

LA RIFORMA DEL TITOLO V IN TEMA DI AUTONOMIA DI BILANCIO *

di GIORGIO MACCIOTTA

Si sente spesso ripetere che la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione contiene solo una risistemazione, peraltro opportuna, della ripartizione delle competenze tra lo Stato e il sistema delle autonomie mentre niente sarebbe cambiato, nella sostanza, in quello che è il cuore della riforma, il regime di autonomia di bilancio, disciplinato nell'articolo 119 della Costituzione.

In realtà non è così.

C'è, nel 119, lo ha ricordato Valerio Onida, la sostituzione, come norma guida per la formulazione dei bilanci regionali e locali, dei «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» con il ben più vincolante riferimento al «disposto della legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Una modifica che «costituzionalizza» la prassi, del tutto scorretta, con la quale la possibilità di introdurre nel bilancio statale «le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno» è stata estensivamente interpretata come facoltà di modificare ogni anno, unilateralmente, le entrate (aliquote e basi imponibili) e le spese delle Regioni e degli Enti locali.

C'è poi una seconda modifica che prevede, per la commisurazione delle spese, l'utilizzazione di «indicatori di riferimento di costi e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza». Si tratta di un inserimento forse ridondante ma, in ogni caso, utile a marcare l'esigenza di superare la cosiddetta «spesa storica». Naturalmente per rispettare, nella sostanza, il dettato costituzionale, occorrerebbe che, scontata l'esigenza di eliminare, in particolare nelle Regioni meridionali, sprechi

* Intervento al Seminario su «*La riforma della riforma del Titolo V*». Palazzo Ferrajoli, sede di Rappresentanza della Regione Friuli-Venezia Giulia a Roma, 21 giugno 2016.

determinati da inefficienza e spese clientelari (standardizzazione dei costi), la definizione del «fabbisogno standard» non si limitasse alla «fotografia» dell'esistente ma divenisse un obiettivo da perseguire per modernizzare, e unificare, il Paese (ad esempio l'impegno a estendere la scuola per l'infanzia). L'equilibrio dei bilanci si realizza, però, con il saldo algebrico tra l'ammontare della spesa e quello dell'entrata. Il livello del prelievo dovrebbe essere anch'esso commisurato, dunque, a criteri oggettivi non finalizzati all'esigenza di realizzare l'equilibrio con la spesa di un singolo ente ma guidati dallo stringente criterio di cui all'articolo 53 che impone di informare il complesso del «sistema tributario ... a criteri di progressività». L'assenza di simili criteri fa sì che, se, con un esercizio un po' rozzo, si rapporta il prelievo fiscale e contributivo su un territorio con il Pil dello stesso territorio, si scopre che la percentuale del prelievo rispetto al Pil era, nel 2014, superiore nel Mezzogiorno a quella nel Trentino, malgrado, nello stesso anno, il Pil pro capite fosse nel Mezzogiorno di 17,574 € e nel Trentino di 36.862 €!

La prima modificazione dell'articolo 119 va letta, d'altra parte, insieme ad altre modifiche nel Titolo V che con essa fanno sistema (e che consolidano, fornendo una copertura costituzionale, una prassi di gestione distorta del rapporto centro-periferia). Intendo riferirmi, in particolare, alla «centralizzazione» che, a seguito della soppressione del comma 3 dell'articolo 117 (le materie di competenza concorrente), inserisce il «coordinamento della finanza pubblica» nella lettera e) del comma 2 (che elenca le materie su cui lo «Stato ha legislazione esclusiva»).

Il combinato disposto delle due modifiche agli articoli 117, con la nuova collocazione del «coordinamento della finanza pubblica», e 119, con la subordinazione delle manovre locali di bilancio al puntuale disposto della manovra annuale di bilancio dello Stato, ha numerose conseguenze, tutte negative.

In primo luogo stabilire che il «coordinamento della finanza pubblica» non è questione da gestire, in clima di «leale cooperazione, tra i diversi livelli di governo priva di contenuto l'articolo 5 della legge 42/2009, una norma cardine della disciplina attuativa dell'articolo 119 della Costituzione, che

assegna alla Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica (costituita da rappresentanti dello Stato e delle amministrazioni regionali e locali) la «definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento».

Da una simile previsione sarebbe dovuta discendere una modalità di costruzione, in contraddittorio, non solo dei parametri macroeconomici delle politiche di bilancio (livello delle entrate e delle spese) ma anche di quelli settoriali e degli strumenti per realizzarli. Sulla base della legge di contabilità, infatti, dopo le modifiche introdotte con la legge 39/2011, per adeguare il nostro ordinamento al nuovo quadro di governo europeo della finanza pubblica, la prima sezione del Def «reca lo schema del Programma di stabilità, ... con specifico riferimento agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico» e, conseguentemente, «le previsioni per i principali aggregati del conto economico delle amministrazioni pubbliche». Non meno rilevante è, però, la terza Sezione che contiene «lo schema del Programma nazionale di riforma ... (e) indica: a) lo stato di avanzamento delle riforme avviate ...; b) gli squilibri macroeconomici ... e i fattori ... che incidono sulla competitività; c) le priorità del Paese e le ... riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nella prima sezione ...; d) i prevedibili effetti delle riforme ... in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività ... e di aumento dell'occupazione». Nella sostanza delinea la strumentazione da utilizzare, ai diversi livelli di governo, per realizzare il quadro macroeconomico previsto nella prima sezione.

