

Regionalismo differenziato: una scorciatoia a favore di pochi

Maria Cecilia Guerra

RPS

Il percorso con cui si sta cercando di dare attuazione al regionalismo differenziato, per Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, è un percorso in grado di modificare significativamente l'assetto istituzionale del nostro paese, totalmente privo di trasparenza, che espropria il Parlamento dalle sue prerogative, e che è in larga parte irreversibile. La domanda di un regionalismo differenziato appare motivata soprattutto dalla volontà di alcune regioni del Nord di potere gestire una quota crescente del gettito dei tributi erariali maturato sul proprio territorio. Attraverso questo processo si affrontano problemi reali, che riguardano tutte le regioni (certezza delle risorse, possibilità di programmare, maggiori e meglio definiti spazi di autonomia),

proponendo però la scorciatoia di più risorse e più autonomia solo per alcune di esse. Si ricorre all'articolo 116 comma terzo della Costituzione, che riguarda il trasferimento di competenze legislative, per poter ottenere spazi maggiori di autonomia amministrativa, che potrebbero essere invece riconosciuti con strumenti più appropriati e flessibili, quali il decentramento amministrativo delle funzioni, secondo il criterio di differenziazione, previsto dall'articolo 118 comma primo. Nel complesso, questo regionalismo differenziato, se realizzato, aggraverà, e non solo finanziariamente, la situazione di tutte le altre regioni a statuto ordinario e del paese nel suo complesso.

1. Introduzione

Il regionalismo differenziato, così come è stato richiesto dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, con percorsi diversi iniziati nel 2017, e in seguito, a distanza, dalla quasi totalità delle restanti regioni a statuto ordinario, è in grado di modificare significativamente l'assetto istituzionale del nostro paese. In peggio e, probabilmente, in modo ampiamente irreversibile.

Eppure il processo con cui si sta cercando di attuarlo è totalmente privo di trasparenza, chiuso ad ogni confronto costruttivo e dibattito pubblico. Una situazione difficilmente accettabile quando sono in gioco temi come

l'istruzione, la sanità, il coordinamento della finanza pubblica, la redistribuzione interregionale delle risorse, e dunque la tenuta unitaria del paese. In questo contributo si effettua una lettura critica di alcuni, rilevanti, aspetti del regionalismo differenziato, concentrandosi dapprima, al paragrafo 2, sul percorso che si intende seguire per dargli attuazione, per poi discutere, al paragrafo 3, se il ricorso all'articolo 116 terzo comma della Costituzione sia davvero lo strumento appropriato per rispondere alle richieste di maggiore autonomia che vengono dalle regioni. Il paragrafo 4 è dedicato a valutare se le due garanzie che l'attuale assetto costituzionale pone a difesa dell'unitarietà del paese e della solidarietà fra cittadini, e cioè la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e la perequazione fra territori, siano salvaguardate dalle modalità con cui si intende realizzare, e soprattutto finanziare, il regionalismo differenziato. Il paragrafo 5 si occupa di uno dei principali problemi che animano le richieste delle regioni: la certezza delle risorse e la possibilità di programmarne l'uso.

Dall'analisi emerge, nel complesso, la mai sopita volontà, in special modo di Lombardia e Veneto, di poter gestire una quota crescente del gettito dei tributi erariali maturato sul proprio territorio, con conseguenze significative sulla distribuzione interregionale delle risorse. Si ricorre all'articolo 116 comma terzo, che riguarda il trasferimento di competenze *legislative*, per poter ottenere spazi maggiori di autonomia *amministrativa*, che potrebbero essere invece riconosciuti con strumenti più appropriati, quali il decentramento amministrativo delle funzioni, secondo il criterio di differenziazione già previsto dall'articolo 118 comma 1. Il nodo delle risorse, anche quando giustamente declinato in termini di maggiore certezza delle stesse, ai fini di meglio programmare la propria attività, è affrontato con la finalità primaria di offrire garanzie alle sole regioni destinatarie della devoluzione.

Nell'insieme, le soluzioni prospettate appaiono una scorciatoia che le regioni più ricche vogliono seguire per garantire a se stesse più autonomia e più risorse, attraverso un procedimento che però aggrava, e non solo finanziariamente, la situazione di tutte le altre, e quindi del paese nel suo insieme.

2. Un processo «eversivo»

Una prima prospettiva da cui è utile esaminare il tema del regionalismo differenziato riguarda il processo seguito per dargli attuazione.

Questo processo è stato intrapreso attraverso accordi bilaterali fra le tre

regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) e il governo: pre-intese firmate nel febbraio 2018 con l'allora Governo Gentiloni che dovrebbero poi trasformarsi in intese definitive da sottoporre al voto parlamentare. Le trattative in corso sono caratterizzate da una mancanza totale di trasparenza. Invece di fare della discussione sul tema un momento importante di dibattito e confronto, che permetta di metterne in luce criticità e opportunità, la si rinchiude in una mera contrattazione fra esecutivi, in larga parte bilaterale, da cui trapelano indiscrezioni molto spesso smentite e testi di volta in volta sconfessati.

Neppure chiaro è il percorso che deve essere seguito per arrivare all'approvazione definitiva delle intese da parte di un Parlamento a cui si guarda come a un terzo incomodo. Nelle audizioni dei presidenti delle Regioni Lombardia e Veneto, Attilio Fontana e Luca Zaia, davanti alla Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale (2019b e 2019c), questo elemento emerge con evidenza. Per il Parlamento si auspica al più un ruolo di indirizzo, iniziale, di definizione di principi a cui le intese dovrebbero attenersi; ruolo che peraltro non è, in tutta evidenza, stato possibile esercitare, dal momento che, come ci dicono appunto i presidenti, sono già stati fatti più di «un centinaio» di incontri fra gli esecutivi regionali e i membri del governo, per definire le intese stesse. Sembra invece ormai molto più probabile che al Parlamento si intenda riservare l'unica facoltà di approvare o rifiutare l'intero pacchetto, nella ragionevole attesa che una bocciatura sarebbe una scelta molto difficile da sostenere politicamente da parte della maggioranza che sostiene il governo che ha siglato le intese. Una specie di voto di fiducia, senza possibilità di emendamenti. Nelle parole del presidente Fontana: «Mi dica come può essere emendato [dal Parlamento] un accordo intercorso tra soggetti che sono diversi rispetto all'emendatore, e uno dei quali, soprattutto, non è neanche presente per poter sostenere le ragioni per cui in quell'accordo è stata scritta una cosa. Mi permetto sommessamente di dire che giuridicamente è la violazione di uno dei principi fondamentali del diritto, perché non si possono prendere decisioni se non è presente la persona nei confronti della quale si devono prendere certe decisioni» (Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019b, p. 13). Un'affermazione difficilmente condivisibile: l'articolo 116, comma terzo, riguarda il trasferimento di funzioni legislative. Il Parlamento, che è l'organo che è chiamato a decidere se spogliarsi di un potere che è in capo a lui, e non certo al governo, dovrebbe avere un ruolo prioritario, non notarile, ed essere messo nella condizione di entrare anche nelle questioni di dettaglio.

