

ASSOCIAZIONE "SARDI ITALIANI EUROPEI"

VERSO IL FEDERALISMO
Autonomie locali e Regioni speciali

Sassari, 10 ottobre 2008

Relazione di Giorgio Macciotta

Nella attuale fase di grave crisi economico-finanziaria ci si pone, spesso, l'interrogativo se sia praticabile il federalismo fiscale con la connessa moltiplicazione di istituzioni dotate di "autonomia di entrata e di spesa". L'idea che in un paese come l'Italia, caratterizzato da un altissimo debito pubblico e da grandi differenze di sviluppo tra i diversi territori, la centralizzazione delle decisioni di finanza pubblica sia il sistema più efficace per tenere sotto controllo i conti pubblici e ridurre lo scarto tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia ha da tempo mostrato il suo carattere illusorio. L'assenza del federalismo fiscale, infatti, non ha particolarmente giovato al risanamento della finanza pubblica e all'unificazione economico-sociale del Paese.

Una buona realizzazione del federalismo fiscale può, invece, consentire di fare qualche passo in avanti se, nella sua realizzazione saranno rispettate alcune condizioni fondamentali.

La prima condizione è che si prenda sul serio il titolo V e quell'articolo fondante, di cui parlava il professor Chessa nella sua introduzione, che è l'articolo 114.

A norma dell'articolo 114 la Repubblica è costituita da una serie di istituzioni che hanno - uso un'espressione di Andrea Manzella che mi piace molto - pari dignità costituzionale.

Perché questa disposizione divenga "vera" occorre, però, un radicale cambiamento di mentalità di tutti i soggetti istituzionali costitutivi della Repubblica.

La Conferenza Unificata, che è la sede nella quale i governi dei diversi livelli istituzionali si incontrano, non deve più essere vissuta - consentitemi una metafora - come la riunione della "commissione interna" delle Regioni e degli Enti Locali che si incontra con il "datore di lavoro" (il Governo e, per esso, il Ministro dell'Economia) per chiedere maggiori erogazioni.

La Conferenza Unificata deve essere, invece, l'occasione nella quale i soggetti istituzionali costitutivi della Repubblica si fanno carico dei problemi della Repubblica e concordano le scelte complessive di politica istituzionale, economica e finanziaria.

Successivamente ognuno gestirà le decisioni in quella sede assunte in relazione alle competenze del proprio livello di governo.

Il punto di debolezza - se volete il mio parere fino in fondo - del disegno di Legge Calderoli, recentemente varato dal Consiglio dei Ministri, è esattamente questo: il disegno di Legge Calderoli non affronta questo problema. L'articolo nel quale si definisce il quadro di riferimento delle politiche economico-finanziarie, che è l'articolo 21, contiene delle affermazioni di principio, la cui formulazione letterale sarebbe difficile contestare, ma che acquistano un carattere assai diverso se, forse maliziosamente, le si legge alla luce dell'articolo 77-ter del Decreto Legge 112/2008 (come convertito nella legge 133/2008).

Mi spiego: l'articolo 21 del disegno di legge delega prevede che l'attuazione del federalismo fiscale debba essere coerente con gli impegni assunti dall'Italia in sede di Unione Europea, in relazione al Patto di Stabilità e Crescita.

Qualcuno può contestare una simile affermazione? Credo assolutamente di no.

Il problema è: come si è coerenti col Patto di Stabilità e Crescita dell'Unione Europea? Chi decide che il bilancio di un determinato Ente è coerente?

L'articolo 77-ter, comma terzo, del Decreto Legge 112 ci dà la risposta. In quell'articolo, dopo una concessione di stile all'ipotesi che le Regioni continuino a sperimentare il mantenimento della coerenza con i vincoli del Patto di stabilità e crescita in termini di saldi, si prevede che questa sperimentazione termini a partire dal 2009, quando comincerà un rigido controllo dell'evoluzione delle singole poste dell'entrata e della spesa.

Cioè il Governo centrale decide, per le Regioni a Statuto ordinario, quali sarà la percentuale di crescita delle singole voci di entrata e di spesa.

Quindi non c'è niente di quella "autonomia di entrata e di spesa" di cui parla l'articolo 119 della Costituzione, c'è, persino per le Regioni, una sottomissione assoluta alle regole stabilite dal Ministero dell'Economia.

