

IL FEDERALISMO FISCALE:

*una riforma necessaria
ma difficile*

di Franco Bassanini *Presidente Astrid e cassa depositi e prestiti*

L'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale è uno dei passaggi cruciali della presente fase politica. È una riforma necessaria, urgente, politicamente e tecnicamente difficile. Ben attuata, può rappresentare un fattore decisivo per la modernizzazione del sistema istituzionale italiano, e può meglio garantire coesione sociale e garanzia dei diritti universali. Mal attuata o inattuata, può essere un fattore di caos e conflittualità nel sistema istituzionale, tale da renderlo difficilmente governabile; e può pregiudicare i livelli di coesione sociale e tutela universale dei diritti fondamentali fino ad oggi conseguiti.

Piaccia o non piaccia, il nostro sistema ha infatti compiuto ormai troppi passi in direzione di un assetto "federale" o "quasi federale", per potere fare a meno di una riforma del sistema fiscale coerente con i principi federali.

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 delle prestazioni e dei

servizi pubblici necessari per garantire i diritti universali dei cittadini e un livello adeguato di coesione sociale: 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. La scelta di un modello federale o quasi federale, nel senso di un sistema istituzionale multilivello basato sui principi di autonomia, sussidiarietà, autogoverno responsabile, è obbligata e irreversibile. È il sistema adottato ormai dalla stragrande maggioranza degli Stati democratici di grandi dimensioni (anche se non sempre è accoppiato alla adozione di una forma di Stato propriamente federale: Francia, Gran Bretagna).

Non si può tornare dunque indietro, allo Stato centralista, inadeguato al governo della complessità propria delle società del duemila: nessun grande Paese democratico lo fa, neppure i Paesi che, come la Francia, dispongono di una forte ed efficiente amministrazione centrale. A maggior ragione ciò è vero per l'Italia, che alle spalle un'esperienza di fallimento del centralismo (o almeno di scarso rendimento del centralismo).

Ma definire obbligata e irreversibile la scelta federale, non significa avere risolto il problema immediatamente successivo: quale Stato federale? Come organizzare e far funzionare bene lo Stato

decentrato (quasi federale)? Finora non abbiamo saputo farlo.

Abbiamo bisogno, infatti, non di un federalismo qualunque, ma di un federalismo ben temperato e ben congegnato. È necessario configurare, organizzare e far funzionare il nostro sistema di governance multilivello in modo che diventi un fattore di crescita, di sviluppo sostenibile, di coesione sociale e di competitività del Paese, e non un fattore di conflittualità politica e sociale, di paralisi decisionale, di complicazione burocratica, di appesantimento dei costi da regolazione, di accresciuta disuguaglianza tra i cittadini delle varie regioni del Paese.

La partita è complessa. I terreni decisivi su cui deve essere giocata sono tre:

a) alcuni limitati ma importanti ritocchi al nuovo titolo V della Costituzione: innanzitutto per distribuire meglio i poteri tra Stato e Regioni, riducendo drasticamente il numero delle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, restituendo alla competenza esclusiva del Parlamento la disciplina dei settori aventi esternalità sicuramente nazionali o interregionali (infrastrutture strategiche, energia, Tlc, tutela e sicurezza del lavoro), introducendo quella clausola di supremazia federale che rappresenta la norma di chiusura di tutti i sistemi federali (dagli Usa alla Germania);

b) alcune riforme costituzionali che del titolo V rappresentano la necessaria integrazione: in primis, l'istituzione del Senato federale, necessaria per assicurare la partecipazione democratica delle comunità territoriali (e/o delle loro istituzioni di autogoverno) alle decisioni nazionali;

c) l'approvazione e la attuazione di due riforme legislative previste espressamente (esigite) dal nuovo titolo V: la Carta delle autonomie, chiamata a rivedere e soprattutto a semplificare l'architettura del sistema istituzionale dei governi territoriali e la ripartizione delle funzioni e dei poteri; e, appunto, il federalismo fiscale, chiamato a rivedere l'assetto della finanza pubblica in modo da assicurare, da una parte, una razionale e equa ripartizione delle risorse, coerente con la nuova distribuzione dei compiti e delle funzioni tra i diversi enti istituzionali, e da vincolare tutti, dall'altra, al rispetto di rigorosi principi di responsabilità e autonomia nella provvista e nell'impiego

delle risorse attribuite.

