

Il federalismo fiscale è la soluzione per la finanza pubblica?

di Giuseppe Pisauro

Dal confronto dell'Italia con i maggiori paesi europei emerge una cattiva qualità e una insufficiente quantità di infrastrutture e servizi pubblici. In buona parte ciò è dovuto alla carenza di risorse disponibili, conseguenza della situazione della nostra finanza pubblica. Abbiamo livelli di spesa e di entrate simili a quelli degli altri maggiori paesi ma un onere del debito pubblico molto maggiore. Ogni anno dobbiamo finanziare una spesa per interessi che rispetto a quella degli altri paesi è maggiore di 30-40 miliardi di euro, ovvero circa due punti di Pil. È questo, per converso, l'ammontare del sottodimensionamento della nostra spesa primaria (la spesa al netto degli interessi, quella destinata a finanziare l'istruzione, la sanità, le pensioni, gli investimenti in opere pubbliche) rispetto alla media dei maggiori paesi europei. Questa situazione dura ormai dall'inizio degli anni Novanta, da quando volenti o nolenti tutti i governi che si sono succeduti sono stati vincolati nelle loro scelte dalla necessità di non far crescere ulteriormente il debito pubblico (in rapporto al Pil). Inutile provare a immaginare come sarebbe oggi il nostro paese se avessimo potuto contare negli ultimi quindici anni su 30 o 40 miliardi l'anno per migliorare i servizi pubblici, investire in infrastrutture e diminuire le imposte.

Escludendo la possibilità di finanziare nuove spese in disavanzo o, peggio, di ripudiare il debito, restano due possibili soluzioni a questa situazione. La prima è aumentare le entrate, attraverso il contrasto dell'evasione (la via dell'aumento delle aliquote è considerata preclusa, vista la già elevata pressione fiscale). La seconda è migliorare la qualità della spesa, eliminando sprechi e inefficienze. Il federalismo fiscale è spesso presentato come parte fon-

— **Giuseppe Pisauro** *Professore ordinario di Scienza delle finanze - Università "La Sapienza" di Roma*



focus

damentale di questa seconda strategia. Riallineando le competenze sulle entrate tributarie con quelle sulla spesa è possibile responsabilizzare regioni ed enti locali e costruire un assetto finanziario dove gli incentivi siano compatibili con la disciplina di bilancio e con l'efficienza della spesa. Grandi speranze sono quindi riposte nell'attuazione del federalismo fiscale, i cui principi generali sono delineati dalla legge delega n. 42 del 5 maggio 2009. In realtà dal punto di vista dell'autonomia tributaria degli enti territoriali, la legge delega non segna progressi sostanziali. Il riallineamento tra responsabilità di spesa e di entrate è già avvenuto negli anni Novanta, quando il sistema tributario è stato ampiamente decentrato. Nel 1990 regioni ed enti locali gestivano circa il 30% della spesa pubblica primaria ma soltanto l'8% delle entrate tributarie totali. Da allora la quota della spesa è rimasta invariata, ma quella delle entrate tributarie si è quasi triplicata, superando la soglia del 20% nel 2000 e attestandosi poi negli anni più recenti intorno al 21-22%.

La riforma costituzionale del 2001 e la legge delega del 2009 che ne attua una parte importante non danno maggiore autonomia tributaria ma enfatizzano il ruolo delle «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio» (art. 119 della Costituzione). Un'enfasi che ha conseguenze non tanto sull'autonomia tributaria quanto sulla distribuzione territoriale delle risorse che provengono dal gettito delle grandi imposte statali. Il conflitto sulla distribuzione delle risorse pubbliche tra Nord e Sud è, in realtà, almeno dal punto di vista politico, la motivazione più importante del dibattito sul federalismo. Il secondo elemento centrale della delega è il superamento di un finanziamento basato sulla spesa storica, criterio che verrà sostituito da quella della spesa standard (standard ancora tutti da definire). Territorialità dei tributi e standard di spesa creano un nesso tra conflitto distributivo ed esigenze di efficienza della spesa pubblica. A grandi linee il ragionamento inizia così: la spesa pubblica nelle regioni meridionali è contrassegnata da sprechi e inefficienze e, per di più, viene finanziata con risorse fiscali raccolte nelle più efficienti regioni del Centro-Nord, risorse che vengono così sottratte a un uso più produttivo. Per poi proseguire: il finanziamento sulla base di standard di spesa disciplinerà i cattivi amministratori meridionali costringendoli ad eliminare gli sprechi e libererà così risorse fiscali che potranno essere utilizzate nei territori che le producono (per aumentare la spesa o, nel caso, per ridurre le imposte).

