

*istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro*



**FEDERALISMO
FISCALE ED OPPORTUNITA'
PER IL MEZZOGIORNO**

Presidente: Prof. Giuseppe Bianchi

Via Piemonte, 101 00187 – Roma telefono 06.4818443 - gbianchi.isril@tiscali.it

FEDERALISMO FISCALE ED OPPORTUNITA' PER IL MEZZOGIORNO

1) Le Relazioni Industriali partecipano nel formare un corpo di regole attraverso le quali gestire, in senso solidaristico, le disuguaglianze che corrompono la coesione sociale nella società.

Il campo applicativo privilegiato è quello del lavoro e delle sue regole sulle quali, peraltro agiscono le disuguaglianze presenti nell'organizzazione economica e sociale della comunità circostante.

Con riferimento alla situazione italiana è sempre in primo piano l'ormai storica questione Meridionale, portatrice di disuguaglianze in termini di reddito pro-capite, di standards occupazionali, di dotazione di beni pubblici, che si riflettono sui contenuti e sull'efficacia dei sistemi locali di Relazioni Industriali.

Una prospettiva emergente è ora quella del federalismo e del federalismo fiscale che propongono una sfida con cui intende confrontarsi la classe dirigente meridionale chiamata a riconsiderare le regole del proprio agire economico e sociale, comprese quelle che attengono al campo delle Relazioni Industriali.

Si presentano questioni complesse che richiedono grande equilibrio dovendo soddisfare obiettivi diversi: tenere saldo il tessuto unitario del paese e rafforzare l'autonomia e la responsabilità dei ceti dirigenti locali; garantire l'eguaglianza dei cittadini nell'accesso ai servizi essenziali e rispettare l'autonomia delle regioni nel determinare il livello delle prestazioni nelle materie concorrenti, in funzione della loro capacità fiscale; essere veicoli di politiche nazionali orientate ad obiettivi comuni di sviluppo e essere strumenti di valorizzazione delle opportunità dei sistemi locali.

Nella filigrana di questi auspicabili equilibri c'è il rischio che una malaccorta gestione possa creare tensioni tra le aree ricche e le aree povere, in parole più schiette, una contrapposizione fra questione settentrionale e questione meridionale, con grave danno di tutti.

Il dato di partenza è che la diversa capacità fiscale per abitante delle diverse regioni è stato fino ad oggi risolta nella dimensione di uno Stato sociale centralizzato.

Per ragioni che hanno trovato già opportunità diffuse di analisi, questa soluzione istituzionale con il passare del tempo è divenuta sempre più burocratica ed onerosa ed incapace di soddisfare i nuovi bisogni della gente. Inoltre all'uniformità territoriale delle prestazioni non è corrisposta una eguale uniformità nell'efficienza dei servizi erogati a danno, soprattutto, delle popolazioni meridionali. Da questa constatazione si traggono le motivazioni della riorganizzazione istituzionale dello Stato a favore delle regioni e degli enti locali.

Il recente documento della Conferenza delle Regioni (febbraio 2007) afferma che “le regioni devono assumere il ruolo di coordinamento e di regolazione della finanza territoriale” e che per ridurre le differenze esistenti circa le capacità pro-capite presenti sul territorio nazionale si prevede “la determinazione di un fondo perequativo”.

2) Perché le regioni meridionali hanno accettato questa riorganizzazione dello Stato pur ben sapendo delle minori risorse su cui poter contare e dei rischi connessi di aumentare ulteriormente i divari territoriali?

Esistono dei dati a cui non è possibile sottrarsi. Non solo gli esperti, ma l'opinione pubblica del paese, ha acquisito che il susseguirsi delle diverse politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno hanno dato scarsi risultati in termini di riduzione del divario territoriale. Ma questa scarsità di risultati non è dipesa dalla mancanza di risorse finanziarie assegnate al Mezzogiorno dall'Unione Europea e dallo Stato italiano, perché gli stanziamenti erogati e quelli previsti per il prossimo cinquantennio 2007-2013 sono andati progressivamente crescendo nel tempo¹.