Secondo autorevoli commentatori, la crisi economico-finanziaria in corso dal 2008 suggerirebbe un rinvio di qualche anno della attuazione del federalismo fiscale. Essa lascia, infatti, in eredità una consistente crescita del debito pubblico e del deficit di bilancio, in Italia come negli altri Paesi europei (e negli Usa) e un arresto, anzi una temporanea riduzione del prodotto interno lordo. Per fronteggiare questa nuova crisi fiscale dello Stato, tutti i Paesi europei hanno dovuto varare impegnative manovre di aggiustamento dei conti pubblici, innanzitutto basate su duri interventi di riduzione della spesa, non solo delle amministrazioni nazionali centrali, ma anche delle amministrazioni territoriali. Essi devono peraltro fronteggiare il rischio di un prolungato rallentamento della crescita, se non di una stagnazione delle loro economie, che renderebbe ancora più arduo raggiungere gli obiettivi di consolidamento finanziario (incidendo sul denominatore dei parametri di Maastricht – il Pil – e sull'entità del gettito fiscale).

Non vi sarebbe dunque oggi spazio per una riforma che – secondo l'opinione corrente – comporterebbe, almeno in una prima fase, un incremento della spesa pubblica.

Io penso che sia vero il contrario. L'indispensabile concorso delle istituzioni territoriali alla difficile operazione di aggiustamento dei conti pubblici e insieme di sostegno alla crescita non potrà essere ottenuto se continueranno a mancare due condizioni essenziali, che una rigorosa attuazione del federalismo fiscale potrà e dovrà assicurare:

a) una razionale e equa ripartizione delle risorse che dia a ciascuna istituzione (nazionale, regionale o locale) una quota di risorse obiettivamente parametrata ai compiti, ai servizi e alle prestazioni che ad essa compete erogare;

b) un meccanismo di rigorosa responsabilizzazione di ogni amministrazione (nazionale, regionale e locale) quanto alla provvista e all'impiego delle risorse ad essa spettanti.

Si tratta – in altri termini – di mettere fine a quei meccanismi che hanno reso fino ad ora precaria la collaborazione fra Stato, Regioni ed enti locali nel controllo della spesa pubblica e della sua qualità ed efficacia (nonostante qualche buon ri-

sultato registrato nella applicazione del Patto di stabilità interna, a prezzo tuttavia di notevoli distorsioni nella allocazione delle risorse disponibili, di una consistente riduzione del livello qualitativo di alcuni servizi essenziali nelle aree più deboli del Paese e di un rallentamento degli investimenti pubblici locali in settori strategici). Mi riferisco alla creazione di debito sommerso o di deficit fuori bilancio, alla copertura di spese a pié di lista, ai ritardi fuori misura nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni per forniture ed opere pubbliche. E, sul versante della cultura delle P.P.A.A., al persistere di rivendicazioni vittimistiche, di logiche assistenzialistiche, di sprechi e spese improduttive.

I due pilastri normativi della riforma sono costituiti dall'articolo 119 della Costituzione, che stabilisce i principi generali del federalismo fiscale, e dalla legge delega 5 maggio 2009, n. 42, che ne disciplina l'attuazione.

Due dati vanno subito sottolineati. La legge delega (a differenza di gran parte dei progetti e disegni di legge che l'avevano preceduta, sia sul versante del centrodestra che del centrosinistra) è sostanzialmente coerente con i principi costituzionali. E l'articolo 119 è tra le disposizioni costituzionali non controverse: nel decennio trascorso dalla sua approvazione, non ha fatto oggetto di significative proposte di revisione né da destra, né da sinistra; la sua paternità è del resto rivendicata tanto da Giulio Tremonti quanto da Michele Salvati: dunque è una disposizione bipartisan, come dovrebbero essere tutte le norme costituzionali!

Entrambi i dati sono rilevanti: le riforme costituzionali infatti sono costruite sulla sabbia; prima o poi vengono impugnate e la Corte costituzionale le smonta. Quanto alle disposizioni costituzionali, la vicenda del titolo V, e in specie dell'articolo 117, dimostra quanto sia ardua l'attuazione di disposizioni costituzionali non condivise e dunque in balia di cambi di maggioranza o di maggioranze poco convinte e/o poco coese! L'articolo 119 declina i principi fondamentali del federalismo fiscale – autonomia, responsabilità, coordinamento, coesione e solidarietà – in poche disposizioni generali cogenti, anche a rischio di qualche eccesso di rigidità. Queste disposizioni impongono, in sintesi:

a) di garantire a tutti gli enti territoriali, indipendentemente dalla capacità fiscale dei loro abitanti e territori, una provvista di risorse sufficiente al finanziamento «integrale» delle funzioni loro attribuite;

b) di garantire agli enti dotati di maggiore capacità fiscale una provvista interamente autonoma e non derivata (e dunque formata per il 100% dai proventi dei tributi propri o delle partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio);

c) di garantire a tutte le istituzioni territoriali autonomia di spesa, escludendo vincoli di destinazione su tutte le risorse ordinarie (non solo quelle provenienti da tributi propri e partecipazioni, ma anche quelle provenienti da trasferimenti dal fondo perequativo);

d) di consentire agli enti territoriali il ricorso all'indebitamento solo per il finanziamento di spese di investimento, vietandolo per la copertura di spese correnti e comunque escludendo ogni garanzia dello Stato sui prestiti da essi contratti;

e) di provvedere al perseguimento di obiettivi straordinari di sviluppo, coesione e riequilibrio strutturale, e comunque al finanziamento di interventi straordinari correlati alle medesime finalità, mediante risorse statali aggiuntive e mediante interventi speciali a carico del bilancio dello Stato, destinati a determinati Enti territoriali (e non alla loro generalità);

f) di affidare ad un fondo perequativo la garanzia delle pari opportunità fra i territori nel finanziamento degli interventi ordinari e della gestione corrente dei servizi ai cittadini, anche in ordine alla copertura dei maggiori oneri derivanti dalla decisione – riservata al legislatore nazionale – di elevare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lett. m, della Costituzione). Va da sé che il finanziamento di interventi straordinari, anche quando appaia necessario per garantire i livelli essenziali delle prestazioni attraverso, per esempio, il finanziamento di investimenti in impianti e infrastrutture nelle aree sottodotate, può essere assistito dai necessari vincoli di destinazione.

Il secondo, il terzo e il quarto principio (or ora ricordati sub *b*, *c* e *d*) valorizzano l'autonomia, l'au-

togoverno, la responsabilità, la trasparenza delle scelte, e la competizione tra enti territoriali che sono proprie di qualunque sistema federale. Il primo, il quinto e il sesto principio (sub a, e e f) assicurano la coesione sociale, l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini nell'esercizio dei diritti costituzionali e

nell'accesso ai servizi essenziali, il riequilibrio delle dotazioni infrastrutturali, in coerenza con il modello di federalismo cooperativo e solidale, che ispira la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione. Sono direttamente correlati, dunque, ai principi affermati dagli articoli 2, 3 e 5 della Costituzione. Insieme ai tre principi poco fa menzionati, sono inoltre correlati al principio di sussidiarietà, di cui costituiscono la necessaria base materiale (finanziaria).

È appena il caso di ricordare che la scelta della variante cooperativa e solidale del federalismo emerge non solo dall'art. 119 della Costituzione, ma anche da altre rilevanti disposizioni costituzionali (come le lettere e ed m del secondo comma dell'articolo 117 e il secondo comma dell'articolo 120): essa appare coerente con i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale (articoli 2 e 3 della Carta del 1947); adeguata ad un Paese ancora solcato da profonde differenziazioni nei livelli di reddito e nelle dotazioni di infrastrutture e servizi; e risponde alla convinzione che tanto più la competizione è accettabile e sostenibile e tanto più produce il risultato di stimolare comportamenti innovativi e virtuosi, quanto più essa si svolge ad armi pari, garantendo ai competitori pari opportunità e uguali punti di partenza.

In base all'art. 119, Regioni ed enti locali devono dunque 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

In base all'art. 119,
Regioni ed enti locali
devono dunque avere
risorse sufficienti al
finanziamento *integrale*
delle funzioni (dunque
delle prestazioni e servizi)
loro attribuite

minore capacità fiscale). Dunque non più "a piè di lista"; ma attivando un rigoroso "circuitto della responsabilità" tra prelievo e spesa: quello che impone e consente agli amministratori locali di sottoporre ai loro cittadini chiare e responsabili scelte alternative nelle allocazione delle risorse e

nella definizione della quantità e qualità dei servizi da erogare.

