

Il federalismo difficile

di Gianfranco Viesti

(pubblicato su "il Mulino", 5/2010)

1. Come se. Proviamo a ragionare di federalismo fiscale e Mezzogiorno come se l'Italia fosse oggi pronta ad affrontare con serietà una questione così complessa e importante. Nell'interesse generale. Dimenticando che invece l'Italia, per le sue caratteristiche, e per il momento politico-culturale che sta vivendo, è tra i paesi al mondo in cui è oggi più impervio realizzare un sistema di federalismo fiscale.

Lo è per le profonde disparità economiche al suo interno: legare le spese al gettito fiscale dei diversi territori può produrre grandi e crescenti diversità nelle risorse disponibili. Richiede l'impianto di un grande fondo perequativo; le esperienze tedesca e spagnola ci mostrano però quanti contrasti possono nascere intorno alla sua dimensione e alle sue modalità di funzionamento. Con rischi opposti: quello più rilevante, di compensare poco, approfondendo disparità già grandi; ovvero, di perequare automaticamente, rendendo formale l'attribuzione di responsabilità ai livelli periferici. In diversi paesi al crescere del decentramento amministrativo, sono cresciute le disparità.

Per evitare questi rischi, serve grande lungimiranza; senso dello stato; misura e moderazione. Merce apparentemente molto rare, di questi tempi. La cornice entro cui stanno maturando il dibattito e le disposizioni attuative della legge 42 del 2009 è assai diversa.

Il primo problema sta, come ben noto, nel manico. La Lega Nord insegue coerentemente e testardamente da anni il federalismo fiscale per spostare quante più risorse pubbliche possibili verso il Nord. Il re è nudo, anche se c'è paura a riconoscerlo. Si vuole il federalismo fiscale per ripartire diversamente la torta: più ad alcuni, meno ad altri. Per rendere più accettabile all'opinione pubblica una posizione così estrema, è accompagnata da tempo da una campagna politico-mediatica di demonizzazione di tutto ciò che accade al Sud. Partendo da oggettive difficoltà e rilevanti inefficienze, una descrizione ad un solo colore ne fa la terra per definizione dello spreco e della corruzione. In cui nulla cambia e nulla potrà mai cambiare. Vedete, italiani? Lì tutte le risorse disponibili sono sprecate, non come da noi. Cosa volete che succeda di male se gliene diamo di meno? Discorsi un tempo definibili da osteria, sono ormai di casa nei palazzi più alti della politica romana: quando il Ministro dell'Economia – incurante dei numeri – taccia di cialtroneria un'intera classe dirigente locale. E' ben chiaro chi ha il coltello dalla parte del manico: come ha scritto Tremonti nella recente relazione al Parlamento, questo è l'unico sistema per tenere ancora unito il paese. Se no, secessione.

C'è la crisi. E le finanze pubbliche soffrono più che mai. E' indispensabile ridurre il costo dei servizi per oggettive ragioni di bilancio. Ma è in corso anche un'offensiva ideologica per disegnare un paese diverso, con molto meno stato e più società. Come il Mezzogiorno, anche il settore pubblico è presentato agli italiani come una immensa riserva di possibili risparmi. Il federalismo fiscale ha pronta la soluzione: meno risorse, meno sprechi. E' una strada già intrapresa da inizio legislatura: con l'università pubblica, soggetta a tagli nei finanziamenti tali da portarla nel 2011 ad un drastico ridimensionamento se non a chiusure selettive; con la scuola, dove per risparmiare non si è esitato a ridurre il numero delle ore di lezione nei tecnici e professionali anche per gli studenti già iscritti. Proseguita con le ultime misure finanziarie: che Regioni e Comuni si organizzino meglio, per assorbire l'impatto dei tagli previsti per il 2011-12. Un "federalismo per abbandono": con il livello locale e regionale alle prese con competenze proprie e improprie (si pensi ai precari della scuola, o al finanziamento della CIG in deroga) in presenza di risorse decrescenti. In futuro,

chi avrà più filo da tessere potrà riannodare le maglie della rete dei servizi pubblici su base locale. Non più nazionale.

