

L'albero storto. A proposito di un recente libro di Stefano Piperno sulla finanza locale italiana*

Giorgio Brosio

C'era bisogno di un nuovo libro sul governo e la finanza locale in Italia e c'è spazio sufficiente di attenzione? Rispondo sì senza esitazioni, anche se la letteratura sull'argomento è stata negli ultimi decenni piuttosto ricca. Il perché è molto semplice: il libro di Stefano Piperno offre una ricostruzione dettagliata e completa di quanto è avvenuto nei rapporti intergovernativi negli ultimi quarant'anni; è una ricostruzione non disponibile finora e che sarà il punto di riferimento per quanti, studiosi, studenti, politici, vorranno capire – e fornire la loro interpretazione di – quanto è avvenuto in Italia dopo il 1970.

La ricostruzione si estende anche, e con molto merito, ai numeri, compito questo ingrato e molto difficile, dati i continui cambiamenti nei metodi di raccolta, nelle classificazioni e nella copertura degli enti.

Il volume è articolato in sei capitoli.

Il primo capitolo presenta il quadro generale sull'evoluzione dell'ordinamento del governo locale e della finanza delle amministrazioni locali, in termini aggregati, dal 1970 ad oggi. Il capitolo affronta anche il problema, molto arduo, della valutazione del costo delle funzioni da trasferire ai livelli inferiori di governo nei processi di decentralizzazione.

Nei tre capitoli successivi è descritta l'evoluzione dell'ordinamento finanziario rispettivamente delle Regioni, con attenzione a quelle a statuto ordinario, e dei Comuni e delle Province.

La ricostruzione consente a Piperno di identificare alcuni «cicli» evidenti della finanza decentrata in Italia negli ultimi quarant'anni. Si tratta di fasi di alternanza nel processo di costruzione dell'autonomia tributaria locale, che vedono il succedersi di momenti di totale chiusura: 1973-82;

(*) Stefano Piperno, *La finanza decentrata in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2013.

di timidi tentativi di costruzione: 1983-1992; per arrivare alla fase creativa: 1993-2002 con l'introduzione di ICI, IRAP e delle addizionali IRPEF; per poi richiudersi a riccio: 2003-2011 proprio nel momento in cui la riforma costituzionale introduce un sistema quasi-federale.

Il nuovo ciclo, che stiamo vivendo, è caratterizzato dall'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (n. 42/2009), che avviene in un momento di bassissima attenzione ai problemi della decentralizzazione e del federalismo da parte del mondo politico italiano. È vero altresì che le trasformazioni nei rapporti intergovernativi sono soggette a tendenze di lungo periodo, che le forze politiche del momento hanno normalmente difficoltà a identificare.

Riprendendo la rassegna, il quinto capitolo è dedicato a un'analisi del coordinamento finanziario tra livelli di governo, divenuto particolarmente acuto dopo il 1998, quando è stato introdotto il Patto di stabilità interno.

Il sesto capitolo, complementare al precedente, è dedicato all'evoluzione del sistema di controlli – o forse più precisamente del monitoraggio – della finanza decentrata, rispetto al quale è emerso l'impegno della Corte dei conti, che fornisce ora un quadro informativo fra i più importanti sulla realtà della finanza regionale e locale italiana.

Le conclusioni sono rivolte all'individuazione di raccomandazioni di *policy* per una «buona» decentralizzazione fiscale.

Piperno ha fornito, anzi ha prodotto, un bene pubblico, un input cruciale per chi vorrà fare ricerca su questo tema. Sarebbe limitativo mettere in risalto solo il contributo informativo del libro. Infatti, il volume è ricco di spunti sotto il profilo interpretativo e molto avvincente, è, nell'ultimo capitolo, la lista dei comandamenti, dodici per l'esattezza, da seguire per "raddrizzare l'albero", cioè per assicurare sufficiente efficienza ed equità al processo di decentralizzazione fiscale italiano. I comandamenti si fondano su indicazioni della letteratura di *policy* internazionale cui Piperno fa frequente riferimento, ampliando il quadro di analisi e arricchendo le possibilità di confronto e di riflessione.

Data la comune lunga esperienza di ricerca con Piperno sui temi della finanza locale, condivido largamente le sue analisi e le sue interpretazioni. Non ho quindi spazio per critiche e neppure per affermazioni laudatorie.

Mi soffermo su una constatazione generale, su una valutazione critica particolare e su una raccomandazione.

La constatazione generale riguarda l'evoluzione molto contrastata e contorta della finanza locale in Italia. Piperno usa la metafora "albero storto" per descriverla, certo efficace, ma pessimista, perché gli alberi quando cresciuti non si raddrizzano più. Per quanto contorta e difficile, l'evoluzione della finanza e del governo locale (incluso quello regionale) non è molto dissimile da quella osservabile nella maggior parte dei Paesi industrializzati nella storia recente. La combinazione di passi indietro e passi in avanti si colloca, anche in Italia, su una linea di tendenza che finora conduce verso un sistema di maggiore autonomia a livello subnazionale, testimoniata dall'evoluzione dei livelli di spesa, dal ruolo istituzionale assunto dalle Regioni e soprattutto dai Comuni e, anche se con maggiori difficoltà e con più frequenti e poco comprensibili ritorni indietro, anche dalle imposte regionali e locali.

