



Fabio Pammolli e Nicola C. Salerno

Il Paese alla svolta federalista

Regole semplici, Programmi di stabilità regionali, Fallimento politico,
e un Testo Unico del Federalismo

La nuova Legislatura si apre con rinnovati programmi di completamento del federalismo. Prima che si entri nel vivo dell'analisi dei progetti di legge (di riforma o di attuazione della Costituzione), è importante sollevare lo sguardo per una visione d'insieme che aiuti a mettere a fuoco i problemi.

Nel 2007, sono stati presentati due disegni di legge attuativi dell'articolo 119 della Costituzione, l'articolo perno per la costruzione della fiscalità federalista: uno, l'A.C. n. 3.100, di fonte governativa, e l'altro, l'A.S. n. 1.676, di iniziativa del Consiglio Regionale della Lombardia. Quest'ultimo (il 5 Maggio ripresentato come A.S. n. 316 nella XVI Legislatura) dovrebbe costituire la base per il progetto federalista dell'attuale Governo che, come affermato dal Ministro Bossi negli scorsi giorni, sarà aperto anche alle intuizioni positive formulate dalla scorsa maggioranza. È dunque importante ripercorrere i tratti salienti dei due Ddl, per evidenziarne le diversità e valutare le possibilità di sintesi.

La proposta della uscente maggioranza ha colto una esigenza inderogabile: quella di istituzionalizzare una legge annuale di coordinamento della fiscalità tra Stato, Regioni ed Enti Locali, che fissi gli obiettivi in termini di saldi di finanza pubblica, venga presentata insieme al Dpef e approvata entro il 31 Ottobre, in tempo per poter essere considerata nella stesura della legge finanziaria e divenirne collegato. Se si guarda, tuttavia, al disegno operativo dei rapporti finanziari tra livelli di governo, si coglie una sostanziale somiglianza di impianto con il Decreto Legislativo n. 56/2000 (il "Giarda"), la cui esperienza può ormai dirsi fallimentare.

La radice di questa somiglianza è nel riferimento ai costi *standard* di erogazione dei livelli essenziali di assistenza (art. 117, lettera *m* della Costituzione) e di svolgimento delle altre funzioni fondamentali (lettera *p*). La scelta dei tributi devoluti e compartecipati delle Regioni (a statuto ordinario), nonché dei flussi di perequazione interregionale, dovrebbe essere tale da permettere il finanziamento integrale dei LEA e delle altre funzioni fondamentali al loro valore *standardizzato* (ovvero efficiente). Ma come determinare i valori *standard* e la loro evoluzione nel tempo? Questa domanda, che non ha trovato soluzione per la parametrizzazione tentata dal 56/2000, rimane un punto "in bianco" e, per la sua complessità (un calcolo che assomiglia alla risoluzione di problemi di pianificazione), rischia di essere fonte di contrapposizioni continue. Si consideri, poi, che, oltre che nei rapporti tra Stato e Regioni, una *standardizzazione* ("per ampiezza demografica, caratteristiche territoriali, aspetti sociali e produttivi") è prevista anche per il fabbisogno finanziario dei Comuni maggiori e delle Province, per quantificare l'accesso ad altri due fondi perequativi istituiti nel bilancio dello Stato, dedicati a sostenere lo svolgimento delle funzioni amministrative. E qui sorge un'altra complessità, perché nel Ddl i rapporti tra Regioni ed Enti Locali non trovano una piena strutturazione: alcuni passaggi sembrano propendere per un rafforzamento dei poteri di coordinamento della Regione sugli Enti insistenti sul suo territorio (come l'art. 2, comma 1, lettera *i*, o l'art. 12, comma 4); altri, invece, ribadiscono relazioni dirette tra Stato e Comuni o Province (come l'art. 11, comma 2, o l'art. 15). Il timore è che, gli incentivi al coordinamento e alla responsabilizzazione possano venire smorzati dallo sviluppo di rapporti istituzionali multipli e potenzialmente sovrapposti.

