

# **FEDERALISMO FISCALE: CAMBIA LA CONTRATTAZIONE?**

## **SVILUPPO & SOLIDARIETÀ, TERRITORIO & IDENTITÀ NAZIONALE**

*Milano, 11 luglio 2008*

### **Seconda sessione**

**STEFANO FASSINA, Direttore Scientifico NENS**

Vorrei affrontare il tema di questo nostro incontro cercando di dare qualche informazione in più sulle condizioni di contesto in cui si viene a collocare la riforma del federalismo fiscale. Per condizioni di contesto ovviamente non intendo solo il contesto di finanza pubblica, quindi entrate e spese sulle quali di solito ci intratteniamo. Vorrei richiamare l'attenzione anche su alcuni altri elementi che hanno a che fare più con l'economia reale, con la qualità delle infrastrutture e con il capitale sociale. Farò tutto questo molto brevemente e poi farò un paio di considerazioni di analisi sul terreno federalista dei primi provvedimenti di politica economica del governo Berlusconi, il loro impatto in termini di distribuzione territoriale delle risorse pubbliche e poi una brevissima conclusione.

Sulle condizioni di contesto. Credo sia abbastanza noto a tutti voi il primo punto fondamentale che è quello dei residui fiscali e cioè il fatto che c'è una differenza positiva per le Regioni del centro nord – parlo di quelle a Statuto ordinario – tra le entrate che affluiscono al bilancio dello Stato e le spese che dal bilancio dello Stato arrivano su questi territori. La differenza è invece negativa per le Regioni del centro-sud e per le Regioni a Statuto Speciale. La dimensione dei residui fiscali si è ridotta negli ultimi anni. In particolare, alcune quantificazioni elaborate da Massimo Bordignon fanno vedere come la media del periodo 2002-2006 sia inferiore alla media del periodo 1996 al 2001, sia per la Lombardia (il residuo fiscale è meno positivo), sia per le Regioni del Mezzogiorno (residui fiscali meno negativi). Ma su questo non voglio spendere molte parole perché credo sia un dato ormai consolidato a questo punto del dibattito sulla riforma federalista dello Stato.

Sulla distribuzione regionale della spesa pubblica è già intervenuto Alberto Zanardi. Qui mi limito a ribadire che i residui fiscali dipendono interamente dalle minori entrate procapite, poiché in termini

di spesa pro-capite le nostre Regioni sono sostanzialmente allineate, anzi le Regioni del Mezzogiorno spendono meno di quelle del centro-nord.

Una informazione aggiuntiva presente ma forse troppo poco sottolineata riguarda l'evasione fiscale che nel disegno di legge presentato dalla Lombardia, ma anche in altre riflessioni, viene proposta come un indicatore da tener presente nel momento in cui si realizza e si disegna un meccanismo di perequazione.

Vi sono diversi studi sul tema. Uno dei più utili è stato fatto dall'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate nel 2006 dove si evidenzia che, in effetti, c'è una elevatissima differenza in termini di evasione fiscale. Ovviamente, se guardiamo all'entità dell'evasione, la Lombardia è al primo posto con circa 21 miliardi all'anno. Il discorso cambia radicalmente se consideriamo, invece, l'intensità dell'evasione fiscale, cioè il rapporto tra il gettito evaso e il gettito dichiarato, un indicatore più utile perché ovviamente tiene conto del fatto che le basi imponibili sono molto diverse da Regione a Regione.

Se guardiamo a questo indicatore il discorso cambia. Viene fuori che tale indicatore per la Calabria è uguale a 94, ossia poco più della metà del gettito fiscale che dovrebbe essere versato viene effettivamente versato, mentre l'altra metà viene evasa. Questo stesso indicatore, invece, ha il livello minimo in Lombardia dove si ferma a 13, ossia circa un decimo del gettito dovuto viene sottratto al fisco. Quindi, è evidente che c'è una varianza molto elevata dell'evasione media: dal 13 della Lombardia al 94 della Calabria, con un peggioramento dell'indicatore man mano che si va verso il centro sud del Paese.