RPS

Maria Cecilia Guerra

E qui si pone un altro problema: non è infatti ancora chiaro quale sarà il grado di dettaglio con cui le intese sottoposte al vaglio parlamentare individueranno le funzioni da trasferire: al momento sono note, ufficialmente, in quanto pubblicate sul sito del Ministero degli Affari regionali, soltanto le bozze del Titolo I delle intese, che si occupa delle «Disposizioni generali» che devono informare il processo in discussione.

Ebbene, in questo Titolo I, all'articolo 2, sono elencate le materie su cui dovrebbero esercitarsi le nuove forme di autonomia, ma non le concrete funzioni amministrative e legislative che si intende trasferire. Il Parlamento potrebbe essere chiamato ad esprimersi su un mero indice che potrebbe poi essere riempito di contenuti diversi. Ad opera di chi? Stando ai contenuti del citato Titolo I delle bozze di intesa, verrà insediata una commissione paritetica composta da nove membri designati dal ministro per gli Affari regionali e le autonomie, su indicazione dei ministeri competenti, e da nove rappresentanti designati dalla giunta della regione interessata. Questa commissione avrà il compito di determinare, avvalendosi della collaborazione di tutte le amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate ai sensi dell'intesa, nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni attribuite. Il trasferimento effettivo delle funzioni e delle risorse relative si prevede avvenga attraverso appositi d.p.c.m.

L'interpretazione secondo cui sia questa commissione a dovere definire il dettaglio delle funzioni trasferite sembra avvalorata da quanto dichiarato dal ministro Giovanni Tria nella sua audizione presso la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale (2019d, p. 6): «Solo successivamente all'entrata in vigore delle leggi di approvazione dell'intesa potrà prendere avvio il complesso processo di definizione delle specifiche attività amministrative correlate alle funzioni trasferite e dei relativi beni e risorse. In altri termini, saranno i singoli decreti del presidente del Consiglio dei ministri lo strumento che concretamente renderà operativo il complesso disegno di autonomia differenziata».

Una procedura di questo tipo potrebbe essere considerata «eversiva» (Bin, 2019). Il Parlamento si vedrebbe infatti sottratto il suo potere decisionale due volte, prima in quanto chiamato, senza possibilità di emendarlo, a prendere o lasciare un testo generico di trasferimento di materie, poi perché il contenuto effettivo di questo trasferimento, e delle risorse ad esso necessarie, verrebbe definito con d.p.c.m., e cioè con atti sottratti al suo vaglio. Neppure il presidente della Repubblica,

né la Corte costituzionale «avrebbero più modo di valutare la compatibilità dei trasferimenti con i principi costituzionali, compresa l'esigenza di unità dell'ordinamento giuridico richiamata dall'art. 120.2 Cost.» (Bin, 2019, p. 5).

Va infine sottolineato che il processo intrapreso sembra essere non reversibile, o meglio lo sarebbe solo a condizione che vi sia un accordo fra le parti. Una clausola per la modificabilità ancora più stringente di quella riconosciuta per le regioni a statuto speciale.

3. Uno strumento improprio

Al di là delle perplessità relative al processo con cui questo sta avvenendo, la scelta stessa di attivare il percorso per la differenziazione delle autonomie prevista dall'articolo 116 comma terzo della Costituzione richiede una adeguata valutazione. È in particolare difficile capire come il riconoscimento ad alcune regioni di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», e di un adeguato finanziamento per poterle esercitare, possa trovare una sistematizzazione nell'attuale quadro di attuazione del Titolo V della Costituzione, tutt'altro che assestato.

Questo è vero sia per quanto riguarda la definizione delle competenze di Stato e regioni, cui si fa cenno in questo paragrafo, che era stata oggetto di una proposta di profonda revisione nella riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2016 e poi bocciata in sede referendaria, sia per quanto riguarda le caratteristiche del finanziamento delle regioni, su cui si tornerà in seguito.

Il contenuto delle materie indicate dall'articolo 117 è stato definito, non ancora compiutamente, attraverso un insieme di sentenze della Corte costituzionale, a cui, in ragione dell'elevato conflitto Stato-regioni, sono stati trasferiti, di fatto, compiti di interpretazione che avrebbero potuto essere affrontati in ambito di mediazione politica e di una più proficua collaborazione inter-istituzionale.

In particolare, chiamata ad affrontare le problematiche relative alla permeabilità fra competenze, in ragione della quale decisioni prese in un campo hanno ricadute dirette e indirette anche in altri campi, rendendo così difficile una rigida ripartizione di competenze legislative tra Stato e regioni, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha riconosciuto ad alcune materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato il carattere di «trasversalità». Si tratta di materie che individuano obiettivi da perseguire, più che specifici ambiti di intervento, e che sono quindi più

di altre destinate a intrecciarsi con spazi di competenza affidati alla potestà legislativa (concorrente o residuale) delle regioni.

Rientrano fra queste materie trasversali la «tutela della concorrenza» e la «tutela dell'ambiente» e, particolarmente importante, per quello che si dirà in seguito, la «determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»: non una materia in senso stretto ma una competenza che può investire tutte le altre materie, rispetto alle quali lo Stato deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

Allo stesso modo, la Corte costituzionale ha svolto un ruolo di supplenza rispetto alla legislazione statale nell'enucleare quei principi, motivati da ragioni di uniformità fra regioni a difesa dell'unitarietà dello Stato, che, con riguardo alle materie concorrenti, costituiscono un limite alla legislazione regionale. È stato inoltre permesso, nel campo del «coordinamento della finanza pubblica», alla legislazione statale di andare oltre l'individuazione delle norme fondamentali e di dettare prescrizioni puntuali, ritenute necessarie, spesso in via transitoria, per garantire il raggiungimento di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica per il complesso delle amministrazioni pubbliche.

L'applicazione dell'articolo 116 comma terzo, pur comportando una diversa attribuzione formale di potestà legislative, non potrebbe intaccare questo quadro, né aggirando il potere di intervento riconosciuto trasversalmente allo Stato in ambiti importanti, né ovviando, con l'attribuire alle regioni la possibilità di definire da sé i principi generali nelle materie concorrenti, alla necessità di una più precisa esplicitazione dei vincoli posti alla loro autonoma iniziativa.

Al contrario, essa potrebbe alimentare un nuovo contenzioso relativo alle leggi regionali emanate sulla base dei d.p.c.m. che daranno attuazione al regionalismo differenziato, le quali potranno essere impugnate davanti alla Corte costituzionale, o per violazione di norme o principi a difesa dell'interesse unitario della Repubblica, oppure in nome della tutela dei diritti che devono essere riconosciuti in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, o della concorrenza, o dell'unità dell'ordinamento.