É illuminante da questo punto di vista - ne consiglierei la lettura a molti amministratori - la relazione introduttiva del disegno di legge relativo al bilancio legislazione vigente, recentemente presentato.

Ci sono alcune affermazioni sull'uso delle autorizzazioni di cassa che sono particolarmente illuminanti su cosa si intenda per autonomia di entrata e di spesa.

Le autorizzazioni di cassa ridiventano esattamente quello che sono state per un cinquantennio di Repubblica: si rilancia la prassi della Ragioneria Generale dello Stato di utilizzare autorizzazioni di cassa e di tesoreria per determinare i flussi reali della spesa pubblica.

Mi spiego con un esempio: la legge n. 64 del 1986 stanziava 10 mila miliardi-anno per 10 anni destinati alle Regioni del Mezzogiorno. Con una sua circolare la Ragioneria Generale dello Stato stabiliva che di quei 10 mila miliardi all'anno la Cassa del Mezzogiorno era autorizzata a prelevarne, dal Conto corrente di Tesoreria, a lei intestato presso la Tesoreria centrale dello Stato, solo 500 al mese. Autorizzare il prelievo di 500 miliardi al mese per 12 mesi significa consentire una spesa di soli 6.000 miliardi all'anno.

É casuale che una legge che doveva esaurire i suoi stanziamenti nel 1995 faccia registrare ancora oggi - bilancio 2008 - dei fondi residui che devono essere spesi?

Così ha funzionato per un cinquantennio il rapporto poteri locali-Ministero dell'Economia. Questo modello è confermato per le Regioni a statuto ordinario.

Per le Regioni a statuto speciale si dice che non si può usare la stessa procedura e se ne prospetta un'altra, regolata dal comma sesto dello stesso articolo 77-ter. Le modalità per conformarsi alle regole del Patto di Stabilità e Crescita si prevede siano, in questo caso, definite con norme di attuazione dei relativi Statuti da elaborare nelle Commissioni paritetiche Stato-Regione.

Ma nelle Commissioni paritetiche le norme di attuazione scaturiscono da un accordo tra la delegazione del Governo e la delegazione della Regione. É sufficiente che il Ministro dell'Economia dia istruzione ai propri rappresentanti di non mettersi d'accordo con la Regione e le norme di attuazione non si approvano.

Cosa succede se non si approvano le norme di attuazione? Che si applicano le norme delle Regioni a statuto ordinario, cioè il controllo puntuale della percentuale di crescita delle singole poste di entrata e di spesa.

É finita l'autonomia di bilancio.

E allora veniamo a “Semplificare l'Italia” e interrogiamoci se un simile meccanismo centralizzato di controllo della finanza pubblica ci abbia consentito:

A) - di ridurre il differenziale tra Nord e Sud, che è uno degli obiettivi strategici che la finanza pubblica dichiara ogni volta di volersi dare?

B) - di ridurre la vera anomalia del bilancio pubblico italiano, che è l'enorme peso del costo del debito sul totale della spesa?

Limitiamo magari l'esame al periodo nel quale, a partire dalla seconda metà degli anni '90, abbiamo iniziato la marcia verso i parametri di Maastricht.

Certo disavanzo e debito pubblico sono stati ridotti sensibilmente con l'ingresso nell'euro. Chi un giorno sì e l'altro pure critica l'euro, perché avrebbe strangolato l'Italia, dovrebbe ricordarsi che l'Italia ha iniziato la sua rincorsa verso l'euro avendo una posta di

spesa pari all'11% del prodotto interno lordo destinata a pagare gli interessi sul debito pubblico e che, grazie anche a questo vincolo strangolante, questa posta è passata al 4,7% del PIL, cioè si sono liberati quasi 7 punti di prodotto interno lordo.

Traduciamolo in italiano: si è trattato di una riduzione superiore ai 140 mila miliardi di lire, quindi oltre 70 miliardi di euro, destinabili alla riduzione del disavanzo e ad altre spese.

Non mi pare uno strangolamento del tutto inutile, è stato, anzi, opportuno.

Se poi vogliamo leggere questi numeri anche in relazione al rapporto Nord-Sud basta ricordare che, nel 1995, quando il costo del debito fu il più alto della storia della Repubblica, il 91,2% delle risorse ad esso destinate andava alle Regioni del Centro-Nord. I pagamenti al Sud erano inferiori al 9%.