Il fatto è che “le regioni del Mezzogiorno hanno programmato male e speso poco (Prof. Mariano D'Antonio)².”

¹ 1951-1992: 4,5 miliardi di Euro annui; 2000-2006: 6,6 miliardi di Euro annui; 2007-2013: 14,5 miliardi annui. Cifre calcolate ai prezzi dell'anno 2005 quale risultato delle risorse assegnate dall'Unione Europea e dallo Stato Italiano. “Ragioneria Generale dello Stato e Dipartimento per le politiche di sviluppo”.

² M. D'Antonio, *Lo sviluppo del Mezzogiorno: che cosa manca?*, Arel, Novembre 2007.

Ne consegue che le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno devono spostare l'accento su terreni diversi dal volume dei finanziamenti disponibili. I cambiamenti nei processi e nelle dinamiche economiche delle regioni meridionali devono necessariamente incorporare cambiamenti di natura istituzionale, in grado di incrementare la dotazione di capitale sociale. (Prof. S. Fadda)³.

E' questa consapevolezza che ha indotto le regioni meridionali a concordare sul disegno federale quale occasione per ridare vitalità alle autonomie locali e per realizzare politiche più efficaci di partenariato con lo Stato centrale, in vista di accrescere la dotazione di beni pubblici essenziali per lo sviluppo.

Questo disegno, per alcuni versi rischioso, deve essere sostenuto da meccanismi di perequazione per salvaguardare l'eguaglianza dei cittadini. Essi devono però essere trasparenti, accompagnati da un recupero di efficienza e misurabili in termini di risultati.

E' precisata nel citato accordo della Conferenza delle Regioni, la presenza di un fondo perequativo in grado di soddisfare i bisogni essenziali di tutti i cittadini, al di là della loro residenza, prevedendo che i trasferimenti dello Stato siano commisurati non "alla spesa storica" ma "al costo standard" introducendo nel disegno federativo un fattore di competizione. A parità di spesa pro-capite per la tutela della salute, per l'istruzione, ecc. dovranno corrispondere prestazioni di eguale efficacia.

La stessa Conferenza delle Regioni assegna al federalismo ed ai processi di perequazione un altro obiettivo che è quello di ridurre le differenze circa le capacità fiscali presenti nel territorio, destinate al finanziamento delle funzioni, non comprese fra quelle essenziali.

Entra in gioco il legame fra i fini delle politiche regionali e quelli connessi alle perequazioni (G. Stornaiolo)⁴.

Il dato con cui fare i conti è la minore dotazione nel Mezzogiorno di beni pubblici, infrastrutture, ricerca, legalità che scoraggiano l'attrazione di investimenti nazionali ed esteri e la capacità di

³ S. Fadda, *Istituzioni economiche e governance. Priorità assolute per il Mezzogiorno*, Arel, novembre 2007

⁴ G. Stornaiolo, Intervento al seminario Svimez su *Federalismo e Mezzogiorno*, Svimez, dicembre 2007.

crescita delle aziende locali. La persistenza di questi squilibri rende ineguali le opportunità delle diverse regioni nel partecipare all'allineamento competitivo delle capacità fiscali dei cittadini.

Ne consegue che i trasferimenti aggiuntivi dello Stato non possono limitarsi a finanziare i diritti sociali essenziali. Questa giusta rivendicazione da parte delle regioni meridionali va sostenuta con una rinnovata capacità di lettura dei fabbisogni del territorio e di una conseguente progettualità degli interventi in grado di orientare, in modo efficace, le disponibilità finanziarie, non esigue, messa a disposizione dallo Stato e dalla Comunità Europea.

