

Intervento di GIORGIO MACIOTTA - CNEL, ASTRID

Io vorrei partire da una aspetto di attualità. Noi abbiamo visto, due giorni fa, i dati dell'ISTAT sul saldo della pubblica amministrazione, del 2004, e il grande entusiasmo per quel dato che consente di dire che si è rispettato il vincolo di Maastricht. Tra l'altro, l'entusiasmo, per quanto questo elemento non sia stato esplicitato, derivava dal fatto che l'ISTAT ha corretto anche i dati del 2001. Quindi, in una logica cerchiobottista, 3% di disavanzo nel 2001, 3% nel 2004: mal comune mezzo gaudio, per così dire. Vale, peraltro, la pena di provare ad analizzare un po' meglio questo dato, che ci introduce anche alla prospettiva. Intanto, diciamolo laicamente (senza pensare che da una parte ci sono i buoni e dall'altra i cattivi), è del tutto evidente che in un ciclo elettorale, in un anno che conclude il ciclo elettorale, come era il 2001, qualche concessione ad una finanza pubblica un po' più permissiva si è fatta nella Legge Finanziaria per il 2001. E da questo punto di vista basta ricordare due operazioni: quella sui ticket sanitari e la manovra Visco sul Fisco. La differenza, non piccola, tra la manovra Visco di ieri sul Fisco e quella Berlusconi di oggi è che la prima concentrava 9 miliardi di Euro per sgravi sui redditi sotto i 30.000 Euro; la manovra Berlusconi concentra 6 miliardi di Euro sui redditi sopra i 70.000 Euro. Cioè, la manovra Visco si rivolgeva a 25 milioni di contribuenti; la manovra Berlusconi a 500 mila contribuenti. C'è una piccola differenza, ma naturalmente qui si tratta di scelte. Il secondo aspetto da richiamare, sempre per stare al 2001, e che è del tutto naturale che un governo subentrante tenda a peggiorare i conti dell'esercizio di cui non ha la piena responsabilità per migliorare i conti dell'esercizio di cui ha la piena responsabilità. Se mi è consentito rivelare un segreto d'ufficio vorrei ricordare che nel 1996, alla fine del mese di novembre, quando erano chiari i parametri dell'andamento della finanza pubblica di quell'anno, il ministero dell'Economia ebbe un input dall'allora ministro dell'Economia, che diede disposizioni di fare tutte le spese e rinviare tutti i pagamenti coerenti con questi due unici obiettivi: migliorare dello 0,1% il saldo delle P.A. e ridurre dello 0,1% l'indebitamento delle P.A. per motivi ovvi. Perché quello era il parametro rilevante di Maastricht. I Per rispettare i parametri di Maastricht bisognava avere una continuità nel miglioramento del disavanzo e nel miglioramento del debito consolidato. Tutto il resto ci serviva nel '97 per centrare l'obiettivo del 3%. E quello fu fatto. Nell'ultimo mese ci fu un'esplosione della spesa e un rallentamento delle entrate. Quindi che nel 2001 il Governo Berlusconi subentrante abbia teso a peggiorare, con una gestione meno (o forse più) oculata, i conti del governo precedente, è del tutto ovvio. Malgrado questo siamo al 3%. Forse avrebbe dovuto svolgere simili considerazioni persino il corsivista de *Il Sole 24 Ore*.

Per quanto riguarda, invece, il 2004 c'è, inoltre, un piccolo dettaglio da considerare. E il piccolo dettaglio è che mentre nel 2001 condoni e sanatorie incidevano per lo 0,02 del P.I.L., nel 2004 incidono largamente per più di un punto di P.I.L., al netto di condoni, sanatorie e privatizzazioni non c'è un saldo del -3, c'è un saldo zero del deficit primario. Cioè noi siamo passati dal 5% e oltre del 2000, allo zero di deficit primario. Questo è un problema lievemente più rilevante. E in più, se guardiamo gli addendi – ed entro nel merito di questa relazione – una parte rilevante di questo 3%, oltre che grazie alle partite straordinarie, diciamo così, è stato ottenuto con una compressione straordinaria dei trasferimenti agli enti locali e dei trasferimenti alle regioni. Questo è il punto delicato: si è messo in tensione tutto il sistema che in base al nuovo Titolo Quinto avrebbe dovuto invece avere un'espansione nella capacità di spesa.

