

Fiscalità locale: i nodi irrisolti

Francesco Palermo

Per alcuni, federalismo fiscale significa più solidarietà e, dunque, ridurre le disparità tra le diverse parti del territorio nazionale, specie in termini di servizi al cittadino. Per altri significa minori trasferimenti fiscali e maggiore responsabilità dei territori. La mancata condivisione degli obiettivi del processo chiamato “federalismo fiscale” rende improbabile il successo complessivo dell’operazione.

I costi del federalismo e l’elefante nella stanza

Allo stato attuale di attuazione del c.d. “federalismo fiscale”, i reali costi dell’operazione non sono ancora noti. È, tuttavia, indispensabile fare alcune considerazioni su aspetti troppo spesso trascurati nella discussione intorno a questo tema, per riflettere su limiti e opportunità dello strumento e sapere cosa è ragionevolmente possibile attendersi dalla sua piena attuazione.

Le principali domande da porsi sono in particolare:

- Un sistema federale costa più di un sistema accentrato?
- Il fatto che cresca la fiscalità locale (o, come appare terminologicamente più corretto: i tributi regionali e locali) comporta una maggiore spesa pubblica?
- C’è sufficiente chiarezza sul significato dei “costi”? In particolare, si intendono solo i costi economici o anche un altro tipo di costi? E, soprattutto, c’è una correlazione diretta tra fiscalità decentrata e servizi?
- Soprattutto: quali sono i costi del non-federalismo? E cosa ci si aspetta davvero dal processo comunemente definito come “federalismo fiscale”?

Quest’ultima domanda può apparire retorica: i costi del non-federalismo sono quelli che il sistema-Paese sta attualmente sopportando e sono, in tutta evidenza, costi insostenibili. Quindi un processo di riforma è indispensabile. Tuttavia, non appare affatto chiaro l’obiettivo di questa riforma e questa incertezza è pienamente riflessa nella legislazione finora approvata sul tema. Dal federalismo fiscale ci si attende tutto e il contrario di tutto: ci si attende da un lato una maggiore responsabilità politica e finanziaria di regioni ed enti locali, dall’altro una perequazione che consenta ai territori più poveri di non restare indietro e di colmare i propri deficit; ci si attende un risparmio complessivo nella spesa pubblica, ma anche l’innalzamento della qualità dei servizi; e, non ultimo, ci si aspetta che il nuovo sistema riduca le disparità socio-economiche e, quindi, di servizi attual-

mente molto presenti sul territorio nazionale e persino le attuali forti disparità giuridiche, anche in termini di fiscalità locale.

Questo è l'elefante nella stanza che gli attori del dibattito fingono di non vedere. Qualcuno vorrebbe aumentare le risorse a disposizione delle regioni, altri vorrebbero ridurre la spesa pubblica complessiva, tutti si attendono servizi uguali e riduzione (evidentemente con un livellamento verso l'alto) della asimmetria giuridica, sociale ed economica che attualmente caratterizza il Paese. Siamo sicuri che il federalismo fiscale, nella sua concreta declinazione, possa realizzare tutto questo? Senza chiarezza sugli obiettivi di fondo è difficile ipotizzarlo. E finché non sarà rimosso l'elefante dalla stanza e non ci sarà condivisione sulle finalità della riforma, i rischi di insuccesso resteranno molto alti.

In tal senso, uno sguardo attento alle esperienze straniere può aiutare a cogliere eventuali profili di criticità e a individuare settori a cui prestare la necessaria attenzione.

Costi del federalismo e fiscalità regionale e locale

Astrattamente i sistemi federali costano un po' di più di quelli accentrati. I motivi sono molteplici: più livelli di governo implicano un aumento della classe politica e (in parte) dell'amministrazione; anche le strutture di collegamento, che sono indispensabili (in Italia: il sistema delle conferenze) hanno un costo, che non può essere minimo se si vuole garantire l'efficienza di questi raccordi e, quindi, in ultimo, dell'intero sistema; c'è il rischio di maggiori costi della burocrazia.

