

Asimmetria Nord-Sud nel governo del Contratto. Un pericolo per l'Italia

La problematica legittimità delle richieste di autonomia in campo

In tema di autonomia è opportuno proporre alcune riflessioni, la prima riguarda il tema della nuova ripartizione delle funzioni tra Stato e regioni che scaturirebbe una volta che siano accettate le proposte delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna di ottenere, attraverso lo strumento dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, nuove forme e condizioni particolari di autonomia per un lungo elenco di materie concorrenti di cui al comma 3 dell'articolo 117 (tra le quali la sanità), nonché alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato, (tra le quali le norme generali sull'istruzione). Le perplessità nascono dalla constatazione che nel dibattito che si è sviluppato tra il governo e le regioni che ha condotto ad un primo accordo istituzionale è mancata una discussione adeguata sulla natura di alcuni beni presenti nelle funzioni richieste e di conseguenza sul destino di alcune materie rilevanti in ambiti quali appunto la sanità e l'istruzione in merito alla determinazione dei criteri e limiti in cui si dovranno esplicare i poteri legislativi tra i diversi livelli di governo.

Nel lungo elenco di funzioni e di materie richieste dalle tre Regioni vi sono infatti beni e funzioni (quali la tutela della sanità e l'istruzione) che più sembrano rispecchiare l'esigenza di salvaguardia dell'unità, come quella della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Sono le materie per le quali l'art.117, comma 3 lett. m pone come imprescindibile l'intervento dello Stato ai fini di tutelare le esigenze dell'unità dell'ordinamento. Pertanto il federalismo asimmetrico permesso dall'art.116, comma terzo, della Costituzione non può esplicarsi anche nella determinazione autonoma della fornitura di livelli essenziali dei servizi: la richiesta fatta dalle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto del passaggio della sanità e dell'istruzione a materie esclusive delle regioni in base all'art.116, comma 3, anche se verrà concessa, dovrebbe significare che ad esse potrà essere data ulteriore facoltà di riorganizzare ampiamente i nuovi settori affidati sperimentando nuove strutture, nuove tipologie e modalità di erogazione delle prestazioni, ma non potrà essere loro affidato anche il potere legislativo esclusivo sulla decisione dei livelli essenziali: il federalismo asimmetrico, già in generale, cioè per materie che non tocchino i diritti di cittadinanza, impone molta cautela, a maggior ragione quindi ciò si applica per materie quali la sanità e l'istruzione per le quali deve essere rigorosamente limitata la concessione di autonomia alla sola possibilità di gestione e organizzazione regionale dei servizi, lasciando allo Stato la scelta di determinare insieme alle Regioni i livelli essenziali di bisogni da soddisfare. In tal modo si evita di costruire un federalismo differenziato che sia asimmetrico rispetto alla Costituzione (Prima parte, art.32) e perciò discrimini i cittadini appartenenti a regioni diverse.

Un secondo aspetto che suscita molte perplessità riguarda la definizione di un possibile schema di finanziamento delle funzioni, una volta terminato il percorso

previsto dall'art.116, comma terzo. Nonostante l'assenza di accordi espliciti su questo tema tra le tre regioni e il Governo, numerose affermazioni presenti nel dibattito politico e alcune decisioni dei consigli regionali del Veneto e della Lombardia sfociate in disegni di legge o leggi regionali legittimano serie perplessità sulla coerenza tra le norme che dovranno regolare le forme e le condizioni particolari di autonomia previste nell'art.116 e le norme sancite nell'art.119 (in particolare i primi quattro commi), che costituiscono i principi generali delle modalità di finanziamento del federalismo fiscale. La coerenza tra queste norme deve assicurare che anche il regionalismo differenziato deve partecipare al sistema di redistribuzione interregionale tutelato dal governo centrale. È questo un richiamo costituzionale alle esigenze di equità orizzontale alle quali si ispira il modello di federalismo fiscale del titolo V (e la legge di attuazione dell'articolo 119, la 42 del 2009) Su questo tema, le relazioni finanziarie intergovernative escludono che il finanziamento del federalismo differenziato possa costituire un escamotage per talune Regioni per ritrarsi dai doveri di sostegno al sistema redistributivo nazionale. Ciò significa che le nuove competenze assegnate possono essere finanziate mediante compartecipazioni sul gettito dei tributi erariali, ma l'ammontare complessivo dei tributi deve essere commisurato ai fabbisogni di spesa della fornitura *fino a quel momento eseguita dallo Stato*. In tal modo sarebbe preservata la "neutralità perequativa" del federalismo asimmetrico.

Sebbene nessuno dica di non voler perseguire quest'obiettivo (si sussurra "*a saldi invariati*"), è del tutto contraddittoria la richiesta specifica della Regione Veneto di finanziare le funzioni aggiuntive con il 90% del gettito riscosso nel proprio territorio delle imposte erariali (Irpef, Ires e Iva). Anche la più blanda richiesta formulata nel disegno di legge presentato il 2 ottobre dal Veneto di considerare la capacità fiscale del territorio tra i parametri per l'attribuzione delle risorse erariali va in tutto un altro senso e riflette l'aspirazione di acquisire ai propri territori, delle entrate erariali che nella situazione vigente sono in capo allo Stato per finalità perequative.