L'altro elemento che è utile tener presente, anche per definire il modello di flussi finanziari tra Stato ed Enti Territoriali, se quello a cascata che ricordava prima il professor Zanardi o un modello a canali paralleli, è l'estrema differenziazione dei dati sull'evasione anche all'interno di ciascuna Regione. Un'analisi dell'evasione per provincia fa vedere una significativa varianza.

Chiudendo con le variabili di finanza pubblica e guardando ad altre variabili importanti ad esempio le dinamiche demografiche, vediamo che, considerato anche l'apporto dell'immigrazione dal resto del mondo verso l'Italia, abbiamo sostanzialmente un Paese diviso in due in termini di tassi di incremento della popolazione, quindi, anche tassi di incremento della popolazione attiva. In sostanza, il bacino di forza lavoro che può essere mobilitato ai fini dello sviluppo è di dimensioni

molto diverse (le slides allegate riportano alcuni grafici molto significativi). In sintesi, si va da situazioni in cui c'è sostanzialmente una stasi della popolazione attiva (centro-sud) a situazioni in cui c'è un tasso di incremento medio annuo del 15 per mille (esclusivamente le Regioni del centro nord). E' un dato da tener presente nel momento in cui si vanno a disegnare le funzioni essenziali che devono essere perequate.

Un altro elemento che mi sembra utile sottolineare tra quelli di contesto è più strettamente economico e riguarda la produttività, approssimata come valore aggiunto per addetto. Anche qua è banale, però va tenuto presente, che la dinamica negli ultimi anni è stata molto diversa tra le varie aree del Paese.

Veniamo agli ultimi due elementi di contesto che vorrei richiamare. Il primo è la dotazione infrastrutturale. Utilizzando una classificazione dell'ISTAT, recentemente sintetizzata nell'ultimo Rapporto Annuale, fondata nell'analisi dei sistemi locali del lavoro, quindi un'analisi molto puntuale della realtà italiana, viene fuori uno scarto nettissimo tra centro-nord e centro-sud. Sono dati noti, ma troppo spesso assenti dal dibattito sul federalismo, il quale è tutto incentrato sui ritardi delle amministrazioni pubbliche.

Infine tra gli elementi di contesto mi preme ricordare il capitale sociale.

Anche se guardiamo a questa variabile che, come sapete, la letteratura sullo sviluppo economico considera decisiva ai fini appunto della crescita di un'area e leggiamo il tasso di associazionismo e di volontariato inteso come rapporto tra numero di associazioni no-profit presenti in una determinata area e quant'altro anche qui abbiamo una realtà territoriale estremamente differenziata.

Il punto che voglio sottolineare guardando a tutti questi elementi di contesto è il seguente. Forse, quando affrontiamo la discussione sul federalismo abbiamo un approccio troppo statico, cioè guardiamo alla situazione vigente, discutiamo su come fare la perequazione, ma ci preoccupiamo poco delle politiche per lo sviluppo. Le politiche territoriali e nazionali per lo sviluppo sono parte fondamentale nel momento in cui noi vogliamo andare verso una significativa autonomia finanziaria dei territori. Pertanto, sono convinto che dovremmo prestare nel nostro dibattito più attenzione al comma 5 dell'art. 119, il comma dedicato agli interventi speciali che vengono riservati allo Stato ai fini del riequilibrio economico e sociale.

Quel comma è stato messo là con una qualche ragione. E' un comma importante nel momento in

cui assumiamo un'ottica dinamica, ossia quando guardiamo a come questo federalismo può funzionare ai fini della modernizzazione del Paese. Perché non andremo molto lontano insistendo solo – ovviamente lo dobbiamo fare- sulla necessità di raggiungere il traguardo del costo standard rispetto alla linea di partenza della spesa storica. E' un traguardo importante, la transizione va fatta stringente e molto ben definita, tuttavia questo traguardo può essere tanto più ambizioso quanto meglio e più intensamente si lavora sulle politiche per lo sviluppo territoriale. Insomma, dobbiamo stare attenti a non mitizzare la competizione fiscale perché nel momento in cui le basi di partenza sono così radicalmente diverse non solo e non tanto in termini di finanza pubblica quanto in termini di economia reale, di infrastrutturazione dei contesti, di capitale sociale non andiamo molto lontano e quella competizione rischia di essere una competizione solo astratta.

