

**Poteri, Potestà, Partecipazione**  
**La possibile riforma degli articoli 116 e 117 della Costituzione**

*seminario nazionale*  
**18 maggio 2007**

Sala Buoizzi, Camera del lavoro di Milano, Corso di Porta Vittoria, 43

**GIORGIO MACCIOTTA**, *Consigliere Cnel*

Dopo interventi di così autorevoli costituzionalisti sul 116 sugli aspetti più costituzionali dirò pochissimo.

Io sono, anche per le origini, non contrario alle Regioni speciali, non contrario anche al 3° e 4° comma dell'articolo 116. Il problema che io vedo dall'interno della mia esperienza regionale è che la "specialità" va sempre più letta come "specificità" e non come "privilegio". Il rischio che, invece, venga intesa come privilegio – lo dico autocriticamente partendo dalla mia esperienza regionale – è molto forte. Ma c'è il rischio che venga letta come privilegio dappertutto nel senso che anche questa corsa al 116, 3° e 4° comma, prescindendo dal merito specifico, rischia di essere una rivendicazione a metterci nel cassetto tanti poteri prescindendo dal perché sia possibile esercitarli meglio, e magari più economicamente, a livello regionale utilizzando meglio le risorse pubbliche.

Io credo che questo sia uno dei nodi che dovremo forse far emergere di più anche nella discussione, che deve essere sempre meno carsica e sempre più trasparente, sull'attuazione complessiva del Titolo V.

Ho sentito dire qui che sono stati cinque anni sprecati. Almeno fosse. Temo che non siano stati cinque anni sprecati. Temo che i cinque anni che sono passati, e anzi sei ormai dal 2001 dal referendum al 2007, siano stati anni di secco peggioramento degli equilibri complessivi del Paese.

Faccio qualche esempio. Le entrate complessive delle amministrazioni del Centro Nord – quando dico complessive mi riferisco a quelle delle amministrazioni statali regionali e locali – erano il 52% del PIL di quest'area nel '96. Nel 2005 erano il 51%. C'è stata una riduzione della pressione fiscale in rapporto al PIL di un punto. Nel Mezzogiorno le entrate erano il 44% del PIL dell'area nel '96, sono il 48% nel 2005. Sono cresciute del 43,91% nel centro nord, un po' meno del PIL dell'area, sono cresciute del 54% nel Mezzogiorno, dieci punti in più del PIL dell'area.

Non si tratta esattamente dell'aggregato finanza pubblica previsto dagli accordi di Maastricht perché ci sono dentro anche voci escluse dal conto P. A. (come le tariffe) si tratta delle entrate complessive della P. A..

La spesa primaria, che è poi quella che conta (perché, per fortuna, abbiamo avuto ridotto, a partire dal '96, il polmone della spesa di interessi risanando in tal modo la finanza pubblica senza incidere sulla carne), è cresciuta in Italia del 48% nel decennio, è cresciuta nel Mezzogiorno del 39%, è cresciuta nel Centro Nord del 52%, è cresciuta in Lombardia dell'80%.

Se prendiamo il settore della spesa sanitaria, molto delicato, per l'impatto che ha sui cittadini, vediamo che essa è cresciuta nel Centro Nord del 70,9%, nel Mezzogiorno del

56%, e in Lombardia del 180%. Si tratta di valori complessivi che comprendono anche le entrate proprie delle ASL.

La spesa pro-capite lombarda in sanità era nel 2005 2.073 Euro, la spesa pro-capite in Molise era 1.247. Cito il Molise e non il Lazio che è l'ultima Regione perché i dati del Lazio sono falsi. Tra le due Regioni c'è uno scarto, quindi, di quasi il 60%.

Quando ho sentito l'interruzione sul fatto che la Regione Lombardia non darebbe più la quota di solidarietà mi è venuto da sorridere perché la quota di solidarietà della Regione Lombardia deriva semplicemente da una abusiva iscrizione a bilancio dell'IVA. La Regione Lombardia si iscrive a bilancio l'intero gettito IVA corrispondente alla percentuale nazionale e non come sarebbe giusto quello che le spetta in base alla ripartizione del fondo sanitario nazionale. Poi in uscita mette una partita di versamento di solidarietà che non è prevista dalla legge. Sono soldi che la Regione non vede nemmeno perché lo Stato della quota IVA dà ovviamente alla Regione quello che le spetta sulla base dei parametri del servizio sanitari nazionale.

