

Sì alle funzioni. Ma le risorse?

Mario Rey*

Sommario

1. Premessa. – **2. Federalismo fiscale ed assetto delle competenze.**
– **3. L'autonomia finanziaria, aspetto essenziale del federalismo fiscale.** – **4. Conclusioni.**

1. Premessa

Consentitemi una breve auto-presentazione. Insegno Scienza delle Finanze nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino, ma non dimentico di avere indossato alcune casacche che mi accomunano alla vostra esperienza. Sono stato Sindaco di Ivrea, vice Presidente e Assessore al bilancio della Provincia di Torino. Questa doppia veste mi ha facilitato non poco la comprensione dei temi che oggi qui affrontiamo.

Tratterò, in queste mie riflessioni tematiche di carattere finanziario ed economico, questioni che interessano gli enti locali, cioè le Province ed i Comuni italiani, ma intendo allargare l'orizzonte inglobando anche le Regioni. È retaggio di un'ottica politico-istituzionale, che lascio ad altri spiegare, la separata e spesso contrapposta considerazione di questi soggetti istituzionali. In un'ottica economico-finanziaria occorre abbracciare il complesso delle relazioni tra livelli di governo, cosa per altro incoraggiata dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

(*) Professore ordinario di Scienza delle Finanze nell'Università degli Studi di Torino.

Non ho predisposto materiali perché preferisco rinviare ad alcune fonti dove le mie riflessioni trovano approfondimenti e documentazione più completi ⁽¹⁾. Prima di affrontare il tema specifico che intendo svolgere, vorrei allargare la nostra visuale ricordando alcune problematiche di natura economico-finanziaria che coinvolgono Regioni ed enti locali e concernono punti acuti e delicati della vita della società italiana.

In primo luogo desidero menzionare il Servizio Sanitario Nazionale, e le correlate questioni istituzionali, finanziarie e sociali, che la sua introduzione fin dal 1978 ha portato con sé. Esso rappresenta una delle conquiste più civili per le nostre società, come veniva definito il National Health Service britannico dal Ministro Bevan al momento della sua istituzione nel 1948: si trattava e si tratta di non far dipendere le cure sanitarie per i cittadini dai mezzi economici di cui dispongono o non dispongono. Ebbene, noi abbiamo un servizio sanitario, al di là di talune critiche più o meno fondate, che si colloca fra i migliori dell'area dei Paesi OCSE e per giunta con una spesa sul PIL tra le più basse nel quadro europeo. Il SSN va mantenuto, tutelato e difeso.

Un altro grande tema che ci riguarda è quello dei servizi locali di pubblica utilità: mi riferisco ai servizi industriali relativi all'energia, acqua, raccolta rifiuti, trasporti. Il predominante messaggio liberista merita una profonda riconsiderazione, come molti studi dimostrano. Vi leggo quello che scriveva Recanatesi qualche mese fa su "La Stampa": "ma davvero si ritiene casuale o non casuale che i problemi strutturali del nostro sistema

(1) In primo luogo rinvio al *Rapporto sulla finanza pubblica italiana*, annualmente pubblicato da Il Mulino, ed al *Rapporto sulla finanza locale in Italia*, che dall'anno scorso viene pubblicato da Franco Angeli e di cui è stata annunciata l'edizione per il 2006. Inoltre vorrei richiamare un documento ufficiale che raccoglie i lavori dell'Alta Commissione sul Federalismo Fiscale, in acronimo ACOFF. Per quanto concerne alcuni ulteriori contributi scientifici vi richiamo il saggio di P. GIARDA su *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione* (Working Paper della Società italiana di Economia pubblica, gennaio 2002) e i *Rapporti annuali sullo stato del federalismo in Italia* editi da ISSIRFA-CNR.

produttivo, crisi della produttività, perdita di quote di mercato, caduta degli investimenti privati nella ricerca, siano cominciati o almeno si siano accentuati in seguito alle privatizzazioni”? Allora, visto che leggiamo su altri fronti che fra alcuni anni avremo in Europa solo più cinque o sei multinazionali dell’energia, ci chiediamo quale può essere il ruolo della politica industriale: non vorremmo più sentir dire che la migliore politica industriale è non fare alcuna politica industriale. È noto che gli enti locali hanno dedicato grandi risorse e grande inventiva nel creare privatizzazioni di tipo formale: sono stati introdotti elementi importanti di innovazione, che sembrano smentire il pensiero unico puramente liberista.

Il terzo tema che vorrei ricordare fra quelli che non affronto, riguarda le politiche di spesa delle opere pubbliche: mi riferisco al grande movimento che c’è sul tema infrastrutture, con il ruolo cardine che in questo ha la Cassa depositi e prestiti che, beata lei, oggi è afflitta da una gigantesca liquidità. Com’è noto siamo di fronte a importanti novità su questo tema. Non affronto questi temi, ma non va dimenticato che tutti sono centrali per l’economia e la finanza locale.

