

ADAM ASMUNDO

## Il federalismo impraticabile

**Il principio di responsabilità e le ragioni del federalismo, ovvero del come una rilevante parte politica nazionale si trovò imbottigliata nella sua stessa propaganda e del come nessuno volle di reagire. Atavici vizi e più modeste virtù delle classi politiche. L'economia delle regioni a confronto e le condizioni di chi ci vive davvero. Le disuguaglianze del presente e il loro possibile futuro. La praticabilità del percorso e la difficile attuazione di un federalismo solidale. Qui discutiamo quasi soltanto di economia e politica, senza riferimento alla qualità della vita, dell'ambiente, dei servizi pubblici essenziali.**

The hell is paved by good intentions.  
Samuel Johnson

### Le ragioni del federalismo

Le ragioni per le quali il federalismo fiscale è legge dello Stato – per quanto ancora soltanto nei termini di un quadro normativo, quale è la legge delega 42/2009 – dovrebbero essere ormai chiare al grande pubblico: esiste un'esigenza perequativa da parte dell'elettorato delle regioni del Nord, e dei partiti politici che lo rappresentano, nel senso di destinare una parte minore delle proprie risorse (contributi fiscali versati) alle regioni meridionali. Questa esigenza si ritiene abbia fondamento nella scarsa capacità delle regioni meridionali di badare a se stesse, lasciando troppo spazio a corruzione e sprechi nell'uso di denaro pubblico, a fronte del sempre atteso avvio di un percorso di sviluppo auto-propulsivo: il Sud stenta a decollare e nel frattempo assorbe risorse finanziarie crescenti, indispensabili alla sua sopravvivenza, ma anche, si sostiene, alla sopravvivenza dei suoi atavici problemi e dei suoi altrettanto atavici vizi.

Il principio di responsabilità che la normativa vorrebbe introdurre, assegnando alle regioni maggiori responsabilità nella conduzione delle politiche di prelievo fiscale e di finanziamento della spesa, appare ragionevole e legittimo: si chiamano in causa elettori, classi dirigenti, politica e amministrazione, che fin qui non avrebbero mai pagato abbastanza per gli errori commessi, perché si assumano finalmente le loro reciproche responsabilità.

Fin qui nulla da eccepire: una maggiore attenzione nella gestione della cosa pubblica, una maggiore condivisione di obiettivi e strumenti, una maggiore attenzione agli aspetti distributivi e redistributivi dell'agire economico e finanziario pubblico, sono certamente auspicabili. È il rinnovarsi positivo e migliorativo del patto implicito fra società e politica, con l'obiettivo finale di

un maggiore e più diffuso benessere, da realizzare oggi e sempre con un occhio al futuro: evitando, cioè, di innescare processi e derive dei quali ci si potrà soltanto pentire.

I problemi nascono quando, dalle enunciazioni teoriche, si passa alla definizione dei percorsi. E, successivamente, alla costruzione e alla messa a punto delle strumentazioni tecniche (finanziarie, amministrative, attuative) attraverso le quali gli obiettivi verranno raggiunti: esiste insomma un problema – non da poco, come vedremo più avanti – di *praticabilità* di obiettivi e strumenti. Diciamo subito che, sotto questo aspetto, il principio del federalismo fiscale appare di attuazione tutt'altro che immediata. Per usare un eufemismo.

La realizzazione di una forma compiuta di federalismo fiscale, infine, non è esente da rischi: una maggiore responsabilità su come si utilizzano le risorse disponibili non garantisce *di per sé* un maggiore e più diffuso benessere, che rimane l'effetto di attente politiche redistributive e perequative; al contrario, una strumentazione mal congegnata può avere effetti indesiderati e alimentare le diseguaglianze che si prefiggeva di eliminare o, quanto meno, di ridurre.

Scriviamo tutto questo con una certa consapevolezza delle basi economiche del problema, basi che ci accingiamo a condividere con il paziente lettore.

## Lo scenario economico. L'economia nelle regioni

Le tabelle che presentiamo riportano, a titolo esemplificativo, i principali dati economici del tema che stiamo trattando. I dati permettono un confronto fra due importanti regioni, la Lombardia e la Sicilia, che possono considerarsi significative anche rispetto alle altre del Mezzogiorno e del Nord. Il contestuale riferimento ai dati nazionali permette infine di definire il peso relativo dei fenomeni che stiamo analizzando.