Il ricorso all'articolo 116 comma terzo non è quindi la risposta corretta a molti dei problemi che animano le richieste da parte delle regioni, e che potrebbero essere risolti nell'ambito di una diversa, più articolata e finalmente stabile interpretazione delle competenze in essere (cfr. Cammelli, 2019). Un quadro meglio definito ed assestato aprirebbe poi spazi

di differenziazione che tutte le regioni, e non solo alcune, potrebbero scegliere se e in quale misura utilizzare.

Analogo ragionamento può essere compiuto per quanto riguarda la funzione amministrativa.

L'articolo 118 primo comma della Costituzione ha abbandonato l'idea che tale funzione, nei singoli ambiti, debba essere esercitata dallo stesso livello di governo che esercita la funzione normativa – cosiddetto parallelismo – scegliendo invece un orientamento fortemente favorevole al decentramento. Le funzioni amministrative dovrebbero infatti essere attribuite ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a un livello di governo superiore, «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

L'assenza di collaborazione inter-istituzionale ha reso nei fatti difficile il trasferimento di funzioni amministrative che potrebbero utilmente essere decentrate. Ma è altrettanto vero che il ricorso all'articolo 116 comma terzo, che riguarda il trasferimento di competenze *legislative*, per ottenere un trasferimento di funzioni *amministrative*, appare inappropriato.

Da un lato, non può tradursi in una scorciatoia per garantire ad alcune regioni risultati che ragionevolmente dovrebbero riguardarle tutte. Una plastica evidenza che questo sia il rischio viene ancora una volta dalla viva voce dei protagonisti. Il presidente Fontana risponde all'obiezione, che gli viene rivolta in Commissione, secondo cui parte dei problemi da lui sollevati a sostegno della richiesta di una maggiore libertà nell'utilizzo delle risorse attribuite, conseguibile con il regionalismo differenziato, potrebbero essere superati con l'approvazione per legge di una prossima riforma in questo modo: «Il vero problema era quello di una autonomia nella spesa delle risorse che ci venivano trasferite: decidere noi se dobbiamo spenderle per assumere o per comprare materiale. Questo era il punto di conflitto. Se è vero, come mi auguro, che questo Parlamento approverà quella normativa, direi che anche in materia di sanità ogni tipo di conflitto sarà stato assolutamente appianato» (Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019b, p.13).

Dall'altro lato, se il punto è invece l'opportunità di riconoscere a singole regioni che vengano considerate più efficienti di altre, una differenziazione nel potere di gestione e di autorganizzazione in materie che sono già di competenza concorrente, come la sanità o l'istruzione, è evidente che questa dovrebbe essere perseguita ricorrendo ad una applicazione dell'articolo 118 primo comma, che cita esplicitamente la differenziazione fra i criteri che dovrebbero guidare il decentramento delle funzioni amministrative. Si tratterebbe di uno strumento molto più appropriato.

RPS

Maria Cecilia Guerra

Resterebbe infatti saldamente nelle mani dello Stato il potere di monitorare l'esercizio della funzione, come giustamente avviene in campi di legislazione concorrente, quali la sanità, che coinvolgono i Lep. La scelta sarebbe reversibile. Verrebbe inoltre non solo salvaguardata, ma resa più efficace, in ragione della già citata maggiore flessibilità dello strumento, la possibilità delle singole regioni di fungere da laboratorio di esperienza, di attivazione di buone pratiche che potrebbero più facilmente essere riprodotte da altre regioni, in un processo virtuoso che potrebbe aiutare il miglioramento nell'offerta dei servizi e nella garanzia dei Lep su tutto il territorio nazionale.

Che si possa/voglia arrivare a decisioni finali sul regionalismo differenziato, senza che questi temi siano minimamente affrontati, è difficilmente comprensibile. La costruzione di un *tertium genus* di regioni, che esercitano competenze differenziate, individuate sulla base di un *menu à la carte*, e che non possono essere più messe in discussione, finirebbe con l'avere l'indubbio effetto di peggiorare, anziché migliorare, il funzionamento delle istituzioni nel nostro paese.

4. Le garanzie a tutela dell'unitarietà del paese e della solidarietà fra cittadini

Entrando ora un po' più nel merito delle richieste avanzate dalle singole regioni, è importante sottolineare come, nel dibattito corrente, due siano le preoccupazioni principali che accompagnano il processo in atto.

La prima riguarda il fatto che attraverso il regionalismo differenziato si possa o si voglia arrivare a una redistribuzione delle risorse a favore delle regioni più ricche, ai danni di quelle più povere.

La seconda riguarda il fatto che le materie che potrebbero essere oggetto di devoluzione possano essere di qualità e quantità tale da compromettere l'unitarietà del paese e la sua tenuta sotto il profilo della solidarietà.

I due temi, fra di loro strettamente connessi, sono presi in carico dall'attuale quadro costituzionale che, pur orientato a favorire la possibilità di differenziazione nelle scelte dei singoli territori, difende l'unitarietà del paese e un approccio solidaristico attraverso due strumenti principali. Da un lato, la garanzia, affidata alla potestà esclusiva dello Stato, di Livelli essenziali delle prestazioni per tutti i cittadini, indipendentemente dal loro territorio di appartenenza, attraverso l'articolo 117, comma 2, lett. m). Dall'altro, la previsione esplicita di obblighi di perequazione,

all'articolo 119, con la finalità di compensare le differenze, che non dipendano dalla responsabilità dell'ente, nella possibilità di finanziare la propria attività e di soddisfare i bisogni dei propri cittadini, che possono essere anche diversi da territorio a territorio.

I due strumenti trovano una importante sintesi nella legge 42 del 2009, di attuazione dell'articolo 119, in cui si lega inscindibilmente la possibilità di differenziazione alla responsabilizzazione fiscale. Da un lato si garantisce, anche attraverso adeguate risorse finanziarie, l'erogazione uniforme sul territorio nazionale dei Lep, dall'altro si prevede che la differenziazione, rispetto a tali livelli, sia finanziata attraverso un maggiore sforzo fiscale, in modo tale che il governo locale resti responsabile rispetto ai propri cittadini del fatto che questo maggior sforzo sia giustificato da una maggiore capacità di risposta ai loro bisogni e preferenze. La legge 42 non ha ancora trovato compiuta attuazione. È allora importante chiedersi come l'ipotesi di regionalismo differenziato in discussione si confronti con le due garanzie che la Costituzione pone a difesa dell'unitarietà del paese e della solidarietà fra cittadini.

4.1. Fabbisogni finanziari senza Lep

Secondo il dettato della legge 42 del 2009, i Lep, che devono essere definiti per legge, devono riguardare, oltre alla sanità, dove esistono già da tempo, anche l'assistenza, l'istruzione e il trasporto pubblico locale con riferimento alle spese in conto capitale e altre materie da individuare. A dieci anni dalla legge 42, i Lep non sono però ancora stati definiti.