2. *Federalismo fiscale ed assetto delle competenze*

Vengo al *menu* che devo qui cucinare cioè al federalismo fiscale. Dico sempre che il federalismo è come il tempo per Sant’Agostino: se non pensiamo cos’è, sappiamo cos’è; se ci pensiamo, non sappiamo cos’è. Anche nella comparazione dei sistemi cosiddetti federali abbiamo tali e diverse esperienze che hanno portato uno studioso a dire che abbiamo equilibri instabili. Sul significato di federalismo fiscale, ci sono almeno tre definizioni diverse: la prima riguarda il tema dell’assegnazione di autonomia impositiva ai livelli di governo istituzionali. La seconda accezione riguarda non solo la considerazione delle imposte regionali, provinciali e comunali, ma anche il complementare sistema dei trasferimenti: non dimentichiamo che più

ampia è l'autonomia impositiva e più abbiamo bisogno di perequazione, specie in paesi, come è il nostro, con profondi divari nella distribuzione dei redditi e della ricchezza tra le Regioni e all'interno di esse. Ed ultimo è il tema più ampio che toccheranno i miei colleghi e su cui parlerà il Sottosegretario, e riguarda non solo il finanziamento di imposte e trasferimenti, ma anche i compiti: e parlando dei compiti non ci riferiamo tanto ai ruoli di legislazione, programmazione, controllo, finanziamento che nel nostro sistema costituzionale toccano soprattutto allo Stato e alle Regioni, ma soprattutto alle responsabilità di gestione amministrativa che fanno capo agli enti locali. Vorrei ricordare proprio a proposito del disegno di legge delega che è qui in discussione, che non si può più prescindere da due formidabili forze economiche che spingono a riorganizzare la nostra amministrazione locale. In Emilia-Romagna avete una situazione più favorevole rispetto a quella del mio Piemonte. Il Piemonte è un po' simile alla Francia con molti piccoli Comuni: nella mia Regione sono 1.209, nella sola Provincia di Torino ben 315. Piccolo è bello, ma non è funzionale, perché non ci sono economie dimensionali adeguate, ma soprattutto vi sono quelli che noi chiamiamo gli effetti di traboccamento, cioè quando un ente si trova a servire cittadini di altre entità. Per questo viene introdotto il ruolo della Provincia in moltissimi campi. Il richiamo più appropriato concerne l'area vasta. Cos'è l'"area vasta"? È definita dai geografi economici come l'area in cui in prevalenza si svolgono i pendolarismi quotidiani lavoro-casa. Pensando alla mia Provincia di Torino, 2.400.000 abitanti, tutta la Provincia coincide con buona approssimazione con l'area vasta torinese; in questo caso certamente non si tratta di una Città metropolitana, ma di una Provincia metropolitana. Quindi se si punta su quella strada, è necessario passare poteri dai Comuni alla Provincia in tutti i campi propri dell'area vasta, a cominciare da uno strategico, di cui i Sindaci – non dimentico di essere stato tale – sono gelosissimi: il Piano regolatore. Se la Provincia non ha forti competenze di regolazione in materia urbanistica, voi sommate i Piani regolatori comunali e avrete

un mosaico inconsistente. Non va dimenticato che la via concordataria associativa ha fallito: la legge urbanistica del 1942 prevedeva il Piano regolatore intercomunale: me ne citate uno? Neanche uno è stato varato! Se affrontiamo il tema delle funzioni, non si può prescindere da questi formidabili elementi economici che riguardano le economie di scala, quelle cioè che possono nascere da dimensioni organizzative adeguate, e soprattutto gli effetti che chiamo di traboccamento, quando cioè l'area in cui ricadono gli effetti delle politiche è più ampia dell'area di competenza amministrativa. A questi effetti molto diffusi si può porre rimedio con aggiustamenti finanziari, ma in definitiva il problema può essere risolto passando la competenza ad un livello superiore di governo. Per inciso, è esattamente questo il problema che esiste tra gli Stati nazionali membri e l'Unione Europea: quando ci si pone il problema di funzioni che non possono essere svolte se non a livello comunitario perché la procedura di tipo sistema associativo/intergovernativo fallisce.