Questa impostazione della Regione Veneto circa le modalità e le forme che dovranno assumere le fonti di finanziamento delle funzioni affidate alle regioni non è isolata all'interno delle Regioni italiane¹. Essa risente ed è stata condizionata da una premessa che ha accompagnato tutto il dibattito sul "residuo fiscale" così declinato e secondo la quale nella normativa previgente i meccanismi di ripartizione delle risorse fiscali tra i territori avrebbero determinato in Italia un conflitto distributivo Nord-Sud (a favore del Sud). Le proposte della regione Veneto (ma anche dalla Lombardia) che sono state avanzate sul finanziamento delle funzioni di cui si chiede l'affidamento, ci sembra risentano dell'obiettivo della "restituzione" delle risorse "sottratte" alle regioni più ricche del Paese. Sintomatica la dichiarazione del presidente della regione Veneto all'indomani del 4 marzo che ebbe a dire "*...lo Stato restituisca i miliardi versati da noi veneti*", gli ha fatto eco la "pasionaria" ministra per le autonomie ed il

¹ La proposta inserita nel disegno di legge della Lombardia, presente nel programma del PDL del 2008, era molto simile a quella espressa nella legge approvata dalla Regione Veneto: percepire 80% dell'IVA, 15% IRPEF Statale e l'intero gettito delle accise, ecc. per il finanziamento delle funzioni.

neo presidente della Lombardia concordi nel definire quello “*un momento epocale*”. Per fare chiarezza su questo aspetto, cavallo di battaglia dei Confederati, è necessario ricostruire le entrate e le spese attribuibili all’intero aggregato della P.A.(i cosiddetti Residui Fiscali) con una modifica -sostanziale ai fini di vedere quanto poco senso ha la pretesa – rappresentata dall’ inclusione degli interessi pagati ai detentori del debito pubblico tra le spese regionalizzate dello Stato alle: la prima modifica consiste nell’inserimento anche degli interessi passivi sul debito² nel volume delle spese che vengono erogati dallo Stato a favore dei cittadini possessori dei titoli sul debito pubblico presenti nelle varie regioni. L’inserimento degli interessi passivi è servito ad una valutazione più corretta dei R.F. (in particolare a ridimensionare i R.F. delle tre regioni più ricche del Paese). Una seconda opportuna dimensione dell’analisi consistite nel considerare i saldi tra spese ed entrate, oltre che per l’intera popolazione esistente nelle regioni considerate, anche per le singole fasce di reddito in cui è ripartita la popolazione di ciascuno dei territori considerati. Il calcolo dei saldi tra entrate e spese per fasce di reddito evidenzia che ciascuna regione è allo stesso tempo, anche se in misura diversa, “donante” e “ricevente”: i ricchi della Lombardia “mantengono” i poveri presenti nelle fasce di reddito più povere esistenti nella propria regione e quelli presenti in altre regioni; esattamente come i ricchi della Lombardia anche i ricchi della Campania “mantengono” i poveri delle due regioni. Interessante osservare che -senza considerare il ruolo degli interessi- la valutazione per fasce di reddito dimostra che la “redistribuzione prevalente tra cittadini operata dallo Stato è interna alle singole regioni (oltre il 65% a livello del Centro Nord). Quando poi si inseriscono gli importi regionali di interessi sul debito pubblico, quello che tende a scomparire è la esistenza di residui fiscali positivi che si tramutano in residui fiscali negativi: cioè in indebitamento netto dello Stato. Si scopre così che la soddisfazione di diritti di cittadinanza (del tutto ineguale e sperequata) è consentita a livello nazionale solo dall’ incremento dell’indebitamento e non certo da trasferimenti da regioni donatrici a regioni beneficiarie e ciò come conseguenza principale della bassa crescita dell’economia specie nelle aree più povere del Paese. Questi risultati, oltre che contribuire a ridimensionare il valore del R.F. positivo che andrebbe dai cittadini con livelli di reddito più elevati a favore dei cittadini più poveri di altre regioni, confermano le critiche che la SVIMEZ ha più volte mosse nei riguardi dell’approccio alla base della tesi della “restituzione”: la perequazione che viene attuata attraverso i R. F. non è di tipo “orizzontale”. Non esiste nessuna Regione “donante” ma è lo Stato che raccoglie le imposte erariali, più elevate nelle Regioni del Centro-Nord per effetto dei divari di reddito e della progressività, caratteristica del sistema fiscale italiano la quale permette di finanziare programmi e politiche di spesa in misura non drammaticamente differenti in tutto il territorio nazionale.