La legge di bilancio per il 2019 ha, da ultimo, rimandato al 2021 l'attuazione del decreto legislativo 68 del 2011, che prevedeva un complesso iter per la definizione di obiettivi di servizio (da considerarsi tappa intermedia per la costruzione dei Lep) e relativi fabbisogni standard per le regioni a statuto ordinario nelle materie diverse dalla sanità. L'unica cosa che è stata fatta è una ricognizione delle spese che le regioni, e il complesso degli enti locali che operano nei territori regionali, stanno attualmente sostenendo in alcuni campi che potrebbero riguardare la definizione dei Lep. La ricognizione, affidata al Cinsedo e a Sose Spa, ha dato luogo a primi risultati, parziali e riferiti a dati del 2013, solo nel 2017¹. Una ricognizione che, come sottolineato dagli estensori, lascia

¹ Nella sua audizione presso la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale (2019e), il presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard,

fuori tutti i nodi politici, che sottendono alla definizione dei Lep e che hanno a che fare con il forte dualismo territoriale che caratterizza il nostro paese. «Il deficit di servizi che si registra nel Mezzogiorno e che si riflette poi nei livelli di spesa più bassi rispetto a quelli medi del Centro-Nord [...] pone molti interrogativi in merito a come il decisore politico potrà agire per giungere alla determinazione dei Lep, soprattutto in relazione alle risorse necessarie per il loro finanziamento, nonché in relazione alla scelta di guardare ai Lep come a dei livelli di servizio minimi uniformi sul territorio oppure, alternativamente, di interpretarli come livelli di servizio standard differenziati lungo la penisola in base a vari indicatori di domanda» (Sose, 2017, pp. XX-XXI).

Incurante di questa sollecitazione, il decisore politico ha invece seguito la scorciatoia già utilizzata per quanto riguarda i comuni: ha infatti affidato alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il compito di definire questi fabbisogni anche per le regioni, pur in assenza della definizione dei Lep. Dal momento che i fabbisogni standard dovrebbero essere la quantificazione delle risorse finanziarie necessarie per l'erogazione dei Lep, in condizioni di efficienza e di appropriatezza, sembrerebbe trattarsi di una operazione priva di fondamento logico. A meno che non si abbia intenzione di interpretare i fabbisogni standard non come un indicatore in livello assoluto (l'ammontare di risorse necessarie per svolgere in modo adeguato una certa funzione), ma come mero strumento di ripartizione fra enti di un ammontare di risorse date, individuate nella spesa storica, corrente, delle regioni in alcuni campi considerati. Una procedura che, come si è già visto per i comuni (Guerra, 2019a), rende particolarmente difficile effettuare una perequazione fra enti, perché, dati i forti squilibri territoriali esistenti e l'insufficienza complessiva delle risorse, richiederebbe forti trasferimenti dalle regioni più avanti a favore di quelle più arretrate.

Nel momento in cui si intende devolvere ad alcune regioni un insieme più ampio di funzioni rispetto ad altre, la mancata definizione dei Lep e dei fabbisogni ad essi relativi potrebbe fare venire meno quell'argine alla differenziazione fra regioni che, come si è detto, deve essere rap-

Giampaolo Arachi, ha annunciato che, nel corso del 2018, Sose Spa, ha proceduto all'individuazione della spesa storica corrente di riferimento su cui calcolare i fabbisogni standard e ha anche effettuato una ricognizione del livello dei servizi offerti in una serie di materie: affari generali; istruzione, orientamento e formazione professionale; trasporto pubblico locale; settore sociale, comprensivo d'infanzia e asili nido; natura, opere e viabilità; sostegno alle attività economiche.

presentato dalla necessità di garantire la solidarietà fra di esse e l'unitarietà dello Stato. Al tempo stesso, è indubbio che l'attribuzione ad alcune regioni, e solo a loro, di alcune funzioni che riguardano l'erogazione dei Lep e che sino ad ora sono state esercitate dallo Stato deve essere accompagnata da risorse adeguate. Ma adeguate secondo quali criteri?

Il percorso da seguire su tutta questa complessa questione è ancora una volta tracciato dalle bozze del Titolo I dell'intesa.

Ciò che più colpisce nella lettura di queste bozze è che esse non operano nessuna distinzione fra funzioni che riguardano i Lep e funzioni diverse dai Lep, cosa che sarebbe invece essenziale ai fini della determinazione delle caratteristiche del loro finanziamento. L'articolo 119 della Costituzione, così come la legge 42 del 2009 e il decreto 68 del 2011 che si è occupato della sua attuazione, prefigurano infatti, come si è detto, un finanziamento per le regioni in cui questa distinzione è cruciale. Solo le funzioni che riguardano i Lep sono assistite da garanzia di finanziamento integrale e da una modalità di perequazione a garanzia del soddisfacimento dei bisogni; solo con riferimento a queste funzioni ha senso parlare di fabbisogni standard.

La preoccupazione delle bozze di intesa è invece quella di garantire un finanziamento integrale a tutte le funzioni che vengono trasferite, estendendo il concetto di fabbisogno standard a funzioni che niente hanno a che vedere con i Lep e che per loro natura non devono essere erogate secondo standard comuni, ma al contrario richiedono, e permettono al tempo stesso, una forte differenziazione territoriale. Differenziazione i cui contenuti potrebbero essere in parte attribuiti all'autonoma scelta delle regioni che però, secondo il principio di responsabilizzazione tipico del federalismo, e fatto proprio dalla legge 42 del 2009 e dal decreto 68 del 2011, dovrebbero concorrere al loro finanziamento con uno sforzo fiscale a carico dei propri cittadini.

Le bozze affidano alla commissione paritetica di cui si è detto il compito di determinare le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomie trasferite o assegnate sulla base di diversi criteri, da applicarsi in successione temporale.

1) In sede di avvio del regionalismo differenziato, il riconoscimento delle nuove funzioni dovrebbe accompagnarsi al trasferimento alle regioni interessate della spesa attualmente sostenuta dallo Stato per queste stesse funzioni.

RPS

Maria Cecilia Guerra

La regionalizzazione della spesa statale in essere è un'operazione estremamente delicata. Lo è già quando si ragiona di macro-aree di intervento, lo diventerà ancora di più quando si farà riferimento a funzioni, molto articolate, declinate in modo diverso nelle singole intese, per le quali non esistono al momento dati di dettaglio. Problemi ancora più rilevanti si incontreranno per quanto riguarda la regionalizzazione delle risorse umane e strumentali, spesso dedicate a funzioni congiunte, di cui solo alcune potrebbero essere trasferite.