Nel territorio della Lombardia si riscuoteva circa il 30% del totale delle risorse destinate al pagamento degli interessi sui titoli del debito pubblico.

In Sicilia, con una popolazione pari al 60% di quella della Lombardia, si riscuoteva un po' meno dell'1,5% del totale. Dopodiché si può discutere, naturalmente.

Allora penso che questo sia il punto: il meccanismo di gestione centralizzata della spesa non ci ha consentito di migliorare la finanza pubblica, salvo che per un brevissimo periodo, il periodo 1996-2001, quando è stato parzialmente corretto da una forte responsabilizzazione dei poteri regionali e locali. Poi è ricominciata la deriva, si è azzerato il saldo primario, è ricominciato a crescere il debito e, soprattutto, cosa paradossale per il Governo che aveva la maggioranza, a parole, più federalista della storia della Repubblica, è ricominciata a crescere la spesa delle amministrazioni centrali, mentre è diminuita percentualmente quella delle amministrazioni locali e regionali.

E, ancor peggio, è diminuita l'autonomia fiscale delle Regioni e dei Comuni ed è aumentato il trasferimento di risorse a carico del bilancio dello Stato.

Dal punto di vista del risanamento della finanza complessiva delle Pubbliche Amministrazioni della Repubblica questo regime non è, dunque, servito a nulla. Dal punto di vista del rapporto Nord-Sud è successo che, dopo un periodo (il quinquennio 1996-2000) nel quale il Mezzogiorno aveva, molto lentamente, ridotto il differenziale rispetto al Centro-Nord la forbice ha ripreso ad allargarsi.

Il prodotto interno lordo del Mezzogiorno, che era cresciuto tra il 1996 e il 2001 del 27,44%, 0,48% più di quello del Nord, ha cominciato a crescere di meno e, al termine del decennio, nel 2006, il prodotto interno lordo è cresciuto del 50,17% in Italia, del 50,54% nel Centro-Nord e del 48,41% nel Mezzogiorno.

Il prelievo fiscale complessivo, invece, è cresciuto del 67,06 nel Mezzogiorno e del

55,06% nel Centro- Nord. Se teniamo conto, però, del riaprirsi di flussi migratori la crescita del prelievo pro capite al Centro-Nord è limitata, al 47,63% mentre quella del Mezzogiorno è, addirittura, del 68,4%.

Una parte di tale esplosione del prelievo nel Mezzogiorno deriva dall'accordo Pagliarini-Van Miert del 1994, quello che eliminò la fiscalizzazione degli oneri sociali e che, progressivamente, ha comportato l'aumento dei contributi sociali, ma una parte rilevante deriva dal fatto - poi vedremo qualche dato analitico - che nel Mezzogiorno, strangolati da una politica di trasferimenti pubblici particolarmente negativa, Regioni e Enti locali sono costretti a decidere misure di prelievo locale che determinano una pressione fiscale, in rapporto al prodotto interno lordo, che è, in molti casi, doppia rispetto a quella di Regioni che hanno un prodotto interno lordo assai maggiore di quello del Mezzogiorno.

Se guardiamo a questi elementi comprendiamo come il mancato federalismo non sia stato un vantaggio per il Mezzogiorno, ma anzi sia stato l'esatto contrario. I dati contenuti nella tabella 1 danno conto, con chiarezza, dei valori assoluti e della dinamica di alcune voci fondamentali: il prodotto interno lordo, le entrate tributarie e contributive, la spesa al lordo e al netto degli interessi sul debito pubblico. È anche possibile (tabella 2) rapportare le poste dei diversi territori alla media nazionale.

Naturalmente se ci mettiamo nella logica di realizzare il federalismo e lo vogliamo realizzare senza portare l'Italia al disastro, dobbiamo definire con molta puntualità, ed è la seconda condizione, “chi fa che cosa” e poi decidere che il livello istituzionale che non svolge più una determinata funzione non possa tenere in vita gli uffici che la garantivano, magari inventandogli una nuova funzione.

Sembra una banalità ma non si tratta di una banalità.

Che non si tratti di una banalità emerge da una serie di tabella che voglio illustrare e che sono costruite, come le precedenti, utilizzando i dati base dei Conti Pubblici Territoriali.

