



anci
PUGLIA

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COMUNI ITALIANI

PROLUSIONE **Federalismo fiscale**

di **GIANCARLO POLA**,
Docente Università di Ferrara,
Esperto di Finanza pubblica

www.bilanci.net

INDICAZIONI PER LA STESURA
DEI BILANCI PREVENTIVI 2005

PROLUSIONE

Federalismo fiscale

di GIANCARLO POLA,

Docente Università di Ferrara, Esperto di Finanza pubblica

Sebbene usata dal grande Maestro Richard Musgrave fin dai primi anni Cinquanta con allusione alla realtà americana, l'espressione "*fiscal federalism*" ricevette la sua codifica ufficiale in dottrina da parte di Wallace Oates in tempi più recenti, agli inizi degli anni '70, frutto ancora una volta dell'apporto anglosassone alla Scienza delle finanze. Ma occorre precisare subito che allora l'espressione aveva già in qualche modo perduto il suo significato originario, quello che ha riassunto oggi, nel pieno del dibattito politico italiano, e cioè di "risvolto tributario" della (tanto invocata o, viceversa, tanto paventata) *devolution*. Allora il significato era diventato quello, più generale, di "sistema di relazioni finanziarie" tra governo centrale e governi periferici di un Paese, a prescindere dal numero di questi livelli (uno o due, di solito), dalla cornice costituzionale dello stato (federale o semplicemente regionale o anche centralizzato), nonché dalla specifica tipologia di risorse finanziarie coinvolte.

Così io stesso e quelli della mia generazione, aderendo alla linea anglosassone, intendevamo il "federalismo fiscale" nella nostra produzione scientifica di quegli anni, mai immaginando che trent'anni dopo avremmo assistito a una declinazione così specifica (oserei dire, così primordiale) dell'espressione, immersi come eravamo in una Italia che (come dirò fra poco) mostrava in quel momento un encefalogramma piatto in tema di autonomia tributaria locale. La controprova di quest'ambiguità terminologica e concettuale sta nel fatto che i francesi preferiscono ancora oggi usare il termine di "*fédéralisme financier*" anziché quello di "*fédéralisme fiscal*", potendolo così adattare anche alla propria esperienza di "deconcentrazione", ovvero di decentramento puramente amministrativo.

1 - Mi si perdoni se, prima di giungere a trattare della problematica italiana odierna, tedierò con un doveroso ripasso delle linee portanti della dottrina qui coinvolta, che cercherò di rendere comprensibili anche ai non addetti ai lavori. La dottrina sottostante i problemi concreti del "federalismo fiscale" in tutte le sue sfaccettature costituisce la prima metà di un Corso di Finanza degli Enti locali ovvero un capitolo corposo di un Corso di Economia Pubblica e ha che fare con i concetti di domanda, offerta, costi, eccetera, di beni e servizi pubblici e non (o solo marginalmente) di beni privati. Già questa caratteristica è di per sé sufficiente a porre problemi enormi all'economista. Nella tradizione consacrata dai grandi Maestri Arrow, Samuelson e Musgrave negli anni cinquanta l'esistenza di vari tipi di beni pubblici è sufficiente a generare il "fallimento del mercato", fatto che trascina nell'arena l'intervento del governo. In questa visione i governanti, "custodi del pubblico interesse", cerchereb-



bero di massimizzare il pubblico benessere per una qualche forma di benevolenza o, più semplicemente, per la pressione della politica che a questo punto entra in campo.

Il “secondo cerchio” che s’incontra in dottrina nel cammino verso la comprensione del federalismo fiscale, è data dalla considerazione che le domande, le offerte, le preferenze, le valutazioni comparative in termini di utilità e di costi (marginali, medi, fissi, variabili, ecc.) dei suddetti beni e servizi pubblici provengono normalmente da sottoinsiemi regionali o locali di un unico insieme (la collettività nazionale) dotati di caratteri identificativi propri, e che perciò hanno in comune la caratteristica di costituire a vere e proprie “giurisdizioni” *potenzialmente* (sottolineo il “potenzialmente” perché una cosa è l’astrazione economica e altra cosa è la realtà politica o storica) in grado di autodeterminarsi e autogestirsi. Le giurisdizioni economiche più ampie corrispondono, nel concreto, alle Regioni (ai Cantoni, ai *Laender*, agli Stati), quelle più ridotte si identificano universalmente con le Province (quando esistono) e (soprattutto) con i Comuni o istituzioni simili. Dunque, in un contesto nel quale una quantità significativa di beni o servizi - pubblici per caratteristica intrinseca - abbiano uno “spazio di fruizione” più ristretto dello spazio nazionale, la prospettiva tracciata da Arrow, Samuelson e Musgrave si traduce nella teorizzazione di un appropriato sistema di “federalismo fiscale”, consistente nel massimizzare la soddisfazione delle preferenze individuali in materia di beni e servizi pubblici attraverso la decentralizzazione delle decisioni di spesa e di entrata. La dimostrazione della superiorità della decentralizzazione quando si hanno preferenze differenziate fra giurisdizioni fa parte del bagaglio di ogni studente di Scienza delle finanze, il quale però, subito dopo, apprende come le concrete formule politiche e organizzative degli Stati moderni abbiano dato le interpretazioni più svariate a tale intuizione scientifica.