Si devono impiantare nuove e severe regole, uguali per tutti. Questa è la forza del federalismo fiscale. Ma la cronaca ci racconta di una realtà diversa. Al Centro-Sud, cui particolarmente servono regole severe, gli esempi dei Comuni di Catania e Roma, salvati dal dissesto attraverso una regalia straordinaria. Chissà cosa ne pensano i cittadini di Taranto, soggetti da anni a forti ristrettezze post-dissesto, di queste regole severe e uguali per tutti. Al Nord, con la pervicacia nel rinvio delle rate delle multe per le quote latte, pur in presenza di un'automatica, e costosa, procedura di infrazione comunitaria. In tutto il paese, con università valutate (cosa sacrosanta in sé) con indicatori costruiti dopo, e non prima, aver visto i dati; con Regioni invitate a concordare minori tagli a quelle "virtuose": essendo la "virtù" definita ancora un volta ex-post, e sulla base di criteri stabiliti non da un'autorità indipendente ma dal relatore della manovra al Senato. Con lo spreco per interventi discrezionali e frammentati e spese correnti di oltre 25 miliardi di fondi FAS. E con il difetto più grave della legge 42: ratificare l'esistenza di regioni a statuto speciale per le quali regole e vincoli del federalismo fiscale non valgono.

È evidente il potere di chi ha i numeri. Ma simulazioni ancora non se ne vedono. Chissà che questo non abbia a che fare con la sorprendente soppressione di un prestigioso istituto come l'ISAE, che su anche questo lavorava; o con le difficoltà nell'aggiornamento del sistema dei "conti pubblici territoriali". La già citata relazione presentata dal Ministro al Parlamento a fine giugno, che avrebbe dovuto fornire precise ipotesi quantitative, è invece un documento ideologico, basato sull'aneddotica. Tutto il potere dell'informazione nelle mani del Ministro dell'Economia e della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, che si muovono in perfetta sintonia.

Bisogna mettere in piedi un meccanismo ad altissima complessità. Occorre procedere con un passo ragionevole: scrivere regole precise, simulare gli effetti, mediare fra interessi contrapposti, prevenire proteste che portino a ridiscutere tutto. Non è quello che sta avvenendo. La legge Calderoli ha avuto una approvazione accelerata; nel suo iter parlamentare è molto cambiata; è divenuta assai articolata, ricca di ambiguità. Certo, ci saranno i decreti: ma avere 32 principi generali che devono ispirarli, e una tempistica attuativa accelerata per motivi politici, non aiuta. Colpisce la modestia del dibattito. Siamo tutti federalisti, ma non è esattamente chiaro perché, in nome di quali principi, per raggiungere quali obiettivi; dove sono i veri nodi, quali decisioni possono portare a quali conseguenze per la sanità, per la scuola, per i servizi comunali. Promettere il federalismo fiscale come una magia, che non aumenta la spesa pubblica, lascia più risorse al Nord ma al tempo stesso non ne toglie al Sud serve solo a rinviare i momenti di confronto fra interessi che non possono non essere in parte divergenti; forse, a rendere più difficile una loro composizione.

Insomma, impiantare un sistema di federalismo fiscale in Italia, come in tutti i paesi con forti disparità regionali, è assai difficile in sé. E' ancora più difficile con la Lega; con la crisi e le pressioni sulla spesa pubblica; con tutti i dubbi sulla reale volontà di stabilire regole eque, di rendere disponibili simulazioni, di procedere in modo ponderato.

2. Dimentichiamo tutto questo. In molti paesi europei, anche in quelli più centralizzati, si è proceduto a decentrare poteri e responsabilità. E' un processo opportuno, per differenziare le politiche pubbliche su base locale, tenendo conto di circostanze e potenzialità diverse. Per trovare un nuovo equilibrio fra diritti di cittadinanza garantiti a livello nazionale e politiche di sviluppo "place-based". Una trasformazione epocale degli stati e dei sistemi di welfare nazionali. Potenzialmente vantaggiosa proprio per le regioni più deboli: è sempre più arduo accrescere il benessere dei cittadini applicando in modo uniforme ricette omogenee; e sempre più necessario disegnare percorsi originali, locali. E' impossibile etero-dirigere, tramite istituzioni centrali o authority, i processi di sviluppo: per difficile che sia, devono essere elaborati e guidati in misura rilevante da classi dirigenti locali. E' questa la sfida epocale che ha ancora una volta davanti a sé il

Mezzogiorno: l'autonomia. Ma in Italia vi è di più. La lunga esperienza dello stato centralizzato richiede valutazioni attente; ma è stata in grado di fornire solo in parte, e a costi molti alti, quei beni pubblici, quelle infrastrutture materiali e immateriali, quelle istituzioni e quelle regole, che sono le condizioni per uno sviluppo sostenuto. L'Italia del dopoguerra ha straordinari meriti. Ma ne ereditiamo anche un settore pubblico ampio e costoso e spesso poco efficiente; un welfare strabico, tutto spostato sulla protezione del maschio adulto e incapace di affrontare i rischi di vita delle donne, dei giovani, dei poveri; regole incerte e particolarismi. Questa eredità è importante causa del mancato sviluppo del Sud. Spostare parte di queste competenze in sede locale non è automatica garanzia di risultati migliori. Ma è un tentativo oggi inevitabile.