Rispetto alla proposta della maggioranza uscente, il Ddl patrocinato dalla Regione Lombardia non arriva ad esplicitare l'esigenza di una legge annuale di coordinamento della fiscalità federalista (uno snodo che si ritiene invece necessario), ma adotta un approccio più concreto e, per questo, più percorribile, soprattutto se corretto in alcuni aspetti di rilievo. In un quadro in cui un'ampia quota del gettito tributario rimane sul territorio di origine (l'80 per cento dell'Iva, 15 punti percentuali dell'aliquota Irpef corrispondenti a circa il 70 per cento del gettito, accise, imposta istituita sui redditi fondiari, etc.), alle Regioni si apre la possibilità di cominciare ad assumere il coordinamento degli Enti Locali dei rispettivi territori (art. 1, lettera *l* e, soprattutto, art. 3, comma 1, lettera *l*), una scelta che in Spagna (pur se in un contesto istituzionale diverso) sta producendo risultati positivi¹. La perequazione è

¹ Si badi che il coordinamento in capo alle Regioni non implica affatto che gli Enti Locali non possano avere entrate proprie (stabilite anche con legge nazionale) e ambiti in cui possono compiere scelte sovrane purché ne dimostrino la capacità e la sostenibilità finanziaria. Implica che la Regione assuma la responsabilità di un bilancio consolidato regionale (documento formale e non solo aggregato statistico) e di un Programma di stabilità regionale, che mettano assieme le funzioni di tutti gli Enti insistenti sullo stesso territorio: una raffigurazione completa e trasparente della situazione e delle prospettive dell'economia a livello regionale, sulla cui base fissare *target* e *policy guideline*.

significativamente semplificata: effettuata una ricognizione dei livelli essenziali per i quali è finanziariamente sostenibile ricercare immediata omogeneità (quelli dell'art. 117, lettera m della Costituzione), la redistribuzione interregionale punterebbe a ridurre i divari di capacità fiscale (gettito *pro-capite* raccogliibile ad aliquote normali), dopo averli corretti per tener conto delle differenze nel costo della vita e nel tasso di evasione. La redistribuzione ha un tetto massimo: le differenze di capacità fiscale non devono essere ridotte di oltre il 50 per cento. Inoltre, gli interventi straordinari a carico dello Stato (*ex* comma 5 dell'art. 119 della Costituzione) devono essere ricondotti a presupposti e criteri di funzionamento chiari e verificabili da apposita Commissione, in cui il Ddl vorrebbe far sedere in posizione preminente i rappresentanti delle Regioni che alimentano la redistribuzione. Su queste basi, gli interventi straordinari potrebbero farsi carico, oltre che di fronteggiare eventi imprevedibili, anche dell'obiettivo del graduale riassorbimento dei divari infrastrutturali.

Il modello proposto dalla Lombardia ha un evidente pregio: sfronda il campo da stime/aggiornamenti di costi e fabbisogni *standard* e tende a superare la pluralità dei canali perequativi, adottando una regola semplice ed inequivocabile. Grazie a questa semplificazione, il modello si pone al di là della differenza tra Regioni a statuto ordinario e speciale, aprendo al superamento di una distinzione che appare sempre più anacronistica (che aveva la sua ragion d'essere in un impianto centralizzato, da cui far emergere realtà a minor obblighi di centralizzazione). A questo pregio corrisponde la certezza che la redistribuzione interregionale non sarà sufficiente, da subito, a finanziare integralmente i Lea e i Lep al loro costo-efficiente, nelle loro attuali definizioni pressoché onnicomprensive quantunque lungi della concreta realizzazione (la sanità ne offre un esempio). D'altra parte se, seguendo il modello presentato dalla maggioranza uscente, si tenta una piena calibrazione della redistribuzione sul costo-efficiente, il rischio è un altro: quello di avventurarsi in computazioni tanto complesse quanto opinabili, una "spada di Damocle" sui rapporti tra livelli di governo e sui temi e sui tempi dei dibattiti nelle Istituzioni federaliste (sistema delle Conferenze e nascenturo Senato federale). È sulla gestione di questo *trade-off* che il Governo è chiamato a lavorare. Come anche su altri aspetti su cui il modello "Lombardia" merita approfondimenti: l'entità della riduzione delle differenze di gettito *pro-capite*, la modalità per far pesare sui flussi redistributivi i tassi di evasione, l'opportunità di considerare anche il costo della vita (la risposta può variare a seconda dell'ambito di applicazione), il ruolo preminente delle Regioni "ricche" nella scelte dell'entità e dell'allocazione dei flussi redistributivi.

