

CGIL



LOMBARDIA

CGIL. Sempre dalla tua parte.

QUALI TASSE PER QUALI SERVIZI?

La proposta della Cgil Lombardia per un federalismo fiscale e solidale

Martedì 19 giugno 2007 Ore 10 – 15

Milano, Via Dogana 3

Fondazione Memoria della Deportazione

FRANCO OSCULATI, Università di Pavia

Come diceva da ultimo Bassanini “il” problema italiano, certo uno dei più importanti, è che noi da vent’anni cresciamo, ma meno di altri Paesi e in particolare degli altri Paesi europei. Per esempio, tra il ’92 e il ’96 siamo cresciuti dell’1,1%. La media dell’area Euro è 1,4%. Tra il ’97 e il 2001 del 2,3%, la media è 2,8%, e via così.

Gli economisti negli ultimi anni si sono molto occupati degli effetti del decentramento, e di come si organizzano i poteri pubblici, sulla crescita, misurata in termini di PIL, dei diversi Paesi. In materia sono disponibili vari lavori di economisti di grande reputazione. Nel loro complesso essi non arrivano a una conclusione definitiva. Alcuni dimostrano che più c’è decentramento e più si favorisce lo sviluppo, mentre altri lasciano intendere il contrario, e altri ancora dicono che “dipende”. La relazione tra decentramento e sviluppo non è continua: può darsi che fino a un certo punto il decentramento favorisca lo sviluppo ma che oltre un determinato livello di decentramento lo sviluppo, invece, rallenta e incontra difficoltà.

Bisogna inoltre tenere presente cosa vuol dire decentramento; si può misurare come quota sul PIL (o come quota della spesa pubblica complessiva) della spesa pubblica locale; si può valutare come quota del gettito dei tributi locali sul complesso del gettito tributario e sul PIL. Tuttavia questi due tipi di dati spesso non vanno nella stessa direzione, nel senso che conosciamo Paesi, che i giuristi definirebbero sicuramente federali, caratterizzati da un forte decentramento della spesa pubblica ma non da un altrettanto ampio e pronunciato decentramento delle entrate. Inoltre il decentramento può essere misurato in termini di livelli di governo. Normalmente risulta che quando aumentano i livelli di governo lo sviluppo del Paese non ne ha un beneficio.

L’ultima considerazione che emerge dalla letteratura cui alludo è che quando (nelle analisi econometriche) si riesce a distinguere, tra le entrate locali generiche, le entrate tributarie in ordine alle quali i governi locali hanno effettivamente una quantità di autonomia e di sovranità il decentramento risulta favorevole allo sviluppo.

Dunque nell’applicare l’art. 119 dovremmo porre particolare attenzione alla prima delle tre fonti di finanziamento ivi previste, le entrate tributarie che devono essere nella maggior parte possibile entrate tributarie autonome delle quali, quindi, i governi locali possono quantomeno deliberare il livello dell’aliquota.

In materia di decentramento e sviluppo c'è un altro aspetto che merita attenzione; è quello delle cosiddette economie di agglomerazione. L'OECD ha da qualche anno un osservatorio sulle aree metropolitane. Lo studio sull'area metropolitana di Milano è stato pubblicato ad ottobre. Bene, le aree metropolitane che vengono osservate dall'OECD sono 78; salvo che in tre o quattro casi, tra cui Napoli, esse presentano fondamentali macroeconomici (sviluppo e occupazione) migliori della media dei Paesi in cui si collocano. Lo sviluppo è più rapido nelle aree metropolitane. Per la verità, gli studiosi dell'OECD che si dedicano a questi temi avvertono che il nesso di causalità non è del tutto evidente; non è chiaro se per intensificare lo sviluppo convenga concentrare nelle aree metropolitane attività e investimenti; oppure se è lo sviluppo che in qualche modo si determina in tutto il paese ma soprattutto in alcune aree. Rimane comunque che l'aspetto delle aree metropolitane è molto importante. Secondo me ciò che andrebbe fatto, nel caso della Lombardia, non è tanto l'applicazione dell'art. 116 della Costituzione, magari in materie bagattellari come i giudici di pace, quanto di mettere subito in cantiere la città metropolitana di Milano.

