

Il salvadanaio Italia e l'autonomia differenziata

Appunti per una proposta nel segno dell'efficienza e dell'equilibrio

Audizione in Commissione Affari costituzionali Senato, 23 maggio 2023

disegno di legge A.S. 615

di Marco Esposito

giornalista e saggista

Il nocciolo della questione autonomia differenziata è riassumibile in due domande: 1) qual è il livello ottimale per gestire un servizio pubblico? 2) di chi sono i soldi delle tasse?

Alla prima domanda sarebbe irrazionale ritenere che esista una risposta univoca: sempre le Regioni, o in ogni caso il modello centralista, o di preferenza i Comuni e così via. Su alcune materie, si pensi all'ambiente o all'energia, la migliore risposta a sfide planetarie è sovranazionale. In ogni caso, scegliere il livello ottimale cui affidare una funzione pubblica richiede un'attenta valutazione. Non è sufficiente sostenere, come si è fatto in occasione degli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018, che "l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo" (articolo 1, comma 2), formula peraltro identica e utilizzata per Regioni oggettivamente diverse come Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, le tre firmatarie degli Accordi preliminari del 2018. Si propone pertanto (vedi emendamenti Esp1, Esp5) di introdurre una

metodologia all'insegna dell'efficienza, all'interno del disegno di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata, per stimare, intanto, gli eventuali costi da frammentazione di un servizio, per la possibile perdita di economie di scala, come correttamente ha avvertito il servizio Bilancio del Senato nella Nota di lettura numero 52. Per ciascuna funzione occorre, con il supporto di strutture tecniche come l'Ufficio parlamentare di Bilancio o la Commissione tecnica fabbisogni standard, stimare sia le possibili perdite di economie di scala e sia i potenziali recuperi di efficienza. Nell'ipotesi in cui il decentramento del servizio faccia emergere un extracosto, questo andrà interamente a carico della Regione richiedente. Nel caso in cui si evidenzino un recupero di efficienza, questo andrà ripartito in forma egualitaria tra la Regione richiedente e lo Stato centrale. In tale modo si eviterà sia la corsa a chiedere funzioni pubbliche scaricando i costi sulla comunità, sia ad accaparrarsi potenziali benefici senza che vi sia vantaggio generale, sia pure in quota parte.

Altrettanto fondamentale è interrogarsi sull'altro punto: di chi sono i soldi delle tasse? Il Consiglio regionale della Lombardia in un documento approvato nel giugno 2017 afferma che esisterebbe il “sacrosanto principio, ormai non più trascurabile, che le risorse rimangano sui territori che le hanno generate”. Il punto chiave è proprio questo: esiste una sorta di diritto di prelazione di chi amministra enti locali su imposte statali? E tale presunto diritto spetta alla Regione in esclusiva oppure, poniamo, alla Città metropolitana, al Comune, alla circoscrizione? Riflettiamo. Da alcuni secoli, in tutto il mondo Occidentale, la risposta è chiara. Le tasse sono decise dai Parlamenti (“no taxation without representation”) e i soldi raccolti finiscono in un salvadanaio per essere utilizzati in nome di tutto il popolo rappresentato da quel Parlamento. Di conseguenza, il gettito tributario appartiene a tutti i rappresentati nel Parlamento che lo ha disposto, senza che nessuno abbia il diritto di poter dire che le tasse siano più dei lombardi o dei calabresi, della Città metropolitana di Milano o della Provincia di

Crotone, così come che spettino più agli uomini piuttosto che alle donne, o a chi è residente nel centro delle città, piuttosto che nelle periferie o nelle campagne.

I tributi approvati dal Parlamento italiano, come l'Irpef o l'Iva, finiscono in un salvadanaio che è di tutti; sta poi alla politica di bilancio dello Stato stabilire come, dove e quando debbano essere impiegate le risorse, secondo le finalità che ci si prefigge. Questo costituisce un fatto sul quale è necessaria chiarezza vista la confusione nel dibattito generata da concetti come il "residuo fiscale"; tuttavia che le imposte stabilite dal Parlamento italiano finiscano in un nel Salvadanaio Italia non è un punto suscettibile di negoziazione (vedi emendamenti Esp8, Esp9). E' vero che nel sistema italiano c'è l'eccezione di alcuni specifici territori con limitato peso demografico - il riferimento è alla Regione Valle D'Aosta e alle Province autonome di Bolzano e di Trento - non a caso autonomie definite a statuto speciale, così come in Spagna per i Paesi Baschi si segue una regola diversa da quella generale nazionale, per note ragioni storiche, anche drammatiche; ma la questione di cui si dibatte è riferita in Costituzione alle Regioni a statuto ordinario, le quali è pacifico che ordinarie restino anche in seguito all'autonomia differenziata.