Perché la logica – a Costituzione vigente, in applicazione delle norme Bassanini, ma a maggior ragione a Titolo V entrato in vigore – doveva essere quella di una progressiva transizione della spesa (e delle risorse fiscali) dal centro alla periferia. Se noi guardiamo, utilizzando la classificazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, gli aggregati della finanza pubblica noi scopriamo che tra il 2001, e le previsioni del 2005, è cresciuta di mezzo punto percentuale la spesa centrale, e che è diminuita di circa 0,3 punti la quantità di trasferimenti agli Enti Locali, ed è diminuita, malgrado un aumento consistente della spesa sanitaria, dello 0,1 la somma dei trasferimenti complessivi alle Regioni. Al netto dell'aumento di spesa sanitaria i trasferimenti alle regioni sono diminuiti di circa mezzo punto. E nel frattempo – nelle ultime due Finanziarie – si sono bloccate le autonome manovre fiscali di Regioni ed Enti Locali. Quali sono le conseguenze di questa operazione?

In materia di federalismo fiscale si è assunta la decisione che, normalmente, si assume quando non si vuole fare nulla: un'Alta Commissione per studiare e riferire. Io vorrei ricordare che l'Alta Commissione doveva concludere i suoi lavori entro aprile 2002, fu insediata a maggio, dopodiché è stata prorogata sino alla conclusione dei lavori. Nelle discussioni in corso in materia di *devolution* si dice che del federalismo fiscale (cioè dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che pure non è stato cambiato rispetto al testo vigente nella riforma proposta), se ne parlerà fra cinque anni. Quindi l'Alta Commissione ha, nel frattempo, una lunga prospettiva di vita.

Quali sono le conseguenze di questa operazione? Le conseguenze che io vedo sono fondamentalmente due: il rischio, da un lato, di divaricazioni crescenti tra le regioni con maggiore capacità fiscali (e anche con migliori strutture amministrative, perché non dircelo?) e le regioni più deboli; e dall'altro una progressiva disaffezione dei cittadini rispetto alla stessa parola d'ordine del federalismo.

Io vengo da una tradizione diciamo non federalista, ma regionalista e sono non pentito di questa scelta, non credo che vada messa in discussione. Credo che abbia sbagliato la sinistra quando talvolta, in modo stravagante, ha parlato di federalismo attraverso i Comuni. E però se guardiamo oggi alla realtà rispetto a 4-5 anni fa, persino nelle aree dove il federalismo era stato usato, con un certo successo, come clava antimeridionale forse oggi comincia ad esserci una disaffezione. Una disaffezione che deriva dal fatto che la macchina dei poteri regionali e locali non funziona meglio, le risorse sono molto diminuite e, insomma, per sostenere i servizi sociali si utilizzano, sempre di più, ticket e aumenti tariffari. Cioè, l'unica leva vera che è rimasta in periferia è questa.

Da questo punto di vista io, appena i compagni della CGIL lombarda mi hanno mandato questa ipotesi "I principi di coordinamento della finanza pubblica della Regione Lombardia", ho pensato che fosse giusto provare a prenderla sul serio.

Proviamo a prenderla sul serio con due cautele. La prima è quella che emerge qui. La Regione Lombardia è, in buona compagnia con il Veneto, l'unica regione che non ha approvato lo Statuto; ci sarà pure un motivo. E il motivo che io trovo è quello che: meno regole, più libertà, più possibilità di parlare, di scrivere scenari e meno norme vincolanti. E questa è anche l'aspirazione somma del nostro presidente del Consiglio, da questo punto di vista parrebbe che Formigoni sia omogeneo. La seconda cautela è la Lombardia in materia di federalismo fiscale non è il Molise. Non si tratta solo del fatto, noto che la Lombardia è la più grande regione italiana, e il Molise è la più piccola. Non è il Molise anche perché la Lombardia è la Regione capofila per materia nelle materie finanziaria e fiscale. Cioè, la Lombardia è quella che davanti a tutte le più recenti leggi Finanziarie avrebbe dovuto prendere la bandiera della protesta e della contestazione di fronte alla Corte Costituzionale.