Quello che deve essere ricercato è l'imbocco di un sentiero virtuoso e di crescita in cui ad una ricognizione dei Lea/Lep effettivamente sostenibili (obiettivo sicuramente non esaudito dal recente Dpcm che ha rivisitato in senso espansivo i Lea sanitari) corrisponda una regola semplice e trasparente di redistribuzione territoriale, con un grado di stringenza tale da creare immediatamente piena responsabilizzazione dei politici, degli amministratori e dei cittadini elettori. A tal fine, si può prevedere un periodo di transizione, 5 massimo 7 anni in cui la perequazione accomodi quote decrescenti della spesa storica per poi convergere, senza ripensamenti, sulla sola riduzione delle differenze di capacità fiscale, coadiuvata da interventi speciali sulle infrastrutture. Il tetto massimo alla perequazione del 50 per cento può essere trasformato in un processo che da riduzioni più consistenti arrivi poi a stabilizzarsi (non necessariamente al 50 per cento). L'importante è che il cambiamento venga assegnato ad una

regola semplice e trasparente e, soprattutto, sia irremovibile. Nulla toglie, poi, che, di pari passo che il federalismo avrà fatto raggiungere i suoi effetti positivi in termini di allocazione efficiente delle risorse e competizione per lo sviluppo, il perimetro dei Lea-Lep possa essere ampliato.

Queste caratteristiche della redistribuzione territoriale (semplicità e trasparenza) sono importanti anche per un altro verso, perché sono tutt'uno con il sistema delle Istituzioni (ancora da farsi) che le dovrà utilizzare. Un conto è chiedere che il confronto politico avvenga su pochi, significativi indicatori, altro che debba considerare complesse griglie di stime che, anche quando fossero disponibili, rimarrebbero contestabili. È sensato, per esempio, chiedere che la legge annuale di coordinamento della finanza federalista aggiorni annualmente una matrice di costi&quantità *standard* per ogni Regione, Comune, Provincia? Potremmo definire federalista un simile assetto, così dipendente da parametrizzazioni pervasive e concordate?

Questo legame tra fiscalità e Istituzioni è quanto mai cruciale. Se il federalismo vuol corrispondere ad una forma di governo più flessibile ed efficiente, che promuova sviluppo e nel contempo liberi risorse per la coesione sociale, allora non di sole potestà impositiva e ripartizione di gettito si deve parlare. Si deve procedere con la costruzione di un vero e proprio nuovo *modus governandi*, in cui le Istituzioni, i politici e gli amministratori che *pro-tempore* le rappresentano, i privati, sia in qualità di fruitori di prestazioni pubbliche che di offerenti di beni e prestazioni professionali alla Pubblica Amministrazione che di cittadini votanti, siano pienamente responsabilizzati nelle loro azioni. L'elenco dei tasselli mancanti è lungo:

- dai nuovi criteri di elezione del Senato Federale (che auspicabilmente dovrebbe essere collegato con i Consigli delle Regioni), alle regole di coordinamento della finanza pubblica tra Regioni ed Enti Locali insistenti sullo stesso territorio (preliminare al coordinamento Stato-Regioni);
- dalla razionalizzazione della contabilità pubblica, alla riforma del Patto Interno verso uno strumento più adatto alla programmazione e alla discussione di *policy guideline* regionali a contenuto cogente;
- dalla diffusione di una base omogenea nazionale per la regolazione della domanda di beni e servizi finanziati pubblicamente (la sanità-farmaceutica *docet*), alla condivisione di rigorose procedure d'asta per l'approvvigionamento di beni e servizi da parte della PA;
- dalla riforma dei servizi pubblici locali (nel solco della prima versione del Ddl "Lanzillotta"), a quella del pubblico impiego (a partire dalla effettiva valutazione per obiettivi delle fasce dirigenziali).