Si afferma forse che non esistono le risorse fiscali della Lombardia, del Veneto o di qualsiasi altra Regione? Niente affatto. Esistono, certo, e sono quelle disposte dal Consiglio regionale della Lombardia o del Veneto e che sono in un salvadanaio regionale. E, naturalmente, nessuno può dire che quelle tasse siano soldi milanesi più che lodigiani in base a un presunto diritto dei "territori che le hanno generate". Così come i proventi delle imposte definite dal Consiglio regionale del Veneto non sono dei veronesi più che dei vicentini o viceversa.

In concreto: ogni Regione, o per meglio dire il Consiglio regionale di ciascuna Regione, può aumentare l'addizionale Irpef in base a regole nazionali e quindi attualmente fino a 3,23 punti, come è stato fatto per esempio in Campania o nel Lazio, recuperando

risorse da utilizzare su obiettivi che gli stessi organi regionali si prefiggono, dimostrando ai propri elettori se sono virtuosi ed efficienti nel gestire la cosa pubblica. Così come tocca al Consiglio comunale (e non al sindaco) attivare la leva fiscale dell'addizionale Irpef o dell'imposta di soggiorno.

Nessun ente territoriale ha il diritto di prendere dal salvadanaio nazionale la quota che ritiene di sua spettanza, appellandosi al principio extragiuridico che sia "sacrosanto" che le tasse appartengano a chi le ha generate; per cui, se l'economia di un territorio è florida, chi vive in quel territorio ha fabbisogni extra di assistenza sociale, così come di scuola, sanità, trasporti, tutela dell'ambiente e così via.

Tuttavia la lettura testuale dei tre Accordi preliminari firmati il 28 febbraio 2018 a Palazzo Chigi tra il Governo e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna richiama proprio tale principio extragiuridico. I tre Accordi, identici nella parte normativa, sono pubblicati ancora oggi, per sottolineare che sono in vigore, sul sito del dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie. E sono richiamati nelle disposizioni transitorie del disegno di legge, all'articolo 10, quando si definisce la continuità con gli "atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo", atti che a partire dal 2018 hanno preso le mosse proprio dagli Accordi preliminari. Il cui testo quindi assume particolare rilievo: all'articolo 4 degli Accordi si stabilisce che i fabbisogni standard, cioè le risorse indispensabili per garantire ciascun servizio essenziale, vanno determinati in base a due parametri: "popolazione residente" e "gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali". Quindi se una Regione ha il 10% della popolazione nazionale e il 15% del gettito fiscale i fabbisogni dei suoi residenti saranno pesati più del 10% mentre una Regione con la stessa quota di abitanti e solo il 7% di gettito fiscale verrà pesata meno del 10%.

Lo scomparso ex presidente Roberto Maroni il 21 dicembre 2017 ebbe l'onestà intellettuale di annunciare in commissione bicamerale Affari regionali la cifra richiesta

dalla Lombardia in base al principio che a gettito fiscale sopra la media corrispondano fabbisogni per servizi essenziali superiori: 27 miliardi di euro aggiuntivi all'anno rispetto a quanto già lo Stato spende in Lombardia. E sottolineò: “Almeno”.

In base ai tre Accordi preliminari il Parlamento nazionale stabilisce l'imposta a carico della generalità dei contribuenti però il fabbisogno di servizi fondamentali (e quindi la spesa garantita) è differenziato in ragione delle tasse che mediamente i cittadini di un territorio pagano a livello statistico regionale. Al di là di tutti i tecnicismi, la principale questione dell'autonomia differenziata così come posta finora si riconduce a tale dilemma: i cittadini sono uguali indipendentemente dalle tasse che pagano e dal luogo in cui risiedono?

Chiediamoci una cosa: i maschi pagano in media più tasse delle donne?

Probabilmente sì, perché sono di più gli uomini che lavorano e in media percepiscono redditi più elevati. Ma, forse, questo dà ai maschi maggiori diritti che alle donne?

Accetteremmo mai un modello simile? Sarebbe aberrante trattare peggio le donne motivandolo con il differente gettito fiscale. E allora perché “Chi vive in Calabria”, per parafrasare Rino Gaetano, “Chi ha perso, chi ha vinto” come qualsiasi altra categoria di cittadini dovrebbe essere trattata peggio?

Una volta che dovesse affermarsi il principio che conta la residenza regionale per individuare il fabbisogno di servizi essenziali, il risultato sarebbe che il Parlamento italiano stabilisce le imposte ma sul Salvadanaio Italia scatta una sorta di diritto di prelazione su base regionale da parte dei territori ricchi. Per cui, a quel punto, l'unica possibilità per chi vive in un territorio con minore capacità fiscale per abitante di “rimuovere gli ostacoli” sarebbe trasferire la propria residenza in un'area avvantaggiata e diventare cittadino di prima categoria.