Supponendo che questi ostacoli possano essere superati in tempi ragionevoli, è indubbio che il criterio individuato ha due importanti caratteristiche: è sostenibile, in quanto rispetta il vincolo, pure contenuto nelle bozze, per cui non vi devono essere maggiori oneri per la finanza pubblica nel suo complesso, e non altera la distribuzione delle risorse fra le regioni. È con riferimento a questo criterio che tutti e tre i presidenti delle regioni interessate possono affermare: «Non vogliamo un euro in più di quello che già lo Stato spende sul nostro territorio».

2) Si dovrebbe poi passare, entro un anno dall'entrata in vigore dei d.p.c.m. di cui si è detto, alla determinazione dei fabbisogni standard per ogni singola materia. La bozza del Titolo I prevede, al comma 7, che i fabbisogni standard e le relative metodologie siano individuati da un apposito comitato Stato-regioni che il governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia. È già molto curioso che la costituzione di un comitato di questo tipo sia decisa da una intesa fra lo Stato e una singola regione, ma il problema più serio è che, ancora una volta, non vengono sciolti i nodi cui abbiamo accennato in precedenza: come possono essere definiti fabbisogni standard in assenza della definizione dei Lep; come possano essere definiti fabbisogni standard anche per funzioni che non sono Lep. Per quanto riguarda i Lep, è poi in tutta evidenza chiaro che la loro definizione non può essere demandata ad un comitato, quando la legge 42 del 2009 richiama, come ovvio per una materia di competenza esclusiva dello Stato, una riserva di legge in questo campo. Si potrebbe al più procedere nella direzione indicata dalle bozze solo per quelle funzioni per le quali si ritenga che la distribuzione della spesa statale risponda già oggi a criteri condivisibili di equità nella risposta dei bisogni. In questo caso, infatti, l'individuazione dei fabbisogni standard non richiederebbe scostamenti significativi dal criterio della spesa statale regionalizzata.

3) Ma non sembra questo il caso, dal momento che il terzo criterio cui

si prevede si faccia riferimento, nel caso i fabbisogni standard non siano stati definiti entro tre anni dall'entrata in vigore dei d.p.c.m., è il riconoscimento alle tre regioni interessate dalla devoluzione di un ammontare di risorse non inferiore al valore medio nazionale pro capite della spesa statale per l'esercizio delle singole funzioni. Un criterio che, facendo «parti uguali fra diseguali», è fortemente arbitrario e in molti casi iniquo, in quanto non tiene conto delle differenze strutturali che possono determinare una diversità nei bisogni, o costi più elevati per soddisfarli.

Un criterio che, inoltre, viola i dettami della legge 42 del 2009 che, all'art. 13, lett. d), individua sì, come criterio per la standardizzazione della spesa, «una quota uniforme per abitante», ma «corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti».

L'idea sottesa al criterio proposto è che le diversità nella spesa pro capite che si riscontrano fra regioni siano imputabili alla diversa efficienza delle amministrazioni dello Stato sul loro territorio (Eupolis Lombardia, 2017), e vadano quindi corrette, o attraverso i costi standard con cui si presume, erroneamente, vengano costruiti i fabbisogni standard² a cui ancorare le erogazioni a favore dei diversi territori o, come dice il presidente Zaia nella sua audizione, attraverso, appunto, «la spesa media storica nazionale. È il principio della livella. [...] Sprecheranno tutti un po' di meno» (Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019c, p. 11).

Da questo criterio, e dal modo in cui viene giustificato, emerge la visione del regionalismo differenziato storicamente propria delle Regioni Lombardia e Veneto, che considerano da sempre come indissolubili la richiesta di una maggiore autonomia per poter offrire migliori servizi ai propri cittadini e la richiesta di poter trattenere e gestire una quota rilevante del gettito fiscale erariale che origina dal proprio territorio³. L'Emilia-Romagna, che differenzia il proprio Titolo I della bozza di intesa da quello delle altre due regioni ai fini di ribadire, in due diversi

² L'esperienza dei comuni insegna come nella maggior parte dei casi i fabbisogni siano stati costruiti attraverso funzioni di spesa, essendo impossibile ricorrere a funzioni di costo (Guerra, 2019a).

³ Per una trattazione diffusa di questa problematica, che si intreccia con quella dei cosiddetti «residui fiscali», si rimanda a Guerra (2019b).

punti, che intende esercitare le competenze devolute nel rispetto, fra l'altro, dell'unità giuridica ed economica del paese e delle competenze legislative statali riferite alla determinazione dei Lep, non si differenzia però, nella sostanza, da Veneto e Lombardia. Sottoscrive infatti gli stessi criteri di finanziamento, che, come il riferimento alla spesa media pro capite, hanno in sé i germi di quella che viene indicata da Viesti (2019a) come «secessione dei ricchi».

Il «bottino», sotto questo profilo, è rappresentato in larga parte dalla spesa per l'istruzione. Come reso evidente dai dati pubblicati sul sito del Ministero degli Affari regionali, nelle tre regioni la spesa pro capite regionalizzata è, in questo campo, sensibilmente più bassa rispetto a quella di alcune regioni del Sud, e il passaggio dal criterio della spesa storica ad un valore medio determinerebbe per tali regioni un sensibile incremento di risorse. Eppure, come evidenziato anche da Viesti (2019b), sono tante le ragioni che possono giustificare una spesa pro capite più elevata nel campo dell'istruzione in alcune regioni rispetto ad altre: l'incidenza della popolazione in età scolastica sul complesso della popolazione, la dimensione delle classi (più contenuta in zone collinari e montuose), la diversa anzianità del personale, la spesa per insegnanti di sostegno in ragione di una diversa incidenza della disabilità, la capacità o meno degli enti locali di integrare la spesa statale con servizi ancillari come il trasporto degli alunni e le mense.

4.2 *La perequazione e la dinamica temporale del finanziamento*

«Perché non è la secessione dei ricchi? [...] leggendo bene la bozza di intesa che è stata depositata, si scopre che è una bozza che assolutamente non mette mano al tema della perequazione, a quello della solidarietà e della sussidiarietà nazionale. Qualcuno dice che non c'è scritto: ma è proprio perché non si tocca. Se avessimo dovuto cambiare, avremmo dovuto scriverlo» (Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019c, p. 5).

Questa affermazione del presidente Zaia sembra dare per scontato che ci si trovi di fronte a un quadro assestato del finanziamento delle regioni e, con esso, del quadro della perequazione. Cosa tutt'altro che vera. Per fare solo alcuni esempi: l'addizionale regionale all'Irpef e la compartecipazione all'Iva, che dovevano garantire il finanziamento dei Lep, non sono state istituite; la capacità fiscale standard, che doveva guidare la perequazione, non è stata calcolata. Né il fondo perequativo destinato alle spese relative ai Lep né quello relativo alle spese autonome sono

stati creati. Del disegno originario, contenuto nella legge 42 del 2009 e nel relativo decreto di attuazione 68 del 2011, si è persa largamente traccia, tanto che la legge di bilancio per il 2019 ha, da ultimo, disposto l'istituzione di un tavolo tecnico fra Stato e regioni con il compito sia di definire le procedure che possano effettivamente portare all'attuazione della legge 42 sia di valutare eventuali adeguamenti della stessa. Il fatto che, in questo contesto, le bozze di intesa non citino il tema della perequazione è una grave mancanza, e lo è soprattutto se si guarda al profilo della evoluzione temporale del finanziamento.