2 - Quella sopra teorizzata è una situazione già descritta da Musgrave come di “federalismo puro”, nella quale le varie collettività regionali (statali, dice Musgrave, alludendo agli States) si trovano unite nella federazione per raggiungere obiettivi, perfettamente sovrapposti, di portata puramente locale ovvero puramente nazionale. In un tale contesto la preoccupazione di Buchanan di preservare il principio etico – sacrosanto per il cultore di Scienza delle finanze – “dell’uguale trattamento degli uguali” (*equal treatment of equals*) è, paradossalmente, semplificato, perché la risultante differenziazione regionale dei livelli di tassazione corrisponde alle preferenze delle varie collettività e non ha nulla di ingiusto. Certo, “essa può interferire con l’efficienza nell’allocazione delle risorse e la localizzazione delle industrie per la Nazione nel suo complesso” – afferma Musgrave - “ma tale è il costo della suddivisione politica, sia essa intranazionale o internazionale.”

Di gran lunga prevalenti nel mondo reale sono le situazioni di federalismo “impuro”, perché in esso il Centro (la Federazione) conserva il potere di definire una gamma di beni e servizi pubblici a fruizione nazionale. Trattasi normalmente di un federalismo “paterno e solidale”, nell’ambito del quale fanno il loro ingresso i cosiddetti “beni di merito”, cioè quelli di cui il Centro reputa raccomandabile (se non obbligatoria) la fruizione da parte delle varie collettività federate. È normale,

in questo caso, che la Federazione intervenga per stabilire che i cittadini di ciascuno Stato (Regione) godano di livelli minimi di servizi pubblici: una situazione che contiene elementi di perequazione e redistribuzione dei redditi (perché comunque sono gli Stati ricchi che pagano i servizi degli Stati poveri), che non figurava nel modello “puro”. Una condizione viene comunque posta: che i beneficiari dell’aiuto federale si impegnino ad uno sforzo fiscale minimo. “Così - si legge nella “Summa” musgraviana - i cittadini degli Stati ricchi sono assicurati che i trasferimenti si fanno solo dove giustificati dal criterio base della deficienza fiscale”. Entra in scena il criterio della perequazione razionale e meritocratica di stampo anglosassone, di cui parlerò fra poco. Un federalismo fiscale “addolcito” e solidale, quello appena delineato, nel quale ciascun cittadino della “Federazione” viene rassicurato che i bisogni sociali fondamentali, come l’istruzione elementare, saranno soddisfatti adeguatamente in tutti gli Stati; come pure i bisogni sociali, locali magari, ma riconosciuti come “beni di merito” dalla Federazione. Il tutto nel rispetto delle graduatorie dei bisogni e delle deficienze locali di risorse.

Quando c’è una Federazione che tassa e degli Stati che pure tassano, se si vuole argomentare in tema di equità interpersonale o interterritoriale - affermano i Maestri della nostra disciplina - non bisogna fermarsi alle considerazioni rinvenienti dalle politiche fiscali di uno solo dei livelli di governo, ma occorre considerare congiuntamente i costi sopportati e i benefici ricevuti dal complesso dell’Amministrazione: e dunque, per sapere se in un contesto federale l’equità orizzontale sia o meno preservata, si deve far entrare in scena la nozione di “residuo fiscale”, dato proprio dalla differenza tra il *complesso dei benefici* e il *complesso dei tributi* pagati da ciascun cittadino-contribuente.

3 - Dal concetto di un federalismo “impuro” perché segnato più o meno profondamente da intersezioni di preferenze, bisogni, beni e tassazione centrali e periferici, alla “normale” situazione *non federale*, ma di coesistenza di un governo centrale e di governi regionali e locali, il passo è breve. Dunque, la situazione standard alla quale noi giovani (allora!) studiosi dedicavamo la dizione di “federalismo fiscale” è quella di un sistema multi-livello di governo nel quale si hanno sistemi tributari locali accanto a quello nazionale, e trasferimenti di risorse, più o meno ingenti, dal centro verso la periferia, per aiutare le collettività locali a dotarsi dei necessari beni pubblici e di merito. Ma è proprio a questo riguardo che la dottrina economica ha cominciato a illuminare il punto potenzialmente debole dei sistemi di finanza congiunta.

Infatti la dottrina sostiene che se un livello di governo decentrato è caratterizzato da un rapporto tra entrate tributarie proprie e spese totali molto basso insorgono problemi nella gestione del bilancio per via di una inadeguata responsabilizzazione (*accountability*) e di una inadeguata valutazione congiunta (tra centro e periferia) dei costi e dei benefici delle risorse impiegate. In questi casi i vincoli di bilancio tendono ad essere interpretati come “soffici” (*soft budget constraint*) confidando nel senso di tolleranza del finanziatore. Fino a ritenere quasi automaticamente che un basso rapporto entrate proprie/spese sia sintomo di sbilancio strutturale e quasi premessa per la bancarotta delle gestioni decentrate: ed ecco il nuovissimo

concetto teorico detto del “*bail out*”, salvataggio *in extremis* dell’Ente da parte del Centro. Viceversa, un alto rapporto tra entrate proprie, *purché siano liberamente manovrabili* e non derivanti da pura compartecipazione fissa, e totale delle spese è più vicino alla nozione di “federalismo fiscale” della dottrina. La quale dottrina deve avere un certo fondamento se le società di *rating* assumono il rapporto entrate fiscali proprie/spesa come uno dei parametri sulla base dei quali emettere i propri giudizi di affidabilità degli Enti. La discussione scientifica su questo punto è in corso: ma certo il caso della clamorosa bancarotta della Città di New York, a metà degli anni 70, ancora campeggia nei manuali di scienza delle finanze come esempio di federalismo fiscale male impostato.