In pratica, tuttavia, spesso vale il contrario, perché un sistema federale deve (o dovrebbe) funzionare come un buon acquedotto, riducendo le "perdite". Esso razionalizza le spese in quanto più vicino alle esigenze reali (meno sprechi) e questo recupera eventuali maggiori costi strutturali.

A un'analisi comparata su scala mondiale risulta con chiarezza che, di regola, se un Paese è inefficiente il federalismo aggrava la situazione (si pensi ai federalismi latino-americani, africani e asiatici), se è efficiente la migliora (come nella maggior parte delle esperienze europee).

Una peculiarità italiana è l'impostazione tutta economica del federalismo. Ovunque, invece, la scelta federale tiene in gran conto anche altri fattori e costi di natura non economica: costi legati a conflitti etnici che così si evitano (come in Svizzera, in Belgio, in Spagna, in parte nel Regno Unito), costi legati alle infrastrutture e alle peculiarità geografiche (come nel federalismo delle origini in Svizzera e negli Stati Uniti), costi politici e sociali (Germania, Austria) ecc. L'Italia parrebbe essere il primo esperimento di federalizzazione come strumento per migliorare l'efficienza della macchina amministrativa/politica/istituzionale e per sanare i bilanci. In tutti gli altri casi queste sono state le conseguenze (realizzate o meno) del federalismo, non la sua causa. Se indubbiamente si tratta di una strada interessante e originale, bisogna anche mettere in guardia dai

rischi di aspettarsi troppo da uno strumento che normalmente è concepito per raggiungere prevalentemente un altro obiettivo.

In altre parole, l'esperienza comparata mostra che il modo migliore per consentire al federalismo di ridurre i costi è creare prima di tutto efficienza. Il federalismo è una macchina che accelera i processi: rafforza i corpi sani e danneggia quelli malati.

Fiscalità locale o maggiori costi?

Quanto ai costi specifici della fiscalità regionale o locale conta abbastanza poco se i tributi siano statali o substatali, perché ciò che conta è a chi vanno i soldi. In termini giuridici: non conta la fonte del tributo, ma il suo gettito. Sarebbe perfettamente concepibile un sistema in cui la fiscalità fosse totalmente accentrata in termini di fonte (tutte le tasse e le imposte si pagano allo Stato) e la spesa fosse fortemente decentrata: basterebbe lavorare sulle compartecipazioni o i trasferimenti automatici. Dal punto di vista amministrativo sarebbe, comunque, necessario un servizio di riscossione decentralizzato (uffici imposte, agenzie delle entrate), e poca differenza fa in termini di costi se i funzionari dipendono dallo Stato (come adesso) o dalle regioni. Ciò fa, però, molta differenza sotto altri profili.

In altre parole, se fosse solo per la fiscalità regionale e locale non servirebbe il federalismo, perché lo stesso obiettivo pratico si potrebbe ottenere cambiando le regole sulle compartecipazioni. Il federalismo deve essere qualcosa di più (in particolare, in questo campo, l'avvicinamento tra la responsabilità impositiva e la responsabilità di spesa, riducendo la forbice della responsabilità politica).

In definitiva, i costi della fiscalità locale sono politici: riguardano, cioè, la responsabilità, non la gestione. Attualmente in Italia le entrate proprie di regioni ed enti locali rappresentano il 22% del totale, contro un 54% di spesa pubblica di questi stessi enti. Il delta (che è un indicatore di scarsa responsabilità politica) è, quindi, del 32 per cento. Politicamente questo fornisce argomenti sia a favore di chi dice che lo Stato e le regioni povere sono mantenute dalle regioni ricche (in termini economici è in parte vero), sia a favore di chi sostiene che tutte le regioni sono mantenute dallo Stato (il che è in buona parte vero sotto il profilo giuridico, stante l'attuale sistema a finanza prevalentemente trasferita, anche se il recente schema di decreto su costi standard e fiscalità di regioni e province approvato dal Consiglio dei ministri il 7 ottobre 2010 fa maggiore chiarezza sul punto). E siamo di nuovo all'elefante.