Per capire questo problema si può fare specifico riferimento alla materia, fra quelle oggetto di devoluzione, che ha maggior peso, dal punto di vista del finanziamento, che è, come si è detto, l'istruzione. E guardare in particolare alle differenze fra il finanziamento che le bozze di intesa prospettano per l'istruzione, rispetto a quello attualmente adottato per i livelli essenziali in sanità, denominati Lea - Livelli essenziali di assistenza.

Il finanziamento dei Lea è definito annualmente in termini aggregati. Una componente rilevante di tale finanziamento è garantita da una compartecipazione all'Iva, la cui aliquota è definita ogni anno nell'ammontare necessario a integrare le risorse proprie delle regioni (addizionale Irpef e Irap, calcolate all'aliquota di base e altre entrate sanitarie, fra cui principalmente i ticket) per garantire il finanziamento dei Lea, e che viene poi ripartita fra le regioni sulla base di una quota capitaria ponderata per l'età, in modo tale da tenere conto della maggior incidenza del consumo di prestazioni sanitarie al crescere di questo parametro.

Il finanziamento dell'istruzione (per la parte devoluta), secondo le bozze di intesa, dovrebbe invece avvenire attribuendo a ciascuna delle regioni interessate una specifica compartecipazione all'Iva (o altro tributo erariale, o attraverso una riserva di aliquota sul gettito) prelevata sul proprio territorio, che determini un gettito di ammontare pari alla spesa statale attualmente erogata su tale territorio.

Occorre allora porsi due problemi principali.

1) *Cosa succede se si riduce, a livello aggregato, il finanziamento dei Lep?*

Per garantire i Lep in modo uniforme sul territorio nazionale, il fabbisogno finanziario che serve a garantirne l'erogazione deve seguire regole omogenee sul territorio nazionale.

In sanità, il confronto fra regioni e Ministero dell'Economia sull'adeguatezza del finanziamento del sistema sanitario nazionale è continuo. Se cambia il quadro economico o lo richiedono esigenze di coordinamento della finanza pubblica, le risorse economiche inizialmente destinate subiscono dei tagli o degli aumenti minori rispetto a quanto concordato nel piano sanitario nazionale. Le conseguenze di queste alterne vicende ricadono su tutte le regioni.

Analoga cosa avviene nei settori in cui la spesa è centralizzata. In particolare, per quanto riguarda l'istruzione, nel periodo 2009-2012, la spesa statale è passata da 72.062 milioni a 65.363 milioni. Questa riduzione ha avuto ripercussioni sull'offerta del servizio in tutti i territori.

Cosa sarebbe successo nel 2009-2012 nel caso in cui la spesa statale per l'istruzione fosse stata attribuita, nel 2008, ad alcune regioni, per la quota storica di loro pertinenza? Sembrerebbe ovvio che si sarebbe dovuto procedere a una revisione, al ribasso, dell'aliquota di compartecipazione destinata a finanziare il trasferimento di funzioni. Stando all'attuale formulazione delle bozze di intesa, invece, la quota attribuita non sarebbe stata toccata dai tagli. L'onere dell'aggiustamento sarebbe quindi ricaduto unicamente sulle regioni non interessate dal regionalismo differenziato, con una significativa redistribuzione di risorse ai loro danni.

Le bozze contengono però una clausola (articolo 5, comma 6) per garantire alle tre regioni interessate di poter vedere aumentate, nel tempo, le risorse a propria disposizione: ogni due anni la commissione paritetica di cui si è detto è chiamata a certificare la congruità di tali risorse, onde evitare che la compartecipazione attribuita risulti insufficiente, in termini di gettito o di correlazione con le funzioni svolte, a garantire i fabbisogni standard⁴.

2) *Cosa succede se il gettito della compartecipazione attribuita alle tre regioni ha una dinamica più elevata rispetto alla spesa che deve finanziare?*

Si è visto che l'ammontare della compartecipazione all'Iva che alimenta il finanziamento del servizio sanitario regionale viene definita annualmente. A fronte di una dinamica favorevole della base imponibile potrebbe essere ridotta, viceversa viene aumentata in caso di andamento avverso.

⁴ È come dire che, con questa clausola, si vuole garantire alle tre regioni, e solo a loro, un fabbisogno assoluto: il meccanismo stritola le regioni garantite nei soli fabbisogni relativi, chiamate a sopportare eventuali tagli del finanziamento aggregato.

Mentre, come si è detto, avanzano una cautela per quanto riguarda una eventuale insufficienza del gettito della compartecipazione, le bozze di intesa, all'articolo 5, comma 4, prevedono esplicitamente che un eventuale aumento del gettito derivante dalla compartecipazione resti di competenza della regione.

Un interessante esercizio, effettuato da Goretti (2019), dell'Ufficio parlamentare di bilancio, rende possibile capire l'implicazione di questa scelta. L'esercizio consiste nel mettere a confronto l'evoluzione della spesa corrente regionalizzata del bilancio dello Stato per l'istruzione, dal 2013 al 2017, nelle tre regioni, con l'evoluzione, per il medesimo periodo, dell'Iva regionalizzata sulla base dei consumi.

Pur a fronte di una dinamica positiva della spesa per l'istruzione, negli anni considerati, la dinamica registrata dall'Iva è nettamente superiore. Posto pari a 100 il valore di entrambe le poste nel 2013, la differenza che si registra nell'evoluzione dell'Iva rispetto alla spesa per l'istruzione è pari a 10 punti per la Lombardia, 8 per il Veneto, 6 per l'Emilia-Romagna. «Le implicazioni sono chiare. Se nel 2013 fosse stata siglata l'intesa per le tre regioni, fissando l'aliquota di compartecipazione al livello che corrispondeva alla spesa per istruzione nel medesimo anno, negli anni successivi le tre regioni avrebbero avuto maggiori risorse Iva rispetto a quanto storicamente hanno beneficiato per l'istruzione» (Goretti, 2019, p. 21). Queste risorse aggiuntive, di cui, negli anni considerati, ha beneficiato la pubblica amministrazione nel suo complesso, per il finanziamento di politiche diverse dall'istruzione (prestazioni sociali, giustizia, difesa, ecc.), sarebbero andate a beneficio esclusivo, e senza vincolo di destinazione, delle tre regioni.

Questo esercizio mette a fuoco come il trasferimento di risorse attraverso una compartecipazione ad un tributo erariale, che fornisca un gettito pari alla spesa storica, presentato come neutrale nei suoi effetti sulla finanza pubblica e sulla distribuzione interregionale delle risorse, è tale solo nel primo periodo.