Ecco perché, per una attuazione della riforma nel segno dell'efficienza e dell'equità, è indispensabile sgomberare il campo da affermazioni che possano ingenerare equivoci. Altri interventi che si ritengono indispensabili nel testo del ddl 615 riguardano il ruolo di garanzia del Parlamento (vedi emendamenti Esp3, Esp6, Esp7) nonché la facoltà di votare a maggioranza qualificata la cessazione anticipata di una intesa o di parte di essa. Si prevede anche un riequilibrio nella rappresentanza nella Commissione paritetica Stato-Regione (vedi emendamento Esp4). Si ravvisa infine (vedi emendamento Esp2) l'importanza di rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, cui è affidato il compito di articolare le trattative in più fasi, in modo da tenere conto della complessità delle materie trattate, anche in relazione a eventuali nuovi equilibri istituzionali, prevedibili nel caso di una riforma costituzionale che non escluda il Titolo V.

Emendamenti

Emendamento Esp1

Articolo 2

Il comma 1 è sostituito come segue

1. L'atto d'iniziativa relativo all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria. L'atto è trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Quest'ultimo acquisisce la valutazione dei Ministri competenti per materia, del Ministro dell'economia e delle finanze, dell'Ufficio parlamentare di Bilancio e della Commissione tecnica fabbisogni standard anche ai fini dell'individuazione, per ciascuna funzione, delle necessarie risorse finanziarie da assegnare tenendo conto in particolare di eventuali perdite di economie di scala per lo Stato e dei recuperi di efficienza, in linea con l'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Ai fini della determinazione delle risorse finanziarie, in linea con quanto previsto all'articolo 5, per ciascuna funzione si pone a carico della Regione l'intero importo delle perdite di economie di scala e si dividono in modo paritetico tra Stato e Regione i recuperi di efficienza. Una volta predisposta la documentazione, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie informa il Consiglio dei ministri e avvia, secondo quanto disposto dal Presidente del Consiglio dei ministri in base al comma 2 del presente articolo, il negoziato con la Regione richiedente, ai fini dell'approvazione dell'intesa di cui al presente articolo.

Illustrazione:

Si elimina il termine tassativo di 30 giorni per la fase istruttoria, la quale è affidata in modo esplicito al solo Ministro per gli Affari regionali e le autonomie. Si introduce la valutazione tecnica dell'Ufficio parlamentare di Bilancio e della Commissione tecnica fabbisogni standard indispensabili in particolare per stimare le possibili perdite di economie di scala, cioè gli aumenti di costo generati dalla frammentazione dei soggetti responsabili di ciascuna funzione. Quanto al riferimento alle disposizioni del Presidente del Consiglio si rimanda a quanto previsto con l'emendamento Esp2.

Emendamento Esp2

Articolo 2

In coda al comma 2 è aggiunto quanto segue:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministri competenti per materia e tenendo conto dell'insieme degli atti d'iniziativa provenienti dalle Regioni, della articolazione delle materie richieste, nonché della presenza di funzioni LEP o non-LEP, può stabilire che la trattativa avvenga su tutte le materie richieste o che sia articolata in due o più fasi temporali concatenate, nelle quali ciascuna fase si apre entro trenta giorni dalla conclusione con il voto delle Camere dell'iter della precedente.

Illustrazione:

Con tale norma grazie all'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e alla sua funzione costituzionale (art. 95) di coordinamento dei lavori dell'organo governativo, si evita che un numero eccessivo di richieste regionali oppure richieste in riferimento a un numero elevato di materie portino a trattative eccessivamente complesse, prevedendo anche di separare in modo esplicito le materie LEP e quelle non-LEP.

Emendamento Esp3

Articolo 2

All'interno del comma 5 dopo le parole «ove necessario.» è inserita la seguente frase:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, qualora intenda discostarsi in tutto o in parte dagli atti di indirizzo delle Camere, invia una nota con le motivazioni politiche e tecniche relative alle scelte effettuate.

Illustrazione:

Con tale emendamento si rafforza il ruolo del Parlamento e si favorisce una scelta ponderata e motivata da parte del Governo.

Emendamento Esp4

Articolo 5

In coda al comma 1, è aggiunto quanto segue:

Alla Commissione paritetica Stato-Regione partecipano altresì un rappresentante nominato dall'Anci regionale, un rappresentante della Conferenza delle Regioni, un rappresentante dell'Ufficio parlamentare di bilancio e un rappresentante della Commissione tecnica fabbisogni standard.