In relazione alle norme sui bilanci regionali e locali contenute nelle più recenti leggi finanziarie dell' Stato nei documenti della Regione Lombardia c'è un passaggio interessante che andrebbe preso sul serio, per primo da Formigoni. In questi documenti si dice che ogni volta che lo Stato cambia la base di un tributo una cui percentuale è in compartecipazione alle Regioni andrebbero previste le opportune compensazioni. Si tratta della applicazione di una norma che non è recente, non è una norma del Titolo Quinto, è una norma della Legge 5 agosto 1978 n. 468, legge generale di contabilità dello Stato secondo la quale quando per modifiche delle norme di spesa o per modifiche delle entrate si determinano degli oneri a carico di un ente del settore pubblico allargato, lo Stato deve compensarli.

Ora, ad esempio, cosa vuol dire la riduzione di 5 miliardi di Euro dell'IRPEF in quest'ultimo anno,? Cosa vuol dire la riduzione di 450 milioni di IRAP sulla finanza delle regioni? Vuol dire a seconda dei casi. Ad esempio la riforma Visco (sul cui impatto, per classi di contribuenti e per territorio, esistono i dati analitici dell'Agenzia delle entrate) significò per la Sardegna perdere uno 0,1% del peso nazionale. Cioè, la Regione Sardegna, dopo la riforma Visco, passò dall'1,92 del gettito nazionale IRPEF all'1,82. Si trattava, infatti, di una riforma concentrata sui redditi bassi penalizzava di più la Regione Sardegna (e le altre Regioni con contribuenti a più basso reddito medio). La riforma Berlusconi, ultima, essendo concentrata più sui redditi alti probabilmente dovrebbe penalizzare di più la Regione Lombardia. Anche qui, non è difficile fare conti e simulazioni. La Agenzia delle entrate ha fornito una elaborazione informatica molto facilmente utilizzabile nel quale ci sono i contribuenti divisi per classi di reddito: da meno di un milione a infinito. Basta avere voglia, mettersi a lavorare e si possono aggregare e disaggregare in modo adeguato e vedere quali risorse sarebbero necessarie per realizzare le compensazioni.

La Regione Lombardia in questi mesi, e in queste settimane, ha preso sul serio questa posizione? Non mi pare, non mi pare francamente.

Detto questo però io sarei per prendere sul serio i documenti della regione Lombardia e per sfidare Formigoni a trarne delle conseguenze, in primo luogo nel rapporto col Governo nazionale.

Poi si tratta di esaminare tali documenti e di vederne gli eventuali punti di debolezza, anche dal punto finanziario. La prima cosa che io vedo è che mi sembra un approccio eccessivamente lombardo-centrico: nel senso che sono persi i rapporti a monte e a valle.

Se il governo di centrosinistra decide di fare un accordo di programma quadro per finanziare l'aeroporto di Malpensa non lo fa solo perché la cosa interessa il sistema lombardo, lo fa perché la cosa interessa il sistema italiano e il sistema europeo. Quindi non si può perdere, nel valutare gli interessi economici di una regione, la considerazione dei rapporti a monte. Poi c'è il problema dei rapporti a valle. Da questo punto di vista le cose che hanno detto Susanna Camusso e Angiolini sono state illuminanti: nel rapporto a valle il sistema lombardo non può esaurirsi in un decreto del presidente della Regione che decide per tutti. Il sistema lombardo è fatto da una molteplicità di soggetti istituzionali, non solo sociali, non solo del terzo settore ma anche di soggetti istituzionali. E' difficile sostituirli con le commissioni di studio di cui si parla in questo testo. Io credo che questo neocentralismo regionale costituisca il primo elemento di perplessità. Il secondo elemento del progetto che pone forti dubbi deriva dall'ipotesi che per realizzare il federalismo si parta dai costi standard. Nel gruppo messo in piedi da Astrid (l'associazione di Franco Bassanini e Giuliano Amato) per discutere di federalismo fiscale, su questo aspetto, naturalmente, si è discusso moltissimo perché tutti sappiamo che ci sono differenze enormi nel livello di fruizione dei servizi e nel costo dei servizi tra le diverse aree del Paese. Dopo oltre 18 mesi di lavoro abbiamo concluso che se si vuole partire bisogna partire dai costi storici e poi, progressivamente, avvicinarsi ai costi standard.

