

## Equilibri instabili nel rapporto centro-periferia

La nuova autonomia di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto

A cura di Davide Gianluca Bianchi

Luogo e data	Torino, 6 settembre 2018
Promotori	Società Italiana di Scienza Politica (SISP) – XXXII Convegno Università degli Studi di Torino
Relatori	<i>Brunetta Baldi</i> , Professore associato di Scienza politica, Università di Bologna <i>Davide Gianluca Bianchi</i> , Borsista post-doct, PoliS-Lombardia <i>Patrizia Messina</i> , Professore associato di Scienza politica, Università di Padova <i>Luciano Vandelli</i> , Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Bologna <i>Lorenza Violini</i> , Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Milano <i>Alberto Zanardi</i> , Ufficio parlamentare di bilancio e Professore ordinario di Scienze delle finanze, Università di Bologna

### Sintesi

Nel suo intervento introduttivo *Brunetta Baldi* ha cercato di identificare le specificità dell'*autonomismo* rispetto al *federalismo*. A suo avviso, nell'*autonomismo* sarebbe presente una componente competitiva fra gli attori politici, non rilevabile nel *federalismo*, in grado di produrre un certo grado di indeterminatezza nella distribuzione del potere e, nondimeno, un possibile quantum di instabilità politica, non essendo dati una volta per tutte gli equilibri inter-istituzionali. È auspicabile una soluzione di questo genere per il nostro Paese? Rinviando la risposta al quesito nel momento in cui vi saranno più evidenze empiriche per poterla formulare, al momento è possibile individuare due possibili rischi: una tensione centrifuga, data da continue rivendicazioni, e l'insostenibilità finanziaria, in particolare se l'esempio di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto dovesse essere seguito da molte delle regioni a statuto ordinario. Da parte della Regione Veneto in particolare è un atto un vero e proprio tentativo di *nation-building*, che potrebbe sfociare nella richiesta della "specialità" con la relativa autonomia fiscale. A questo riguardo è paradossale che si cerchi di agire lo strumento dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, anziché sollecitare sul piano politico un'attuazione più coerente e complessiva del "federalismo fiscale".

I profili di finanza pubblica sono stati trattati da *Alberto Zanardi*, allo scopo di stimare la possibile attribuzione di risorse finanziarie collegate al regionalismo differenziato. Il testo della Costituzione precisa infatti che le forme e le condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti con quanto disposto dall'art. 119 (poi specificati dalla l. 42/2009 e dal d. lgs. 68/2011), senza alterare tuttavia la perequazione inter-regionale. Nel testo delle intese tra il Governo e le tre regioni richiedenti sono indicati alcuni principi generali: le risorse saranno determinate da un'apposita Commissione paritetica sulla base di compartecipazioni o riserve di aliquota, definite a partire dalla spesa storica dello Stato nella regione. Entro cinque anni dovranno essere definiti i fabbisogni standard come "termine di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale, in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi" (passaggio di difficile interpretazione).

Restano aperte quindi tre problematiche fondamentali:

- 1) Come quantificare le risorse necessarie per consentire alle regioni di disimpegnare le nuove materie decentrate?
- 2) Come realizzare il trasferimento di risorse?
- 3) Come garantire, pur in un quadro di federalismo differenziato, la solidarietà interregionale?

A questo riguardo vi sono alcune criticità di non poco conto: *in primis* si deve sottolineare che finora poco (o nulla) è stato fatto in ordine alla stima dei fabbisogni standard delle materie statali. Riguardo alla scelta dello strumento tecnico mediante cui attribuire le risorse aggiuntive è probabile che la compartecipazione Iva sia la scelta ottimale, con il rischio però d'incapienza delle regioni povere. In ogni caso la fissazione delle aliquote di compartecipazione (o altra fonte) dovrebbe generare risorse finanziarie coerenti con la spesa storica statale da decentrare (e in prospettiva con i fabbisogni standard): tuttavia, nella misura in cui questo determina invarianza della perequazione inter-regionale (e invarianza dei residui fiscali), disattende palesemente gli obiettivi politici dichiarati da Lombardia e Veneto. È legittimo allora chiedersi se i meccanismi di finanziamento delle funzioni ulteriori del regionalismo differenziato si riveleranno un'opportunità per rilanciarlo o, in realtà, un ostacolo alla sua realizzazione.