Allora se le cose della finanza pubblica italiana (nel complesso e nella sua articolazione territoriale) sono andate così io credo che noi dobbiamo partire dal ragionamento per l'attuazione dell'articolo 116. Non credo che si debbano fare obiezioni di principio ma si debba ragionare in termini di maggiore efficienza e di maggiore vicinanza alla coscienza complessiva di una Regione. Se io devo pensare alla Sardegna penso, ad esempio, che riscrivendo lo Statuto il problema dei trasporti e della continuità territoriale sia uno dei nodi da affrontare che, ovviamente, distinguerà la Sardegna da tutte le altre Regioni d'Italia, per motivi facilmente intuibili, basta guardare una carta geografica per capire il perché.

In secondo luogo io credo che noi dobbiamo partire da un fatto: se non abbiamo definito bene i criteri attraverso i quali noi finanziamo il complesso delle attività legate all'attuazione del Titolo V difficilmente possiamo definire meccanismi per il finanziamento dell'autonomia differenziata a norma dell'articolo 116. tarare, materia per materia, i costi e i relativi finanziamenti. Ma per fare questo abbiamo bisogno di una regola generale e la regola generale parte dal 119. Parte, com'è stato notato da tanti interventi, dal fatto che il 119 non dice che le risorse vanno dallo Stato alle Regioni. Il Titolo V è fatto dal 117 ma anche dal 118, quindi è evidente che il federalismo fiscale a cui pensare è un federalismo fiscale che deve tener conto del fatto che la gran parte delle funzioni amministrative, la gran parte cioè delle funzioni di pagamento di uscita dal settore pubblico delle risorse dovranno andare agli enti locali e che le eccezioni, quelle che mantengono la funzione centralizzata allo Stato e alle Regioni, dovranno essere adeguatamente motivate per poter essere, come dice il 118, eccezioni.

Anche le regole per il finanziamento delle attività assegnate a norma dell'articolo 116, 3° e 4° comma, deve tener conto delle regole generali per il federalismo fiscale. Non è pensabile, infatti, che l'attuazione dell'articolo 116, 3° e 4° comma, la possono rivendicare solo le Regioni a maggiore capacità fiscale. Ciò sarebbe assolutamente contraddittorio con lo spirito di tali norme e con l'idea che esse non favoriscono il privilegio dei ricchi ma valorizzano la specificità di una determinata Regione. I meccanismi di finanziamento dell'articolo 116, 3° e 4° comma non sono che una specializzazione del più complessivo sistema di finanziamento che scaturisce dal 119.

Mi pare che siccome noi siamo un Paese che non ha risorse da buttare ci sia un vasto accordo tra chi si è occupato di queste cose nel senso che l'attuazione del 119 deve avvenire a invarianza dei saldi. Lo Stato, cioè rinuncia a tante risorse centrali le commuta in entrate regionali a vario titolo (tributi regionali, tributi comunali, compartecipazioni al gettito, addizionali) e, in cambio, rinuncia a tante attività che attualmente vengono decise dal centro e d'ora in avanti verranno decise dalla periferia.

Lo stesso meccanismo vale per il 116. Mi pare che sia maturata la convinzione che per fare questa operazione senza penalizzare nessuno ma senza nemmeno dare surplus di

entrate a chi ha maggiori capacità fiscali bisogna realizzare l'equilibrio tra le spese e le entrate, senza quote del fondo perequativo, a livello dell'istituzione che per ciascun livello di governo ha maggiori capacità fiscali.

E' indubbio che la Lombardia è da questo punto di vista la Regione con maggiori capacità fiscali quindi l'equilibrio si raggiunge tarando il mix di tributi propri (valutati all'aliquota normale) e compartecipazioni e addizionali (intese anche loro all'aliquota normale). Per intenderci se c'è un'oscillazione dell'IRAP rispetto al 4,5 è ovvio che si considerano le potenziali entrate al 4,5, non interessano né le minori entrate che derivano dall'eventuale riduzione di un punto portando l'aliquota al 3,5 né le eventuali maggiori entrate che derivano dall'incremento al 5,5 che pure è consentito dalla legge vigente. Allora l'equilibrio tributi propri ad aliquota standard, compartecipazioni e addizionali deve dare alla Regione Lombardia – come dice il 4° comma del 119 – la possibilità di finanziare integralmente le funzioni attribuite. Le altre Regioni, tutte, chi più chi meno, dovranno ricevere quote del fondo perequativo.

La stessa procedura va applicata per il 116. Se si applica il 116, 3° e 4° comma in questa logica vuol dire che se una Regione chiede una competenza che la Regione Lombardia non chiede occorrerà tarare il finanziamento facendo un esercizio formale di quanto costerebbe quella funzione nella Regione a maggiore capacità fiscale attribuendo quindi alla Regione quella quota di tributi propri o di compartecipazioni che deriva da tale esercizio più le necessarie quote del fondo perequativo.

