## COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

## RESOCONTO STENOGRAFICO

#### **AUDIZIONE**

14.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 GIUGNO 2019

#### PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CRISTIAN INVERNIZZI

#### INDICE

PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori: Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	Balboni Enzo, professore emerito di istitu- zioni di diritto pubblico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano	7, 14
Audizione del Prof. Alessandro Petretto, Pro- fessore emerito di economia pubblica presso	De Menech Roger (PD)	12
l'Università degli Studi di Firenze, del Prof. Alberto Lucarelli, Professore di diritto co- stituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli « Federico II » e del Prof. Enzo	Fragomeli Gian Mario (PD)  Lucarelli Alberto, professore di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli « Federico II »	10 15
Balboni, Professore emerito di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Cat- tolica del Sacro Cuore di Milano, su at- tuazione e prospettive del federalismo fi-	Petretto Alessandro, professore emerito di economia pubblica presso l'Università degli Studi di Firenze	
scale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione:	Russo Paolo (FI)	12, 14
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> 3, 7, 10, 12, 13, 14, 17		18



#### PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.30.

#### Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla web-TV della Camera dei deputati.

Audizione del Prof. Alessandro Petretto, Professore emerito di economia pubblica presso l'Università degli Studi di Firenze, del Prof. Alberto Lucarelli, Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli « Federico II » e del Prof. Enzo Balboni, Professore emerito di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, 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.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, l'audizione del professor Alessandro Petretto, Professore emerito di economia pubblica presso l'Università degli Studi di Firenze, del professor Alberto Lucarelli, Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli « Federico II » e del professor Enzo Balboni, Professore emerito di istituzioni di diritto pub-

blico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, 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.

L'occasione è particolarmente significativa in ragione del lavoro che la Commissione sta svolgendo in tema di attuazione dei princìpi di autonomia degli enti territoriali e locali, relativo al regime finanziario sui temi dell'iniziativa in atto, relativa all'attuazione articolo 116, terzo comma della Costituzione.

Nel ringraziarvi per la disponibilità dimostrata, cedo la parola al professor Petretto.

ALESSANDRO PETRETTO, Professore emerito di economia pubblica presso l'Università degli Studi di Firenze. Buongiorno a tutti e grazie per l'invito a questa importante occasione di esprimere la nostra posizione su un tema così rilevante.

Mi concentrerò quasi esclusivamente sulle tematiche relative al finanziamento del federalismo differenziato, dell'autonomia differenziata, cercando di sancire un principio che poi svolgerò con più dettaglio. Il finanziamento dell'autonomia differenziata non può costituire un elemento specifico, non può costituire l'occasione per attribuire una sorta di specialità nel finanziamento delle regioni che hanno richiesto l'autonomia differenziata, ma deve essere inserito all'interno di un quadro di riferimento generale di finanziamento delle regioni a Statuto ordinario.

La Costituzione non cerca di dare luogo a mio parere ad una serie di specialità, per cui le regioni a Statuto speciale via via crescono di numero a seconda che venga concessa l'autonomia rafforzata, ma dà la possibilità di avere un di più, un qualcosa

di supplementare a margine di competenze, quindi di attività, che devono essere finanziate.

Le competenze per le quali si richiede l'autonomia sono fondamentalmente relative a trasporti, viabilità, interventi in campo sociale, sanità, cultura, formazione, istruzione e ambiente. Alcune di queste attività sono già regionalizzate in termini finanziari; la sanità è quasi integralmente già regionalizzata, molto meno lo è l'istruzione, solo alcune componenti di questo comparto sono a livello di competenza regionale, così vale per gli interventi in campo sociale ed altri, mentre la cultura e la formazione sono quasi integralmente centralizzate.

Siamo di fronte a due modelli: la richiesta che proviene dalla Lombardia e dal Veneto punta a massimizzare l'autonomia, vengono richieste 23 materie di trasferimento, mentre l'Emilia svolge un modello tendente ad adeguare alcuni settori alle necessità territoriali e a valorizzare l'efficacia e l'efficienza di alcuni servizi.

Per essere campanilistico, anche la mia regione, la Toscana, ha proposto una riforma che ha caratteristiche di questo tipo, valorizzare alcuni aspetti sui quali la regione già da tempo ha una sua specificità, senza spalmare su tutte le competenze previste dall'articolo 117.

Il problema del finanziamento è che questa tematica di finanziamento dell'autonomia differenziata vive in una sorta di limbo istituzionale, perché la riforma della finanza delle regioni a Statuto ordinario non è stata completata. A cascata, questa deriva dall'articolo 119 della Costituzione, dalla legge delega n. 42 del 2009, che tendeva ad applicare l'articolo 119 della Costituzione e il decreto legislativo n. 68 del 2011, che è solo parzialmente applicato, è applicato solo per la parte relativa alla sanità, mentre la parte relativa al complesso delle funzioni delle regioni e al complesso del sistema tributario regionale è rimasta in sospeso.