Provo a fare un esempio. Faccio riferimento all'insistenza sul criterio dell'evasione fiscale come criterio per andare a definire meccanismi di perequazione. Come ho cercato di dire, le differenze tra i livelli di evasione di ciascuna regione sono enormi ed è giusto che siano considerate ai fini della perequazione. Eppure le politiche di contrasto all'evasione sono molto poco responsabilità degli enti territoriali, dipendono sostanzialmente dalle politiche del governo nazionale. Ovviamente, i governi territoriali devono concorrere e il loro concorso è estremamente rilevante. Tuttavia, la sostanza delle politiche antievasione dipende dal governo nazionale e questo riguarda non solo le basi imponibili sulle quali si costruiscono le compartecipazioni ma riguarda anche i tributi propri.

Faccio solo un esempio per farmi capire.

Nel 2006 per la Finanziaria del 2007 fu inserita una misura che prevedeva di includere nella dichiarazione IRPEF che ciascuno di noi fa, l'ammontare dell'ICI pagata. Ecco, soltanto chiedere quell'informazione ha voluto dire far emergere, da un anno all'altro, una significativa quantità di ICI evasa senza nessun particolare intervento di controllo coercitivo. I Comuni non hanno fatto niente. La semplice iniziativa del legislatore nazionale ha portato automaticamente una emersione di base imponibile.

Questo per dire che non possiamo separare le sfere nazionale e territoriale. Dobbiamo considerare anche la variabile evasione fiscale tra le variabili da includere nel calcolo dell'ammontare da perequare. Tuttavia, dobbiamo essere consapevoli che le politiche per affrontare l'evasione sono prevalentemente di competenza nazionale.

In sintesi, mi pare decisivo e troppo trascurato il comma 5 dell'articolo 119. Ovviamente, le politiche per lo sviluppo non sono soltanto gli interventi speciali lì previsti. Le politiche per lo sviluppo abbracciano un ventaglio di interventi. Riguardano tanto le politiche relative a prestazioni non fondamentali (ossia diverse dalle politiche riconducibili all'art 117, secondo comma, lettera m e p). Se non ci preoccupiamo del comma 5, inevitabilmente, l'autonomia finanziaria dei territori sarà in qualche modo costretta nei confini del comma 4 sempre dell'art. 119, cioè nei confini del comma che dice che le risorse derivanti da entrate proprie, da compartecipazioni e da fondo perequativo devono essere sufficienti a garantire l'integrale copertura delle funzioni pubbliche che vengono attribuite agli enti territoriali.

Tutti noi che abbiamo a cuore una forte autonomia finanziaria dobbiamo capire che affrontare il punto delle politiche dello sviluppo non è meno rilevante che concentrare l'attenzione su costi standard, sui livelli essenziali, sulla perequazione e quant'altro.

Concludo brevemente con un paio di riflessioni sulle prime mosse di politica economica del Governo Berlusconi. La prima: siamo in presenza di un impianto ipercentralistico.

Faccio solo tre esempi per brevità. Il primo, molto noto, riguarda l'eliminazione dell'ICI e la sostituzione parziale e statica delle risorse proprie dei Comuni con trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. Assistiamo, quindi, ad un significativo passo indietro. Non è vero che non c'erano alternative. Si potevano trovare altre soluzioni da subito anche a contesto istituzionale invariato, ad esempio utilizzando le compartecipazioni all'IRPEF; il secondo esempio è ovviamente il blocco dell'autonomia impositiva imposto agli enti territoriali, noto a questa platea; il terzo esempio, forse meno noto, ma molto significativo in termini di cultura federalista riguarda la rinuncia da parte del Governo a ricorrere contro la sentenza del TAR del Lazio che ha bloccato il processo di decentramento catastale. Il catasto è la quintessenza della statualità e il fatto che sia stato solo l'ANCI a dover ricorrere contro questa sentenza a mio avviso è un segnale significativo della cultura politica profonda che almeno una parte di questa maggioranza manifesta.