Per la verità l'applicazione dell'articolo 5 della legge 42/2009 è stata, sin dall'inizio, assai discutibile: il contributo della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica è stato ridotto all'espressione di un mero parere al Parlamento, su un testo trasmesso dal Governo. Per comprendere il rilievo che a tale parere viene assegnato c'è appena da ricordare che il testo del Def, e dei suoi molteplici allegati, viene trasmesso alla Conferenza il 10 di aprile con il vincolo ad esprimere il parere di competenza «in tempo utile per le deliberazioni

parlamentari». Se si considera che il Governo è tenuto a trasmettere alla Commissione europea i documenti entro il 30 aprile, si ha la percezione dei tempi assegnati alla Conferenza (e al Parlamento) per il rispettivo esame. C'è anche da ricordare che alla Conferenza non è trasmessa per il parere l'eventuale (ma ricorrente) «Nota di aggiornamento del Def, da presentare alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari», che, nella normalità dei casi, modifica ampiamente il precedente quadro macroeconomico.

Né si può sostenere che la copertura costituzionale di tale limitazione del ruolo della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica sia controbilanciata dal ruolo assegnato alle autonomie regionali e locali in una delle due Camere. Lo spazio di intervento del Senato in materia di bilancio è, in realtà, assai limitato sia in termini di tempi dell'esame sia in termini di incisività delle proposte di modifica. Il comma 5 dell'articolo 70 riduce, infatti, a 15 i giorni concessi al Senato per l'espressione di eventuali «proposte di modificazione» al testo trasmesso dalla Camera e, soprattutto, esclude, per tali disegni di legge, la procedura, prevista nel precedente comma 4, a norma della quale, qualora il Senato abbia avanzato proposte di modificazione con la «maggioranza assoluta dei suoi componenti», la Camera, possa non conformarsi a tali richieste «solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti». Eppure una simile ipotesi sarebbe stata la naturale estensione della disciplina che al comma 4 sottopone a tale regola le «leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma», ovvero le leggi che incidono sulle materie espressamente riservate alla competenza delle Regioni «nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato», essendo evidente che la misura dei finanziamenti, decisa con la manovra di bilancio dello Stato, incide sulla capacità delle Regioni e degli enti locali di operare nelle materie assegnate alla loro competenza.

Come è evidente la critica al nuovo assetto dei poteri di bilancio dei livelli di governo infrastatali non parte dall'i-

potesi che in tale materia sia possibile una ripartizione rigida e imm modificabile delle risorse né da quella che per ogni modificazione si dia luogo a un braccio di ferro senza fine o a un implicito potere di veto dei livelli di governo regionale e locale. Tutto al contrario in via generale, e in particolare in una fase nella quale è indispensabile operare per un controllo e una rigorosa finalizzazione delle risorse disponibili, è auspicabile il massimo coordinamento. Ma tale coordinamento è utile solo se non determina una totale deresponsabilizzazione sugli obiettivi di medio-lungo periodo di organi di governo regionale e locale che, anche in regime di accentuata ricentralizzazione, avranno ruoli rilevanti nell'amministrazione di importanti flussi di spesa.

Proviamo a esaminare cosa è successo finora, partendo dal versante dell'entrata.

In materia di entrate l'assetto definito nella seconda metà degli anni '90 dello scorso secolo era fondato su una base forte di finanziamento per le politiche ordinarie, costituita dalle compartecipazioni (Iva), dalle aliquote base di alcune addizionali (Irpef) e dai tributi «propri derivati» regionali (Irap) e locali (Ici). Le specifiche politiche di prelievo e di spesa di ciascun Ente potevano poi essere realizzate con una manovra, in aumento o in riduzione, delle aliquote delle addizionali e dei tributi «propri derivati». Anche a prescindere dalle oscillazioni che ha subito, in particolare, l'imposizione immobiliare non si può non rilevare come negli ultimi anni la linea di politica fiscale del Governo sia stata caratterizzata da una accentuata riduzione delle entrate fiscali autonome dei livelli di governo regionali e locali realizzata in modo esplicito (riduzione della base imponibile dell'Irap, con l'eliminazione del costo del lavoro, esenzione della prima casa dall'Imu e, ultimamente, anche dalla Tasi, sottoposizione ad un'aliquota Imu ridotta degli immobili affittati in regime di cedolare secca a canone concordato) o in modo implicito (il favore per il regime di cedolare secca sugli affitti, con la riduzione dell'aliquota Irpef erariale dal 19 al 10%, ha anche comportato l'eliminazione di tali redditi dal calcolo Irpef e, conseguentemente, ha ridotto l'ammontare della base imponibile delle addizionali regio-