In Paesi a struttura (e tradizione) federale questo delta è più ridotto. In Germania è quasi zero (i.e. le entrate federali corrispondono circa a quelle della somma delle entrate di Länder ed enti locali), nel Regno Unito è circa del 40% (sono, infatti, in corso drastiche riforme), in Svizzera è addirittura negativo (la somma delle entrate cantonali e comunali è circa il 110% delle entrate federali). In Spagna, che ha una struttura più vicina a quella italiana ed è, dunque, il Paese di riferimento

più prossimo, la forbice è dell'8%, cioè un quarto di quella italiana. La domanda da porsi è se e quanto costa politicamente, oltre che economicamente (eventuali sprechi), questo delta e quanto siamo disposti a investire per ridurlo.

Fiscalità locale e (costo dei) servizi

La domanda si sposta sul lato dei servizi. Più fiscalità regionale e locale significa maggiori o minori costi dei servizi? Qui non c'è una risposta valida in assoluto (tranne quanto detto prima, che di regola un sistema efficiente beneficia del federalismo e uno inefficiente no), ma occorre considerare alcune variabili che non si discutono a sufficienza nel dibattito sul tema (e contribuiscono a ingrandire l'elefante). Basti menzionarne due.

La prima è il rapporto tra spesa pubblica substatale e personale impiegato. La riduzione della forbice tra gettito e spesa di regioni ed enti locali (il delta di responsabilità politica) prevista dalla legge di attuazione del federalismo fiscale dovrebbe incidere anche sul trasferimento del personale, su cui nulla si sta facendo dopo la (peraltro assai blanda e in parte inattuata) previsione delle Leggi Bassanini. Il collegamento forte tra spese ed entrate tributarie, che è alla base della legge di attuazione, dovrebbe imporre un collegamento anche in riferimento a chi concretamente gestisce il gettito e la spesa e dovrebbe avvicinare la percentuale di personale rispetto alla percentuale di spesa pubblica, affinché il personale dipenda tendenzialmente dal livello di governo responsabile del servizio.

In Italia attualmente c'è ancora un considerevole scarto tra il personale statale (57,4% del pubblico impiego, paradossalmente in aumento dopo la riforma costituzionale del 2001: nel 1995 i dipendenti statali erano il 54,3% del totale e, tra gli altri Paesi Ocse, solo Irlanda, Turchia e Corea hanno avuto la stessa tendenza) e i centri di spesa (solo il 46% della spesa pubblica è statale): $\Delta = 11,4\%$. Anche su questo punto, vi sono tuttavia forti asimmetrie a seconda dei territori: in Provincia di Bolzano oltre il 90% del personale della Pa dipende da provincia o comuni e meno del 10% dallo Stato, il che corrisponde più o meno alla divisione della spesa pubblica, quindi il delta è minimo (e l'amministrazione è complessivamente più efficiente). Questo crea uno squilibrio in termini di efficienza e responsabilità, perché regioni ed enti locali gestiscono in proporzione più funzioni con meno personale, il che significa (almeno in astratto) minore efficienza. Naturalmente non è una ricetta per l'efficienza (esistono in Italia anche esempi contrari, come si sa), ma è un tema che non può essere trascurato solo per non irritare l'elefante.

Infatti generalmente nei Paesi federali la forbice tra percentuale di dipendenti e percentuale di spesa pubblica è minore. In Austria il personale federale è il 32,5% e la spesa pubblica federale è del 45,7% ($\Delta = 13,2\%$, ma la ragione è un particolare sistema amministrativo - l'amministrazione federale indiretta - per cui i Länder operano in moltissimi campi come organi federali). In Spagna il personale statale è il 19,1%, la spesa statale il 22,4% ($\Delta = 3,3\%$), in Belgio il personale statale il 18,4%

e la spesa 23,2% ($\Delta=4,8\%$), in Germania il personale federale è 16,5% e la spesa federale il 19,1%, ovvero $\Delta=2,7\%$ (fonte Oecd, *Government at a Glance*, 2009).