3. L'autonomia finanziaria, aspetto essenziale del federalismo fiscale

Veniamo invece alle tematiche più specificatamente finanziarie. Parlando di federalismo fiscale nel senso più stretto, avendo cioè riguardo a imposte e trasferimenti, il grado di autonomia o il grado di dipendenza dai trasferimenti qualifica un sistema politico-istituzionale. Ricordo che gli anni '70 avevano visto provvedimenti come la riforma tributaria, la legge di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, tutti improntati ad una rigida centralizzazione del sistema tributario e contributivo. Gli anni '90 hanno assistito, soprattutto per la spinta al risanamento del bilancio statale, al capovolgimento di questo schema. Si è voluto restituire autonomia impositiva a Regioni ed enti locali, individuando, sulla base di un sistema di separazione di

fondi, l'attribuzione di una base specifica imponibile a ciascun livello di governo, per quanto possibile correlata alle rispettive competenze. Ne è nato un disegno sufficientemente organico: ai Comuni l'Ici più le addizionali all'imposta sul reddito personale; alle Province le imposte automobilistiche; alle Regioni, accanto ad altre, fondamentalmente l'Irap. Accanto alla ricerca di una correlazione tra funzioni ed entrate, queste sono imposte di facile localizzabilità, con stabilità di gettito e semplicità amministrativa.

Questo è il punto di partenza. Facendo una carrellata storica, successivamente dobbiamo registrare altri accadimenti, che rendono più complesso il nostro quadro. Più precisamente sono intervenute in anni recenti quattro vicende che sono in parte ancora aperte: in primo luogo le leggi Bassanini, concernenti il trasferimento di funzioni amministrative statali a Regioni ed enti locali con competenze legislative immutate. In secondo luogo, per quanto riguarda in particolare le Regioni, la legge n. 133 del 1999 e il correlato decreto legislativo 56/2000: con ciò si aboliva il fondo sanitario nazionale e si attribuiva alle Regioni una compartecipazione all'Iva con forti connotati perequativi: anche questo è un problema tuttora aperto. In terzo luogo è intervenuta la riforma del Titolo V della Costituzione. Rimprovero sempre – Merloni ha già sentito questa battuta – ai giuristi che quando formano le proposte istituzionali pensano come De Gaulle, che diceva: “*l'Intendance suivra*”, cioè l'Intendenza, la Finanza seguirà; ma forse dimenticano che “*c'est l'argent qui fait la guerre*”, è il denaro che fa la guerra. Quindi se disegniamo un profilo istituzionale senza pensare alle conseguenze finanziarie, avremo dei problemi.

La quarta circostanza è il patto interno di stabilità, cioè le prescrizioni che Governo e Parlamento adottano con riferimento ad altri soggetti della pubblica amministrazione perché siano nel complesso raggiunti i parametri del Trattato di Maastricht soprattutto nell'impostazione adottata negli ultimi anni.

Negli ultimi tempi abbiamo avuto alcuni importanti chiarimenti. Innanzitutto abbiamo avuto l'affossamento con il

referendum dell'ultimissima riforma della Costituzione, che forse avrebbe confuso ancora un po' più le idee. Poi abbiamo avuto il ritorno al Governo della stessa parte politica che ha riformato il Titolo V della Costituzione: il Governo Berlusconi a questa riforma non ci credeva, tant'è che le leggi La Loggia sono rimaste praticamente inattuate. Ed ultimo, con sospiro di sollievo, abbiamo avuto la validazione europea dell'IRAP. Un giudizio di condanna avrebbe complicato in modo gigantesco le cose.

Ma intanto qual è il quadro del cosiddetto federalismo fiscale negli ultimissimi tempi? In primo luogo abbiamo avuto un susseguirsi, a partire dal 2003, di sentenze della Corte costituzionale in materia di tributi propri regionali e locali e di trasferimenti statali. L'elenco sarebbe lungo, per cui vi rinvio ai singoli oggetti affrontati e definiti. Questo è un elemento che vi dice quanto la riforma del Titolo V della Costituzione aprisse incertezze in materia finanziaria. Poi, e questo riguarda soprattutto le Regioni, prosegue il complesso tormentone nell'applicazione di quel decreto legislativo 56/2000, che, come ho ricordato, sopprimeva il fondo sanitario nazionale e introduceva una compartecipazione all'Iva con forti caratteri perequativi. Anche su questo ci sono delle proposte di riforma. Terzo, abbiamo avuto, e questa è la parte più delicata, una serie di manovre annuali finanziarie che si sono servite del patto interno di stabilità per introdurre gigantesche gerarchizzazioni di vincoli alla spesa degli enti locali. Qualcuno di voi ha già forse sentito parlare di come è stato modificato il patto dall'impostazione Giarda all'impostazione Tremonti: la prima impostazione si concentrava sull'evolversi negli anni di un saldo finanziario, che riguardava fundamentalmente quanto un Comune o una Provincia con proprie risorse, quindi entrate tributarie ed extratributarie, riusciva a coprire le spese correnti. Così si tutelava l'autonomia, nel senso di dire: se vuoi spendere di più, puoi farlo. Con la seconda impostazione, invece, si sono introdotti rigidi tetti alla spesa che hanno vincolato in modo indiscriminato l'autonomia finanziaria. Credo che sia