3

² L’esclusione della spesa per interessi dal calcolo dei residui fiscali regionali viene solitamente giustificata con la difficoltà di realizzare stime attendibili della distribuzione territoriale dei titoli del debito pubblico e delle conseguenti spese legate al pagamento dei relativi interessi. Tuttavia, specialmente quando la distribuzione dei titoli del debito è sensibilmente sbilanciata in favore di certe aree, l’omissione può comportare una seria distorsione nella stima del RF, perché i territori più ricchi ricevono i flussi finanziari legati al pagamento degli interessi sul debito che non vengono di fatto computati.

L'ultima riflessione che si può fare, alla luce di simulazioni operate, conferma che se venisse accettata la proposta non motivata di assegnare alle regioni che attueranno il federalismo differenziato risorse non corrispondenti al fabbisogno di spesa necessario per il loro finanziamento (un X% del gettito complessivo delle imposte erariali raccolte nei propri territori, secondo la Proposta del Veneto) si verificherebbero due impatti: il primo sulla dimensione orizzontale della perequazione poiché si modificherebbe la ripartizione delle risorse pubbliche tra le regioni; il secondo impatto avrebbe effetti sulla dimensione verticale della perequazione per via della riduzione dell'entità delle risorse a disposizione dell'Ente Centrale per attuare la politica redistributiva e per finanziare le funzioni rimaste. Si può concludere affermando che l'obiettivo principale della proposta del Veneto sarebbe quello di ridurre il R.F. della propria Regione operando sul lato delle entrate. In tal modo, però, verrebbe modificato il livello dei rapporti finanziari previsti sia nella Costituzione che nella legge delega 42/2009. Sul lato dei principi costituzionali il contrasto sarebbe con l'art. 3, il quale affida allo Stato il compito di rimuovere tutti gli ostacoli ai fini del raggiungimento della uguaglianza sostanziale di tutti i cittadini e con l'art.53 nel quale si afferma che tutti gli individui sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. L'obiettivo di ridurre i R.F. delle regioni più ricche attraverso un utilizzo di maggiori risorse erariali raccolte nel proprio territorio rivela una volontà di utilizzare l'art.116, comma terzo della Costituzione come strumento per attuare la "restituzione" alle regioni di risorse che – arbitrariamente – si considerano sottratte dallo Stato in modo indebito.

4

In sintesi: perché il "regionalismo a geometria variabile" allarma.

In primo luogo, per quel che riguarda la nuova ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni se saranno accolte le proposte delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna di ottenere forme di autonomia rafforzata, in quanto dal primo accordo istituzionale, emerge poca chiarezza sull'ambito in cui si dovranno esplicitare i poteri legislativi tra i diversi livelli di governo. Secondo la SVIMEZ, per alcuni beni e funzioni, quali la tutela della sanità e l'istruzione, è necessario che siano determinati chiaramente quei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Per cui il federalismo asimmetrico non può esplicitarsi anche nella determinazione autonoma della fornitura di livelli essenziali dei servizi, come richiesto dalle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto. Spetta, infatti, allo Stato la scelta di determinare, insieme alle Regioni, i livelli essenziali di bisogni da soddisfare.

In secondo luogo perché un possibile schema di finanziamento delle funzioni, al di fuori di un sistema di redistribuzione interregionale che sia tutelato dal governo centrale, si trasforma in un escamotage per talune Regioni di ritrarsi dai doveri di sostegno al sistema redistributivo nazionale, non rispettando le esigenze solidaristiche. Ciò significa in concreto che le nuove competenze assegnate possono essere finanziate mediante compartecipazioni sul gettito dei tributi erariali, ma

l'ammontare complessivo dei tributi deve essere commisurato ai fabbisogni di spesa della fornitura fino a quel momento eseguita dallo Stato. La richiesta specifica della Regione Veneto di finanziare le funzioni aggiuntive con il 90% del gettito riscosso nel proprio territorio delle imposte erariali (Irpef, Ires e Iva) va, invece, in direzione di una permanenza nel proprio territorio di parte delle entrate erariali che oggi sono utilizzate dallo Stato per finalità perequative.

Da questa seconda considerazione, ne scaturisce una terza. E' profondamente sbagliato l'approccio alla base della tesi della restituzione delle risorse sottratte alle regioni più ricche del Paese, in quanto la perequazione attuata attraverso i Residui Fiscali non è orizzontale, tra Regioni, ma verticale, per cui non esiste nessuna Regione donante, ma è lo Stato che raccoglie le imposte erariali, più elevate nelle Regioni del Centro-Nord per effetto dei divari di reddito e della progressività, finanziando così programmi e politiche di spesa in tutto il territorio nazionale.

Per attivare l'articolo 116 terzo comma è da applicare la vigente e disattesa legge 42 del 2009 in merito alle attribuzioni delle risorse e ai costi standard, essa punta a non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e postula il superamento graduale della spesa storica a favore dell'introduzione del criterio dei costi standard nella determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali, eliminando le inefficienze manifestatesi nelle differenti Regioni italiane.