La seconda variabile riguarda il rapporto tra asimmetria e costi indiretti. Nella prassi, il sistema italiano è più differenziato della maggior parte dei sistemi federali. Vi è una fortissima asimmetria sia giuridica (le regole sulla fiscalità regionale e locale sono ampiamente differenziate: basti pensare al fatto che nelle regioni speciali le dotazioni finanziarie dei comuni e la loro stessa capacità impositiva dipendono dalle regioni, altrove no, mentre ovunque regioni e comuni hanno margini di incidenza sulle aliquote delle rispettive imposte) sia di fatto (il costo e la qualità dei servizi sono molto diversificati). Il federalismo vuole ridurre, conservare o aumentare queste disparità? E se vuole razionalizzare i costi, a quali costi intende riferirsi?

Si pensi, per esempio, al servizio più importante: la sanità. Già ora le regioni con il sistema sanitario meno efficiente pagano molto per rimborsare i costi di chi va a curarsi in quelle più efficienti. Con l'arrivo dell'ormai prossima direttiva comunitaria che liberalizza i servizi sanitari, questo sistema si estenderà a livello europeo e avere un servizio efficiente e di qualità, anche se immediatamente più costoso, converrà in termini di ricavi. Si devono guardare i conti a breve o a medio/lungo termine? *Mutatis mutandis*, lo stesso problema si pone, in modo meno visibile ma non meno acuto, nel settore dell'istruzione: la "fuga dei cervelli" ha costi enormi perché la formazione è pagata da un territorio che, però, non sfrutta il ritorno dell'investimento.

Su questo occorre essere più drastici e più chiari. Non si sfugge alla competizione dei servizi e dei territori. Basta il "federalismo" a mettere in moto la macchina? L'esperienza comparata obbliga a mettere in guardia da aspettative troppo elevate. Storicamente sono i servizi che fanno il federalismo, non viceversa. Un esempio importante viene dai Länder tedeschi, in gran parte costruiti artificialmente dopo la seconda guerra mondiale, spesso senza una propria identità politica, che però si è formata intorno alla buona qualità dei servizi. L'identità regionale di un Land potente ed efficiente come il Baden-Württemberg (prima frazionato in territori in forte conflitto tra loro) si è costruita negli anni attraverso eccellenti prestazioni e risultati economici del territorio.

Cosa attendersi da un maggiore decentramento della fiscalità in termini di prestazione dei servizi?

Il ruolo della giurisprudenza costituzionale

Quali sono le conseguenze giuridiche che ci si può ragionevolmente attendere dal processo di decentramento della fiscalità attualmente in corso? Troppo spesso si trascura il fatto che il terminale ultimo delle relazioni intergovernative (e, dunque, anche in tema di federalismo fiscale) è la Corte costituzionale. La giurisprudenza della Corte, dopo la riforma del Titolo V, parte II della Co-

stituzione nel 2001 presenta, invece, una serie di indicatori fondamentali per ipotizzare il destino del federalismo fiscale.

In estrema sintesi, è innegabile come, alla prova dei fatti, la (tecnicamente scadente) riforma del Titolo V nel 2001 abbia prodotto un effetto opposto a quello che si proponeva: non il rafforzamento delle regioni, ma il loro indebolimento. Dopo timide aperture iniziali, volte essenzialmente a invitare i legislatori statali e regionali a “prendere sul serio” la riforma, a partire dalla fine del 2003 la giurisprudenza costituzionale è diventata via via sempre più rigida e attenta a salvaguardare le esigenze di carattere unitario dell’ordinamento, finendo per svuotare di contenuto le maggiori competenze delle regioni (in questo aiutata da una prassi complessivamente condivisa da regioni e Stato che hanno spesso continuato a operare come se la riforma non esistesse, con scarsa creatività e scarso coraggio istituzionale delle regioni). In sostanza, la giurisprudenza costituzionale ha finito per cambiare il suo ruolo da tendenziale alleato delle regioni (prima del 2001) a uno dei principali “nemici” del federalismo (dopo la riforma).