E' un esercizio che può sembrare complicato ma è un esercizio che secondo me è anche funzionale a mettere i piedi nel piatto su un altro tema. Lo dico io con assoluta tranquillità venendo da una Regione a Statuto speciale.

Si può in questo modo affrontare, in termini di riduzione dei privilegi, il regime delle Regioni speciali.

Siamo in un seminario e siamo anche uomini di mondo, ci rendiamo conto delle difficoltà politiche di andare in Trentino o in Sardegna o in Sicilia a dire, ti tolgo quello che hai? E' difficile. Però, considerando che l'articolo 117, 3° e 4° comma, delinea un quadro di competenze per le Regioni a Statuto ordinario più esteso, complessivamente, rispetto a quello delle Regioni speciali che hanno gli Statuti più "autonomistici", si aprirà una fase nella quale, applicando l'articolo 10 della Legge Costituzionale 3/2001, le Regioni speciali dovranno attivarsi per avere, con le norme di attuazione dei rispettivi Statuti, il trasferimento di queste competenze. In quel momento si apre secondo me un problema di valutazione dell'adeguatezza delle risorse che già hanno per svolgere le funzioni che già esercitano e se per caso non ci fosse un surplus per esercitare nuove funzioni.

Finisco qui. Una razionale procedura per l'attuazione dell'articolo 116, commi 3 e 4, presuppone un impegno comune per la immediata attuazione del 119. Se non si fa questo il rischio è che continuino ad accentuarsi le divaricazioni e le divaricazioni ormai riguardano materie delicate, come per esempio la sanità o l'assistenza. Persino in materia di assistenza, che sembrerebbe questione fondamentale del Mezzogiorno, la spesa pro-capite nelle aree del Centro Nord è ormai vicina a quella delle Regioni del Sud. La dinamica della spesa per assistenza in questo decennio è stata di gran lunga più alta nelle Regioni del Centro Nord che non nelle Regioni del Mezzogiorno.

Dobbiamo sapere che queste sperequazioni per un po' vengono accettate poi generano contestazioni esplosive che possono portare a disastri.

Ecco perché io penso che il vero cuore del Titolo V che va attuato come sistema, non per singole parti che possono essere nell'interesse di singoli soggetti, è mettere in primo piano, attraverso l'attuazione dell'articolo 119, insieme alla questione della solidarietà quella della responsabilità.

Ho fatto qualche cenno sui privilegi concludo con qualche cenno a questo tema ed a qualche discussione recente che ha fatto emergere gravi ritardi nell'assunzione delle

responsabilità.

Quando dico responsabilità intendo riferirmi per esempio al fatto che dai Bilanci della Regione Lazio, per quanto i conti della sanità siano falsi, emerge un dato impressionante. La Provincia autonoma di Bolzano ha una spesa pro-capite per farmaci di 133 Euro nel 2006, la Regione Lazio di 288. Non mi risulta che ci siano stati particolari epidemie né che l'area di montagna possa essere così decisiva per garantire la salute. Ho l'impressione che ci sia qualcos'altro. Se ci fosse trasparenza e responsabilità non sarebbe stato necessario arrivare alla crisi drammatica che si è scoperta per dire: "fermati e torna indietro".

Faccio un secondo esempio per non si dica che parlo male solo di altri. In Sardegna è in corso l'esame del bilancio e, in questo quadro, si è sviluppata una discussione che io, per usare un termine parlamentare, definisco stravagante. C'è stata una proposta di aumentare le spese per le politiche attive del lavoro. Stiamo parlando in una sede sindacale. Può apparire una richiesta di assoluta sensatezza. Applausi a sinistra. Ci sono, però, dei problemi. Primo: nel bilancio della Regione le risorse stanziare dalle politiche attive del lavoro sono 168 milioni di Euro. Si è chiesto di aggiungerne altri 150, cioè di raddoppiare lo stanziamento. Secondo: la Regione Sardegna nel corso dell'ultimo decennio è stata stabilmente la Regione che ha speso di più per politiche attive del lavoro in termini pro-capite. Terzo aspetto: "di più" vuol dire che la Sardegna, nel 2005, ha speso 107 Euro pro-capite, la seconda Regione italiana, che è il Trentino, ne ha spesi 57, la terza che è l'Abruzzo ne ha spesi 33, la media delle Regioni del Mezzogiorno è 20, la media italiana è 12.

Io mi domando se il problema sia raddoppiare le risorse o spendere bene quelle che ci sono? Ho finito.