Un'ultima considerazione su quello che potrebbe essere definito una sorta di federalismo di fatto e cioè che segno hanno in termini di redistribuzione territoriale le politiche economiche fatte in questi primi tre mesi di governo Berlusconi?

Se guardiamo ad alcuni provvedimenti, vediamo che è stato avviato un forte flusso di

ridistribuzione di risorse del bilancio pubblico dal sud verso il centro nord. E' evidente nelle misure utilizzate per coprire il taglio dell'ICI: 2 miliardi di euro di risorse destinate alle infrastrutture del Mezzogiorno. È evidente anche nella norma, introdotta come emendamento al disegno di legge di conversione del decreto fiscale, finalizzata a riprogrammare l'utilizzo dei fondi per le aree sottosviluppate per i quali ora si prevede un utilizzo per opere di interesse strategico, opere nazionali, quindi, non più concentrate nel Mezzogiorno. È evidente, infine, anche nel provvedimento di detassazione degli straordinari. Al di là del merito, i tre esempi richiamati implicano una redistribuzione di fiscalità di bilancio dello Stato dal centro sud al centro nord.

Finisco riprendendo una delle considerazioni che faceva il professor Zanardi a conclusione del suo intervento. Tutti noi crediamo che il federalismo (che io definisco responsabile) deve essere un federalismo che dà ai cittadini la possibilità di rendere *accountable* gli amministratori. Affinché questo sia possibile, il nodo della trasparenza dei dati è fondamentale. Trasparenza e tempestività, perché se i dati non si conoscono nei tempi giusti, ossia i tempi di una consiliatura o della durata di un'assemblea regionale o di un'assemblea provinciale, il meccanismo di sanzioni/premi attraverso il voto dei cittadini viene meno.

Purtroppo siamo molto lontani da questo traguardo. Penso in particolare ai dati sulla spesa sanitaria, c'è un *lag* di due o tre anni per dati affidabili delle ASL. È un problema di dati. È un problema di organi di controllo. Tuttavia se noi non risolviamo questo problema rischiamo di perdere gran parte della potenzialità del federalismo finanziario.

Chiudo con una riflessione di carattere un po' più politico che poi lascio, se lo ritengono utile, agli interlocutori della tavola rotonda che segue.

A me pare fuori discussione che, al di là della sua natura formale, la riforma federalista dello Stato sia un provvedimento sostanzialmente di carattere costituzionale, uno di quei provvedimenti che necessita un coinvolgimento *bipartisan*. Mi pare abbastanza consolidato questo punto. Però scatta un problema, perché la legge sul federalismo, come quella sul codice delle autonomie e su Roma capitale, è stata inserita nel DPEF. Il DPEF definisce il disegno di legge sul federalismo e quello sul codice delle autonomie e su Roma capitale, come "collegato alla Legge Finanziaria. Chi ha un po' di familiarità con queste definizioni, sa che i collegati alla legge finanziaria hanno un iter particolare e contingentato in termini di tempi e anche modalità di discussione. In sostanza,

l'inquadramento parlamentare del disegno di legge sul federalismo e degli altri due provvedimenti è molto *partisan*, nonostante la natura di questo tipo di riforme.

Allora, se vogliamo che vada avanti il processo di riforma federalista, il pre-requisito è che esso venga opportunamente inquadrato e che venga affidato a una discussione parlamentare, affinché la sua discussione abbia il respiro dovuto a un provvedimento che ridisegna la costituzione materiale del nostro Paese. Grazie.

*Le slides presentate dal prof. Stefano Fassina sono consultabili sul sito web*  
<http://www.cgil.lombardia.it/federalismo-fiscale/home.htm>