Per finire questo lungo *excursus* teorico, dirò che una classificazione pragmatica e semplificata della decentralizzazione oggi esistente nel mondo ne distingue due tipi:

- i) quello della “scelta” (*choice*) dove prevale un “federalismo fiscale” vicino allo stato puro, implicante autonomia di decisione su una elevata porzione del bilancio;
- ii) quello dell’“agenzia”, dove gli Enti decentrati sono, appunto, meri agenti in nome e per conto di un governo centrale che propone e dispone quasi tutto, incluso, ovviamente, il livello del finanziamento. In questo secondo caso la terminologia “federalismo fiscale” appare davvero poco appropriata, anche se la si usa per convenienza.

Croce e delizia di tutti noi docenti e studiosi della materia è il constatare che i sistemi di governo europei hanno subito in questi ultimi anni o stanno subendo tutti modifiche considerevoli, che vanno dalla vera e propria federalizzazione del Belgio ormai vecchia di 13 anni, alla devolution delle tre nazioni britanniche Scozia, Galles e Irlanda del Nord, al fortissimo regionalismo della Spagna (che però non giunge allo stadio del federalismo politico), alla silenziosa ma dirompente decentralizzazione francese che ha visto la luce attraverso modifiche costituzionali cominciate nel 1972 con De Gaulle e giunte al termine (provvisorio?) nell’estate appena trascorsa. A questo elenco va aggiunto anche il caso dell’estensione del sistema federale della Germania Ovest, e delle relative soluzioni finanziarie, al complesso dei 5 Laender dell’Est. In tutti questi casi si sono seguite ricette diverse in tema di “federalismo fiscale”, ovvero diversi sono stati i dosaggi prescelti di autonomia di entrata e di spesa delle “giurisdizioni” regionali.

Il quadro non è facilmente sintetizzabile, ma poiché il titolo della mia relazione è “federalismo fiscale oggi”, non posso esimermi dal tracciarne le grandissime linee.

Spagna - Comincio dalla Spagna, la quale non finisce mai di sorprendere per la modernità delle sue dinamiche istituzionali, legislative e politiche. Dal centralismo totalizzante dell’epoca franchista si è colà passati ad un regionalismo forte, confinante con il federalismo vero e proprio nel caso dei Paesi Baschi e Navarra. La vera novità spagnola, timidamente imitata dalla nostra riforma del 2001 all’art. 116, ultimo comma, fu peraltro la scelta della “doppia velocità” nell’assunzione delle funzioni da parte delle Regioni (= Comunità Autonome), in base alla quale

le Comunità che si sentivano più preparate poterono recepire prima delle altre le funzioni statali più complesse e costose (istruzione, sanità). Oggi, 2004, dopo circa 20 anni tutto il quadro si è ricomposto nell'unitarietà, poiché anche le Comunità meno dotate ora hanno le due funzioni. Ma il secondo motivo di interesse per la soluzione regionalista spagnola è dato dal particolare "federalismo fiscale" adottato, che consta di tre elementi:

- i) uno scrupoloso sistema di trasferimenti finanziari basati su una valutazione molto approfondita del costo delle funzioni trasferite;
- ii) una cessione in blocco da Stato a Comunità di un certo numero di tributi indiretti e accise (tributi ceduti);
- iii) una autonomia potenziale in materia di aliquote dell'IRPEF e dell'IRPEG che in Italia avrebbe dell'impensabile: un terzo dell'aliquota è di proprietà delle Regioni, con possibilità per queste ultime di modificarla del 20% in più o in meno! Insomma, la progressività dell'imposta sul reddito è colà affidata in buona misura alle decisioni dei Consigli regionali: si va oltre alle esperienze, di per sé estremamente avanzate, della tassazione locale nei Paesi scandinavi.

Gran Bretagna - La Gran Bretagna non è mai stata tentata dal regionalismo, fino a che non ha incrociato il più corposo problema del nazionalismo scozzese e irlandese. Oggi la Scozia dispone di un suo Parlamento, l'Irlanda e il Galles sono sul punto di averlo a loro volta. Il novero delle competenze affidate ai tre Parlamenti è quello classico, e pure classiche sono le esclusioni, difesa in primis. Contemporaneamente si è messa in moto, con diverso grado di convinzione, la regionalizzazione dell'Inghilterra propriamente detta, con l'idea anche di pervenire alla città-Regione di Londra. Molto avvertita è anche la portata della riforma dalle forze dell'economia: la Scozia è lanciata in una rincorsa con l'Inghilterra che oggi la vede vincente, per cui la devolution delle politiche economiche viene vista come una opportunità in più. Molta cautela viene usata invece *in tema di federalismo fiscale*: le risorse complessive (all'interno delle quali sono consentite tutte le possibili libertà di utilizzo) verranno ancora per lungo tempo assegnate alla Scozia sulla base della c.d. "formula Barnett", un artificio che lega i destini del bilancio scozzese a quello dell'Inghilterra. Mentre rimane assai ridotta l'autonomia tributaria: solo una escursione del 3% in più o in meno dell'aliquota dell'imposta sul reddito!