A maggiori competenze devono corrispondere maggiori responsabilità per enti locali e regioni sul fronte del prelievo; e un vincolo di bilancio rigido. E' naturale completare la riforma costituzionale del 2001 con il "federalismo fiscale". Le politiche "place-based", più differenziate, devono essere coerenti con le risorse disponibili; avere un rapporto con il prelievo locale; compiere scelte fra opzioni alternative, in presenza di disponibilità date. Questo può aiutare i cittadini a valutarle, e a scegliere i propri dirigenti politici. Ma su questo meccanismo c'è un'insopportabile retorica: come se fosse immediato e automatico, come nei libri di testo. Il rapporto fra pressione fiscale e qualità della spesa dipende dalla qualità della politica locale; ma dipende anche da condizioni di contesto, da eredità storiche che non mutano nel giro di una legislatura. Senza considerare le enormi difficoltà, e le asimmetrie, nell'informazione. Ma è una strada possibile. Anche per ridurre l'enorme evasione fiscale. Che enti locali e regioni possano riuscire dove lo stato centrale ha fallito è tutto da provare; ma con il tempo ci si può attrezzare. Al Sud, dove è massiccia l'evasione contributiva; e al Nord, dove ci sono casi come quello del Veneto, che ha un rapporto fra imposte complessive versate dai cittadini e Pil a livello delle regioni più povere.

Competenze e responsabilità vanno basate su un riparto ex-ante delle risorse fiscali, equo e tale da consentire da finanziare integralmente le competenze attribuite. Qui c'è il grande nodo distributivo, ma anche evidenti margini di miglioramento. Oggi, i flussi finanziari centro-periferia, basati sul criterio della spesa storica, sono opachi e viziati da grandi iniquità. Contrariamente a quanto sostenuto da una libellistica aggressiva ma imprecisa, queste iniquità non hanno un comune gradiente Nord-Sud. La spesa pubblica corrente pro-capite al Sud è significativamente inferiore alla media nazionale; particolarmente nel welfare, ma anche nella sanità; i dipendenti di enti locali e regioni rispetto alla popolazione, e il loro costo rispetto alle risorse disponibili, del tutto paragonabili al Centro-Nord. Esclusa la Sicilia. Le grandi disparità sono fra regioni a statuto speciale e ordinario, grandi e piccole. Guardando ai dati d'insieme, chi potrebbe "guadagnare" di più da una maggiore equità sono Puglia e Veneto, Lombardia e Campania. Se la Sicilia (ma ancor più Trentino Alto Adige e Val d'Aosta) dispone di risorse sproporzionate, la Puglia batte tutti i record nazionali per la minore spesa pubblica. Tutto ciò rende assai interessante, e potenzialmente molto utile a tutte le latitudini, definire nuovi standard; ma ne complica evidentemente la fattibilità politica.

Ma l'intero esercizio, con le sue possibili ricadute positive, deve essere visto in chiave dinamica. Qui forse è lo scarto maggiore fra il ragionare "come se" e l'Italia di oggi. I risultati arrivano – se arrivano - solo nel tempo. La chiave del successo del decentramento non sta, oggi, nella diversa ripartizione del gettito; ma, domani, negli effetti virtuosi che può produrre. Nei processi di apprendimento nella fornitura di beni e servizi pubblici ben disegnati sulle necessità specifiche; nei possibili aumenti di efficienza connessi alla possibilità di operare per anni su risorse date e certe, senza rimborsi ex-post (come nella sanità del Centro-Sud). Grazie a meccanismi interni di miglioramento; grazie a meccanismi di comparazione e confronto con le altre realtà, di diffusione di buone pratiche e di collaborazione inter-istituzionale. Le regioni non come repubbliche autonome e autarchiche, ma come elementi di un sistema complesso, interattivo e cooperativo. La sanità calabrese si risanerà, e uscirà dalle spire della criminalità organizzata, non solo grazie a