Se, invece, si parte dai costi standard in primo si apre una *querelle* infinita su quali sono i costi standard in relazione alla tipologia dell'ente, alle aree territoriali, etc. Insomma una cosa sono i costi standard a Milano e una cosa sono quelli nelle vallate della Lombardia. In secondo luogo, se andiamo ai costi standard, malgrado quel che si pensa, si pone, immediatamente, un problema di ingenti trasferimenti di risorse in solidarietà dal Nord al Sud. Politicamente non si va da nessuna parte. Perché una cosa è se si dice alla Regione Emilia: “questa è la tua spesa storica che viene finanziata con un mix di entrate, da questo momento se tu vuoi migliorare la qualità del servizio lo puoi fare in due modi: realizzando più efficienza e utilizzando le risorse meglio, oppure aumentando il tuo prelievo fiscale locale”. Altra cosa è se si dice alla Regione Emilia: “per tenere la qualità dei servizi che hai ora, siccome si deve realizzare analoga quantità e qualità dei servizi a Napoli e a Palermo, ti vengono tagliate le risorse e tu devi aumentare il tuo prelievo fiscale”. Non si va da nessuna parte. È un'ipotesi che non funziona. Debbo dire, peraltro, che la discussione di oggi mi ha fatto capire che l'idea di partire dal costo standard, e non dal costo storico, probabilmente sottende l'idea vera e cioè che sino a quando si determinano i costi standard sulla reale destinazione delle risorse decide il presidente della Regione.

Questa è una soluzione che, naturalmente, va contrastata frontalmente, perché le certezze dei diritti non sono un *optional*. Se vogliamo far funzionare bene un sistema complesso di amministrazione, dare certezze all'amministrazione, ai diversi livelli di amministrazione, stabilire tempi e regole per passare dal costo storico al costo standard, non è un *optional*.

La seconda perplessità è stata rafforzata da una dichiarazione che ho letto ieri su *Il Sole 24 Ore*, del presidente Formigoni, che dice – pensate un po' – in Lombardia noi abbiamo un enorme gettito e a noi ne ritorna una cifra molto più limitata, persino inferiore a quella di altre regioni ricche.

È vero. Però anche qui bisogna dirla con chiarezza. Se noi vogliamo realizzare il federalismo fiscale, e lo vogliamo realizzare ad invarianza di prelievo in prima applicazione, è del tutto evidente che non si può non seguire la logica dei trasferimenti senza integrazioni del fondo di solidarietà solo all'ente (Regione, Provincia o Comune) con maggiore capacità fiscale. Per citare l'esercizio che abbiamo compiuto ad Astrid, utilizzando i bilanci di quattro anni, di cui avevamo i consuntivi, tra le amministrazioni regionali quella con maggiore capacità fiscale è la Lombardia. Tra le province sono in prima fila quelle dell'Emilia, tra i comuni si ritorna alla Lombardia. La serie storica dice così. Poi naturalmente dentro le province o dentro i comuni ci sono differenze, è ovvio. Però se non vogliamo aumentare le risorse complessive, non tagliare le risorse a nessuno e non costringere nessuno ad aumentare il prelievo fiscale, e, insieme vogliamo evitare di mettere alcune regioni, per esempio la Lombardia, in *surplus* noi non possiamo che dire: la Regione Lombardia è la regione con la maggiore capacità fiscale quindi compartecipazioni, addizionali e tributi propri li dobbiamo definire con un mix che consenta alla Regione Lombardia di far fronte alla spesa che oggi ha. Tutte le altre regioni, a cominciare dall'Emilia Romagna e dal Veneto, che sono le altre due regioni più ricche dal punto di vista dei dati storici, come documentati dall'Agenzia delle entrate, avranno piccolissime quote del fondo di solidarietà. Sulla base di questa ipotesi, quindi, la Regione Lombardia è destinata, anche in prospettiva, a non usufruire di quote aggiuntive di reddito. Anche qui, se posso citare a memoria, per non tediarvi con i conti, sulla base dell'esercizio la Regione Lombardia raggiunge il pareggio con una compartecipazione IVA, aggiunta a quella che già ora ha, pari al 30% dell'IVA riscossa in Lombardia, e con la residua quota degli oli minerali, che si accompagna a quella che già nel '95 fu trasferita dal governo Dini alle regioni. In questo modo la Regione Lombardia riuscirebbe a far fronte a tutte le funzioni che si può pensare debbano essere trasferite. Tutte le altre regioni hanno quote aggiuntive di IVA, dallo 0,2 dell'Emilia sino al 40% della Basilicata.