In ogni caso tutti i processi di decentramento non si rivelano favorevoli allo sviluppo se non evitano sovrapposizioni. Per esempio, l'applicazione dell'art. 116 della Costituzione può esporre a questo rischio. Infatti, se ad occuparsi di una determinata materia in una parte del Paese fossero le Regioni e nell'altra parte continuasse ad essere lo Stato, bisognerebbe essere capaci di ridurre i relativi Ministeri alle dimensioni dovute.

In capo a tutto quanto premesso, resta da sottolineare che secondo la maggior parte degli economisti lo sviluppo, e quindi anche lo sviluppo delle Regioni e dei territori, dipende soprattutto da tre elementi: il capitale umano, la ricerca e sviluppo, le infrastrutture. Dei tre sembra che quello più importante sia il capitale umano. Pertanto, se il decentramento, migliorando l'efficienza e l'efficacia della gestione della cosa pubblica, riesce a liberare risorse per investire su capitale umano, ricerca e sviluppo, infrastrutture, esso è favorevole allo sviluppo, ma solo in modo indiretto.

Se si attua il Titolo V della Costituzione la spesa pubblica locale passa dall'attuale 15% del PIL al 21%: un incremento piuttosto consistente. Detto in miliardi di euro, con riferimento al 2004, si passa da 213 miliardi a 283 miliardi. Occorre inoltre porre attenzione al fatto che le Regioni e gli enti locali oggi sono ancora finanziati attraverso un canale che non è previsto dal 119, quello dei trasferimenti ordinari. Come ha spiegato benissimo Bassanini prima, i canali di finanziamento ammessi dalla Costituzione attuale sono: i tributi propri (autonomi o derivati), le compartecipazioni riferite al territorio e la perequazione ex comma 3 del 119 (presumibilmente soprattutto spesa corrente). Quindi, dobbiamo passare ad un sistema che sommando entrate proprie, compartecipazioni e (per una parte del Paese) perequazioni copra anche la spesa che attualmente è finanziata attraverso trasferimenti ordinari (non perequativi). Per quanto riguarda le Regioni, si tratta di trovare fonti di finanziamento aggiuntive e sostitutive pari a circa il 7% del PIL. Per la verità, non si può dire a priori esattamente quanta parte di questo 7% debba essere costituito da tributi propri, da compartecipazioni e perequazioni perché se noi riusciamo a trovare dei tributi che sono uniformemente distribuiti sul territorio nazionale la parte di perequazione necessaria si riduce. Se, invece, abbiamo tributi malamente distribuiti sul territorio nazionale, è chiaro che dobbiamo perequare per importi più elevati per colmare le differenze. Rimane che la perequazione, come indicato in Costituzione, è perequazione di tipo verticale, cioè dallo Stato, e non da Regione a Regione.

Vediamo ora il progetto di legge della Lega oggi in discussione alla Regione Lombardia. L'articolo 117, comma 2°, punto m, della Costituzione dice che nelle materie che implicano diritti civili e sociali (in primis la sanità) lo Stato deve garantire i LEP cioè livelli essenziali di prestazione: in questo disegno di legge ci si affretta a definire che questi livelli essenziali devono essere minimi. Non è esattamente scontato che debba essere così.

Successivamente si legge: "Si devono finanziare questi e soltanto queste competenze (117, 2° comma, lettera m) tenendo conto: 1) del costo della vita e 2) dell'evasione". In verità, del

“costo della vita” si può tenere conto se e dove si decide di perequare secondo il fabbisogno. Almeno in teoria, ci sono diversi modi per interpretare il fabbisogno. Un modo è quantificarlo in termini finanziari (prevalentemente con aggancio alla spesa storica). Un altro modo, già un po' più complesso, è perequare secondo gli input. Un terzo ancora più complicato metodo, che in teoria (in determinati settori come per esempio l'assistenza) dovrebbe essere più importante, è perequare secondo il prodotto. Può darsi che in questa terza accezione qualche cosa che abbia a che fare con il costo della vita possa rientrare. Sull'evasione, a parte che si sbaglierebbe a pensare che essa sia caratteristica solo di alcune regioni e sconosciuta in altre, c'è da chiedersi cosa ne sarebbe del contribuente onesto nella regione che si vede punita perché, in quella regione, vi è un livello di evasione superiore alla media nazionale. Costui paga le imposte ma, a parità di pressione fiscale individuale, godrebbe di un livello di servizi inferiore a quello delle altre regioni.