La Tabella 1 mette in evidenza il peso relativo delle economie regionali: la Lombardia produce da sola oltre un quinto della ricchezza nazionale, la Sicilia poco più del 5 per cento. L'ammontare dei redditi da lavoro dipendente distribuiti è pari al 41 per cento della ricchezza prodotta in Lombardia, a fronte di una quota del 45 per cento che va ai redditi di impresa e da lavoro autonomo (il cosiddetto "risultato lordo di gestione"). In Sicilia la quota dei

**Tab. 1 - Conto della distribuzione del reddito – Valori ai prezzi correnti (milioni di euro)**

AGGREGATI 2007							
	ITALIA		LOMBARDIA		SICILIA		
<b>Prodotto interno lordo</b>	<b>1.544.915,1</b>	<b>100%</b>	<b>320.620,9</b>	<b>100%</b>	<b>86.179,4</b>	<b>100%</b>	
Redditi da lavoro dipendente	631.383,9	41%	127.862,0	40%	37.184,5	43%	
Imposte indirette nette	211.708,1	14%	42.129,7	13%	13.477,4	16%	
Risultato lordo di gestione	701.823,1	45%	150.629,2	47%	35.517,5	41%	

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

redditi da lavoro dipendente è più alta, a fronte di un numero relativamente minore di imprese e di lavoratori autonomi. Importante notare che non stiamo ancora parlando di numero di occupati, né di reddito pro capite: lo faremo più avanti.

Altra annotazione: l'ammontare complessivo dei redditi prodotti e distribuiti (al netto delle imposte indirette) in Sicilia è solo un quarto (il 26,1 per cento) del corrispondente ammontare lombardo. Un importante riferimento statistico demografico, a questo punto, può essere utile: la popolazione residente in Sicilia è poco più di metà di quella lombarda. Questo significa che, come vedremo in dettaglio più avanti, la ricchezza prodotta e distribuita è complessivamente la metà rispetto a quella lombarda. Sono dati che dipendono dalla diversa articolazione settoriale del mondo produttivo, con una maggiore presenza di industria e di servizi avanzati in Lombardia, e da una relativamente maggiore intensità produttiva; in Sicilia, al contrario, è maggiore il peso della piccola e media impresa tradizionale e dei servizi pubblici.

Ultima annotazione, importante sotto il profilo politico: i lavoratori dipendenti, ai quali come si è detto va poco più del 40 per cento della ricchezza prodotta nelle diverse regioni del paese, sono quasi il 75 per cento del totale...! Ancora all'inizio degli anni Ottanta, la quota di reddito nazionale a loro destinata era vicina al 60 per cento; poi le cose hanno cominciato ad andare diversamente. Il secondo *set* di dati, raccolti nella Tabella 2, ci permette di ragionare in termini disaggregati, più vicini alla nostra esperienza di ogni giorno.

La ricchezza prodotta, innanzi tutto, si divide in maniera diversa, rispetto alla popolazione e rispetto a chi lavora. La popolazione lombarda (9,6 milioni di abitanti) è quasi il doppio di quella siciliana (poco più di cinque milioni), ma il numero di unità di lavoro (stima Istat degli occupati, dipendenti e au-

**Tab. 2 - Valori medi dei principali aggregati - 2008**

	ITALIA	LOMBARDIA	SICILIA
Popolazione residente (media annua in migliaia)	59.832,2	9.692,5	5.033,7
Unità di lavoro totali (migliaia)	24.996,3 100%	4.594,5 100%	1.517,4 100%
Unità di lavoro dipendenti (migliaia)	17.981,0 72%	3.395,1 74%	1.112,5 73%
<b>VALORI PRO CAPITE</b>			
Pil ai prezzi di mercato per abitante (euro correnti)	26.277,6	33.647,7	17.443,0
Pil ai prezzi di mercato per unità di lavoro (euro correnti)	62.899,1	70.982,8	57.864,1
Redditi da lavoro dipendente per unità di lavoro dipendente (euro correnti)	36.426,6	38.763,1	34.713,7

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

tonomi) è più che triplo. Questo significa che in Lombardia lavora un abitante su due, in Sicilia solo uno su tre; ovvero, specularmente: in Lombardia un lavoratore sostiene mediamente due abitanti (se stesso e un altro), in Sicilia un lavoratore sostiene tre abitanti.

E per fare questo... di quale reddito dispongono il lavoratore dipendente lombardo e quello siciliano?

Il conto è presto fatto: il lavoratore dipendente lombardo percepisce in media quasi 39 mila euro (che, come si è detto, condivide con un altro abitante), mentre il lavoratore dipendente siciliano sfiora i 35 mila, ma li condivide con altri due abitanti...

Sul versante opposto, cioè in termini di beni e dei servizi mediamente disponibili (quello che gli economisti definiscono prodotto *reale*, il prodotto interno lordo), la posizione dei cittadini delle due regioni è sensibilmente diversa: oltre 33 mila euro di beni e servizi prodotti per abitante in Lombardia, poco più di 17 mila in Sicilia.