stanziamenti definiti e all'autonomia regionale, ma anche grazie all'importazione, all'adattamento e alla diffusione di meccanismi di gestione e controllo già sperimentati con successo altrove. Questo porta ad uno degli elementi più importanti, e in parte contro intuitivi, del quadro. Un grande decentramento richiede un centro più forte e competente; con compiti diversi, più limitati ma più pregiati. Non solo nello stabilire quanto a me e quanto a te. Ma anche nel favorire i processi virtuosi; nel fornire gli indispensabili, terzi, elementi di monitoraggio e valutazione all'opinione pubblica; nel premiare i comportamenti migliori e nel sanzionare quelli peggiori; nella minaccia e nell'effettivo esercizio di poteri sostitutivi. Il federalismo non può essere: "liberi tutti". Ma, nell'interesse nazionale, autonomia e responsabilità insieme a valutazione, premio e sanzione.

3. Come riannodare i fili? Come collegare i ragionamenti "come se" all'Italia del 2010? Un modo forse possibile sta nel trascurare tanti aspetti, pur importanti, della legge 42; a cominciare dalle scelte relative a quali imposte per quali livelli di governo, che hanno rilevanti ricadute sulla progressività del sistema tributario. Concentrarsi su una sola questione: il nesso fra costi standard, fabbisogni standard, obiettivi di servizio e perequazione infrastrutturale.

I costi standard sono il primo mattone della costruzione: il costo "giusto" del singolo servizio. Il loro metodo di calcolo è problematico: partire dal basso, dalle singole funzioni, con maggiore rispondenza alla realtà, ma con una enorme necessità informativa e complessità operativa; o partire dal totale disponibile, come si fa oggi per la sanità? Per quest'ultima ci sono dieci anni di esperienze; per gli altri ambiti siamo quasi da zero. Lo scopo dell'operazione sta nel far convergere i singoli costi verso standard efficienti. Ma le differenze fra questi costi non dipendono solo da inefficienze (come invece sembra leggendo i giornali) ma anche da diverse condizioni operative, dalle dotazioni infrastrutturali e organizzative, da economie di scala. Una classe elementare costa di più in un paesino di montagna con meno studenti; il trasporto pubblico locale dove ci sono meno metropolitane e moderne reti ferroviarie. Individuare numeri precisi, validi una volta per tutte e uguali per tutti, è una chimera: si può provare a costruire procedure condivise per definirne valori ragionevoli e per seguirne le dinamiche.

I fabbisogni standard sono il prodotto fra i costi unitari e il servizio necessario perché siano soddisfatti i "livelli essenziali delle prestazioni" fornite a tutti i cittadini italiani come diritti di cittadinanza. Il danaro che deve essere garantito, grazie alle entrate fiscali o alla perequazione. Le esperienze internazionali ci consegnano un quadro assai differenziato di modalità di calcolo, senza una soluzione tecnica ottimale. Ciascuna con pro e contro, ma anche con rilevanti ricadute concrete. L'Ocse ci ricorda, en passant, che in Spagna le amministrazioni locali dello stesso colore del governo nazionale ricevono più risorse delle altre.

Se ci fermiamo qui possiamo già vedere i connotati un federalismo fiscale del tutto possibile, catastrofico per il Mezzogiorno, eversivo dell'unità nazionale. Non è difficile. Basta fissare i livelli dei costi standard ai livelli più bassi possibili, parametrando sulle realtà migliori per storia, dotazioni infrastrutturali, capacità e qualità tecniche, sociali e politiche, e attribuendoli come target a tutti. Contemporaneamente fissare i livelli essenziali delle prestazioni al minimo. Così i flussi perequativi sono molto contenuti; le amministrazioni dei territori con un gettito fiscale più alto possono disporre di notevoli riserve: per incrementare i servizi o le retribuzioni o ridurre le tasse. Per le amministrazioni che partono da situazioni più difficili è impossibile garantire la copertura dei servizi; necessario aumentare la pressione fiscale locale, anche se il gettito aggiuntivo non consente di risolvere i problemi, perché i redditi sono bassi. Le sperequazioni nella fornitura di servizi possono aggravare forme di mobilità sanitaria (con costi a carico delle regioni di provenienza); assieme alla maggiore pressione fiscale possono ridurre la competitività delle imprese; assieme alle differenziazioni salariali possono accentuare le migrazioni. Se questi fenomeni si aggiungono alle profonde disparità esistenti nei livelli di sviluppo, e alle tendenze di fondo di invecchiamento della popolazione, possono chiudere un circolo vizioso che si autoalimenta: meno servizi, meno imprese

e popolazione in età di lavoro, meno produzione di reddito, meno gettito fiscale, meno servizi. Uno scenario, appunto catastrofico.