Si tratta dell'elaborazione compiuta dal nucleo centrale presso il Ministero dello Sviluppo Economico, con il supporto di 21 nuclei regionali.

Il vantaggio di questa procedura è rappresentato dal fatto che i dati dei bilanci centrali, regionali e locali emergono dalle somme delle diverse poste dei bilanci dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni al di sopra di una certa dimensione. Si tratta di dati raccolti ed elaborati con il concorso, e il consenso, delle amministrazioni interessate.

C'è una voce che è significativa, nella quale sono state aggregate le spese per funzione di governo dei vari livelli di amministrazione. Non si tratta delle spese del personale o dell'acquisto di beni e servizi, ma solo delle spese del personale e/o dell'acquisto di beni e

servizi funzionali all'esercizio dell'attività centrale di coordinamento del governo, ovvero le spese destinate al funzionamento della Giunta e del Consiglio Regionale; le spese della Giunta e del Consiglio Comunale, le spese del Governo nazionale, del Parlamento, cioè le spese degli organi di governo istituzionali, e dei relativi apparati serventi, ai diversi livelli.

Se guardiamo come è cresciuta la spesa totale relativa a questa specifica funzione della pubblica amministrazione, rileviamo una cosa significativa. Partiamo dal dato più semplice: la dinamica. Teniamo naturalmente conto del fatto che nel decennio 1996-2006, e in particolare nei primi 5 anni, si è realizzato un processo di trasferimento di funzioni dal centro alla periferia.

Fatto 100 il dato del 1996, la spesa è cresciuta fino al 2006 nel modo seguente: media italiana 215, media del Nord 242, media del Centro 172, media del Sud 217; sembra che il Centro sia particolarmente virtuoso.

Proviamo a togliere dal Centro il Lazio, che ovviamente concentra funzioni di governo centrali e quindi va tenuto da parte. Al netto del Lazio le spese delle funzioni di governo del Centro crescono del 240%, nel Centro-Nord del 242, nel Mezzogiorno del 217.

Proviamo a continuare. Le spese locali - anche qui andiamo direttamente alla dinamica - crescono del 78% in Italia, dell'86% al Nord, del 79% al Centro, del 67% nel Mezzogiorno.

Le spese regionali: 190% al Nord, 250% al Centro, 153% nel Mezzogiorno.

Naturalmente, in relazione alle spese regionali e locali, per quanto riguarda il Centro il riferimento è al totale delle spese regionali e locali in quelle aree. La simulazione Centro meno Lazio è significativa per la spesa totale delle Pubbliche Amministrazioni e ancor di più per la spesa centrale.

I numeri della spesa centrale parlano da soli: 235 la media italiana a fine periodo, 270 il Nord, 167 il Centro, ma il Centro senza il Lazio 300, il Mezzogiorno 268. Cioè, le spese delle Amministrazioni Centrali per il ruolo di coordinamento connesso alla funzione di Governo, in un'epoca di federalismo imperante, sono cresciute più di quelle degli Enti Locali e degli Enti Regionali.

Questo perché il Governo man mano che cedeva funzioni, lungi dal ridurre i propri uffici, li ha, se è possibile, rafforzati e li ha rafforzati tanto di più nelle Regioni che erano più forti perché nelle Regioni che erano più forti aveva bisogno di più occhio controllo rispetto alle politiche regionali; è un aspetto assolutamente paradossale.

Allora “semplificare l'Italia” vuol dire: decidere “chi fa che cosa” e poi cominciare a chiudere gli uffici che non svolgono più le funzioni trasferite. Le tabelle da 3 a 10 forniscono analiticamente i dati illustrati.

Faccio soltanto due altri esempi e concludo. Esaminiamo l'andamento delle entrate regionali in rapporto al prodotto interno lordo, ricordandoci sempre che c'è un articolo della Costituzione, l'articolo 53, che al comma 2, prevede che il prelievo fiscale, non solo l'imposta sui redditi delle persone fisiche, debba essere improntato alla progressività.

Proviamo a guardare i dati sintetici: il prelievo regionale nelle Regioni del Centro-Nord, nel 2006, era pari al 3,61% del PIL, nel Mezzogiorno era pari al 3,39%, ma il prodotto interno lordo delle Regioni del Nord era, in quell'anno, del 20% superiore alla media nazionale, quello del Mezzogiorno era del 30% inferiore alla media nazionale.

