

Più autonomia? Questioni aperte sul regionalismo differenziato

A cura di Claudia Bianca Ceffa, borsista Polis-Lombardia

Luogo e data	Milano, 12 aprile 2019
Promotori	Centro di ricerche in Analisi economica e sviluppo economico internazionale (CRANEC), Università cattolica del Sacro Cuore
Relatori	<i>Massimo Bordignon</i> , Professore ordinario di Scienza delle finanze, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano <i>Barbara Boschetti</i> , Professore associato di Diritto amministrativo, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano <i>Andrea Giovanardi</i> , Professore associato di Diritto tributario, Università degli Studi di Trento <i>Patrizia Lattarulo</i> , Dirigente responsabile dell'area di ricerca Economia pubblica e territorio, Irpet Toscana <i>Gianfranco Viesti</i> , Professore ordinario di Economia applicata, Università degli Studi di Bari <i>Alberto Zanardi</i> , Professore ordinario di Scienza delle finanze, Università degli studi di Bologna <i>Stefano Bruno Galli</i> , Assessore Autonomia e Cultura, Regione Lombardia

Sintesi

Floriana Cerniglia ha introdotto i lavori ricordando la natura insita nell'art. 116.3 Cost. di possibilità offerta a tutte le Regioni a statuto ordinario di ottenere ambiti di autonomia legislativa ed amministrativa. Laddove il regionalismo differenziato troverà compimento, la prospettiva futura dell'ordinamento sarà di avere oltre alle Regioni a statuto ordinario e a quelle a statuto speciale, anche le Regioni a statuto potenziato. Sono molte le questioni aperte sul tema: in primis, quella della procedura attinente al ruolo del Parlamento, ed in secondo luogo quella delle materie e delle necessarie risorse. Alla luce dell'evoluzione delle trattative e delle prime bozze di intesa pubblicate sul sito del Dipartimento per gli affari regionali, il decentramento delle materie non pare attualmente mirare solo alla valorizzazione delle legittime differenze territoriali ma, piuttosto, all'autonomia politica delle Regioni.

Massimo Bordignon ha sottolineato che il federalismo differenziato è sicuramente un elemento positivo, soprattutto in un Paese che vive differenze molto forti e di varia natura. Una criticità riscontrabile nell'attuale accesso al regionalismo differenziato riguarda la mancata fissazione di precondizioni, come ad esempio il rispetto del bilancio o la capacità amministrativa. Se le tre Regioni capofila riusciranno a guadagnare risorse e competenze ci si potrà, verosimilmente, aspettare che anche le altre seguano questa tendenza, con il rischio che si costruisca senza precisi binari un nuovo Titolo V della Costituzione.

Un altro elemento critico concerne l'assenza di meccanismi di verifica, soprattutto per valutare l'effettivo livello di efficienza. Il tema delle risorse è trattato in modo superficiale perché non contempla la previsione di partecipazione delle Regioni alle manovre di finanza pubbliche che potrebbero rendersi necessarie in periodi di forte crisi economica. Un aspetto che deve inoltre essere considerato riguarda alcune delle richieste di autonomia che si concentrano sulle infrastrutture. La cessione delle infrastrutture alle regioni dovrebbe essere accompagnata anche dalla cessione di una parte del debito pubblico dal momento che questa in gran parte sono state finanziate a suo tempo ricorrendo all'indebitamento.

Barbara Boschetti ha riflettuto sul ruolo dei "players" della negoziazione e sulle regole che seguono. Il richiamo all'art. 8, comma 3, Cost. aveva inizialmente lo scopo di congelare il ruolo del Parlamento ma, se si osserva la storia dell'attuazione degli articoli 7 e 8 Cost., si può notare che ci sono stati in passato episodi di parlamentarizzazione, in cui ovvero il Parlamento, in via informale, si è ricavato un ruolo attraverso risoluzioni, mozioni, analisi di bozze preliminari. Se si pensa, ad esempio, alla confessione buddista si può vedere come nella relativa intesa il Parlamento abbia fatto sapere informalmente al Governo che l'intesa conteneva elementi che non sarebbero stati approvati, costringendolo così a riaprire il negoziato.