La prima parte del ragionamento è certamente vera, mentre quella finale è, allo stato attuale, in buona parte un'illusione. L'ipotesi implicita è che le aree in cui sono più diffusi sprechi e cattiva gestione della spesa pubblica

siano anche quelle dove il *livello monetario* della spesa è relativamente più alto. Se così fosse, sarebbe relativamente facile andare oltre la spesa storica, finanziare una serie di fabbisogni standard e lasciare più risorse tributarie dove vengono raccolte. In realtà le cose non stanno così. Nel Meridione la spesa è probabilmente meno efficiente che nel Centro-Nord, ma il suo livello è certamente inferiore. Considerando la spesa pubblica totale (quella erogata *complessivamente* da tutti i livelli di governo: stato ed enti previdenziali, regioni ed enti locali), la spesa pro-capite è, ponendo a 100 la media nazionale, pari a 104 nel Nord-regioni a statuto ordinario, 132 nel Nord-regioni a statuto speciale, 105 nel Centro escluso il Lazio, 127 nel Lazio, 81 nel Sud, 91 nelle Isole (dati di cassa relativi al 2004, di fonte *Conti pubblici territoriali*). In termini relativi, la distanza tra il Sud e il Nord-regioni a statuto ordinario è di oltre un quinto, tra il Sud e il Nord-regioni a statuto speciale di quasi il 40%. (Peraltro anche la distanza, all'interno del Nord, tra statuto ordinario e statuto speciale è superiore a un quinto, un dato che, con il suo valore di esempio, ha qualche influenza sulla formazione dell'opinione pubblica settentrionale). Indicazioni analoghe si ritrovano se si considerano altre fonti statistiche (quali i dati della spesa sanitaria pro capite e della spesa per l'istruzione per studente): emerge sempre una relativa penalizzazione delle grandi regioni del Sud. D'altra parte, vi sono chiare indicazioni di una minore efficienza della spesa nel Meridione. Ciò è quanto emerge non solo da numerose analisi a livello micro, sia per amministrazioni locali sia per settori dell'amministrazione centrale articolati nel territorio, ma anche dagli stessi dati aggregati: da rimarcare, ad esempio, come nel Sud la spesa per il personale pubblico, di tutti i livelli di governo, pro-capite (per abitante) sia superiore del 10% rispetto alle regioni a statuto ordinario del Nord, pur essendo, come si è visto, la spesa pubblica complessiva inferiore di un quinto.

Non è, quindi, per nulla scontato che il superamento della spesa storica e un finanziamento basato su indicatori di fabbisogno implicino di per sé una redistribuzione delle risorse a favore del Centro-Nord, come è nelle attese di molti. Anzi, a rigore, il finanziamento di standard di spesa comporterebbe un aumento delle risorse finanziarie per il Meridione. La realtà del paese è diversa da quella descritta da analisi semplicistiche. I livelli insoddisfacenti di qualità e quantità dei servizi pubblici che si riscontrano in molte aree del Sud sono associati a inefficienze e a un ammontare di spesa relativamente basso. Per modificare questo stato di cose non basterà distribuire le risorse finanziarie sulla base di standard di fabbisogno (peraltro oggi ancora ben lontani dall'essere definiti), occorrerà mettere in cam-

po una capacità di monitoraggio e controllo del livello *reale* dei servizi erogati e, nel caso, la volontà di esercitare poteri sostitutivi da parte delle autorità centrali. Capacità e volontà assolutamente carenti nella tradizione del settore pubblico in Italia.

Nel nuovo contesto istituzionale delineato dalla riforma del Titolo V, la capacità di controllo nel merito da parte del governo centrale, già tradizionalmente debole nei fatti, è attenuata anche sul piano dei principi. Oltre che dalla formulazione dell'art. 114 (che almeno apparentemente mette su un livello paritario stato, regioni, province, città metropolitane e comuni), dal divieto assoluto di prevedere vincoli di destinazione ai finanziamenti dal centro. In un quadro di forti sperequazioni territoriali nella qualità e nel livello dei servizi pubblici sarebbe fondamentale poter mettere in campo politiche nazionali che utilizzino come strumenti di finanziamento *matching grants* (trasferimenti a destinazione vincolata condizionati alla predisposizione di risorse aggiuntive a livello locale). Ma questi sono preclusi dalla formulazione dell'art. 119. Naturalmente è sempre possibile risolvere la questione immaginando che gli standard di spesa vengano fissati a un livello talmente basso da risultare eccedenti rispetto alla spesa attuale nel Meridione. Sarebbe coerente con questo approccio un punto di vista che interpreti i «livelli essenziali delle prestazioni [...] che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lettera *m*, secondo comma, art. 117, enfasi aggiunta) come livelli *minimi*. Non è una possibilità del tutto remota.

La questione settentrionale non nasce dalla considerazione separata della distribuzione della spesa pubblica ma dall'osservazione dell'esistenza di uno squilibrio territoriale del saldo tra spese ed entrate. Il Meridione, pur con una spesa inferiore a quella del Centro-Nord, riceve dal bilancio pubblico più di quanto dà attraverso il prelievo tributario. Questa informazione è fornita dal calcolo dei cosiddetti *residui fiscali*, la differenza tra entrate e spese pro-capite nelle diverse regioni: solo sette regioni, tutte del Centro-Nord, presentano un saldo positivo, per le altre, tra cui tutte quelle del Meridione, il saldo è negativo. Prendendo i due casi estremi: ogni residente in Lombardia paga in imposte una cifra che in media supera in un anno di 3.971 euro il valore delle prestazioni della spesa pubblica di cui egli beneficia; al contrario, ogni residente in Sicilia riceve in media dalla spesa pubblica 2.648 euro in più di ciò che paga come imposte. Sono risultati determinati da una distribuzione territoriale sperequata del gettito tributario. In Lombardia il gettito pro capite è quasi 2,5 volte quello della Calabria. Le differenze nel gettito pro capite naturalmente sono una diretta conseguenza delle differenze di reddito.

