

Federalismo, la strada è giusta

di Franco Bassanini e Giorgio Macciotta

Del dibattito sul federalismo fiscale non sempre sono chiari i termini. Non stupisce, data l'elevata complessità "tecnica" della questione.

È una riforma necessaria e urgente. Piaccia o non piaccia, il nostro sistema ha compiuto ormai troppi passi in direzione di un assetto "federale" o "quasi federale", per poterne fare a meno. Una volta ridistribuiti sul territorio compiti e funzioni (la responsabilità di interventi, prestazioni e servizi) secondo il principio di sussidiarietà (come hanno fatto quasi tutti i grandi paesi dell'Occidente), non si può prescindere da un sistema di finanza pubblica ispirato ai principi di autonomia, responsabilità, trasparenza. In mancanza, sarà (è) difficile mantenere il controllo della finanza pubblica, contenere la pressione fiscale, assicurare un adeguato livello dei servizi e delle prestazioni erogati a cittadini e imprese: tre obiettivi che possono essere variamente armonizzati fra loro, ma che devono essere tutti perseguiti.

Va subito sgombrato il tavolo da argomenti ispirati alla nostalgia del passato. Non si torna allo Stato centralista, inadeguato al governo della complessità delle società del duemila: nessuno lo fa, neppure la Francia, che pur dispone di una forte amministrazione centrale. Ma bisogna organizzare e far funzionare bene lo Stato decentrato (quasi federale): finora non lo abbiamo fatto. La partita è complessa: richiede alcuni limitati ma importanti ritocchi al titolo V della Costituzione (per distribuire meglio i poteri tra Stato e Regioni), l'istituzione del Senato federale, l'approvazione della Carta delle autonomie. E il federalismo fiscale.

Quale federalismo fiscale? Quello appena approvato dal Senato? Quel testo non è perfetto, richiede aggiustamenti e correzioni, ma va nella giusta direzione. Se la Camera farà un lavoro di "fine tuning", come ha fatto il Senato, potremmo arrivare a una buona legge. Spieghiamo sinteticamente perché, rinviando per i dettagli a un recente paper di Astrid (in <http://www.astrid-online.it/il-sistema1/index.htm>).

Innanzitutto: a differenza dei progetti del passato, il testo Senato è in linea con i principi costituzionali, salvo dettagli che la Camera potrà correggere. Il punto è rilevante: le riforme incostituzionali sono costruite sulla sabbia (prima o poi la Corte le smonta). E l'articolo della Costituzione in questione (il 119) non è contestato, né a destra né a sinistra. Tremonti e Salvati ne rivendicano la paternità: dunque è una disposizione *bipartisan*, come dovrebbero essere tutte le norme costituzionali!

In base all'art. 119, Regioni ed enti locali devono avere risorse sufficienti al finanziamento *integrale* delle funzioni (dunque delle prestazioni e servizi) loro attribuite. Ma le devono avere sotto forma di tributi propri e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali (integrate da quote del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale). Dunque non più "a piè di lista"; ma attivando un rigoroso "circuito della responsabilità" tra prelievo e spesa: quello che impone agli amministratori locali di dire ai cittadini: "volete più servizi? dovete pagare più tasse o tariffe più alte", "volete pagare meno tasse? dovete accettare una riduzione della quantità o della qualità dei servizi"; una volta prese, beninteso, tutte le misure per migliorare l'efficienza della spesa e la produttività delle amministrazioni.

C'è un unico modo per raggiungere questo obiettivo, senza aumentare spesa e pressione fiscale. Distribuire le risorse (tributi propri, compartecipazioni, fondo perequativo), partendo dalla definizione di livelli e costi standard *virtuosi* per ciascuna funzione (prestazione o servizio). I livelli standard coincideranno con i "livelli essenziali delle prestazioni", dove la legge li prevede; se no, saranno stimati tenendo conto dei bisogni *ma anche delle risorse disponibili*. I costi standard

saranno stimati sulla base *delle esperienze delle amministrazioni più efficienti*. Il gettito potenziale dei tributi e delle compartecipazioni sarà stimato *al netto di livelli di evasione superiori alla media*. Ne risulterà così un sistema equo, che non premierà i più ricchi né penalizzerà i più poveri; ma premierà i più efficienti nella gestione dei servizi e nel recupero della evasione fiscale, innescando una competizione virtuosa.

Il testo del Senato segue questa impostazione, sia pure come punto di arrivo di un processo che parte dalle sperequazioni esistenti; e sia pure con qualche eccezione ingiustificata (varrà per l'80% delle risorse regionali e locali). Per ciò merita un giudizio fondamentalmente positivo. E non ha senso chiedere ora i numeri, perché il rispetto degli attuali equilibri di finanza pubblica costituisce, nel testo, un vincolo "a monte" da rispettare nella definizione dei livelli e dei fabbisogni standard.

Tre, a nostro parere, sono i punti critici. Primo: la (incostituzionale) segmentazione del finanziamento a seconda della natura delle "funzioni assegnate". La questione non ha un gran rilievo quantitativo. Le funzioni per cui è prevista una perequazione parziale valgono meno di 2 punti di PIL. La perequazione integrale richiederebbe poco più di 0,5 punti di PIL. Ma si tratta delle risorse destinate, per lo più, agli investimenti (produttivi e infrastrutturali) necessari per superare nel tempo le condizioni di "minore capacità fiscale". La perequazione parziale legittimerebbe invece il perdurare di richieste di assistenzialismo.

Secondo: l'uso dell'IRPEF come cuore del sistema di compartecipazione e perequazione. E' un tributo che cresce 1,5 volte la crescita del PIL; dunque, se si vuole contenere la dinamica complessiva della spesa pubblica (e ridurre la pressione fiscale) occorrerebbe ogni anno rinegoziare la misura della compartecipazione: sarebbero cancellate autonomia e responsabilità. Meglio scegliere altri tributi.

Infine: occorre definire un sistema di "contabilità della Repubblica" associando regioni ed enti locali nel governo della finanza pubblica, a partire dalla definizione del suo quadro di riferimento (il DPEF), in modo da superare la logica della negoziazione tra un sistema delle autonomie che "chiede" risorse e un Governo centrale che "risponde". Al Parlamento, riformato con l'istituzione del Senato federale, va affidato il ruolo di decisore ultimo e di garante degli interessi unitari della comunità nazionale, in caso di mancata intesa.

Così il federalismo fiscale servirà a ridurre e riqualificare spesa e prelievo e a migliorare il livello dei servizi forniti ai cittadini. E a rendere più moderno ed efficiente il nostro paese.