Attualmente si profilano due scenari: il primo è quello che deriva dalle bozze pubblicate e che si potrebbe denominare "Autonomia dinamica condizionata a tempo" dove "dinamica" nel senso che si svolge attraverso concertazioni periodiche e "condizionata" da due fattori (carenza di norme sui fabbisogni standard, incertezza del seguito dell'accordo). Il secondo scenario riguarda invece un'Autonomia dinamica secondo un modello speciale "pronto all'uso", secondo lo stesso modello in vigore per le Regioni a statuto speciale con il criterio della spesa storica prontamente disponibile.

Andrea Giovanardi concentra l'intervento sul tema delle risorse. Secondo l'art. 119 Cost. gli strumenti del finanziamento delle funzioni sono tributi ed

entrate propri, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio e trasferimenti perequativi. Per il finanziamento del regionalismo differenziato non rimane che la soluzione delle compartecipazioni dal momento che le Regioni in questione non hanno bisogno di trasferimenti perequativi e va esclusa l'ipotesi di finanziare con tributi propri funzioni prima finanziate dallo Stato. L'effetto di prevedere una compartecipazione è quello di responsabilizzare la Regione: se il gettito regionale cresce infatti la Regione trattiene una quota maggiore di risorse, viceversa se il gettito scende la Regione deve provvedere da sé. Con riguardo alla possibilità che dopo tre anni le regioni ricevano la spesa media pro capite in assenza di definizione dei fabbisogni standard, Giovanardi fa presente che questo rappresenta un incentivo per lo Stato a fissarli, una richiesta che da più parti è stata avanzata proprio a seguito della richiesta di alcune regioni di avere maggiore autonomia.

Alberto Zanardi ha ricordato come le richieste di federalismo differenziato provenienti dalle Regioni siano motivate essenzialmente sul duplice piano della redistribuzione e dell'efficienza, non potendo essere ricavate testualmente dalle bozze di intesa all'interno delle quali è previsto unicamente un generico collegamento a "specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo".

In particolare, mentre le motivazioni redistributive si legano all'insoddisfazione per la redistribuzione interregionale realizzata dal Governo centrale, quelle legate all'efficienza mirano ad affermare la maggiore efficienza produttiva delle Regioni rispetto allo Stato in quei settori di intervento già di competenza regionale (sanità).

Il tema della rilevanza del finanziamento del regionalismo differenziato deve intendersi questione di natura marginale se le competenze aggiuntive sono soltanto di natura organizzativo-regolamentare e se, in particolare, si esclude il trasferimento del personale della scuola (4,6 miliardi per la Lombardia, 2,3 miliardi per il Veneto).

I rischi possibili del finanziamento delle competenze aggiuntive, che si sintetizzano nella sostenibilità dei conti pubblici e nella tutela della solidarietà interregionale, non paiono palesarsi tanto nel momento di avvio del regionalismo differenziato quanto nella dinamica del tempo in relazione ai fabbisogni ed alle risorse assegnate. Le due soluzioni ipotizzabili sul finanziamento delle competenze aggiuntive sono una:

- 1) **soluzione cooperativa**, consistente nella rideterminazione periodica dell'ammontare di risorse riconosciute per le funzioni devolute mediante l'adozione di uno schema top-down in relazione alla revisione dei fabbisogni standard e agli interventi di correzione dei conti (modello

analogo al FSN ma con la peculiarità che alcune regioni resterebbero nella fornitura statale (es. istruzione);

- 2) **soluzione autonoma**, incentrata sulla cristallizzazione delle aliquote di compartecipazione fissate inizialmente, lasciando che le risorse delle regioni siano determinate unicamente dalla dinamica dei tributi erariali riferibili al territorio.