Io credo che questa sia la soluzione che consente di partire. Lo dico, appunto, sulla base della verifica che abbiamo fatto sul campo. Quando abbiamo cominciato a costruire il modello – che poi ha dato luogo al progetto di federalismo fiscale di Astrid – noi siamo partiti avendo a disposizione

due bilanci consuntivi, quello del 2000 e del 2001, e i bilanci preventivi del 2002 e 2003. Nel frattempo sono arrivati i consuntivi e abbiamo visto che il meccanismo teneva alla verifica dei consuntivi.

Noi costruiamo, allora, un modello con un mix tra tributi propri, compartecipazioni e addizionali, che non enfatizzava né i tributi propri né le addizionali.

Perché? Perché se non cediamo alla demagogia e guardiamo alle cose come sono rileviamo che in realtà anche i Paesi che partono dal cosiddetto “bilancio zero”, cioè che ogni anno azzerano il bilancio e ricostruiscono le ipotesi di spesa, hanno una rigidità della spesa.

Le variazioni reali sono ai margini.

Io credo di avere una qualche esperienza di leggi finanziarie. Dal 1978 al 2005 le ho seguite tutte meno una. Ne ho letto un certo numero. Le variazioni più rilevanti, fatte mettendo insieme la manovra del governo e la manovra parlamentare, sono state nell'ordine, se esageriamo, del 2%. Vogliamo gonfiare a dismisura le variazioni introdotte dal cosiddetto “assalto alla diligenza”, fatto in Parlamento? Vale lo 0,5% del Prodotto Interno Lordo. Di questo 0,5 lo 0,4 è determinato da proposte dei Ministri non passate in sede di Governo e riciclate, dai vari ministri e sottosegretari, attraverso parlamentare amici.

Allora non enfatizziamo tributi propri e addizionali che devono servire a caratterizzare le singole amministrazioni attraverso differenze che non possono essere eccessive e che, conseguentemente, devono avere un peso limitato.

Non dobbiamo puntare ad un sistema-arlecchino che non è soltanto costoso per i cittadini. Immaginiamo il cittadino che, per citare la cosa più banale, vive a Milano e ha la seconda casa in Liguria. Ma pensiamo all'impresa che ha una serie di unità produttive, di stabilimenti, in giro per l'Italia. Un sistema-arlecchino non è vantaggioso per nessun contribuente. Ma pensiamo all'amministrazione, pensiamo ai comuni che non sono tutti Milano. Perché degli ottomila e rotti comuni italiani, quanti sono quelli in grado di mettersi in piedi un sistema fiscale autonomo e uffici capaci di fare un effettivo lavoro? Allora, se non vogliamo enfatizzare troppo i tributi propri dobbiamo sapere che l'asse del federalismo fiscale si realizza attraverso le compartecipazioni ai grandi tributi erariali, usando prevalentemente quelli meglio spalmati sul territorio. Debbo dire, in aggiunta a queste convinzioni, che quando siamo partiti una parte di questo lavoro sull'IVA era costruito sulle stime dei consumi; adesso l'Agenzia delle entrate sta inverando quei lavori, se così posso dire, nel senso che sta mettendo un codice diverso per l'IVA pagata dai soggetti che sono titolari di partita IVA e l'IVA pagata dai consumatori finali. Per cui in effetti l'Agenzia delle entrate sarà in grado di fornire i dati dell'IVA sui consumi per ciascuna regione, il tributo meglio spalmato sul territorio nazionale. Così come gli oli minerali che, misurati alla pompa di benzina, consentono di tener conto persino dei flussi turistici nei diversi Comuni.