Una ulteriore osservazione riguarda i maggiori margini di autonomia e di responsabilità delle Regioni alla luce anche del gettito dei tributi di cui possono godere usufruendo della flessibilità delle basi imponibili e di una autonoma capacità impositiva, nei limiti posti dallo Stato.

Il federalismo fiscale può costituire uno stimolo per potenziare politiche territoriali di tipo selettivo, integrando i tradizionali sostegni finanziari con "progetti" in grado di intervenire sulle diseconomie che non sono compensabili con incentivi economici.

- L'ipotesi è di procedere ad interventi di riorganizzazione delle politiche tradizionali, dando luogo a progetti specifici che vedano l'impegno congiunto di istituzioni centrali e locali nonché dell'associazionismo sociale. Ad esempio: nelle aree a più elevata dispersione scolastica prevedere l'impiego di docenti più motivati e meglio pagati che in un dialogo aperto con le famiglie godano di una maggiore autonomia in materia di orari e di programmi scolastici. Allo stesso modo concordare interventi specifici nelle aree più degradate delle grandi città attivando servizi a favore degli anziani, dei poveri, dei giovani disoccupati, attraverso formule organizzative flessibili che recuperino le migliori esperienze dal terzo settore. Con la stessa logica di liberalizzazione selettiva occorre operare nei territori più depressi del Mezzogiorno e più condizionati dalla criminalità perché alle istituzioni locali vada attribuita una maggiore autonomia in materia di regole amministrative, di organizzazione dei servizi di pubblica utilità, di riduzione dei carichi burocratici,

di agevolazioni anche nel campo fiscale e nelle regole del lavoro per creare pari opportunità nell'attrazione dei capitali italiani e stranieri.

Il problema è di come bilanciare politiche generali e politiche territoriali, attraverso una riorganizzazione dello Stato che si apre ad una modulazione della “governance del territorio” in grado di recuperare all'interno della macro questione Centro-Nord-Sud, affidata a politiche centralizzate, le micro questioni territoriali affidate agli attori istituzionali locali. Può forse essere di ausilio, il principio della “deroga” a titolo sperimentale per un oggetto definito e per una durata limitata nei confronti di disposizioni regolamentari e contrattuali vigenti in vista di sostenere concreti progetti di sviluppo.

Questa è la strada sperimentata in altri paesi europei. La Francia con l'individuazione delle “zone franche urbane” localizzate nelle periferie degradate delle grandi città, o altri paesi in via di sviluppo con la creazione di “zone speciali” orientate a creare nuove capacità produttive orientate all'esportazione (Export Processing Zone). Il modello istituzionale non è quello della “liberalizzazione selvaggia” sperimentato nei cosiddetti paradisi fiscali. Esso propone un approccio ibrido che da un lato prevede una capacità di pianificazione da parte delle autorità centrali, in termini di individuazione delle zone e dei processi di liberalizzazione e dall'altro potenzia l'autonomia degli operatori pubblici e privati locali nel gestire i processi di sviluppo locale.

- In conclusione. L'esperienza ci dice che il Mezzogiorno vive di un equilibrio statico, sostenuto da meccanismi interni di automantenimento. Aprire tale sistema alla competizione presuppone la convergenza di più strategie che integrino interventi dall'alto e dal basso. Il punto morto a cui è arrivato il dibattito sul Mezzogiorno e l'insofferenza dell'opinione pubblica nei confronti delle politiche tradizionali, stimola a percorrere nuove vie che tengano conto anche delle nuove prospettive del federalismo fiscale. La transizione, da un sistema tendenzialmente chiuso ad un sistema aperto può essere agevolato da un quadro istituzionale rinnovato che faciliti la trasparenza

degli obiettivi, la responsabilità delle strutture, la capacità di adattamento dei sistemi normativi in funzione di obiettivi mutevoli, la diffusione di istituzioni e di metodologie di valutazione dei risultati.

Le Relazioni Industriali, attraverso gli stimoli propri della concertazione sociale e della contrattazione collettiva sono parte integrante di questo processo evolutivo.