

Devolution e conti pubblici

di *Ferdinando Targetti*

apparso su *L'Unità* del 21 giugno 2006 con il titolo "Il sì sbanca lo stato"

Molte sono le ragioni di ordine costituzionale per votare no al prossimo referendum sulla modifica della Costituzione (vedasi il «Manifesto per il No» primo firmatario Leopoldo Elia, *L'Unità* 17.06.06). Io vorrei concentrare l'attenzione solo su alcuni aspetti economici della «devolution» e più in generale del federalismo. Primo: efficienza nell'attribuzione di competenze.

La teoria economica del federalismo (Musgrave) afferma: a. che devono essere gestite a livello centralizzato le politiche di stabilizzazione e di redistribuzione del reddito (e quindi le politiche di welfare); b. che a livello decentrato vanno attribuite le funzioni allocative; c. che queste stesse funzioni restano a livello accentrato nel caso in cui siano presenti delle esternalità. A motivo di quest'ultimo punto discende la prima considerazione circa il caso italiano e cioè che la riforma del Titolo V attuata dal centrosinistra (art 117) va corretta perché vanno riportate alla sfera di esclusività dello Stato le funzioni seguenti: le politiche relative alle reti di trasporto e navigazione; la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; l'ordinamento delle comunicazioni; le normative sugli ordini professionali; gli incentivi alla produzione (Ricerca e Sviluppo) e alla internazionalizzazione delle imprese. Tutto questo è presente nel Programma di governo dell'Unione. Seconda considerazione: si diceva che è opportuno che le politiche di welfare restino a livello centrale. Le tre principali politiche di welfare riguardano, come è noto, pensioni, educazione e sanità. In tema di sanità in Italia si è già decentrato molto (forse troppo) e la «devolution» presente nella proposta di riforma costituzionale del centrodestra accentua le competenze esclusive a livello regionale di questa materia e inoltre aggiunge tra le materie di competenza esclusiva anche l'istruzione. Dalle analisi dell'Ocse (*Learning from Tomorrow's World: First results from Pisa 2003, Parigi 2004*) e di Foresti-Pennisi (*Fare i conti con la scuola*, in www.lavoce.info, 2005) si rileva che la percentuale di studenti 15enni con capacità matematiche tali da risolvere problemi complessi è del 50% in Finlandia e Giappone, del 33% nella media Ocse, del 20% in Italia, valore che, a sua volta, è una media di più del 30% al Nord e di meno del 10% al Sud. Il problema dell'Italia è quindi quello di aumentare l'efficacia dell'insegnamento secondario e di ridurre le differenze territoriali. Non conosco studi che inducano a pensare che si possano fare passi avanti in questa direzione attribuendo l'ordinamento scolastico come esclusiva competenza regionale.

Secondo: costi del processo decisionale. Il processo decisionale democratico, sulla cui preferibilità nessuno nutre alcun dubbio, è tuttavia più lungo di quello non-democratico (si pensi alla rapidità con cui in Cina si decide di allagare una vallata per farvi una diga e di allontanare senza compensazione i residenti). Tuttavia se in un sistema democratico si eccede in lentezza e in complessità delle strutture decisionali intermedie i costi possono diventare intollerabili. In Italia abbiamo due situazioni anomale. Una riguarda i numerosi livelli decisionali: Unione europea, Stato nazionale, Regione, Provincia, Città metropolitana, Comune (e a volte comunità montana). Opportuno sarebbe lo sfoltimento e l'aggregazione e non la moltiplicazione di questi livelli, ma di questo si parla troppo poco. La seconda peculiarità negativa riguarda il bicameralismo perfetto che comporta alti costi e tempi lunghi nel varo delle leggi. Il Programma dell'Unione prevede il

superamento dell'attuale bicameralismo con l'attribuzione di competenze differenziate ad un Senato rappresentativo delle Regioni e delle autonomie locali, ma la Camera può sempre legiferare anche nelle materie di competenza regionale per garantire l'unità giuridica ed economica del Paese. La riforma del centrodestra invece, attribuendo competenze esclusive alle regioni, determinerà costanti ricorsi alla Corte Costituzionale che bloccheranno e rallenteranno ulteriormente il processo decisionale. E' vero che nel testo di riforma del centrodestra viene concesso al Governo la possibilità, attraverso una specifica procedura, di rimuovere una legge regionale che pregiudichi un «interesse nazionale della Repubblica», ma siccome questo interesse non è (né può essere una volta per tutte) specificato l'inserimento di questo principio sarà solo destinato ad alimentare ulteriormente la conflittualità tra stato e regioni.