Illustrazione:

Si integra la Commissione paritetica in modo che siano bilanciati i diversi interessi, con particolare riferimento agli enti territoriali del territorio, all'insieme degli altri enti

regionali, agli equilibri generali di bilancio e al rispetto tecnico dei principi generali nell'applicazione dei costi e dei fabbisogni standard.

Emendamento Esp5

Articolo 5

Dopo il comma 1 è aggiunto il comma seguente

1 bis. Nella quantificazione delle risorse finanziarie va considerato, a carico della Regione, l'intero importo delle perdite di economie di scala in una quota determinata dal Ministro dell'economia e delle finanze in un valore compreso tra quello stimato dall'Ufficio parlamentare di bilancio e quello stimato dalla Commissione tecnica fabbisogni standard. Va inoltre sottratto alla Regione la metà dell'importo del recupero di efficienza, stimato in un importo forfettario di 2 punti percentuali il primo anno, 4 punti percentuali il secondo anno e di 6 punti percentuali a partire dal terzo anno e per tutta la durata dell'intesa. Per le funzioni riferibili ai LEP le risorse finanziarie riconosciute alla Regione non possono essere superiori ai costi e fabbisogni standard così come determinati. Nelle materie LEP le eventuali perdite di economie di scala sono a totale carico delle leve fiscali della Regione mentre i possibili recuperi di efficienza sono a integrale beneficio della Regione.

Illustrazione:

Per una ordinata ed efficiente riassegnazione delle funzioni, si suddividono le funzioni in LEP e non LEP. Per le materie non-LEP la Regione deve accollarsi integralmente gli eventuali oneri da mancate economie di scala, determinati dal Ministero dell'economia e delle finanze in un valore compreso fra quelli stimati dall'Ufficio parlamentare di bilancio e dalla Commissione tecnica fabbisogni standard. Quanto al recupero di efficienza, la sua valutazione è di un importo percentuale crescente nel tempo (2 per

cento il primo anno, 4 per cento il secondo anno, 6 per cento dal terzo anno in poi). Tale recupero si intende per metà a beneficio della Regione e per metà a beneficio della collettività, quindi la Regione dovrà rinunciare all'1 per cento il primo anno, al 2 per cento il secondo anno e al 3 per cento dal terzo anno in poi. Per le funzioni LEP si pone un tetto al livello delle risorse riconosciute pari ai costi e fabbisogni standard così come determinati per la generalità dei territori. La Regione continua a doversi accollare integralmente gli eventuali oneri da perdite di economie di scala, attingendo quindi alle proprie leve fiscali. Non si procede invece al recupero forfettario di efficienza perché non può essere messo a rischio il livello essenziale di una prestazione.

Emendamento Esp6

Articolo 7

Dopo il comma 4 è introdotto il comma seguente:

4 bis. Ciascuna Camere, su richiesta di un quinto dei componenti, può in qualsiasi momento avviare azioni di monitoraggio sull'andamento delle intese. Le Camere, con voto a maggioranza assoluta dei componenti, possono disporre la cessazione anticipata, integrale o di singole parti, delle intese.

Illustrazione:

Si assegna centralità al Parlamento sia nella fase di monitoraggio sia in quella di cessazione anticipata, anche parziale delle intese.

Emendamento Esp7

Articolo 7

Al comma 5 dopo le parole «La Commissione paritetica fornisce» e prima di «alla Conferenza unificata» aggiungere

al Parlamento e

Illustrazione:

Si riconosce al Parlamento il ruolo di verifica e monitoraggio nell'attuazione di ciascuna intesa.

Emendamento Esp8

Articolo 8

Dopo il comma 1 è aggiunto il comma seguente:

1 bis. Nella determinazione dei fabbisogni standard non è consentito, in ogni caso, il riferimento al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai valori nazionali, in relazione a imposte determinate a livello nazionale.

Illustrazione:

L'emendamento ha carattere di garanzia in linea con quanto previsto, in particolare, in coda al successivo comma 3 ("Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni")

Emendamento Esp9

Articolo 10

Il comma 1 è sostituito come segue

Gli Accordi preliminari sottoscritti prima della presente legge e gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo cessano di efficacia.

Illustrazione:

Si chiarisce che quanto firmato il 28 febbraio 2018 tra il Governo della Repubblica Italiana e, con tre distinti atti, le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, con l'approvazione della legge in discussione cessa di efficacia. Ciò ha valore in particolare in relazione al procedimento di approvazione dell'intesa, che negli Accordi preliminari si intende debba avvenire "in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione". Inoltre è significativo dichiarare cessato il principio, riportato all'articolo 4 degli Accordi preliminari, in base al quale il fabbisogno standard vada determinato con riferimento non solo alla popolazione ma anche in relazione al gettito dei tributi maturati nel territorio nazionale in rapporto ai valori nazionali di ciascun tributo.