Lo squilibrio è clamoroso. Proviamo a guardare la pressione fiscale in rapporto al PIL del Trentino Alto Adige, che è la seconda Regione d'Italia per prodotto interno lordo pro capite: era il 3,24%. In Sardegna era il 6,10%.

C'è qualcosa che non funziona? Penso proprio di sì.

Consideriamo le entrate locali, anche queste in rapporto al PIL. Nel Mezzogiorno il prelievo fiscale locale è il 2,19% del PIL, malgrado l'evasione ICI sia fortissima, la media nazionale è il 2,04%, quella del Nord è il 1,99%.

Proviamo a guardare il rapporto tra la Sardegna, 2,34%, e il Trentino Alto Adige, 1,30%. Il Trentino Alto Adige ha talmente tante risorse devolute dallo Stato, quote riservate di compartecipazioni, che la pressione fiscale regionale e locale, quella autonomamente decisa dalle Province Autonome e dai Comuni, può tendere allo 0.

Anche il prelievo nel Veneto presenta non poche anomalie ma il fenomeno merita una diversa spiegazione: si tratta di un fenomeno macroscopico di evasione fiscale. Il prelievo fiscale del Veneto in rapporto al PIL è inferiore a quello della Calabria. Naturalmente il prelievo in valore assoluto del Veneto è superiore a quello della Calabria perché il prodotto interno lordo pro capite del Veneto è il doppio di quello della Calabria. Anche in questo caso maggiori dati analitici emergono dalle Tabelle 11 e 12 allegate (utilizzando per quanto riguarda i raffronti con il PIL le Tabelle 1 e 2).

É evidente che il federalismo fiscale richiede un lavoro di lunga lena, un lavoro che non sarà né breve, né semplice e che richiede però che si cominci a ragionare in termini di consapevolezza di quel che sta avvenendo.

Come arriva a questo appuntamento la Sardegna?

In Sardegna si arriva a questo appuntamento più forti perché, al di là delle persone che parlano senza aver mai visto un bilancio dello Stato nemmeno per sbaglio, e che accusano la Giunta Regionale di aver svenduto la Sardegna a Prodi, la conclusione della vertenza sulle entrate con il Governo nazionale ha avuto un risultato straordinariamente positivo. Se nel

2006 fossero state vigenti le norme che andranno a regime dal 2010, il Bilancio regionale avrebbe registrato 2 miliardi in più di compartecipazioni IVA e 800 milioni in più di compartecipazioni IRPEF e, in applicazione della norma di chiusura che attribuisce alla regione il 30% delle imposte non nominate, avrebbe acquisito non meno di altri 300 milioni. Qualche proiezione si può desumere dalla Tabella 13.

Quindi avremmo avuto maggiori entrate, per un po' più di 3 miliardi di euro e in cambio avremmo dovuto sostenere noi le spese per la sanità e per il trasporto locale. Queste poste garantivano, nel 2006, trasferimenti a carico del Bilancio dello Stato per circa 1,2 miliardi di euro. Il surplus è evidente.

Abbiamo quindi risolto i nostri problemi, possiamo starcene acquattati e in silenzio? No, perché noi dovremo decidere - sarà indispensabile! - di rivendicare, a norma dell'Art. 10 della Legge Costituzionale 3/01, le maggiori competenze che le Regioni ordinarie hanno, a norma dell'articolo 117, commi 3 e 4 della Costituzione. Sarebbe, infatti, stravagante che la Regione Sarda qualificasse la sua specialità come una specialità che le dà meno poteri delle Regioni ordinarie.

É possibile quantificare quanto costa allo Stato svolgere quelle funzioni di cui noi dovremo rivendicare il trasferimento. Utilizzando i Conti Pubblici territoriali i conti sono presto fatti: nel bilancio 2006 quelle funzioni costavano allo Stato 3 miliardi e 248 milioni. Il dettaglio nella Tabella 14.

Quindi la Sardegna, anche con il 1 miliardo e otto, 2 miliardi di surplus che si è messa dietro le spalle, con l'accordo del 2007 che ha ridefinito le norme statutarie in tema di entrate, non avrebbe le risorse sufficienti per garantire l'esercizio delle nuove competenze.