uno degli elementi più importanti per l'attuazione di una reale autonomia locale il fatto di garantire che se un Comune vuole spendere di più e chiedere più imposte ai cittadini lo possa fare. Credo che una delle più grandi stupidaggini finanziarie che si diffondono nel nostro Paese sia il cosiddetto "*no tax day*", cioè il giorno in cui noi non lavoriamo più per il Governo. Perché è una sciocchezza? Supponiamo che noi col nostro sistema di imposte e spese oggi lavoriamo per il Governo più o meno fino a metà di maggio. Facciamo pagare tutto il costo dei trasporti all'utente? Facciamo pagare tutte le spese universitarie agli studenti universitari? Copriamo interamente la spesa sanitaria con assicurazioni private? Vi assicuro che noi in tal modo lavoriamo per il Governo fino al 15 marzo. Questa è la decisione che dobbiamo prendere, delicatissima: paga l'utente o paga il contribuente? Allora voi vedete che il "*no tax day*" è un'emerita stupidaggine, perché basta spostare sul consumatore, sull'utente e il cittadino le dirette prestazioni di certi servizi oggi gratuiti o semigratuiti e anticipate la data fatidica all'inizio dell'anno.

Riguardo invece agli ultimi apporti di riflessione e approfondimento, vorrei arrivare ad alcuni documenti importanti che sono stati un po' trascurati. È mia convinzione che il federalismo fiscale nel nostro Paese abbia un'esigenza fondamentale: che il Governo e il Parlamento diano vita a un assetto stabile, duraturo nel tempo, coerente con i valori, concertato con Regioni ed enti locali, sia sotto il profilo delle funzioni, sia sotto il profilo della finanza. Bisogna uscire dall'improvvisazione del giorno per giorno o anno per anno. Ecco che sotto questo profilo noi abbiamo due contributi: uno nato sotto il vecchio Governo, ma non vorrei per questo che venisse dimenticato. Si tratta di un prezioso e approfondito contributo. Parlo dei documenti prodotti dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Si tratta di una serie di rapporti cui solo alcuni studiosi hanno rivolto attenzione. Non ho sentito né che le forze politiche, né che Regioni, Province e Comuni e le loro associazioni abbiano prestato granché attenzione a questo lavoro. Secondo me esso merita

di essere considerato come l'equivalente dei grandi rapporti e libri bianchi che Francia e Gran Bretagna e altri paesi ci hanno dato sul come offrire una visione sistematica di lungo periodo di questi problemi.

Un ultimo apporto (ancora riservato, quindi mi limito ad enunciarlo) è il documento predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze in materia di federalismo fiscale. Credo che la Conferenza delle Regioni lo discuterà quanto prima.

Ritengo sia proprio da questi due documenti che noi dobbiamo partire per voltare pagina. Il documento dell'ACOFF affronta tutti i problemi del federalismo fiscale coinvolgendo Regioni, Province e Comuni, sia sotto il profilo dei tributi propri, sia pure con quell'aggiunta "derivati", perché derivano da legislazione statale, che dei trasferimenti intergovernativi. Soprattutto questo documento apre la strada a quella che la riforma costituzionale ultima indica come la pietra miliare da cui partire, vale a dire la legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In assenza di questa legge di coordinamento, una serie anche di poteri autonomi attribuiti a Regioni, a Comuni e Province, resta lettera morta. Il documento predisposto dal Ministero dell'economia sul federalismo fiscale ritengo sia di grande interesse, e merita di essere dibattuto nelle sedi proprie.

4. Conclusioni

Concludo il mio intervento registrando innanzitutto che la legge finanziaria per il 2007 ha cominciato a voltare pagina. Mi riferisco alla reintroduzione del concetto di saldo: non si tratta del saldo del patto di stabilità originario, ma di un saldo complessivo tra spese correnti e spese in conto capitale. Questo rappresenta un grosso equivoco, perché guarda solo all'ottica del Ministero del tesoro di valutare globalmente il fabbisogno. Invece bisogna distinguere queste due componenti così come vengono distinte in un ambito familiare, per tornare semmai

al vecchio saldo giardiano che, ripeto, era quello che puntava a migliorare il modo con cui ciascun ente finanzia con proprie risorse le proprie spese correnti.

Tra i valori da perseguire e conciliare vi è certo quello del rispetto della stabilità finanziaria, ma accanto ad esso l'autonomia finanziaria non deve essere penalizzata.