A questo punto il lettore potrebbe iniziare a valutare la possibilità, a parità di altre condizioni, di trasferirsi altrove (in Lombardia?)... ma altre utili considerazioni vanno ancora svolte su questi delicati temi.

La Tabella 3 conclude infatti il nostro breve viaggio fra i divari economici territoriali riportandoci al tema del federalismo. Risulta infatti evidente, dopo avere esaminato gli elementi caratterizzanti la *povertà relativa* di una importante (e popolosa) regione del Mezzogiorno rispetto a una più ricca area del Nord, che le risorse prodotte nell'Isola del sole non sono sufficienti a coprire l'ammontare dei consumi, privati e pubblici (il PIL è inferiore al totale dei consumi finali interni!). Questo paradosso, ignoto ai sacri testi di teoria economica, è facilmente spiegato dal contributo che il *resto del mondo*, come si direbbe in termini calcistici internazionali, offre all'economia siciliana in termini di risorse disponibili: le cosiddette "importazioni nette" (al netto, cioè,

**Tab. 3 - Conto economico delle risorse e degli impieghi Valori ai prezzi correnti (milioni di euro)**

AGGREGATI 2007	ITALIA		LOMBARDIA		SICILIA	
Prodotto interno lordo	1.544.915,1	99%	320.620,9	113%	86.179,4	78%
Importazioni nette	19.493,9	1%	-37.808,7	-13%	23.695,6	22%
<b>Totale</b>	<b>1.564.409,0</b>	<b>100%</b>	<b>282.812,1</b>	<b>100%</b>	<b>109.875,0</b>	<b>100%</b>
Consumi finali interni	1.227.865,0	78%	214.310,8	76%	90.797,7	83%
<i>Spesa per consumi finali delle famiglie</i>	917.635,3	59%	169.363,8	60%	62.167,4	57%
<i>Spesa per consumi finali delle Isp</i>	5.862,7	0%	859,8	0%	377,4	0%
<i>Spesa per consumi finali delle AaPp</i>	304.367,0	19%	44.087,1	16%	28.252,9	26%
Investimenti fissi lordi	327.748,0	21%	66.649,8	24%	18.728,4	17%
Variazione delle scorte e oggetti di valore	8.796,0	1%	1.851,6	1%	348,9	0%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

delle esportazioni). È importante notare, a questo proposito, che l'analogia voce lombarda presenta segno negativo. Ovvero: le esportazioni (le risorse prodotte) superano abbondantemente le importazioni e vanno verso il resto del mondo: verso le altre regioni, verso l'estero. La Lombardia non ha bisogno di flussi *netti* di risorse esterne a sostegno dei propri consumi, la Sicilia sì. È su questa ultima considerazione (un dato di fatto, non un'opinione) che si innescano le istanze federaliste delle regioni ricche, delle regioni "forti". La presa di coscienza della loro ricchezza, del loro benessere, e il non volere contribuire più *così tanto* al sostegno delle regioni meno ricche, delle regioni più deboli.

### **Poche semplici conclusioni, per un possibile contributo al dibattito**

Bene. Nell'ambito di una collettività nazionale il ragionamento di cui sopra, con relativo aperto dibattito politico e istituzionale è più che legittimo. È altrettanto legittimo appare, da parte di un non più marginale partito di governo, incentrare una parte determinante della propria propaganda proprio sull'avvio di un federalismo fiscale. L'importante è che le conclusioni siano di buon senso e comportino una condizione finale in cui il benessere condiviso sia superiore rispetto alle più incerte condizioni iniziali.

Ragionevoli dubbi in proposito provengono da alcuni importanti aspetti applicativi della legge. La legge prevede infatti che siano assicurati, in alcune materie di grande rilievo per la coesione sociale quali la sanità, l'istruzione e assistenza sociale, i livelli essenziali delle prestazioni attualmente garantite dallo Stato, oltre che, a vario titolo, dagli enti locali.

Bene. Tali livelli essenziali vanno definiti e quantificati in termini di costi da coprire – e, in una prospettiva federalista, redistribuire con criteri diversi da quelli attuali – e questo è tutt'altro che facile. Il riferimento ai cosiddetti "costi storici", ovvero a *quanto è costato finora*, non sembra essere praticabile: le ultime stime costruite elaborando i dati contenuti nei bilanci regionali 2008, raccolti dalla commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale (Copaff) e adesso depositate in parlamento, parlano di un aggravio per i conti pubblici di 133 miliardi di euro. Troppo, se si pensa che il prodotto lordo di gran parte delle regioni meridionali è di gran lunga inferiore. Una cosa senza senso. Applicando invece il criterio dei "costi standard", entità nebulosa, astratta, ma in via di definizione, tutto magicamente si risolverà. E i costi della sanità siciliana tenderanno altrettanto magicamente a convergere verso quelli medi nazionali, così come i costi dell'istruzione e dell'assistenza sociale. Una meraviglia. Chissà perché non ci abbiamo pensato prima... Tutto questo nel momento in cui il governo nazionale si accinge a varare una manovra fiscale "precauzionale" da oltre 24 miliardi di euro per proteggere il paese dai rischi di una possibile crisi finanziaria (europea, mediterranea...). Il che significa, in pratica, che oggi le risorse per la riforma federale proprio non ci sono.