In termini molto semplificati gli amministratori saranno dunque costretti e legittimati a proporre limpidamente ai loro cittadini le tre opzioni così sommariamente riassumibili: 1) "volete più servizi? Dovete pagare più tasse e/o tariffe più alte per l'erogazione del servizio"; 2) "volete pagare meno tasse o pagare tariffe più basse? Dovete accettare una riduzione della quantità o della qualità dei servizi"; 3) "volete avere migliori servizi senza aumentare imposte e tariffe, o volete una riduzione della pressione fiscale senza ridurre la qualità e la quantità dei servizi? Lo si può fare solo con drastiche misure per eliminare gli sprechi, ridurre i costi della politica e migliorare l'efficienza della spesa e la produttività delle amministrazioni, per le quali c'è bisogno di un forte sostegno dell'opinione pubblica e delle parti sociali: siete disposti ad assicurarlo?..."

C'è un unico modo per dare attuazione ai ricordati principi costituzionali, rispettando nel contempo i vincoli costituzionali (l'articolo 81 della Costituzione) ed europei (il Patto di stabilità e crescita), e senza aumentare spesa e pressione fiscale. È distribuire le risorse (tributi propri, compartecipazioni, fondo perequativo), partendo dalla definizione di livelli standard di prestazione o servizio *ragionevoli* e da costi standard *virtuosi* per ciascuna funzione (prestazione o servizio).

È quanto prevede la legge delega, sia pure con qualche incertezza e qualche contraddizione, che in altra sede ho rilevato. 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 di-*

sponibili. I costi standard saranno stimati sulla base delle esperienze delle amministrazioni più efficienti. Il gettito potenziale dei tributi e delle partecipazioni sarà stimato al netto di livelli di evasione superiori alla media dei territori virtuosi.

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. Come ogni competizione virtuosa, tutti avranno in partenza pari opportunità: non c'è infatti competizione fra chi corre con una "Ferrari" da Formula Uno, chi corre in bicicletta e chi a piedi! Come in ogni competizione virtuosa, chi saprà meglio sfruttare le risorse che gli sono date otterrà la vittoria, senza possibilità di sconti, deroghe, e aggiustamenti "politici".

Non si possono sottovalutare tuttavia le difficoltà tecniche e politiche che la riforma incontrerà. Occorre innanzitutto disporre di una serie impressionante di dati sui livelli e sui costi delle prestazioni e dei servizi, e sull'incidenza dei fattori che li possono oggettivamente, e dunque giustificatamente, differenziare da territorio a territorio. Sul versante della provvista delle risorse, altrettanto necessario è disporre di dati adeguati sui gettiti dei vari tributi, sulla loro disaggregazione territoriale, e sul tasso di evasione, parimenti disaggregato per territorio, al fine di valutare la capacità fiscale di ogni territorio e l'entità dei trasferimenti compensativi a carico del Fondo perequativo.

Occorrerà, in secondo luogo, compiere scelte rigorose sul dimensionamento dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni e dei servizi da assumere come parametri per la valutazione dei fabbisogni standard, nonché sui livelli dei costi standard "efficienti" o "virtuosi". Le condizioni di stress fiscale determinate dalla crisi economico-finanziaria renderanno queste scelte, di per sé tecnicamente complesse, anche politicamente molto difficili.

La legge delega le affida opportunamente a una complessa procedura di concertazione interistituzionale fra Governo, Parlamento, Regioni ed enti locali. Da una parte, si tratta di una scelta del tutto coerente con l'attuale disegno costituzionale. Dall'altro, renderà indubbiamente ancor

più complessa una operazione già di per sé straordinariamente difficile.

Vi sono nel testo della delega incertezze e lacune che possono ulteriormente complicare la difficoltà dell'impresa. Ne sottolineo quattro. Le prime due rappresentano criticità difficilmente superabili, le ultime due possono essere abbastanza agevolmente risolte, come si spiega di seguito.

a) A rigore, l'operazione di analisi delle prestazioni e dei servizi, di valutazione dei livelli delle prestazioni e di determinazione dei costi standard avrebbe dovuto essere prevista anche per le funzioni, le prestazioni e i servizi attribuiti alle amministrazioni dello Stato. Infatti, trattandosi essenzialmente di una operazione di razionale ripartizione di risorse predeterminate (stante l'obbligo di invarianza della spesa pubblica), i fabbisogni standard delle amministrazioni dello Stato dovrebbero essere considerati con la stessa oggettiva razionalità, a partire da quelli tecnicamente incompressibili (come il servizio del debito pubblico) fino ad arrivare a quelli più facilmente rimodulabili. La cosa non è stata e non è prevista: se ne intuiscono le ragioni; ma non di meno nasce un'asimmetria, che potrebbe dare adito a qualche ulteriore difficoltà politica, soprattutto in presenza della necessità di ridurre, non di espandere il livello storico di spesa corrente.