Francia - Nel 1968 in un famoso discorso a Lione il generale De Gaulle dichiarò: "*l'effort multiséculaire de la centralisation n'apparaît plus nécessaire aujourd'hui*". Era il preludio alla sua iniziativa politica e quindi l'iscrizione nell'agenda politica nazionale della decentralizzazione, la quale sta avendo il suo completamento proprio in questi mesi. Come detto altrove, in Francia non si fa menzione della parola "federalismo": una delle ragioni per questa auto-censura è da ricercarsi nel radicamento, nella cultura di governo francese, delle idee di *uguaglianza, uniformità, equità*, che si teme contrastino con un'organizzazione differenziata della Repubblica.

Alla base del processo di decentralizzazione, non troviamo in Francia spinte regionaliste, ma convinzioni abbastanza diffuse nella burocrazia centrale circa le ragioni di efficacia e di efficienza della *programmazione economica* che sottolineano

L'importanza di aumentare le risorse e le responsabilità a livello periferico e di portare la dimensione delle politiche economiche a scala regionale. Come economista sono molto colpito dal fatto che l'esperienza francese di decentralizzazione non è stata attivata, come normalmente avviene, sulla base di *pressioni autonomiste* con motivazioni etnico linguistiche (come è avvenuto in Spagna) o economiche legate alla distribuzione della spesa pubblica, ma trae origine proprio da una scelta di efficienza dell'azione amministrativa perseguita attraverso la territorializzazione della spesa pubblica, delle competenze e delle funzioni.

Germania - La Germania è l'unico dei quattro Paesi qui menzionati a struttura politica dichiaratamente federale; il secondo essendo, di fatto, il Regno Unito, il quale però non usa ufficialmente tale espressione. Dal 1949 il federalismo fiscale tedesco si basa su una condivisione rigida o flessibile dei grandi tributi nazionali, IRPEF, IRPEG e IVA tra Centro e *Laender*. Ma poiché - statutariamente - tale condivisione non consente la libera manovrabilità dei tre tributi a nessun livello, il Collega francese Gilbert giunge paradossalmente a definire "falso" il federalismo tedesco, in quanto sovrachiato dal centralismo degli assetti tributari (Al proposito mi permetto di rilevare che i *Laender* approvarono, a suo tempo, tale soluzione di ridotta autonomia fiscale nel *Bundesrat*; e che, comunque, è in corso una animata discussione dottrinarica sulla opportunità di lasciare ai *Laender* la manovrabilità dell'IRPEF). Il secondo pilastro del federalismo fiscale tedesco è costituito dalla fortissima egualizzazione (o perequazione: il mitico *Finanzausgleich*) delle dotazioni finanziarie tra Enti ricchi ed Enti poveri, siano essi *Laender* o Comuni. Tra condivisioni multi-livello di tributi e trasferimenti netti orizzontali (fraterni) gli Enti sotto-media tedeschi hanno da sempre fruito di dotazioni finanziarie pressoché uguali. Il sistema ha retto bene per oltre un quarantennio, ma da qualche tempo le cose sono cambiate. Vedremo fra poco perché.

4 - Come tutti sappiamo, "l'officina" italiana sta forgiando il proprio futuro costituzionale, questa volta "federale" anche nella terminologia, proprio in questi mesi. Attualmente l'attenzione è concentrata sugli aspetti più propriamente politici e giuridici della nuova costruzione, sui quali non intendo diffondermi e per limiti di tempo e di competenza. Non è dato ancora conoscere quale sarà la soluzione finanziaria, e cioè quale "federalismo fiscale" verrà predisposto *come pendant* del federalismo politico in corso di gestazione. Realismo e buon senso portano a ritenere che la "casella", (a tutt'oggi) vuota, dell'art. 119 "federale" di domani sarà riempita da soluzioni non troppo dissimili da quelle "non federali" maturate nell'ultimo decennio. È addirittura possibile che la soluzione rimanga quella attualmente contenuta nel "novellato" art. 119 della Costituzione uscita dalla Legge 3/2001. Altrettanto possibile è che esso venga riformato (io, oggi *quidam de populo*, non godo di informazioni riservate al riguardo).

Nel settore dei rapporti finanziari intergovernativi noi italiani siamo stati particolarmente creativi ed erratici. Mi sia consentito ora un sintetico *excursus* sulle principali tappe storiche del "federalismo fiscale" *made in Italy*, concentrate soprattutto nel dopoguerra.