Nello specifico, sul versante squisitamente giuridico del rapporto tra federalismo e servizi, ossia i «*Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» (articolo 117 c. 2 lett. m Costituzione), questa tendenza è ancora più acuta. Sono stati considerati Livelli essenziali delle prestazioni (c.d. Lep) ambiti che poco hanno direttamente a che vedere con «*le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*». Così, per esempio, vi rientrano la certificazione ambientale per le imprese (sent. 322/2009), l’edilizia sanitaria (sent. 99/2009) e molto altro (per esempio sentt. 282/2002, 423/2004, 285/2005, 120/2005, 328/2006, 134/2006, 387/2007, 168/2008, 50/2008). Questo strumento, specie se letto estensivamente come sta facendo la Corte costituzionale, è potenzialmente in grado di comprimere fino quasi a eliminare l’esercizio in via legislativa e amministrativa del potere di regioni (ed enti locali) di prevedere cornici normative diverse per i servizi. Questo può suonare positivo, almeno nell’ottica della riduzione della disparità tra i territori, ma a ben vedere non lo è, perché non incide (né può incidere) sulla effettiva qualità del servizio (per esempio sul fatto che ci siano ospedali pessimi e altri ottimi) e perché incide, invece, sullo strumento normativo, ovvero il settore nel quale si può esercitare la creatività che è alla base della positiva differenziazione caratteristica del federalismo. In altre parole, la sperimentazione di nuovi modelli che possono essere poi importati da altre regioni diventa sempre più difficile e la creatività normativa delle regioni, che è alla base della loro capacità di governo e dunque della loro competitività, viene disincentivata.

Mutatis mutandis lo stesso orientamento giurisprudenziale si registra anche in materia di servizi pubblici locali. Pur essendo una materia di competenza regionale, una serie di pronunce ha ritagliato spazi per un intervento statale quasi esclusivo: si pensi al recente esempio della sent. 49/2009, che non ha ritenuto illegittima una norma statale che impone alle regioni di osservare il principio di unicità tra la gestione della rete idrica e quella dell’erogazione del servizio idrico (il che è cosa di buon senso, ma limita di molto l’autonomia nell’organizzazione del servizio); o

alla sentenza 272/2004, con cui la Corte ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale del D.l. 269/2003, che introducevano una disciplina statale dettagliata e auto-applicativa dei servizi pubblici locali (economici e no).

Va segnalato che all'estero esistono alcuni equivalenti funzionali dei Lep, come la clausola di attrazione delle competenze concorrenti in capo alla Federazione in Germania per garantire livelli di vita equiparabili sul territorio federale, ma la recente giurisprudenza tende a salvaguardare i margini di differenziazione più che quelli di omogeneità.

La seconda gamba della ricentralizzazione (accanto ai Lep) è il «*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*» (articolo 119 c. 2 Costituzione). Lo Stato non solo garantisce i diritti sociali (dunque i servizi), ma anche l'equilibrio della finanza pubblica. In questo modo, come emblematicamente ricorda la Corte costituzionale, «*l'indirizzo politico dello Stato prevale su quello delle regioni*» in modo potenzialmente indifferenziato anche in materia di competenza regionale (sent. 94/2009). Il principio si estende fino, per esempio, alla composizione degli organi gestionali degli enti preposti all'erogazione dei servizi, con la Corte che ritiene ascrivibile al principio di coordinamento della finanza pubblica la riduzione con legge statale dei componenti dei consigli di amministrazione (sent. 139/2009). E ancora, è ammissibile l'istituzione e la disciplina dettagliata della cd. social card da parte dello Stato (pur essendo la materia delle politiche sociali di esclusiva competenza delle regioni) per la presenza di «*situazioni straordinarie, eccezionali e urgenti*» visto che «*l'enunciazione di un diritto sociale non può essere disgiunta dalla sua effettività*» (sent. 10/2010). Pende attualmente davanti alla Corte il ricorso di alcune regioni e province autonome contro l'ultima manovra economica, che limita considerevolmente l'autonomia di spesa delle regioni, e la sentenza sarà in tal senso un banco di prova fondamentale.

In questo contesto, quale può essere il ruolo di una maggiore fiscalità locale rispetto alla prestazione dei servizi? Certamente di scarso rilievo. O almeno non diretto. Perché finora (con la riforma del Titolo V) sono aumentate (sulla carta) le funzioni, ma non le entrate di regioni ed enti locali, quindi i servizi sono rimasti essenzialmente invariati, mentre ora che con l'attuazione del federalismo fiscale aumenteranno le entrate sono diminuite le funzioni (grazie alla legislazione e alla prassi, avallate dalla giurisprudenza costituzionale).

