

AUTONOMIA DIFFERENZIATA: ORLANDO, “LA FUGA DEI SAGGI, OLTRE IL GOSSIP E LA PROPAGANDA”

10 Luglio 2023



Riceviamo e pubblichiamo da Angelo Orlando, ex parlamentare e consigliere regionale abruzzese.

CHIETI – Il 5 luglio scorso, le grandi testate nazionali, televisioni e siti locali hanno riportato con grande evidenza la lettera di dimissioni di quattro illustri “Big”- così li definisce in prima pagina il Corriere della Sera – dal Comitato per la definizione dei LEP – i livelli essenziali di prestazioni- voluto dall’Ministro degli Affari Regionali, il senatore Roberto Calderoli.

Naturalmente, questa presa di posizione di illustri personaggi del diritto e della politica, ex presidenti di corte costituzionale, le consiglio di Stato, ex ministri e sottosegretari, ex parlamentari di lungo corso è stata descritta come un duro colpo, quasi decisivo per l’autorevolezza dei personaggi, al progetto di autonomia differenziata.

Ai commenti delle “grandi firme” giornalistiche si sono immediatamente associati i capigruppo dei partiti di opposizione nella Commissione Affari Costituzionali del Senato, la Commissione che sta analizzando il DDL, assunto come testo base, pur in presenza di altri due progetti di legge sull’argomento.

Per la grande stampa italiana, quindi, il problema dell’autonomia differenziata sembra degno di attenzione soltanto in presenza di un coup de theatre.

Ma non è la prima volta.

Già nel maggio 2023, dopo la presentazione in Senato del DDL del Ministro Calderoli sull'autonomia differenziata, disegno di legge entusiasticamente approvato anche dal Presidente del Consiglio, un "timido" dossier del Servizio Bilancio di Palazzo Madama, oltretutto esibito come "bozza provvisoria" aveva occupato, per giorni, le pagine dei grandi giornali italiani.

Lettori, ascoltatori e telespettatori si erano a lungo deliziati con le sottili schermaglie della polemica scatenatasi tra maggioranza e opposizione.

C'era stato, addirittura, chi aveva paventato la presenza di una "manina" sabotatrice del grande disegno riformatore, tra le sdegnate proteste, soprattutto venete, dei sostenitori del regionalismo differenziato e la malcelata soddisfazione dei convinti "meridionalisti".

Insomma, il tam tam mediatico aveva fatto sì che un'analisi, peraltro squisitamente tecnica e tutt'altro che affossatrice, fosse letta da qualcuno come stroncatura, dal Ministro, olimpicamente distaccato, come semplice espressione di "criticità ipotetiche".

Alla fine, però, esauriti i fuochi fatui, come se nulla fosse successo, la discussione sul disegno di legge è stata tranquillamente avviata nella Commissione di merito, la Commissione Affari Costituzionali, in sede referente, nelle altre commissioni in sede consultiva.

Così, ispirati e compresi nel ruolo di tracciatori del destino dell'italica etnia, i senatori componenti della I Commissione hanno potuto ascoltare decine di esperti e leggere centinaia di pagine di dotta documentazione.

Tuttavia, neppure la lettura critica faticosamente praticata ha potuto diradare le nubi sull'argomento.

Alla fine, i rappresentanti di tutti i partiti hanno richiesto all'Ufficio Parlamentare di Bilancio, che meritoriamente aveva già fornito spiegazioni, ulteriori lumi e approfondimenti.

Il Servizio, con estrema puntualità, competenza e diligenza, il 20 giugno 2023, ha depositato la sua risposta ai quesiti proposti, una risposta estremamente articolata, anche con documentazioni esplicative.

Come si definisce questo scritto? Come una stroncatura assoluta, questa volta senza appello!

Le prove? Ecco alcuni passi del documento: "La quantificazione delle risorse statali... è un esercizio complesso non immediatamente realizzabile sulla base dei dati regionalizzati disponibili..."

Il lavoro (di quantificazione) è un lavoro complesso e impegnativo la cui rilevanza ai fini della buona riuscita del processo sembra meritare un'attenzione particolare, anche qualora dovesse richiedere più tempo dei sei mesi previsti dal disegno di legge.

La prima difficoltà risiede nel fatto che la denominazione delle materie rilevanti per l'autonomia differenziata non consente di individuare con precisione quali funzioni attualmente svolte dallo Stato possono essere oggetto di potenziali richieste di gestione autonoma da parte delle regioni.

In primo luogo andrebbero escluse dal perimetro complessivo delle spese quelle a carattere straordinario o comunque temporanee... onde evitare che elementi di sfasamento temporale o di natura contabile influiscano sulla definizione del perimetro della spesa regionalizzabile potrebbe essere opportuno non fare riferimento a un singolo anno, bensì a una media di periodi

l'articolo, menzionando genericamente la spesa storica permanente, si presta ad essere interpretato con riferimento esclusivo alla spesa corrente e non anche a quella in conto capitale che pure andrebbe valutata.

Si deve osservare che fissare i LEP relativi alle funzioni rilevanti per l'autonomia differenziata e i relativi fabbisogni standard non significa uniformare la spesa pro-capite, per le seguenti principali ragioni: una parte rilevante della spesa pubblica consiste in trattamenti previdenziali a cui si ha accesso sulla base della contribuzione; nel caso dei servizi su cui potranno essere fissati dei Lep la platea dei beneficiari può essere diversa e più ristretta dell'intera popolazione...