- 5i) La prima tappa, paradossalmente la più vicina ad un contesto di autentico “federalismo” ante litteram (e questo costituisce sempre una sorpresa per i miei allievi) fu quella della istituzione delle Regioni a statuto speciale (RSS) oltre mezzo secolo fa. In una singolare e per me ancora stupefacente sintonia con quanto si veniva facendo negli stessi mesi in Germania Occidentale, venne previsto per le suddette Regioni – proprio come per i *Laender* tedeschi – il finanziamento mediante la condivisione (e il termine “federalismo fiscale” questa volta apparirà interamente giustificato) del gettito territorializzato dei grandi tributi nazionali, una condivisione che nel caso della Sicilia giungeva al 100%. Certo, condivisione non significava gestione autonoma, come da un secolo e più si faceva nella vicina Svizzera a livello cantonale, ma era comunque un segno di grande lungimiranza, se è vero che 60 anni dopo sentiamo proporre le stesse soluzioni per tutto il sistema regionale quale uscirà dalla legge costituzionale in discussione.
- 5ii) La seconda tappa, che andò dal 1970 al 1973, vide il trionfo di una soluzione finanziaria del tutto amorfa e addirittura antitetica al termine stesso di “federale”, nel senso che:
- i) da un lato ci fu la rinuncia dei Comuni ad ogni sovranità tributaria (i più anziani tra il pubblico ricorderanno l’imposta di famiglia e i dazi sulle carni suine, e magari anche i più diffusi sotterfugi per evadere entrambi i prelievi...): insomma la finanza locale (autonoma dal 1934) scompariva, per essere sostituita da una centralizzazione delle risorse di Comuni e Province quale non si era mai vista in Europa;
 - ii) nel contempo le neo-costituite Regioni a statuto ordinario venivano finanziate con risorse quasi esclusivamente centralizzate, ancorchè distribuite secondo criteri compensativi degli *handicap* economici e perequativi dei *deficit* tributari locali rispetto ai fabbisogni.
- 5iii) Dovettero passare vent’anni per i Comuni (con l’acquisizione dell’ICI) e oltre venticinque per le Regioni (con l’IRAP) e le Province (con i tributi automobilistici) perché il famoso rapporto entrate fiscali/spesa salisse significativamente nei bilanci degli Enti decentrati italiani, ridando un senso più accettabile all’espressione “federalismo fiscale” nel caso dell’Italia. Ma, per quanto riguarda le Regioni, gli avanzamenti in tema di federalismo fiscale (quanto meno da un punto di vista dottrinario) sono proseguiti con le soluzioni finanziarie contenute nel famoso (in questi giorni diventato “famigerato” nei *mass media*) decreto 56/2000, che doveva regolare l’andamento delle risorse regionali per tredici anni a partire dal 2001. Qualche parola va spesa su questo tema.
- 5iv) Il decreto in parola rappresenta una di quelle “formule magiche” che, come la famosa (tra gli addetti ai lavori) “formula Barnett” che regola i rapporti finanziari tra Inghilterra e Scozia dal 1978 o la *Laenderausgleichsgesetz* in Germania da oltre un cinquantennio o le analoghe formule spagnole che ridistribuiscono il gettito fiscale nazionale tra Madrid e Comunità Auto-

me, rappresenta il compromesso politico più alto, raggiungibile in quel dato momento storico, tra le esigenze finanziarie del centro e della periferia, tra il dovere dell'efficienza nello spendere pubbliche risorse, e il vincolo etico e costituzionale dell'equità interterritoriale, soprattutto perché vi era coinvolta la spesa sanitaria. Si potrà discutere della adeguatezza dei parametri e degli indicatori scelti nello specifico, ma non si può onestamente condannare come sbagliata una formula solo perché, con il passare del tempo, mette a nudo alcuni difetti inveterati dell'italico modo di spendere pubbliche risorse, nel caso specifico di governare la spesa regionale. Allo stesso modo si dovrebbe condannare la formula di Maastricht, con la sua "regoletta" del 3% del PIL, perché costringe a tanti sacrifici italiani, greci, francesi e ora anche tedeschi.

6 - Siamo all'oggi. Con il menzionato art. 119 della Legge 3/2001 giunge a maturazione il "federalismo fiscale" *made in Italy* anche se, paradossalmente, nella suddetta legge non compare mai la parola "federalismo", quella che invece ha fatto il suo ingresso nella legge costituzionale in corso di discussione. L'art.119 della Legge 3, con i suoi sei striminziti commi, cerca di scolpire sulla pietra di una Costituzione, (assai meno avara di dettagli su tutto il resto) il profilo di un sistema di finanziamento degli Enti decentrati (inclusa una fantomatica Città Metropolitana che chissà quando verrà) un po' più aggiornato rispetto a quello del 1948; ma nel complesso il prodotto non impressiona più di tanto, per le molte reticenze e disposizioni generiche. Per esempio: cosa vuol dire "territori"? Ed anche: perché una perequazione basata solo sulle capacità fiscali e non anche sui bisogni? Viene spontaneo il confronto con la ben più precisa e puntigliosa Costituzione tedesca, anche se subito dopo ci si consola con l'altrettanto vago art. 72-2 della Costituzione francese, che ha appena sancito la decentralizzazione fiscale d'Oltralpe.