Tornando ai criteri ispiratori della riforma, è importante rilevare quanto sia utile indicare, suggerire percorsi virtuosi alle riottose e indolenti classi politiche meridionali, offrendo magari loro il pretesto politico e istituzionale per interventi di aggiustamento di bilanci regionali che differentemente non avrebbero mai luogo, in ragione del loro costo politico e sociale. Solo che, per quanto si è già visto in questo meraviglioso Paese, stringere i cordoni della borsa ha raramente il risultato di produrre risultati virtuosi, almeno nel breve periodo. Si pensi ai tagli dei quali soffrono la scuola e l'università: attenuano problemi di bilancio, ma non costituiscono di certo l'avvio di un virtuoso processo di riforma di contenuti e metodi né, purtroppo, agevolano alcuna forma di selezione per merito, della classe docente o delle stesse sedi scolastiche o universitarie.

Quanto avviene oggi in Sicilia in tema di finanza pubblica è a dir poco emblematico. La regione, da sempre luogo di arditi esperimenti e contributi di raffinata alchimia politica, serbatoio insostituibile di consenso elettorale fino al culmine del mai dimenticato 61 a zero, ha da poco una sua legge finanziaria, approvata dall'Assemblea regionale ai primi di maggio: una manovra correttiva di finanza pubblica destinata a produrre i maggiori possibili effetti sulle variabili economiche e sociali regionali. Bene: in un contesto dominato dalla crisi globale, con le agenzie internazionali di *rating* che posizionano la Sicilia fra i dieci "paesi" più a rischio del pianeta (poco dietro il più noto caso della Grecia), ancora una volta il legislatore regionale ha dovuto piegarsi alle semplici, comprensibili esigenze quotidiane del proprio elettorato, rinviando tutto quanto poteva oggi rinviare: il riassetto dei conti pubblici regionali, l'avvio di coraggiosi e lungimiranti piani di sviluppo affrancati dalle logiche e dalle zavorre della tradizione.

"I tempi della politica sono diversi dai tempi dell'economia", sostengono i navigati esponenti del ceto politico isolano, e c'è da credere che l'opinione sia condivisa dalla sterminata maggioranza dei politici del pianeta. Nei sistemi democratici, almeno; ovvero quando le maggioranze di governo sono sottoposte al periodico vaglio delle soddisfazioni e degli umori degli elettori, attraverso tornate elettorali che le obbligano a effettuare scelte "redditizie" già nel breve periodo, non sempre ottimali in un'ottica di più lungo termine, non sempre davvero corrette in termini economici e sociali.

Da questo punto di vista, l'opzione federalista appare lineare ed efficace in termini di comunicazione; ha il fascino della semplificazione, a fronte della complessità dei problemi del mondo reale. Poco importa che sia difficilmente praticabile con successo, poco importa che i rischi potenziali siano di gran lunga superiori ai possibili vantaggi. Anche soltanto in termini di tempi e costi burocratici, amministrativi, gestionali, esiste il rischio di mettere in moto meccanismi farraginosi di sottrazioni e compensazioni dei quali il Paese non sembra certo sentire il bisogno, ottenendo risultati finanziari modesti rispetto alle attese, anche se politicamente "vendibili" come sostanziali successi.

Allo stesso tempo, sacrificare l'integrazione economica e sociale fra le regioni alle esigenze della propaganda elettorale, di una campagna elettorale permanente, può non essere una buona idea. L'idea di un federalismo solidale, nobile e forse un po' di sinistra, rimane sullo sfondo, più lontana.

Quanto sopra ci porta verso un'unica possibile conclusione: che a norma di buon senso il federalismo fiscale sia un po' come il Ponte sullo Stretto: un'opera talmente complessa e costosa da essere destinata ad eterno rinvio. Sempre che ve ne sia davvero il bisogno.

Nota: la valutazione internazionale della solvibilità finanziaria della Regione Siciliana è verificabile attraverso il CMA Sovereign Risk Monitor, report quotidiano sulle più elevate probabilità di *default*, disponibile all'URL <http://www.cmavision.com/market-data>