Nel tempo, invece, non lo è *nei confronti della finanza pubblica*, perché in un paese come il nostro, ancora impegnato in operazioni di consolidamento dei conti pubblici, è facile che l'evoluzione di molte voci di spesa sia inferiore rispetto a quella delle entrate.

Non lo è neppure *nei confronti della distribuzione interregionale delle risorse*, per due ragioni concorrenti. In primo luogo perché il meccanismo previsto dalle bozze di intesa è asimmetrico a vantaggio delle regioni beneficiarie della devoluzione: che possono contrattare una integrazione di gettito, nel caso questo risultasse insufficiente, mentre sono riconosciute

RPS

Maria Cecilia Guerra

titolari, senza alcuna contrattazione, del gettito eventualmente eccedente. Cosa che, in presenza di un vincolo aggregato di finanza pubblica, si traduce in un danno per le altre regioni. Allo stesso tempo, poiché la dinamica del gettito dei tributi è differenziata a livello territoriale, riemerge, in questa previsione, la volontà delle regioni più ricche di tenere quello che considerano il proprio gettito sul proprio territorio, attraverso un meccanismo che, in coerenza con quanto era peraltro previsto nelle pre-intese sottoscritte dalle tre regioni, nel febbraio 2018, con il governo precedente, garantisce un finanziamento più alto laddove il reddito pro capite, e quindi il gettito pro capite, è più alto. E questo, al di là della retorica dei fabbisogni standard, indipendentemente dal se e dal come tali fabbisogni venissero nel frattempo definiti. Il semplice esercizio presentato da Goretti aiuta anche a confutare radicalmente le affermazioni del presidente Zaia relativamente alla perequazione, riportate in apertura di questo paragrafo. La modalità di finanziamento individuata non rispetta infatti nessun criterio di perequazione, né quello relativo alla capacità fiscale (chi ha basi imponibili più dinamiche prende di più) né quello relativo ai bisogni (solo alle regioni destinatarie della devoluzione viene garantita l'adeguatezza delle risorse).

5. Certezza del finanziamento ed esigenze di programmazione

Molte delle richieste avanzate dalle regioni, nella contrattazione in atto, al di là della già sottolineata volontà di appropriarsi di risorse che ritengono proprie in quanto maturate sul proprio territorio, sono motivate da una comprensibile volontà di poter contare su risorse stabili, in modo da poter meglio programmare la propria attività.

Nelle parole del presidente Bonaccini: «La cosa più significativa per noi è accrescere la capacità di programmare. Che si tratti di edilizia scolastica o diritto allo studio, di difesa del suolo e di sostegno alla ricerca, di investimenti in sanità o del ciclo dei rifiuti, la cosa più importante è aumentare la capacità di agire con efficacia nel tempo dentro strategie condivise e non occasionali, con risorse certe».

A questa esigenza di certezza delle risorse e della loro stabilità nel tempo si accompagna anche l'esigenza della rimozione dei vincoli al loro utilizzo.

Per dare risposta a queste giuste esigenze sarebbe necessaria una revisione ed un assestamento delle modalità di finanziamento delle regioni nel loro complesso. Sarebbe necessario assumere un'ottica di medio-

lungo periodo, invece che continuare con la costituzione di fondi il cui (eventuale) rifinanziamento è deciso di anno in anno, e la cui ripartizione, secondo criteri mutevoli, avviene solo dopo molti mesi. Sarebbe necessario programmare le risorse per il ricambio del personale, in modo che non si creino le drammatiche strozzature a cui stiamo assistendo, specialmente per quanto riguarda la sanità. Sarebbe poi necessario rivedere le modalità di esercizio dell'azione di «coordinamento della finanza pubblica» che, nella cosiddetta legislazione della crisi, si è spesso tradotta nell'esercizio di un potere pervasivo dello Stato sulla finanza degli enti decentrati e ha comportato, per le regioni, non solo la comprensibile imposizione di obiettivi specifici di contenimento del disavanzo, ma anche l'individuazione degli strumenti con cui conseguirli, nella forma, in particolare, di vincoli specifici alla crescita della spesa corrente, e di regole sulla assunzione del personale.

Cercare, invece, di perseguire questa finalità attraverso il ricorso all'articolo 116 comma terzo significa pensare a soluzioni solo per alcune regioni, ai danni delle altre. Se si garantissero risorse certe per la programmazione solo ad alcune regioni, infatti, i costi del coordinamento della finanza pubblica ricadrebbero per forza di cose sulle altre regioni, o su altre politiche nazionali.

Alcuni esempi paradigmatici possono contribuire a mettere a fuoco questa contraddizione, partendo, ancora una volta, dalle testimonianze dei protagonisti.

1) Il coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle regioni e delle Province autonome, Davide Carlo Caparini, nella sua audizione presso la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale (2019a, p. 16), dopo avere elogiato il Parlamento per avere fatto una manovra favorevole alle regioni, così si esprime: «Ovviamente, dovendo mantenere il rapporto con l'Europa, avete [previsto] una sorta di clausola di salvaguardia per cui alcune delle risorse sono vincolate agli esiti e alla buona riuscita delle politiche economiche e, quindi, alla crescita. Purtroppo in quella quota c'è una quota di Tpl [Trasporto pubblico locale]. Noi, come regioni, abbiamo firmato i contratti [...] con le singole agenzie, che hanno come costi il gasolio, l'usura degli automezzi e gli autisti. O li pagano o non li pagano, quindi o gli alunni vanno a scuola e i disabili vanno a scuola o non ci vanno. Non ci sono alternative. [...] Tuttavia, una quota di quei soldi, 300 milioni, sono vincolati a una clausola di salvaguardia. Noi come facciamo a pianificare? [...] Ho ricordato tutto questo per dire che è una questione di approccio,

qui non c'è nessuno che sta chiedendo risorse in favore, stiamo cercando a fatica di efficientare il sistema utilizzando l'unica legge che abbiamo».

Quello che Caparini ci sta dicendo è che, se già attuato nella forma prevista dalle bozze di intesa, il regionalismo differenziato avrebbe posto al sicuro le tre regioni dal taglio dei 300 milioni sul Tpl, se fosse effettivamente scattato. Ma cosa ne sarebbe stato del finanziamento del Tpl per le altre regioni? O dove si sarebbero alternativamente trovate le risorse? Di questa problematica Caparini non si occupa.

2) Le bozze di intesa dedicano un articolo specifico al finanziamento degli investimenti: si prevede infatti una determinazione congiunta, da parte della singola regione firmataria e dello Stato, di modalità di finanziamento stabili che permettano una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti pubblici, in relazione ad uno specifico «fabbisogno» che però, in mancanza di altre indicazioni, sembra determinato per queste sole regioni.