Al di là della semantica, a noi economisti interessa sapere di che pasta è fatto il "federalismo fiscale" dell'art. 119. In particolare ci siamo posti le domande e (selezionando da quintali di carta stampata) abbiamo fornito le risposte seguenti:

- i). è un federalismo fiscale di tipo cooperativo e solidale ovvero competitivo? E la risposta è, naturalmente, del primo tipo;
- ii). assicura, tale soluzione, la differenziazione dei modelli regionali di spesa e di entrata in ragione delle preferenze delle varie comunità, ovvero persegue una uniformità sostanziale degli stessi? La risposta più equilibrata è: sì, vi sono le premesse per un'autogestione anche differenziata a livello di Regione (vedi penultimo comma dell'art. 116), soprattutto perché vi si parla - e questa è davvero una prima volta dai tempi delle RSS! - di attribuzione ai "territori" delle risorse tributarie erariali;
- iii). garantisce, e come, una fruizione nazionale e uniforme dei beni pubblici fondamentali e dei beni di merito? La risposta è: sì, come si ricava dalla considerazione congiunta dell'art. 119 e dell'art. 117, lettera m), che sul primo grava come un macigno, come ho messo in evidenza nei miei contributi scientifici, in quanto parla di livelli essenziali dei diritti civili e sociali da garantire e finanziare;
- iv). risponde ai canoni dell'efficienza nella gestione della spesa e delle entrate di

tutti i livelli di governo di tutte le giurisdizioni della Nazione Italia? Fornisce incentivi allo sforzo fiscale? Qui la risposta è “NO”: non vi è menzione di tali preoccupazioni nel dettato della legge, in particolare non si menzionano i temi dell’evasione fiscale e dello sforzo fiscale minimo;

- v). rafforza la responsabilizzazione (*accountability*), ponendo fine ai troppo “soffici” vincoli di bilancio e alla prassi dei salvataggi dell’ultim’ora? Abbiamo ritenuto di poter rispondere di sì, per via dell’obbligo - contenuto nella legge - del pareggio tra entrate e spese correnti e, soprattutto, del correlato divieto assoluto dell’indebitamento per coprire spese correnti; ma – quanto alla *accountability* - onestà vuole che si dica che non sappiamo ancora di quanto si innalzerà nelle Regioni e negli EE LL il rapporto medio tra entrate fiscali liberamente manovrabili e spesa complessiva;
- vi). assicura quella perequazione finanziaria tra territori che garantisce l’assolvimento delle funzioni, soprattutto di quelle a livelli uniformi? La risposta è: in teoria sì, anche se molto dipenderà (ma forse è il caso di dire “sarebbe dipeso”, se va in porto la nuova legge) dalla concreta traduzione in leggi interpretative. Resta la curiosità di sapere perché si è scelto di perequare menzionando solo la capacità fiscale e non anche i fabbisogni: ma qui rischio di scendere sul tecnico, e il tempo stringe.

In conclusione, a una analisi approfondita, il nuovo testo dell’art. 119 rivela una portata innovativa più rilevante di quanto molti di noi all’inizio ritenevano, perché i principi fondamentali del federalismo fiscale – autonomia, responsabilità, coordinamento, coesione e solidarietà – non vengono da esso genericamente affermati, ma vengono declinati in disposizioni cogenti, che impongono quantomeno:

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; e, a quelli più dotati, una maggiore capacità fiscale autonoma e non derivata; escludendo peraltro vincoli di destinazione su tutte le risorse ordinarie;

B) 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 con riguardo ai “livelli essenziali” di cui si è detto, nel contempo consentendo di perseguire obiettivi straordinari e localizzati di sviluppo, coesione e riequilibrio strutturale, mediante risorse statali aggiuntive e interventi speciali a carico del Bilancio dello Stato.

Resta, all’economista, il rammarico di non vedere sanciti con maggior vigore né in questa legge né in altre i sacri principi dell’efficienza, dell’efficacia, della correttezza, ecc., dell’azione amministrativa, con disposizioni che vadano oltre il mero divieto di indebitamento per spese correnti.

7 - Quanto all’ulteriore tappa che sembra attenderci se non interverranno fatti politici nuovi (e cioè il federalismo effettivo, anche politico) noi economisti, come credo i giuristi, i politologi, i sociologi, ecc., non abbiamo sviluppato, in famiglia, un unico punto di vista. Fortunatamente, il nostro giudizio in questa sede è scientifico e non dipende dalla propensione, che potremmo più o meno consciamente portare

dentro di noi come persone “informate dei fatti”, per una concezione “liberal-conservatrice” ovvero “socialdemocratica” dell’economia e dell’intervento dello Stato: una scelta che ci porta a preferire rispettivamente un minore o un maggiore intervento dello Stato nelle sfere sociale od economica. No: se siamo onesti, se solo sappiamo interpretare con serenità la storia e l’attualità del mondo occidentale in tema di federalismo vero o presunto, le nostre posizioni ideologiche o politiche non ci possono fare velo, come non ci possono fare velo sul federalismo fiscale della Legge 3/2001.

Infatti:

- i) una fortissima decentralizzazione fiscale, che però non si accompagna al federalismo istituzionale, caratterizza le socialdemocrazie nordiche;
- ii) una ancor più marcata decentralizzazione fiscale (addirittura contrassegnata da una molteplicità di sistemi cantonali di imposizione sui redditi) caratterizza la “conservatrice” Confederazione Elvetica, in cui il rapporto spesa pubblica/PIL è sideralmente al di sotto di quello della Svezia;
- iii) nella stessa Svizzera, peraltro, i socialdemocratici Cantoni francofoni adottano un federalismo fiscale più “progressivo” di quello dei liberal-conservatori Cantoni tedeschi; ma entrambi i “federalismi fiscali” si adattano tranquillamente all’unico e immutabile federalismo istituzionale;
- iv) lo stesso si può dire del federalismo canadese, che vede attori impegnati il francofono e socialdemocratico Quebec e il resto anglofono del Paese;
- v) dal 1949 ad oggi governi socialdemocratici e cristiano-democratici si sono succeduti in Germania senza che nessuno, mai, mettesse in discussione le soluzioni di federalismo fiscale (e meno che mai istituzionale) adottate all’inizio;
- vi) soltanto a partire dalla metà degli anni ‘90 alcuni Laender di ispirazione politica liberal-conservatrice (come la Baviera e il Baden Württemberg) hanno contestato non l’impianto, ma aspetti secondari, dell’iper-solidaristico sistema perequativo, provocando l’intervento della Corte Costituzionale; ed anche gli scricchiolii che si avvertono nel sistema, di cui parlerò fra poco, hanno poco o nulla a che fare con la distinzione socialdemocrazia/liberalismo.