Terzo: responsabilità di spesa e federalismo fiscale. Il sistema a multilivello di cui si diceva deve comportare una stretta corrispondenza tra spese che sono nella potestà degli enti territoriali e risorse (date dal prelievo fiscale) con le quali finanziare quelle spese. Per lungo tempo gli enti locali italiani hanno avuto un vincolo di bilancio assai morbido perché avevano ampia autonomia di spesa, ma non dovevano andare a imporre le tasse ai loro cittadini, perché ricevevano le risorse finanziarie dallo Stato (la cosiddetta finanza derivata). Il cosiddetto federalismo fiscale tende ad ovviare a questa asimmetria, che è una delle ragioni dei problemi della finanza pubblica del nostro paese. Oggi siamo a metà del guado: esistono tributi statali destinati alle regioni (ad esempio l'Irap), compartecipazioni (all'Iva), addizionali regionali (all'Ire e all'Irap), tributi propri (l'Ici dei Comuni) eccetera, ma una grossa parte delle risorse degli enti territoriali è ancora rappresentata da trasferimenti erariali. Dal lato della spesa c'è un impegno al rispetto di un Patto di stabilità interno, e sono previste delle sanzioni (come quelle scattate in questi giorni sulla base di norme dell'ultima Finanziaria) in termini di maggiorazione delle aliquote Irap e Ire che gravano su imprese e cittadini di quelle regioni che non stanno rispettando i piani di rientro del debito sanitario. Il percorso sarà portato a compimento quando sarà data attuazione all'articolo 119 della Costituzione sul federalismo fiscale, che prevede la completa corrispondenza tra spese e risorse. Questo processo è tuttavia complesso e delicato. Un'attuazione immediata e radicale può sconvolgere la finanza pubblica a detta della stessa «Alta commissione di studio sul federalismo fiscale» presieduta dal prof. Vitaletti.

Quarto: costi della trasformazione federale e della «devolution». E' stato fatto uno studio (Isae, L'attuazione del Federalismo, marzo 2006) che ha quantificato l'ammontare di risorse finanziarie che dovrebbero essere trasferite dallo Stato alla Pubblica Amministrazione locale in ottemperanza all'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione. La spesa decentrata aggiuntiva per servizi e prestazioni finali, come previsto dall'attuazione dell' articolo 117, ammonterebbe a 70 miliardi di euro, di questi ben 44, cioè i due terzi, per le competenze in tema di istruzione. Se il complesso delle spese (le nuove spese di cui si diceva sopra e le la quota delle vecchie spese già finanziate con trasferimenti erariali) fosse coperto da risorse proprie (tributi locali o compartecipazioni al gettito di tributi erariali) da assicurare alle Pubbliche Amministrazioni locali, come previsto dall'articolo 119, l'aumento lordo delle risorse autonome ammonterebbe a 169 miliardi di euro. In sintesi, nell'ipotesi di costanza sia di spesa pubblica, sia di pressione fiscale complessiva, l'attuazione dell'articolo 117 determinerebbe un aumento della massa complessiva amministrata dalla Pubblica Amministrazione locale dal 15 al 21% del Pil, mentre l'attuazione dell'articolo 119 determinerebbe un aumento della pressione fiscale locale dal 6,7 al 17,7% del Pil, una quota assai superiore a quella media dell' UE e superiore anche a quella di stati federali come la Germania (12,2%). E' mio parere che su questo terreno la riforma del centrosinistra del titolo V abbia fatto il passo più lungo della gamba. E ora, invece di fare dei passi indietro, la «devolution» del centrodestra vuole fare un passo ancora più lungo: il

capitombolo sarebbe probabilmente inevitabile. Ad esempio allo stato attuale delle cose è dubbio che l'attuazione dell'articolo 117 comporti la devoluzione dell'istruzione alle regioni, mentre il dubbio non si pone nel caso del nuovo testo approvato nel 2005. Si noti poi che le cifre sopra riportate si riferiscono all'ipotesi di costanza della spesa complessiva. E facile immaginare che questa costanza non avrà luogo e tanto maggiore saranno i trasferimenti locali e tanto maggiore sarà la parte della spesa che verrà compiuta sia a livello centrale, sia a livello locale. Il compito del Ministro Padoa-Schioppa di ridurre la spesa pubblica diventerebbe titanico.

Quinto: tensioni perequative. Nel disegnare un sistema di finanziamento ottimale per i governi subnazionali ci si trova di fronte a due obiettivi contrapposti. Da un lato bisogna responsabilizzare gli enti territoriali nella gestione finanziaria delle loro ampie competenze di spesa, riconoscendo la possibilità di differenziare il prelievo tra i diversi territori: il federalismo fiscale non può che prevedere entrate procapite diverse a secondo dei diversi livelli di reddito procapite regionale. D'altro lato tuttavia si vuole garantire al sistema della finanza decentrata un adeguato grado di solidarietà, che significa garantire il soddisfacimento di bisogni standard che non siano di livello minimo anche alle regioni più povere. Come ha recentemente scritto Alberto Zanardi «il passaggio per pervenire ad una soluzione in qualche modo soddisfacente è oltremodo stretto» (*Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, il Mulino, 2006). Questo passaggio è tanto più stretto quanto più il dualismo è ampio e quanto più la quota di spesa decentrata (e quindi il grado di federalismo fiscale) è rilevante. Siccome il grado di dualismo italiano è tra i maggiori dell'Unione, non dovremmo rincorrere chimere di accelerazioni autonomiste e procedere con un sano principio di sperimentazione, che preveda anche dei passi indietro considerando che, per citare (dal libro di Zanardi) Wallace Oates, uno dei massimi studiosi del federalismo fiscale, in Italia «il movimento verso la decentralizzazione si è spinto talmente in là da prevedere una vera e propria proposta di separazione della nazione in due stati indipendenti». Non credo che gli italiani, né settentrionali, né meridionali, vogliano questo.