Se usiamo questo modello è relativamente semplice costruire, in prima applicazione, un'operazione di identificazione della spesa storica e costruire l'equivalenza tra una certa compartecipazione e le esigenze della regione, del comune e della provincia più favorite e poi a cascata, per le altre istituzioni, integrare tali entrate con quote del fondo perequativo.

Da questo momento in poi si apre la procedura complessa del passaggio di nuove competenze e del passaggio da spesa storica a spesa standard.

Questo processo, peraltro, non può essere gestito solo con commissioni di studio. Nel progetto di Formigoni io vedo una pericolosa tendenza a mettere ai margini le istituzioni, esattamente come, su

scala nazionale, si sta svuotando, di fatto, il ruolo della Conferenza Stato/Regione, che poteva essere invece ben maggiore.

Io vedo l'esigenza, in attesa del Senato delle regioni, di utilizzare al meglio al centro la Conferenza Stato/Regioni. Certo, la Conferenza Stato/Regioni va istruita, va preparata, ci vogliono le stime tecniche, ma ci deve essere una sede politica che esprime la valutazione finale del sistema delle autonomie regionali e locali.

Si tratta di una sede cui può essere assegnato, stabilmente, lo stesso ruolo istituzionale previsto, per la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata a norma della legge costituzionale 3/2001. Credo che la stessa procedura possa essere utilizzata a livello regionale per decidere il passaggio delle competenze dalla Regione agli Enti Locali, la stima dei relativi costi, utilizzando la Conferenza delle autonomie locali come soggetto che non solo istruisce le decisioni e concerta, ma dà un indirizzo. Se il parere della Conferenza delle Autonomie locali non è conforme alla proposta della Giunta, il Consiglio regionale decide con maggioranze qualificate che tengano conto di quel parere. Naturalmente nei trasferimenti io credo che bisogna tener conto del fatto che non tutti i comuni sono Milano. E' sensato, a mio parere, il ragionamento sulle dimensioni ottimali. Ma niente vieta che la Regione nel fare le leggi di trasferimento tenga conto delle possibilità di indicare dimensioni ottimali per la fornitura dei servizi, collegandoli anche ai relativi costi.

Questa scelta può non essere obbligatoria, ma diventare obbligatoria se la si motiva adeguatamente, nel senso che se la si motiva adeguatamente, se si documenta che un certo servizio, gestito con aggregazioni a un certo livello costa 100 ai cittadini e gestito a un altro livello costa 200 o 300, diventa possibile convincere gli enti a mettersi insieme a livello ottimale. Per respingere una simile proposta ci vogliono motivazioni molto forti.

Ancora, nel testo di Formigoni, in questa logica del rapporto che guarda tutto ai cittadini e poco alle istituzioni, c'è una norma giusta – sistematicamente violata dal governo Berlusconi – che fa riferimento allo Statuto del contribuente. Si dice: non si cambiano le norme in corso d'anno. Perfetto! Ma questo se vale per i cittadini vale altrettanto per i soggetti istituzionali. Se i soggetti istituzionali hanno – come dice Andrea Manzella – pari dignità repubblicana, a norma dell'Articolo 114, non si può mettere il comune ogni anno nell'incertezza in occasione delle decisioni di bilancio perché sino ad aprile non sa esattamente qual è il bilancio dello Stato e della Regione.

Si può prevedere che Lo Stato, e per la sua parte la Regione, abbiano il vincolo di non cambiare le norme finanziarie per l'esercizio successivo, salvo, naturalmente, eventi straordinari. E, infine, io sarei contrario alla logica formigoniana che usa il comma quinto dell'articolo 119 solo in termini di solidarietà. Il comma quinto nella logica del nuovo Titolo Quinto serve anche all'eccellenza. Malpensa è un tipico caso da comma quinto. Il Mose, a Venezia, è un tipico caso di comma quinto. Io ho grandi scelte nazionali che devo essere fatte; queste grandi scelte nazionali, opportunamente motivate, diventano oggetto di trasferimenti straordinari che vanno verso le regioni depresse, ma anche per realizzare grandi progetti nazionali di interesse nazionale.