8 - No, le “visioni politico/ideologiche del mondo” (con scenari alla don Camillo) fortunatamente non c’entrano con il giudizio sulle scelte federaliste o di decentralizzazione forte, e sul conseguente “federalismo fiscale” (questa volta chiamato in causa nel suo significato primigenio). Sono altre le demarcazioni che attraversano la famiglia degli economisti quando si affronta il tema del federalismo, ed hanno a che fare soprattutto con l’etica. Affermano alcuni di noi che sono i comportamenti eticamente non corretti quelli che mettono a rischio, prima economicamente e poi politicamente, i sistemi di governo dell’economia. Ad esempio, una componente della nostra comunità scientifica, quella che aderisce al filone cosiddetto della *Public Choice* teme il crearsi di uno Stato centralistico (Leviathano), rigonfio di organici e proteso a massimizzare non l’utilità dei cittadini ma il bilancio pubblico in sé e per sé considerato. Una posizione, questa, sostenuta anche dal Prescott, insignito del premio Nobel proprio in questi giorni. Questi Colleghi perciò salutano con favore

il prodursi di una situazione federalistica di tipo “competitivo”, che promuova l’efficienza del governo centrale e dei governi decentrati nello stesso tempo, mediante il ricorso alla pratica della concorrenza fiscale, soprattutto tra questi.

Altra linea di demarcazione distingue tra noi quelli che sostengono l’eguaglianza “totale” essere un valore in sé e quelli che ritengono che un sistema troppo perequante tra territori sia, nel lungo periodo, dannoso per gli stessi territori meno dotati e per il complesso del Paese. Ciò in quanto sia gli individui che i territori si muoverebbero e progredirebbero sulla base degli incentivi e dell’impegno individuale (quello che nella più recente dottrina viene chiamato il *commitment*). Insomma, è diffusa tra gli economisti la nozione *che la egualizzazione totale sia dannosa all’efficienza e al progresso dei sistemi economici. Bread today, hunger tomorrow* (Pane oggi, fame domani), recitava un famoso contributo scientifico (e molto matematico) di un Collega spagnolo a metà degli anni novanta, alle prese con il problema di spiegare in termini economici il punto della perequazione in Spagna, dove una ricca Catalogna coesiste con una povera Extremadura. (Una più colloquiale versione dello stesso concetto è: distribuire il pesce già pescato o le canne da pesca?) “Decentramento fiscale, impegno, e diseguaglianze regionali” (*Fiscal decentralization, commitment, and regional inequality*) è un altro recentissimo contributo dottrinario, che riguarda questa volta il federalismo fiscale nei Paesi in via di sviluppo, e che giunge alle stesse conclusioni.

Insomma, buona parte della dottrina mette in guardia contro la “facile” redistribuzione di risorse che non incorpori, per le aree più arretrate, incentivi allo sviluppo e quindi all’ampliamento delle loro basi imponibili; o che addirittura incorpori disincentivi allo sviluppo nelle aree più dinamiche. Ma allora, dove sta la “giustizia”, *pardon* “l’equità” (per rimanere dentro le categorie economiche convenzionali) nella ripartizione delle risorse tra territori, a loro volta abitati da individui? Che collegamento c’è tra equità tra territori e equità orizzontale tra individui? L’equità comporta perfetta eguaglianza di risorse tra territori, a prescindere? E in questo caso a che serve il federalismo? Che ruolo debbono giocare gli incentivi e gli sforzi propri delle singole collettività, incluso lo sforzo fiscale?

9 - Proprio a questo tema, già sfiorato più volte in questa prolusione e così maledettamente attuale nel nostro Paese, e alle suesposte intriganti domande, cui ho dedicato non meno di 10 anni della mia attività di studioso, conviene che ora io volga lo sguardo. Invero, in un contesto di federalismo fiscale di qualsiasi tipo, ma soprattutto in quello denominato “discendente”, nel quale il Centro mantiene una forte preminenza, il tema della perequazione fiscale tra territori diventa fondamentale. Premetto qualche nozione di base.