Solo farci carico delle competenze sulla scuola ci costerebbe 1 miliardo e 128 milioni e sappiamo che questa cifra non sarebbe sufficiente, perché la Sardegna dovrebbe affrontare problemi di adeguamento dell'offerta scolastica.

Credo quindi che la Sardegna arrivi più forte all'appuntamento, ma abbia interesse ad entrare nel regime generale che prevede compartecipazioni misurate sulle esigenze della Regione con maggiore capacità fiscale integrate da quote del fondo perequativo. D'altra parte una simile scelta per acquisire maggiori risorse è implicita anche nelle posizioni emerse negli incontri tra Regioni speciali? La dichiarazione di Aosta, quella firmata dai Presidenti delle Giunte e delle assemblee legislative delle regioni a Statuto speciale, contiene una clausola apparentemente rassicurante: le Regioni che ne hanno diritto dovrebbero avere le quote del fondo perequativo.

Ma come si acquisisce il diritto ad avere le quote del fondo perequativo? Il diritto ad

avere le quote del fondo perequativo si acquisisce ovviamente avendo fatto prima la misurazione dei costi e dei fabbisogni standard delle funzioni gestite, avendo commisurato il costo complessivo di tali funzioni con il complesso delle entrate attualmente in essere. A questo punto, eventualmente, si aggiungerebbero quote del fondo perequativo.

Non si può quindi eludere, anche per le Regioni speciali che rivendicheranno quote del fondo perequativo, una misurazione dei costi esattamente con il modello previsto dall'articolo 119 della Costituzione: le risorse devono essere adeguate a consentire il pagamento integrale delle funzioni assegnate e le funzioni assegnate ovviamente non possono premiare gli sprechi e gli sperperi ma devono premiare i costi standard, per cui noi saremmo comunque commisurati alle Regioni pivot sulle quali si faranno i conti.

Certo quelli che non hanno interesse a farsi commisurare sono la Val d'Aosta, il Trentino Alto Adige, la prima e la terza Regione per reddito in Italia. In Val d'Aosta le Pubbliche Amministrazioni spendono più di quel che si preleva nel territorio della regione. Si tratta, nella sostanza, di un un trasferimento di solidarietà da tutte le altre Regioni, pari a circa un punto più di quello che riceve il Mezzogiorno. Questo è il punto. Per essere esatti: nel 2006 si incassavano in Val d'Aosta 15.715 euro e se ne spendevano 21.309 euro; nel Trentino Alto Adige se ne incassavano 13.670 euro, se ne spendevano 15.951 euro; nel Mezzogiorno se ne incassavano 7.487 euro, se ne spendevano 10.124 euro.

Nel Mezzogiorno le spese superavano le entrate, grazie a trasferimenti di solidarietà, del 35,22%, un po' meno, percentualmente di quel che accade in Val d'Aosta. É possibile? Cioè: noi possiamo difendere un modello di finanziamento differenziato i cui risultati sono questi? (I dati analitici sono nella colonna entrate/spese della Tabella 1).

Conviene alle due Regioni speciali del Mezzogiorno, che hanno tutto il diritto ad avere trasferimenti di solidarietà, in nome di una malintesa solidarietà tra le Regioni speciali, il perdurare dell'attuale regime, che consente alla Regione Val d'Aosta e alla Regione Trentino incomprensibili privilegi?

L'attuale polemica contro la specialità nasce dall'evidenza dei privilegi che tale specialità determina in materia di entrate in alcune Regioni speciali.

Io penso - e so che non è popolare - che per mantenere la specialità delle funzioni, e anzi per estenderla, abbiamo interesse a rinunciare alla specialità nella provvista delle entrate, prevedendo l'applicazione nelle Regioni speciali del medesimo sistema di finanziamento che si applicherà per le Regioni ordinarie. Naturalmente le maggiori competenze (a partire da quelle sugli Enti Locali) richiederanno maggiori risorse. Se vogliamo difendere fino in fondo la specialità delle funzioni abbiamo interesse a rinunciare alla specialità nella politica di

acquisizione delle entrate.

I numeri dimostrino che la Sardegna ha tutto da guadagnare da un'attuazione ragionevole e seria del federalismo fiscale.