nali e locali). Contemporaneamente l'attribuzione di tutta l'Imu diversa da quella sulla prima casa al livello comunale ha comportato squilibri all'interno dei Comuni (basta pensare al privilegio di Comuni sede di insediamenti turistici, seconde case, spesso con scarsissimo numero di residenti), o è suscettibile di creare distorsioni in materia di insediamenti produttivi e di utilizzazione del territorio, stimolando ciascun ente a costituire una propria area industriale.

Invece di procedere nella direzione di un più compiuto collegamento tra poteri di spesa e obbligo di individuare le fonti di finanziamento di tali spese si è tornati alla dissociazione che, a partire dagli anni '70 dello scorso secolo, ha condotto alla crescita di un indebitamento crescente, spesso occulto (basta pensare alla vicenda del cosiddetto «debito commerciale»), che è tra le cause non ultime della crisi degli anni '90, cui, faticosamente, a partire dal primo Governo Amato, si era tentato di porre rimedio.

Con l'attuale riforma si torna sulla vecchia strada della dissociazione tra spesa e prelievo e, anche per le modalità del confronto, si spingono gli amministratori regionali e locali non verso la prospettazione di eventuali manovre alternative ma verso la mera richiesta di maggiori risorse per i loro programmi. Per dare senso alla responsabilizzazione dei governi locali e coinvolgerli sul terreno dello sviluppo complessivo del paese non sarebbe stato necessario introdurre la decisione di bilancio tra quelle per le quali è prevista la legge bicamerale. Sarebbe bastato far emergere, attraverso un processo partecipato e trasparente, le diverse opzioni in campo assegnando infine alla Camera dei deputati il ruolo di sciogliere gli eventuali dissensi.

Le riforme introdotte, peraltro, non impediscono che l'autonomia di bilancio sia gestita, in un quadro istituzionale che stimoli la cooperazione e la responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali nell'individuazione di un quadro di riferimento complessivo. Se l'obiettivo della riforma costituzionale è quello di una maggiore efficienza delle pubbliche amministrazioni, cooperazione non dovrebbe significare dispersione delle risorse ma, tutto al contrario, coordinamen-

to e comune impegno in funzione di obiettivi condivisi. Un simile impegno è essenziale se si considera il fatto che, sia pur in un forte quadro di ridimensionamento dei poteri, le risorse ordinarie intermedie dalle amministrazioni regionali e locali restano assai rilevanti in settori cruciali dello sviluppo economico. Lo stesso dicasi per quelle delle amministrazioni centrali il cui impatto sul territorio sarà tanto più efficace quanto più coordinato tra i diversi livelli istituzionali. Non basta, dunque, un coordinamento limitato alle sole risorse straordinarie (europee e nazionali). Occorrerebbe utilizzare sino in fondo le sinergie attivabili con strumenti messi a punto in precedenti esperienze di governo (anche di diverso segno politico): la leale cooperazione nella costruzione della politica economica e finanziaria nazionale prevista dall'articolo 5 della legge 42/2009, la sua traduzione in obiettivi regionali attraverso le intese Stato-Regione, di cui all'articolo 2, comma 203 e segg. della legge 662/1996 (in particolare per le politiche delle infrastrutture e dei servizi), e, per quanto riguarda la riqualificazione e il rilancio della base produttiva, la strumentazione prevista dal combinato disposto degli articoli 23 e 27 del decreto legge 83/2012 (che istituiscono il «fondo per lo sviluppo sostenibile» e regolano in modo innovativo gli interventi in «aree di crisi industriale complessa»).

Infine la riforma stabilisce che il nuovo, ridotto, assetto dei poteri si applicherà alle autonomie speciali solo a seguito di modificazione dei rispettivi statuti che, però, richiederà l'intesa! Le conseguenze di una simile divaricazione sono significative se si considera che già nell'attuale assetto squilibrato, che la riforma, sostanzialmente, blinda, nel territorio con il più elevato Pil pro capite (il Trentino-Alto Adige) la spesa pro capite delle pubbliche amministrazioni non solo è anormalmente più elevata di quella media nazionale (ed anche di quella del Nord nel suo complesso) ma supera anche il complesso delle risorse derivanti in quel territorio dal prelievo fiscale e contributivo, grazie ad un anomalo «contributo di solidarietà» proveniente dal resto del Paese. Una ulteriore spinta al ... disfavore con il quale si guarda al sistema delle autonomie e ad un suo equilibrato sviluppo.