Ma qual è il significato di un indicatore come il gettito pro capite in una regione? Possiamo concludere da questi dati che i residenti nel Nord “mantengono” quelli del Sud? In realtà calcoli di dare/avere in termini di imposte e spesa pubblica hanno senso solo se riferiti a singoli individui. I territori non pagano imposte. L'equità orizzontale (trattare in modo uguale gli uguali) richiede che un contribuente con un reddito di 50.000 euro paghi le stesse imposte e riceva gli stessi benefici dalla spesa pubblica a prescindere dal suo luogo di residenza. Così, un cittadino ricco della Lombardia dovrebbe essere trattato esattamente nello stesso modo di un cittadino ricco della Sicilia: esattamente come i ricchi della Lombardia anche i ricchi della Sicilia “mantengono” i poveri delle due regioni. È irrilevante il fatto che in Lombardia vi sia una maggior concentrazione di ricchi. L'impostazione alternativa, implicita nei calcoli territoriali del dare/avere, secondo cui due individui possono essere trattati in modo diverso solo perché risiedono in luoghi diversi, enfatizza l'appartenenza a una comunità territoriale ed è obiettivamente contraddittoria con il mantenimento di uno stato unitario e con le comuni nozioni di equità. Naturalmente è in contraddizione anche con i principi generali della nostra Costituzione (dagli artt. 2 e 3, i diritti e l'uguaglianza dei cittadini, all'art. 53, il concorso di ciascuno al finanziamento delle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva e la progressività del sistema tributario).

Un modo diverso, più informativo (e coerente con l'art. 53), di guardare alla distribuzione territoriale del gettito è considerare non i valori pro-capite, ma la pressione tributaria (il rapporto tra gettito e Pil regionale). Facendolo si ottiene un'immagine molto differente. Non vi è più una netta separazione geografica: rimane un gruppo di regioni del Nord dove la pressione fiscale è più elevata (soprattutto Liguria, Lombardia ed Emilia-Romagna), ma le grandi regioni del Sud (Campania, Puglia e Sicilia) presentano valori in linea se non superiori a quelli di altre regioni del Centro-Nord (quali Toscana, Lazio, Trentino Alto Adige e Veneto).

Tirando le fila del ragionamento svolto finora, nel Meridione la spesa pubblica è più bassa della media nazionale mentre lo sforzo fiscale non è inferiore alla media. Eppure il senso comune (in buona parte giustificato) parla di assistenzialismo e cattiva amministrazione. Casi ricorrenti come quelli di Napoli, Taranto o Catania rafforzano questa visione e portano alla rottura del sentimento unitario nel paese. Un grado di autonomia tributaria locale significativamente superiore a quello attuale, che è già sufficiente a incentivare comportamenti coerenti con il rispetto del vincolo di bilancio e a consentire politiche differenziate, alla lunga è destinato ad entrare in

contraddizione con l'equità orizzontale. D'altro canto non è possibile restare fermi allo *status quo*. È necessario mettere ordine nelle relazioni finanziarie tra i livelli di governo, garantire agli enti territoriali risorse sufficienti e con una dinamica stabile, disegnare un percorso credibile di revisione del criterio della spesa storica, costruire un sistema di controllo della spesa e dei risultati, che restituisca credibilità e legittimità all'azione pubblica in alcune aree del paese.

Certamente non convince la lettura secondo cui il Sud non potendo più far conto sull'assistenzialismo sarebbe costretto a uno sforzo che ne stimolerebbe la crescita e, a lungo andare, lo porterebbe a colmare il divario con il resto del paese. Si possono nutrire seri dubbi sul fatto che le cose stiano così. I processi di decentramento hanno costi impliciti di natura fiscale, politica ed amministrativa che ricadono più pesantemente su quelle aree che presentano minori capacità di aggiustamento. La contrazione dei trasferimenti dal centro e una maggiore enfasi sull'autonomia tributaria locale sono entrambi fattori che promuovono le disuguaglianze territoriali. L'attribuzione di poteri maggiori ai governi locali avvantaggia in misura più che proporzionale i governi locali più ricchi che tendenzialmente esercitano una maggiore influenza politica. Le capacità amministrativa in genere e, in particolare, il grado con cui i politici locali possono essere responsabilizzati rispetto ai cittadini tende a essere maggiore nelle regioni più sviluppate economicamente. Analogamente, il decentramento fiscale comporta pericoli di maggiore corruzione e di "cattura locale" dei governi e tali pericoli sono naturalmente maggiori nelle aree più povere dove, di solito, è anche più debole la società civile.

Insomma, come al solito, non esistono panacee.