I Lep nei settori già di competenza degli enti territoriali non verranno determinati in questa fase...

Va osservato che, per le funzioni gestite dallo Stato su cui saranno fissati i Lep, l'allocazione delle risorse dovrebbe già seguire, in linea di principio, criteri uniformi sul territorio, ma questo necessariamente non richiede necessariamente che sia eguagliata la spesa pro capite per abitante... A parità di studenti serviti la spesa pro capite per abitante potrà variare con la

struttura demografica.

Tuttavia, in assenza di una determinazione formale dei Lep, l'uniformità potrebbe non essere estesa a tutti gli aspetti della prestazione o comunque la qualità del servizio potrebbe restare difforme sul territorio. Si pensi ad esempio al tempo pieno nelle scuole primarie la cui offerta non è attualmente considerata come un servizio da assicurare uniformemente su tutto il territorio, ma piuttosto come un costo da coprire laddove storicamente presente...

I livelli dei servizi effettivamente prestati sono caratterizzati da una forte eterogeneità che riflette non solo la differenziazione dei bisogni sul territorio, ma anche profonde disparità nelle dotazioni finanziarie... la determinazione dei Lep farebbe pertanto probabilmente emergere significative discrepanze fra i fabbisogni standard della spesa storica che andrebbero colmate da interventi perequativi ed eventualmente da maggiori finanziamenti".

Se si analizza poi la capienza del gettito tenendo conto della riorganizzazione dei principali tributi erariali, Irpef, Iva, IRES, "già da questa semplice ricognizione emerge che vi sono RSO per le quali la capienza del gettito è limitata e tale da rappresentare un ostacolo per eventuali richieste di autonomia".

A proposito poi della dinamica dei fabbisogni e delle compartecipazioni "...Le aliquote di compartecipazione sarebbero determinate dalle singole intese tra Stato e Regione in base alla quantificazione delle risorse (non solo finanziarie, ma anche umane e strumentali) prodotta dalla Commissione paritetica Stato-Regione, a sua volta costituita dall'intesa. Pertanto in base al DDL sembrerebbe che la valutazione delle risorse venga effettuata successivamente alla definizione dell'intesa. Non è chiaro invece che ruolo avrebbero la valutazione preliminare del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dei Ministri competenti per materia sull'atto di iniziativa della Regione, rivolta, secondo il DDL, anche all'individuazione delle risorse finanziarie da assegnare (in assenza della quale peraltro il negoziato dopo 30 giorni potrebbe comunque procedere) e le relazioni tecniche sullo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e Regione e su quello definitivo".

Le risorse da trasferire, comunque, nel caso delle materie o ambiti di materie riferibili ai LEP (per l'individuazione dei quali è prevista una riserva di legge) "sarebbero fissate a livello del fabbisogno standard, mentre gli altri casi sarebbero poste pari alla spesa storica... Va considerato che il fabbisogno standard, anche in assenza di provvedimenti normativi che influiscano sui LEP, non rappresenta un ammontare immutabile nel tempo... Anche le risorse necessarie a garantire le funzioni non collegate ai LEP potrebbero variare nel tempo, ad esempio per mutamenti nella domanda di servizi".

E ancora: "se la materia istruzione fosse completamente attribuita a tutte le regioni scegliendo per il relativo finanziamento un'aliquota di compartecipazione all'Iva invariabile nel tempo, queste avrebbero ottenuto complessivamente un gettito maggiore di quanto necessario a finanziare la spesa per la materia considerata (utilizzata senza vincolo di destinazione), sottraendolo alle altre materie ancora nella competenza statale. Invece nella programmazione finanziaria nazionale, l'incremento di gettito che eccede quello della spesa per l'istruzione sarebbe potuto essere destinato a finanziare altre materie il cui fabbisogno risulta maggiormente in crescita, oppure nuovi programmi di spesa, o ancora a ridurre il disavanzo. Al contempo alcune regioni, in alcuni anni, non avrebbero disposto di risorse sufficienti a coprire il fabbisogno. Nel caso invece di attribuzione della materia solo ad alcune regioni, l'incremento del gettito superiore a quello del fabbisogno avrebbe implicato una riduzione delle risorse disponibili, complessivamente, per finanziare le altre materie e anche la stessa materia istituto istruzione nelle regioni RAD - non ad autonomia differenziata-. Sarebbe stato dunque necessario un adeguamento delle aliquote in base alle necessità delle singole regioni, per garantire, da un lato, il finanziamento del fabbisogno per l'istruzione in tutte le regioni in tutti gli anni e, dall'altro lato, l'assenza di impatto sulle risorse destinate ad altre materie, date le scelte allocative".

Lasciando da parte le problematiche relative ai differenziali di finanziamento della sanità nel documento e affrontando quelle relative al coordinamento tra livelli di governo nella programmazione di bilancio:

"L'introduzione di forme di autonomia differenziata influirebbe sulla programmazione di bilancio sotto diversi aspetti. Innanzitutto si potrebbe generare un deciso aumento della complessità delle relazioni tra livelli di governo che inciderebbe sul loro coordinamento in materia tanto più rilevante quanto maggiore sarà l'ammontare delle risorse coinvolte nel processo".