Patrizia Lattarulo ha ricordato come le esperienze di federalismo asimmetrico provengano da molte Regioni europee e risalgono a spinte autonomistiche, anche recenti, mosse in particolare dalla volontà delle aree più avanzate di competere a livello internazionale anche attraverso l'offerta di servizi pubblici migliori ed un'amministrazione più efficiente.

Un processo di federalismo graduale può rappresentare una strategia per dilazionare forme più estreme di autonomia come la secessione e i conflitti che ne possono derivare, tanto più in Paesi fortemente accentrati.

Secondo Lattarulo, le attuali richieste di maggiore autonomia dovrebbero corrispondere a principi di economicità, a rischio altrimenti di determinare peggiori prestazioni sociali, deficit di bilancio, squilibri territoriali, conflitti istituzionali e sulle competenze.

Gianfranco Viesti si è occupato delle richieste in materia di istruzione all'interno del processo di autonomia differenziata, giudicato secessionista tanto per l'estrema estensione delle materie su cui è richiesta l'autonomia, tanto che per l'irreversibilità delle intese, non sottoponibili a referendum abrogativo. Le spese per il personale della scuola rappresentano la fetta maggiore delle risorse per il finanziamento della differenziazione richiesta e le intese del febbraio 2019 fanno riferimento, in assenza di definizione di fabbisogni standard, alla spesa media pro capite. Al momento però il testo sulle funzioni specifiche richieste, anche in tema di istruzione non è stato reso noto. La volontà di regionalizzare la scuola pubblica italiana si lega ad aspetti finanziari perché le risorse destinate all'istruzione dallo Stato nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sono inferiori rispetto a quelle di altre Regioni, dando così luogo alla sensazione di una non equa distribuzione delle risorse. Il fatto però che la spesa per l'istruzione in Calabria sia del 50% superiore a quella della Lombardia può essere spiegata dal fatto che quella Regione sia piena di piccoli paesi, con il 41% delle classi elementari con meno di 15 alunni. L'istruzione costa quindi di più dal momento che è un diritto dei cittadini ricevere un'istruzione a prescindere da dove vivono.

Stefano Bruno Galli ha ricordato come in questo Paese il raccordo centro periferia abbia sempre funzionato poco ed in modo distorto e come fin dal

1861 ogni dibattito riguardante la prospettiva di riorganizzare la pianta del regionalismo italiano abbia incontrato forti resistenze. A partire dal 2001 l'art. 116, comma 3, Cost. ispirandosi al principio costituzionale del federalismo regionalismo spagnolo, offre la stessa opportunità di differenziazione delle Regioni a Statuto speciale anche alle Regioni a statuto ordinario, nell'ottica di un superamento di un regionalismo dell'uniformità che non ha portato ovunque a risultati soddisfacenti (si pensi ai diritti di welfare ed ai fenomeni di turismo sanitario). In questo panorama il percorso attivato da Regione Lombardia nell'attuazione del regionalismo differenziato è iniziato con un referendum consultivo territoriale, inteso quale atto di lealtà costituzionale, proprio perché rivolto a far funzionare un articolo della Costituzione rimasto a lungo silente.

Elementi di interesse

Il modello adottato da Regione Lombardia nella fase delle richieste e delle trattative, imperniato su funzioni piuttosto che su materie, ha avuto il pregio di distinguere fra funzioni che indubbiamente devono rimanere in capo allo Stato, ad esempio in materia di tutela dell'ambiente, e funzioni che invece possono essere ragionevolmente svolte con successo dalle Regioni. In prospettiva futura il regionalismo differenziato dovrà essere attuato immaginando la multilevel governance come gestione dei poteri pubblici in termini di collaborazione funzionale.

Sul versante del finanziamento delle funzioni è necessario propendere per una soluzione che coniughi vantaggi e svantaggi delle possibili proposte: la formula intermedia ideale dovrebbe quindi fondare la propria rilevanza sulla distinzione dell'oggetto della devoluzione, prevedendo per la funzione Lep un approccio in chiave cooperativa.