

Regionalismo differenziato: una scorciatoia a favore di pochi

Marai Cecilia Guerra*

RPS

Il testo è la sintesi dell'articolo pubblicato nella sezione Attualità del n. 2 2019 di Rps e scaricabile dagli abbonati nella versione integrale al link:

<https://www.ediesseonline.it/wp-content/uploads/2019/09/11-Guerra-DEF.pdf>

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. Dovrebbe allora essere oggetto di un confronto aperto, che permetta di metterne in luce criticità e opportunità. Al contrario lo si è rinchiuso 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 procedimento che deve essere seguito per arrivare all'approvazione definitiva delle intese da parte di un Parlamento che potrebbe essere chiamato, senza possibilità di emendarlo, a prendere o lasciare un testo generico di trasferimento di materie. Il contenuto effettivo di questo trasferimento, e delle risorse ad esso necessarie, verrebbe infatti definito da una commissione paritetica formata da rappresentanti designati dal governo e dall'esecutivo della singola Regione, e attuata poi con dpcm, e cioè con atti sottratti al vaglio del Parlamento, su cui neppure il Presidente della Repubblica, né la Corte costituzionale potrebbero esprimersi.

Un altro aspetto da sottolineare riguarda l'inadeguatezza dello strumento prescelto: si ricorre infatti all'articolo 116 comma terzo, che riguarda il trasferimento di competenze legislative, per ottenere spazi maggiori di autonomia amministrativa, che potrebbero essere invece riconosciuti ricorrendo al decentramento amministrativo delle fun-

* *Maria Cecilia Guerra* è professoressa ordinaria di Scienza delle finanze presso il Dipartimento di Economia «Marco Biagi» dell'Università di Modena e Reggio Emilia.

zioni, secondo il criterio di differenziazione già previsto dall'articolo 118 comma 1. Ciò permetterebbe di sperimentare e adottare un approccio graduale, maggiormente legato a specificità dimostrate dei singoli territori richiedenti.

Il processo intrapreso è poi ampiamente non reversibile: lo è infatti 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.

Il nodo delle risorse gioca un ruolo cruciale. È affrontato con la finalità primaria di offrire garanzie alle sole Regioni destinatarie della devoluzione. Le soluzioni tecniche prospettate legano solo in prima istanza il finanziamento delle funzioni devolute alla spesa storica e cioè alla spesa attualmente sostenuta dallo Stato per esercitare sul territorio regionale quella determinata funzione. In prospettiva, il riferimento dovrebbe essere il fabbisogno standard, o, in mancanza, una spesa media pro capite non idonea a tenere conto dei differenti bisogni (legati a caratteristiche della popolazione, al contesto socio economico, alla morfologia del territorio, ecc.) che sono invece fondamentali per un intervento pubblico che sia finalizzato a garantire livelli omogeni delle prestazioni in materie fondamentali, come sanità e istruzione, e ad assicurare al tempo stesso l'unità del paese.

L'approdo finale è quello di un finanziamento strettamente legato all'andamento del gettito delle compartecipazioni a tributi erariali maturato sul singolo territorio, lo stesso concetto che è alla base della teoria dei cosiddetti "residui fiscali", già bocciata dalla Corte costituzionale come criterio che possa ispirare il finanziamento delle Regioni.

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 stabili 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 alcune Regioni scaricando sulle altre il costo del coordinamento della finanza pubblica, depotenzia a meri fabbisogni finanziari i livelli essenziali delle prestazioni, 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, 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.

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.