Un tassello fondamentale, perché parte integrante dell'impostazione federalista, è la previsione del fallimento politico delle Regioni e degli Enti Locali che non rispettino le *policy guideline* e gli obiettivi contenuti nel Programma di stabilità regionale, con la decadenza dei Consigli (Regionali, Provinciali, Comunali), il ritorno alle urne e l'impossibilità a ricandidarsi per coloro che hanno ricoperto incarichi esecutivi fallendo gli obiettivi. Questa prospettiva, per cui il Ministro Sacconi ha espresso nei giorni scorsi aperto apprezzamento, è necessaria a "chiudere il cerchio" della piena responsabilizzazione dei rappresentanti politici e degli amministratori. Ne vanno indagate bene le modalità operative, a cominciare dai casi in cui

dichiarare il fallimento politico e dalle conseguenze dello scioglimento dei Consigli Regionali sul Senato Federale (si rieleggono i Senatori delle Regioni fallite? sarebbe una soluzione logica, ma è necessaria una riflessione approfondita).

Il modello "Lombardia", con le correzioni che si sono suggerite, potrebbe essere applicato da subito, per poi esser di base alla costruzione del quadro istituzionale e all'avvio della discussione delle scelte di politica economica (un po' come accaduto con le Autorità di settore, che dalle liberalizzazioni, anche in assenza di un quadro regolatorio che stentava a formarsi, hanno ricevuto stimolo ad accelerare i tempi). Laddove, invece, un sistema complesso e con un eccesso di parametrizzazione, caricando di troppe funzioni e sovrapposizioni Istituzioni ancora a venire, inevitabilmente ne rallentano la nascita, ingenerando anche diffidenze.

In questa fase di rifondazione dell'assetto di governo e di rinnovamento degli strumenti, bisognerebbe pensare ad una *task force* governativa, integrata da esperti, che produca in tempi rapidissimi (2-3 mesi al massimo) una bozza di Testo Unico del Federalismo, un progetto di legge organico che:

- parta dalla legge elettorale per il Senato e dal collegamento con i Consigli Regionali, ipotizzando uno schema sensato di fallimento politico di Regioni e Enti Locali;
- definisca le regole di perequazione territoriale, integrando e completando il modello "Lombardia";
- definisca le regole di coordinamento della finanza pubblica tra Stato - Regioni - Enti Locali, puntando a qualcosa di simile, nella logica, alla presentazione dei Programmi di stabilità UE, con discussione e successive *policy guideline* cogenti;
- detti i principi di base cui uniformare le scelte di *policy* e l'organizzazione della Pubblica Amministrazione.

5

È questa la sfida da raccogliere se davvero si vuole un federalismo solidale. Perché se si temporeggia ancora, alla ricerca magari della "formula di Dio" che rappresenti i rapporti finanziari "perfetti" tra livelli di governo, il rischio è che un cambiamento vero arrivi tardi o non arrivi mai, e che l'urgenza della stabilità finanziaria faccia davvero aggio sulla coesione, in una vera e propria eterogenesi delle intenzioni.

28 Maggio 2008

All.:

A.C. 3.100 (XV Legislatura)

A.S. 1.676 (XV Legislatura)

A.S. 316 (XVI Legislatura)

CERM - Via G. Poli n. 29 - 00187 ROMA - ITALY
Tel.: 06 - 69.19.09.42 - Fax: 06 - 69.78.87.75
www.cermlab.it