L'IMU è stata da pochissimo reintrodotta sotto mutate specie ed è difficile che sia abolita un'altra volta, dopo le figuracce recenti di governi e opposizioni. Le addizionali, regionale e locale, all'IRPEF, purtroppo poco trasparenti, e anch'esse soggette a manovre poco comprensibili (tipo il congelamento con il governo Berlusconi Tremonti), sono ritornate a svolgere il ruolo cruciale di strumento di adeguamento delle entrate dei governi subnazionali all'evoluzione della spesa, che è quello che tutta la letteratura normativa recente assegna all'imposizione personale sul reddito e che la pratica adotta in misura crescente.

Viene da dire che l'autonomia tributaria poco ricercata da sindaci, presidenti regionali e da consiglieri a tutti i livelli (e dalle forze politiche da cui provengono) si è, di fatto, imposta, aiutata nel caso nostro dalle difficoltà finanziarie del settore pubblico. In altre parole, la centralizzazione tributaria non è più sufficiente a generare le risorse necessarie per l'intero settore pubblico, soprattutto in un periodo di bassa legittimità riconosciuta all'intera classe politica. La decentralizzazione fiscale così diventa uno strumento indispensabile per distribuire su una base più ampia di quella formata dalla sola classe politica operante a livello centrale l'onere politico della tassazione (anche se, in verità, la classe politica subnazionale, soprattutto quella regionale, non pare disporre in questo periodo di ampia legittimità politica).

Il riferimento alle Regioni mi conduce alla valutazione critica. Ritengo che l'attribuzione del ruolo legislativo alle Regioni si sia rivelato, *ex post*, ovvio, un grande errore di strategia costituzionale. In un sistema come quello italiano caratterizzato da sempre da eccesso di legislazione, non vi è oggettivamente molto spazio per l'ulteriore legislazione regionale. In effetti, nella letteratura giuridica, che pur si avvantaggia dell'aumento delle fonti di legislazione, emergono con forza crescente i dubbi sull'opportunità di aver attribuito la competenza legislativa alle Regioni, insieme ad analisi sempre più critiche dell'uso di questa competenza da parte dei consigli regionali. Le leggi regionali si sono rivelate poco più che regolamenti, nella maggior parte dei casi con pochissime differenze fra una Regione e l'altra – cosa che riduce il caos legislativo, ma dimostra al tempo stesso l'inutilità della competenza – e generalmente inclini ad aumentare il numero già alto di vincoli e di controlli introdotti dalle leggi statali.

Inoltre, la storia del potere legislativo regionale si caratterizza per le sue tappe poco edificanti: dall'aumento generalizzato, perfino più dannoso che inutile, del numero dei consiglieri all'aumento della spesa per i consigli, con la frammentazione – ad esempio – dei gruppi consiliari, alla vicenda umiliante dell'abuso di spese per rimborsi dei consiglieri regionali. Che vi sia una correlazione fra scarsa incidenza della legislazione regionale e comportamenti "privatistici" dei consigli e dei consiglieri? In effetti, se scarsa è la possibilità di contribuire all'interesse pubblico, non vale allora perseguire quello privato?

Il terzo punto intende rafforzare una delle raccomandazioni centrali di Piperno: "Occorre garantire un rigido vincolo di bilancio per i governi subnazionali". Credo sia il meccanismo fondamentale per l'esistenza stessa di un sistema autonomo decentrato. Senza vincolo di bilancio non vi è responsabilità e senza responsabilità non vi è sistema che funzioni, perché non vi sono incentivi al comportamento corretto.

L'affermazione può sembrare eccessivamente pedante, ma riflettiamoci un momento. Senza vincolo di bilancio assolutamente rigido, un governo locale può scaricare parte del suo onere di finanziamento sul governo centrale e quindi sulle altre aree. L'effetto è devastante: chi ne beneficia non ha più incentivo a un comportamento responsabile, che comporta di addossarsi il costo politico di chiedere più imposte ai propri

amministrati e di dover loro dimostrare che sono necessarie. Per chi deve pagare, cioè gli altri Enti locali, vi è una penalizzazione, ma soprattutto un invito al cattivo comportamento. Perché mantenere il bilancio in ordine se comunque alla fine il governo centrale ripaga i disavanzi? Questo vale per i grandi enti, come dimostra tutta l'esperienza internazionale, che sono quelli che contano di più.

Purtroppo l'esperienza italiana è gravemente peggiorata negli anni recenti. Ai tradizionali e permanenti salvataggi di Napoli – che continua ad avere un sindaco invece che un commissario come secondo la legge – e Palermo si sono aggiunti, ad un rapido conto incompleto, Catania, Alessandria e Roma, e per importi elevatissimi (più di 500 milioni solo per Roma).

Che il salvataggio non sia non solo deleterio, ma anche non indispensabile lo dimostrano anche le dichiarazioni in consiglio comunale del Sindaco di Roma: “Roma non può fallire, è sotto gli occhi di tutti che il proprio patrimonio immobiliare e societario è largamente e enormemente superiore ai debiti che in questi anni sono stati contratti”, sul patrimonio “costruiremo le nostre azioni di risanamento: razionalizzeremo, valorizzeremo e metteremo a reddito, tagliando gli sprechi e assicurando la tutela e la salvaguardia del lavoro e dei lavoratori” (*La Repubblica*, 18 marzo 2014). Ma se è così, perché aspettare il possibile fallimento per rimettere in sesto il bilancio? La risposta è che purtroppo la strategia della minaccia del fallimento continua a pagare. Paga sicuramente nel breve periodo, ma nel lungo periodo favorisce la centralizzazione del governo, perché chi paga esercita tutela – alla fine detta le condizioni – e la tutela centrale è l'antitesi della decentralizzazione.