Il collegamento diretto tra qualità e costo dei servizi da una parte e fiscalità locale dall'altra è, dunque, estremamente debole. La scommessa del “federalismo fiscale” è che funzioni il collegamento indiretto tra le due cose, attraverso la maggiore qualità dell'amministrazione che normalmente viene da una più diretta responsabilità per il gettito e per la spesa.

Ma c'è un altro rischio da considerare. L'eccessiva estensione delle funzioni fondamentali dei Lep e del coordinamento della finanza pubblica (cioè lo scarso grado di federalismo istituzionale che attualmente caratterizza l'ordinamento italiano) potrebbe finire, a fronte della limitata disponibilità economica di regioni ed enti locali anche e forse ancor più in seguito all'aumento della propria fiscalità, per obbligare costituzionalmente lo Stato a ripianare i conti di questi enti. Non va dimenticato,

infatti, che in base al Patto di stabilità europeo lo Stato resta responsabile per i debiti dei propri enti territoriali e locali (tanto è vero che si moltiplicano le disposizioni costituzionali e legislative nei diversi Paesi volti a stabilire regole certe sul debito, come la riforma costituzionale tedesca del 2009 nota come *Föderalismusreform II*). In altre parole, la mancanza di federalismo istituzionale - oltre che di un'indispensabile riforma tributaria che accompagni il processo di federalismo fiscale - rischia di rappresentare un ostacolo non irrilevante al successo del federalismo fiscale.

Conclusioni

In una prospettiva comparata la via italiana al federalismo risulta del tutto peculiare. In assenza di un federalismo istituzionale si sono create forti asimmetrie di funzioni, competenze, fiscalità e costi tra i diversi territori, e ora con il federalismo fiscale si intende introdurre qualcosa - la riduzione delle asimmetrie - che normalmente è volto a produrre.

Per contro, esistono strumenti costituzionali potentissimi che sono in grado di bloccare qualunque dinamica "federale" e, in assenza di parametri e obiettivi chiari, la Corte è comprensibilmente attenta a impedire fughe in avanti, anche a costo di buttare talvolta il bambino con l'acqua sporca.

Il processo federale limitato peraltro all'ambito delle relazioni finanziarie (quasi queste fossero scorporabili da una struttura complessiva dell'assetto territoriale del potere), è gestito esclusivamente dal centro: sia in termini istituzionali (e data la struttura attuale non potrebbe essere altrimenti) sia in termini finanziari (è il centro a decidere quanto e come si deve risparmiare). Inoltre, questo processo si è finora concentrato sui principi, senza quantificare i costi. È per principi il riformato articolo 119 cost., è per principi la Legge di attuazione n. 42/2009 e sono per principi i decreti attuativi finora approvati o in corso di approvazione. Questo perché l'elefante nella stanza, la mancata condivisione delle finalità ultime del processo, impedisce di entrare a sufficienza nel dettaglio. Dove l'elefante non c'è (come in Germania), è possibile inserire addirittura in costituzione regole dettagliate sulle relazioni finanziarie, come avvenuto con la riforma costituzionale del 2009.

Il federalismo, anche quello fiscale, è probabilmente una via senza alternative, visti i costi del non-federalismo. Occorre, tuttavia, che ci si occupi anche dell'elefante, senza la cui rimozione difficilmente il processo potrà produrre risultati che non siano quelli addirittura di accrescere l'elefante stesso, ossia la possibile ambiguità dello strumento.

Una volta chiariti gli obiettivi, si possono trovare i rimedi più appropriati. Come ogni macchina, anche gli strumenti istituzionali (qual è un'organizzazione federale, anche delle relazioni finanziarie) rendono bene se utilizzati per lo scopo a cui servono e rendono male se utilizzati impropriamente. È giunto il momento di portare anche nel discorso pubblico un approccio al federalismo un po' meno semplicistico.