Ancora una volta, nelle parole del presidente Bonaccini: «Vorremmo poter programmare gli interventi per l'edilizia scolastica. [...] Siamo a marzo e io, come gli altri presidenti, non so ancora quanto lo Stato ci metterà a disposizione quest'anno. In un Paese serio si stabilisce una cifra adeguata e costante nel tempo e su quella le regioni e gli enti locali dovrebbero poter programmare investimenti certi. Noi diciamo, quindi: risorse certe e programmabili per le funzioni di cui parliamo nel nostro progetto. Se riusciamo a far capire questo, allora si capirà che la controparte per noi non sono le altre regioni, ma lo Stato nella sua capacità di organizzare un bilancio di respiro nel tempo». Affermazioni sacrosante, ma in quale senso la soluzione è il ricorso, solo per alcune regioni, al 116 terzo comma?

6. Conclusioni

Nel complesso, l'analisi compiuta ha messo in evidenza come molti dei problemi sollevati dalle tre regioni a supporto della loro richiesta di autonomia differenziata sono rilevanti, ma lo sono, in larga parte, per le regioni nel loro complesso. Per questo potrebbero/dovrebbero trovare soluzioni in una collaborazione inter-istituzionale finalizzata prioritariamente a:

- pervenire ad una definizione più articolata e finalmente stabile delle competenze in essere, condivisa, che permetta di individuare in modo altrettanto stabile i campi normativi entro cui le regioni possano autonomamente legiferare;
- costruire in tempi stretti un quadro assestato per il finanziamento delle regioni, che ne diminuisca la dipendenza dallo Stato, per quanto riguarda sia i tempi di erogazione che la discrezionalità relativa al *quantum*, e che definisca criteri certi ed incisivi per la perequazione delle risorse;
- utilizzare il decentramento di funzioni amministrative per sperimentare forme differenziate di erogazione dei servizi e di organizzazione dell'offerta sui diversi territori, facendo di quelli più efficienti un laboratorio di sperimentazione che possa avere effetti positivi sulle altre regioni, ma mantenendo al tempo stesso in capo allo Stato il potere di monitorare e regolare;
- definire i Lep nei campi in cui non sono ancora stati definiti, anche subordinando la loro realizzazione a un processo dinamico con il perseguimento di obiettivi di servizio intermedi, in modo da ridurre, progressivamente, i divari territoriali esistenti.

Al contrario, il percorso delineato approfondisce le distanze fra regioni, mette in garanzia, facendo leva sulle maggiori risorse che possono ottenere dalla compartecipazione al gettito dei tributi erariali maturato sul proprio territorio, alcune regioni, scaricando sulle altre il costo del coordinamento della finanza pubblica, depotenzia a meri fabbisogni finanziari i Lep, per poi tradurli in quote pro capite uguali per tutti e su tutti i territori, attribuisce maggiore certezza sulle risorse e possibilità di programmazione ad alcune regioni a scapito delle altre.

Un quadro che si presenta quindi inquietante, anche senza contare i temi, di cui questo articolo non ha potuto occuparsi, che riguardano le richieste di dettaglio avanzate da alcune regioni nelle singole materie, fra cui la possibile regionalizzazione di aspetti importanti del sistema educativo, che, indipendentemente dal loro impatto finanziario, possono contribuire a minare l'unitarietà del paese e i diritti di cittadinanza.

Riferimenti bibliografici

Bin R., 2019, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia «differenziata»: allegramente verso l'eversione*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.lacostituzione.info/>

index.php/2019/03/26/linsostenibile-leggerezza-dellautonomia-differenziata-allegramente-verso-leversione/.

Cammelli M., 2019, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.2 Cost.*, Astrid, Testo non definitivo.

Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019a, *Audizione di Stefano Bonaccini, Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e Presidente della Regione Emilia-Romagna, e di Davide Carlo Caparini, Coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Resoconto stenografico, seduta del 17 marzo, disponibile all'indirizzo internet: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2019/03/07/leg.18.stencomm.data20190307.U1.com62.audiz2.audizione.0002.pdf>.

Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019b, *Audizione del Presidente della Regione Lombardia, Attilio Fontana, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Resoconto stenografico, seduta del 27 marzo, disponibile all'indirizzo internet: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2019/03/27/leg.18.stencomm.data20190327.U1.com62.audiz2.audizione.0005.pdf>.

Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019c, *Audizione del Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Resoconto stenografico, seduta del 3 aprile, disponibile all'indirizzo internet: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2019/04/03/leg.18.stencomm.data20190403.P1.com62.audiz2.audizione.0008.pdf>.

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019d, *Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Resoconto stenografico, seduta del 18 aprile, disponibile all'indirizzo internet: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2019/04/18/leg.18.stencomm.data20190418.U1.com62.audiz2.audizione.0010.pdf>.

Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019e, *Audizione del professor Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), in materia di attività, metodologie ed elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard delle Regioni e degli enti locali*, Resoconto stenografico, seduta del 6 giugno, disponibile all'indirizzo internet: <http://www>.

camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2019&mese=06&giorno=06&idCommissione=62&numero=0013&file=indice_stenografico.

Èupolis Lombardia, 2017, *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie, Policy paper* a cura di G. Arachi e L. Salvadori, disponibile all'indirizzo internet: http://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/f375cb40-1064-4656-a08e-53fab13f8b41/Regionalismo_differenziato_risorse_finanziarie.pdf?MOD=AJPERES.

Goretta C., 2019, *Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici*, in *Atti del seminario - Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, a cura di Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, pp. 17-23, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.astrid-online.it/static/upload/acf2/acf21b5ea2d69375eb19e86c17bb3968.pdf>.

Guerra M.C., 2019a, *I comuni dopo la legislazione della crisi*, in Degni M. (a cura di), *I comuni italiani dopo la grande crisi finanziaria. Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2018*, Castelveccchi, Roma.

Guerra M.C., 2019b, *Autonomia regionale differenziata: verso la «secessione dei ricchi»?», «Le Regioni»*, vol. 47, n. 1, in corso di pubblicazione.

Sose - Soluzioni per il sistema economico S.p.A, 2017, *Rapporto concernente la ricognizione dei livelli delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi*, disponibile al seguente indirizzo internet: <http://www.Regioni.it/news/2017/05/23/rapporto-sole-autonomia-entrata-e-determinazione-costi-e-fabbisogni-standard-settore-sanitario-514951/>.

Viesti G., 2019a, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, Laterza, disponibile all'indirizzo internet: https://www.laterza.it/index.php?option=com_laterza&Itemid=97&task=schedalibro&isbn=9788858136430.

Viesti G., 2019b, *Autonomie regionali differenziate e spese per l'istruzione scolastica. Ovvero: Robin Hood al contrario*, «Menabò di Etica ed Economia», n. 102, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.eticaeconomia.it/autonomie-regionali-differenziate-e-spese-per-listruzione-scolastica-ovvero-robin-hood-al-contrario/>.