9i) In sede di dottrina “positiva” (e dunque meno astratta di quella “normativa”) il secolare apporto anglosassone a questa materia ha condotto alla conclusione secondo la quale la perequazione deve consentire a tutti gli Enti decentrati dello stesso rango di fornire i servizi locali standard (oggi, in Italia, si preferisce dire “di svolgere le proprie funzioni e/o assolvere le proprie competenze”) con ricorso a una pressione tributaria “ragionevolmente” simile. Non può essere - già sostenevano gli inglesi sin dagli inizi del secolo scorso - che i

servizi (magari obbligatori ed essenziali) del Comune A, paragonabili in tutto e per tutto a quelli del Comune B, debbano costare al primo una aliquota ICI elevatissima solo perché il suddetto Comune è estremamente povero di base imponibile. Questo è il cuore dell'etica anglosassone di governo in materia di federalismo fiscale. Naturalmente due sono i paletti posti a questa indicazione:

- 1) che le differenze da colmare siano indipendenti dalle scelte politiche o gestionali del singolo Ente e quindi non includano elementi di spreco o inefficienza locali: da ciò l'uso di parametri di standardizzazione dei costi e delle entrate tributarie;
- 2) che le capacità fiscali siano effettive e non inficiate dalla presenza di evasione tributaria localizzata (inutile dire che è, questa, una condizione particolarmente pertinente nel nostro Paese).

Accanto a questo filone e con esso amalgamandosi, si è venuto affermando l'altro filone, da me considerato più specificamente "calvinista" (infatti è stato fatto proprio dalla Svizzera e dalla Amministrazione federale statunitense) e che si potrebbe definire il criterio "dell'aiutati che il Ciel t'aiuta": qui si suggerisce che un governo federale benevolente eroghi servizi di interesse federale alla periferia purché questa copra una quota del costo del servizio proporzionale alla propria capacità fiscale (il famoso *matching grant*, ora adottato anche, seppure in modo più rozzo, dall'Unione Europea). La combinazione di questi due approcci, il primo più rispondente a finanziamenti generali e il secondo più a finanziamenti specifici, ha finito con l'impregnare di sé tutti i sistemi di relazioni finanziarie centro-periferia del mondo occidentale, quelli europei in testa. Anche chi vi parla ha fatto del suo meglio per diffonderli in Italia, lavorando spesso gratuitamente per il Ministero degli Interni dagli inizi degli anni ottanta fino a ieri.

- 9ii) Non è assolutamente ancora chiaro (e sfido qualsiasi politico in vena di sproloqui a fare affermazioni apodittiche in questa materia) quale sia la ricetta giusta in tema di perequazione delle risorse fiscali tra centro e periferia (perequazione verticale) ovvero tra territori "fratelli" (perequazione orizzontale): se siano meglio i fondi globali, o quelli per comparto, i *matching grants* o i pagamenti forfettizzati, eccetera. Rinvio ai nostri manuali o alle mie pubblicazioni per lumi in proposito. Come docente e studioso di questa materia non posso però sottacere che in Germania, cioè proprio là dove il federalismo "fraterno" e solidale all'estremo sembrava pacificamente accettato da una comunità nazionale coesa, esso sta subendo trasformazioni e tensioni. Le antiche e accettate formule "magiche" di distribuzione *ex ante* e redistribuzione *ex post* della ricchezza fiscale nazionale tra Federazione, Länder e Comuni, fissate addirittura nella Costituzione del 1949, e che erano sembrate resistere bene alla bufera della riunificazione del 1991, stanno scricchiolando, appunto sotto il peso dell'accumulo dei problemi irrisolti dell'Est del Paese. Probabilmente l'adattamento dell'egualizzazione fraterna alle poverissime Regioni dell'Est è stato troppo repentino, provocando così un pauroso sbandamento

delle pubbliche finanze. Le recenti dichiarazioni del Presidente della Repubblica Kohler, che hanno provocato mugugni e polemiche all'Est, partivano proprio dalla valutazione pessimistica del Presidente circa la possibilità di raggiungere un'uguaglianza vera tra le due ex-Germanie per il solo tramite delle finanze pubbliche.

Del resto già otto anni fa alcuni *Laender*, scontenti del sistema, accusato di essere troppo solidale e troppo poco incentivante, avevano intrapreso un'azione legale presso la Corte Costituzionale di Karlsruhe. Nel 1999 la Corte, in parte recependo le motivazioni addotte, ordinò al legislatore di provvedere a riformare, se non la formula, alcuni dei parametri, con effetto a partire dal 1° gennaio del 2005. Ovviamente da un paio d'anni fervono le simulazioni sui possibili effetti di tale pronuncia sui bilanci dei vari *Laender* donatori e riceventi, ma non sembra che le modifiche apportate produrranno effetti dirompenti. Io, come tanti Colleghi tedeschi, sono ansioso di sapere come andranno le cose l'anno prossimo, e allo scopo mi tengo in contatto con la Germania; nel contempo constato come ancora una volta abbia prevalso, nella società tedesca, il carattere condiviso ed equilibrato del federalismo cooperativo, che ha trovato nel Bundesrat il luogo ideale delle compensazioni finanziarie, le quali sono la quintessenza di una perequazione orizzontale, "fraterna", che vogliamo costruire anche qui in Italia.

10 - Concludendo: federalismo fiscale in sé né angelo né diavolo, né sciagura né panacea per gli squilibri economici, ma specchio della società e della politica che lo esprimono: lo dimostra quel quarto di secolo di storia italiana delle relazioni tra finanza centrale e finanza locale che ho avuto l'opportunità di seguire da vicino come esperto e talora - mi sia consentito dirlo con una punta di orgoglio - di contribuire a riformare e ammodernare.



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

Corso Vittorio Emanuele, 68
70100 Bari
tel: 0805772315/6 - fax: 0805772314