Dal testo delle intese di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto si evince che le competenze aggiuntive sono quasi esclusivamente di natura organizzativa-regolamentare, con ricadute in termini di risorse aggiuntive necessariamente modeste. Immaginando di estendere la richiesta a materie finanziariamente pesanti sul modello delle regioni a statuto speciale del Nord si potrebbero formulare alcune ipotesi senza dubbio suggestive. Per esempio maggiori competenze nell'organizzazione del sistema educativo regionale e

soprattutto la regionalizzazione del personale docente per la Lombardia varrebbe circa 11 miliardi. Un altro capitolo “pesante” potrebbe essere costituito dalla maggiore autonomia nella gestione dei trasferimenti attualmente previsti per i comuni e gli altri enti locali all’interno del territorio regionale («coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» di cui all’art. 117, secondo comma, implicato nel regionalismo differenziato).

Dal punto di vista costituzionale, il regionalismo differenziato – a giudizio di *Lorenza Violini* – introduce un elemento di flessibilità nell’impianto della Costituzione rigida, utile inoltre a consentire il compiersi di iniziative politiche bottom-up. La dottrina si è spesso soffermata sulle carenze dell’art. 116, terzo comma, sia in ordine al procedimento che ai contenuti. Si deve segnalare però che si possono produrre risultati significativi anche con il trasferimento di funzioni amministrative, non soltanto legislative: in questa ottica si muoveva il sottosegretario Giancarlo Bressa che ha gestito per conto del Governo le intese con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Quest’ultimo in particolare ha lavorato pregevolmente in sede di ricognizione delle funzioni nell’ottica della presentazione di una proposta di legge ex art. 121 della Costituzione, nell’intendimento non meno apprezzabile di utilizzare il regionalismo differenziato come occasione per migliorare l’efficienza degli apparati regionali nel loro complesso.

Il basso livello di fiducia deve essere un monito per ciascun operatore del settore pubblico: secondo Ipsos (2018) quello del governo regionale veleggia intorno al 38%, sopra lo stato ma al di sotto dei comuni. Secondo *Luciano Vandelli* viviamo infatti in un’epoca di rivitalizzazione dei territori e di territorializzazione del diritto stesso, per cui il regionalismo differenziato deve essere situato in questa prospettiva. Di conseguenza è necessario lavorare in due direzioni: valorizzare le peculiarità locali, ma anche rafforzare i gangli unitari del sistema. In altre parole, non si devono combattere le diversità ordinarie, ma quelle sostanziali in grado di incidere sulla qualità della vita dei cittadini e sulla competitività delle imprese. Al di là di ogni altra considerazione, resta comunque fermo il principio che – ex art. 119 della Costituzione – le risorse devono seguire le funzioni, evitando sbilanciamenti e incoerenze che non sono mancati in altri passaggi riformistici. In definitiva non sarebbe certo arbitrario interpretare il rilancio del regionalismo differenziato come una reazione (salutare) all’ennesimo fallimento delle riforme istituzionali, da ultimo identificabile con l’esito del referendum del 4 dicembre 2016.

Nel ruolo di discussant *Davide Gianluca Bianchi* ha passato rapidamente in rassegna le posizioni (e le incoerenze) che negli anni si sono succedute da parte delle forze politiche nei confronti del regionalismo differenziato, identificato sempre come uno strumento al servizio di battaglie politiche

considerate di maggior valore. Viceversa, le regioni hanno investito i loro sforzi per smarcarsi dalla *politique policienne*, cercando di interpretare questo strumento nei suoi contenuti “positivi”, vale a dire per le potenzialità che le sono proprie. La ragione per cui l’art. 116, terzo comma, della Costituzione trova oggi una fortuna per certi aspetti sorprendente deve essere ricondotta alle recenti difficoltà che le regioni hanno avuto nella loro percezione presso l’opinione pubblica: in questa prospettiva, il fatto di calibrare l’offerta di policy sulla realtà locale e sui bisogni specifici dei cittadini rappresenta quindi un tentativo concreto e pragmatico per recuperare terreno sulla china pericolosa della disaffezione politica.

Per approfondire [www.sisp.it/convegno](http://www.sisp.it/convegno)