Il disegno di legge della Lega affronta il tema della perequazione, ma naturalmente da par suo. Il 119 Costituzione afferma che si deve realizzare secondo la capacità fiscale: vuol dire in sostanza che bisogna fissare un'aliquota standard e pensare che questa aliquota standard sia applicata agli imponibili che esistono nei diversi territori. Quindi, se uno ha un'aliquota più elevata, di quella standard, si tiene questa maggiorazione di entrate; ma quel che più importa è che data l'aliquota standard se gli imponibili locali sono inferiori (rispetto a determinati fabbisogno e/o rispetto agli imponibili di aree più fortunate) si fa la perequazione, cioè lo Stato interviene a colmare la differenza.

Il problema è la misura della riduzione di questa differenza. La Lega Lombarda, con questo disegno di legge, vuole il 70%. In Germania, paese di celebrato federalismo, la perequazione è del 95%. Inoltre, sempre nel progetto di legge regionale lombardo, la perequazione è sì definita secondo la capacità fiscale, ma si aggiunge, ancora una volta, anche secondo il costo della vita. A questo punto, il concetto è alquanto oscuro. Bisognerebbe fare dei calcoli e delle stime, ma è sicuro che in un Paese come il nostro, con differenze regionali di reddito pro capite del 100% e più, una perequazione al 70% può lasciare dei divari nell'offerta di servizi molto consistenti.

Sulle differenze che esistono nel Paese si può proporre un'osservazione. Anche nel caso in cui si operi una perequazione sulla capacità fiscale al 100%, per le aree meno dotate la manovra sull'aliquota dei tributi locali sarà sempre più difficile. Per esempio, a Milano per finanziare un nuovo stadio può essere sufficiente una piccola addizionale all'Irpef. A Napoli, ammesso per ipotesi che le due città siano comparabili nella dimensione demografica, per realizzare la medesima opera, data la limitatezza degli imponibili pro capite, occorrerà un'addizionale più consistente nell'aliquota e quindi politicamente più difficile da applicare.

Parlando della perequazione e del confronto nord-sud, non può tacere che oggi si parla con insistenza di “questione settentrionale”. Qualunque cosa si voglia intendere con questa espressione, non si può trascurare la drammaticità di alcuni dati. Dall'ultima Relazione generale risulta che la disoccupazione nord nel 2006 era al 3,8% e al sud al 12,2%; la disoccupazione che riguarda i ragazzi e le ragazze tra i 15 e i 24 anni è 12,4 e 34,3; la disoccupazione di lunga durata è 1,6 e 6,8: cinque volte nel sud rispetto nord. In tema di possibilità di sviluppo, da un recente lavoro dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia che stock di capitale dedicato alla ricerca e sviluppo nel nord raggiunge un indice di 120. Nel sud tale indice si ferma a 38.

Per concludere ancora un paio di osservazioni sul progetto Lega. In esso la perequazione, diversamente dalla previsione costituzionale, è orizzontale, da Regioni forti a Regioni deboli. Sembra però di capire che Regioni si trattengano comunque l'80% dell'Iva. Se il 20% restante non bastasse a finanziare la perequazione al 70%, sarà la perequazione a soffrirne (scendendo sotto il 70%)?

In merito all'imposizione sul reddito delle persone fisiche, per come è scritta la norma, si può intendere che si definirà un imponibile valido sia per l'imposizione regionale sia per l'imposizione erariale e che su tale imponibile le Regioni applicheranno il 15% di

imposizione. Con la sola eccezione delle detrazioni per i carichi di famiglia, tutte le altre agevolazioni e abbattimenti iniziali sarebbero a carico della parte erariale dell'imposta. In queste condizioni, quel 15% potrebbe essere posto in rapporto non con le attuali aliquote formali (dal 23% in su) ma con all'aliquota media effettiva (rapporto tra il gettito e l'imponibile dichiarato) che attualmente, per l'Irpef, è tra il 18 e il 19%. Se così fosse, all'Irpef regionale spetterebbe il boccone più ghiotto.