b) È rimasta nel testo una (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 rischia di legittimare il perdurare di richieste di assistenzialismo.

c) È diffusa la tendenza a considerare l'imposta sui redditi delle persone fisiche come il cuore del sistema di compartecipazione e perequazione. È una tendenza pericolosa. Si tratta, infatti, di 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.

d) Occorre rinforzare il sistema di "contabilità della Repubblica", introdotto dalla recente riforma del bilancio e della contabilità dello Stato, associando effettivamente 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 effettivamente il ruolo di decisore ultimo e di garante degli interessi unitari della comunità nazionale, in caso di mancata intesa.

Non possono essere poi sottovalutate le difficoltà che discendono dagli squilibri esistenti fra i diversi territori del paese, accentuate dal fatto che l'operazione di riequilibrio e razionale ripartizione delle risorse e delle dotazioni infrastrutturali che la riforma dovrà attuare si realizza in un momento nel quale la crisi economico-finanziaria e la conseguente necessità di rigorose politiche di bilancio e di severi aggiustamenti dei conti pubblici impedisce di mettere in campo risorse aggiuntive.

L'attuazione del federalismo fiscale può rappresentare una sciagura per il Mezzogiorno, ma anche una opportunità per risolvere molti dei suoi problemi. Per la prima volta le Regioni meridionali verranno a disporre di pari opportunità nella ripartizione delle risorse e di pari autonomia nell'autogestione delle risorse stesse.

Ben interpretato e ben applicato, il federalismo fiscale costituisce quindi la condizione e la premessa per liberarsi di alcuni handicap culturali e politici diffusi nel Mezzogiorno: in primis, l'assistenzialismo, il vittimismo, il ricorso a piè di lista ai contributi e finanziamenti statali.

Ma il federalismo fiscale rappresenta per il Mezzogiorno anche una sfida molto impegnativa e rischiosa. Se non saprà ridurre drasticamente sprechi e clientelismo, e migliorare rapidamente la professionalità e l'efficienza delle sue amministrazioni pubbliche, la sfida sarebbe perduta e non ci sarebbe possibilità di rivincita.

Non solo per il Mezzogiorno, vi è una evidente connessione fra l'attuazione del federalismo fiscale e l'incompiuta modernizzazione del nostro sistema di amministrazioni pubbliche.

La competizione virtuosa innescata dal federalismo fiscale – come ho notato – si gioca sul terreno della efficienza nell'impiego delle risorse, nella gestione dei servizi e nella lotta all'evasione fiscale. Ogni istituzione territoriale dovrà affrontare uno straordinario impegno per la razionalizzazione e l'efficientamento delle sue strutture. Il benchmarking territoriale metterà a nudo impietosamente ritardi e inefficienze.

La sfida della modernizzazione e dell'efficienza riguarda anche le amministrazioni centrali: da un lato perché dovranno fornire un adeguato supporto tecnico e conoscitivo alla progettazione e attuazione dei decreti legislativi previsti dalla legge delega sul federalismo fiscale; dall'altro perché dovranno fornire assistenza tecnica e collaborazione alle amministrazioni regionali e locali nella implementazione della riforma; ma anche perché dovranno assicurare l'indispensabile attività di coordinamento, di monitoraggio e, eventualmente, di intervento sostitutivo di fronte ad eventuali defaillance delle amministrazioni regionali e locali che mettano a repentaglio gli interessi nazionali e i diritti costituzionali nei casi individuati dall'articolo 120 della Costituzione.

L'attuazione del federalismo fiscale abbisogna di un'amministrazione riformata e moderna, di elevata qualità tecnica e professionale, quale quella delineata dalle riforme amministrative degli anni novanta rimaste in parte inattuata. Come altrove ho cercato di dimostrare, esse sono state caratterizzate da una sostanziale continuità di principi ispiratori (a partire dalla semplificazione e razionalizzazione delle architetture organizzative, dalla introduzione di meccanismi di benchmarking e valutazione delle performance, e dalla autonomia e responsabilizzazione dei dirigenti) ma da una forte difficoltà a superare resistenze e ritardi, nella fase di realizzazione. Il processo di modernizzazione è così ben lungi dall'aver raggiunto i risultati progettati e soprattutto ha proceduto a "pelle di leopardo". Di queste resistenze e di questi ritardi rischia ora di pagare un prezzo pesante la attuazione del federalismo fiscale. ■