 - $Fi = 150$ $Ti = 100$

$$Tri = (150 - 100) - (100 - 80) = 30$$

$$Gi = Ti + Tri = 100 + 30 = 130$$

In Ti non possiamo inserire il dato di gettito fiscale come fornito dalla giurisdizione i : esso va standardizzato ovvero va reso omogeneo con quello delle altre giurisdizioni. Sostanzialmente, alla base imponibile locale depurata da comportamenti locali strategici o da negligenze nell'accertamento va applicata l'aliquota standard.

Parallelamente, se Fs corrispondesse allo standard garantito nella giurisdizione con i servizi più efficaci e più efficienti anche Fi dovrebbe essere calcolato secondo i medesimi parametri. Per esempio, se nella "migliore" giurisdizione opera y maestre/ora per ogni t di bambini, lo stesso rapporto dovrebbe valere nel conteggiare Fi . Da ciò dovrebbe derivare una certa improbabilità di $Fi < Fs$.

Più probabile il caso $Ti > Ts$, da cui un esempio del tipo:

5 - $Fi = 100$ $Ti = 120$

$$Tri = (100 - 100) - (120 - 100) = 0$$

$$100 < Gi < 120$$

Infatti, l'autorità locale potrà: a) allineare la propria offerta di servizi allo standard nazionale (=100) riducendo la pressione fiscale locale (da 120 a 100), applicando un'aliquota inferiore all'aliquota standard; b) mantenere l'aliquota standard e offrire servizi del 20% superiori allo standard nazionale; c) realizzare una soluzione intermedia.