E a questo può contribuire il meccanismo di finanziamento, previsto dalla 42, per i servizi “non essenziali”; di minore importo finanziario ma di grande importanza qualitativa: fra di essi, politiche industriali, turismo, cultura. Il meccanismo, di parziale perequazione “delle capacità fiscali”, potrebbe portare le aree più deboli ad avere meno risorse ordinarie proprio per gli ambiti più importanti per lo sviluppo economico.

Ma ci può essere anche uno scenario virtuoso. Per le funzioni essenziali. fissare costi standard che tengano, in chiave dinamica, conto delle diverse realtà, e livelli delle prestazioni tali da coprire effettivamente i diritti di cittadinanza può essere il punto di partenza necessario. Ma non sufficiente. E' indispensabile cogliere, con il tempo, i possibili vantaggi del nesso autonomia-responsabilità in termini di maggiore qualità dell'operatore pubblico locale. Come mostra bene la Banca d'Italia, al Sud non vi è solo un problema di quantità di risorse, ma anche di efficienza delle operazioni e di qualità delle prestazioni. Per questo occorre prendere sul serio gli “obiettivi di servizio” di cui si parla all'articolo 18 della legge 42. Non pare che nessuno ci stia pensando, ma non bisogna demordere. Ciò significa accompagnare le amministrazioni in percorsi di miglioramento, anche attraverso forme di collaborazione orizzontale regione-regione e comune-comune e di collaborazione verticale con un centro competente; fornire assistenza tecnica; monitorare attentamente processi e servizi; valutare i risultati, premiando chi migliora e sanzionando e commissariando chi non riesce. Innescare un circolo virtuoso efficienza-efficacia. Essere certi che la spinta a contenere i costi non peggiori la sanità o l'istruzione. E' molto difficile ma possibile. C'è l'esperienza degli “obiettivi di servizio” dei fondi europei. Ci sono molti casi internazionali di meccanismi di incentivo al miglioramento dei servizi locali: nella sanità; nell'istruzione.

Infine, questo va legato alla “perequazione infrastrutturale”, anch'essa – seppur in forma assai criptica – prevista nella 42. Creare le condizioni strutturali (nuovi ospedali e attrezzature; edilizia scolastica e laboratori; centri di assistenza territoriale) che consentono di migliorare i servizi. Promuovere lo sviluppo delle aree deboli, per creare lavoro, redditi, gettito fiscale. E' il tema degli interventi previsti dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione: spesa in conto capitale aggiuntiva; quanto di meno popolare ci sia oggi. Non può essere scollegata dal federalismo fiscale: pari efficienza si raggiunge anche con pari dotazioni. I trasferimenti perequativi si riducono, con il tempo, se chi ne ha bisogno cresce velocemente.

Il punto è tenere insieme i quattro elementi: costi standard per ragionevoli misure di efficienza; fabbisogni per soddisfare diritti di cittadinanza da paese europeo incentivando recuperi di evasione e di efficienza; obiettivi di servizio per accrescere la qualità delle prestazioni; infrastrutture e politiche di sviluppo per favorire il recupero. In mancanza di uno dei quattro elementi, il sistema difficilmente terrà.

La differenza fra gli scenari sta nell'approccio politico. In quello catastrofico ciò che conta è diminuire spesa pubblica e perequazione interregionale, lasciare cittadini e territori fare assai più da sé; in quello virtuoso ciò che conta è fornire servizi pubblici migliori a tutti gli italiani a costi sopportabili, come condizione per accrescerne il benessere e migliorare la competitività del paese. Nel recente “Rapporto sulla Scuola in Italia 2010” della Fondazione Agnelli si segue il secondo ragionamento. All'Italia servono studenti capaci e preparati; più di quanto non avvenga oggi, soprattutto al Sud. Si può progressivamente riorganizzare e potenziare il servizio scuola nel Mezzogiorno, garantendo le risorse necessarie (ordinarie e aggiuntive), amministrandole con cura, migliorando le dotazioni strutturali. A vantaggio di tutto il paese. Un ragionamento serio. Come se fossimo non un paese spaventato, concentrato sul presente, ma un paese ambizioso, con lo sguardo nel futuro.