Peraltro, nelle successive leggi di bilancio, quelle 2017 e 2018, si fa automaticamente un rinvio all'anno successivo per attuare questa riforma e addirittura adesso,

secondo la Legge di bilancio 2018, dovrebbe avvenire nel 2020. Non si hanno notizie peraltro che si vada in questa direzione e peraltro segnalo che nelle intese delle tre regioni e nella postilla del Ministero dell'economia e delle finanze, che detta alcune indicazioni sul meccanismo di finanziamento, non vi è cenno né alla legge delega n. 42 del 2009, né al decreto legislativo n. 68 del 2011, anche se l'articolo 116 stabilisce che le forme e condizioni particolari di autonomia devono attenersi alle norme specificate nell'articolo 119 della Costituzione, quindi a cascata della legge delega del 2009 e del decreto legislativo n. 68 del 2011.

Delle due l'una, o viene applicata questa struttura di finanziamento o viene abolita, ma ne deve essere inserita un'altra, coerente con l'articolo 119. Merita quindi vedere esattamente cosa indicava questa struttura di finanziamento.

Ci sono due elementi principali, il primo è quello della distinzione delle spese delle regioni in due grandi categorie, quelle che sono associate al finanziamento delle funzioni per il soddisfacimento dei diritti sociali e civili, cioè l'articolo 117, secondo comma, lettera m), dentro i quali ci sono la sanità, l'assistenza, parte dell'istruzione, trasporti a livello regionale e infrastrutturali, e le altre spese che vanno oltre queste categorie. La ripartizione è sostanzialmente da 75-80 per cento e 20 per cento, ripartizione che a livello di comuni è stata già effettuata tra funzioni fondamentali e funzioni non fondamentali, che è stata presa in considerazione nel meccanismo di riparto del Fondo per i comuni.

La legge stabilisce che per la prima categoria, quella rilevante sulla quale si misura l'impegno dello Stato al soddisfacimento dei diritti sociali, pur delegandone l'attività alle regioni, quindi l'obbligo del finanziamento di queste funzioni è dello Stato, naturalmente su livelli di spesa oggettivi, quindi standardizzati, queste spese debbano essere finanziate da tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, con gettito attribuito localmente, l'IRAP, imposta che peraltro è stata modificata nel tempo e che costituisce un problema se

debba essere mantenuta con queste caratteristiche o riformata, per adesso costituisce una fonte rilevante, l'addizionale IR-PEF e la compartecipazione all'IVA.

Attenzione, la compartecipazione all'IVA deve avere la caratteristica stabilita
nell'articolo 119 di essere una compartecipazione al gettito localmente riferito, cioè
deve essere un gettito che corrisponde a
quanto le regioni riescono ad avere di base
imponibile territorialmente. Segnalo come
la compartecipazione all'IVA utilizzata attualmente per il finanziamento della sanità
non abbia questa caratteristica, ma sia semplicemente un modo di ottenere il fondo
sanitario e poi ripartirlo.

La caratteristica del finanziamento è che è previsto un trasferimento integrativo verticale, laddove per una regione il valore standardizzato delle funzioni non è corrispondentemente finanziato da questi tributi ad aliquote uniformi, quindi una sorta di standardizzazione anche della componente dell'entrata, c'è un trasferimento perequativo a pareggio.

Questo per tutte le regioni tranne una, quella che, avendo la maggiore capacità fiscale, è sostanzialmente fuori dal meccanismo perequativo, e sulla base del suo bilancio si definiscono le aliquote di equilibrio.

Naturalmente sull'autonomia tributaria la legge 42 del 2009 era molto più generosa di quella che attualmente abbiamo. Credo che, se si vuole andare verso questa sperimentazione, questa riforma istituzionale di grande rilievo com'è l'autonomia differenziata, si debba anche ritornare ad un'autonomia tributaria un pochino più esplicita, perché adesso sostanzialmente è un simulacro di federalismo quello che abbiamo.

In che modo fondamentalmente si innesterebbe in questo quadro il finanziamento delle competenze richieste successivamente, quelle che costituiscono l'autonomia? Semplicemente aggiungendosi nella parte sinistra di questa eguaglianza, alle spese standardizzate relative alle funzioni già svolte le funzioni nuove, delle quali si richiede il decentramento, quindi sostanzialmente si riproduce lo stesso calcolo, che si svolge per le funzioni attualmente svolte, per le nuove, un calcolo relativo al fabbisogno corrispondente.

A destra, per coprire questo di più di spesa sempre standardizzata che viene assegnata, si potrebbe immaginare di avere una compartecipazione modificata dell'IVA, quindi un'aliquota di compartecipazione questa volta specifica, cioè relativa alla regione che ha fatto la richiesta di autonomia, che si aggiunge a quella uniforme per tutti gli altri, e forse anche una nuova compartecipazione all'IRPEF.

Sono sufficientemente contrario a mettere in gioco l'IRPEF, perché l'IRPEF è già gravata dall'addizionale regionale, dall'addizionale super che può essere messa con l'autonomia tributaria, ci si mette una compartecipazione ulteriore, c'è l'addizionale comunale, tra l'altro è un tributo progressivo in via di riforma, da tutte le parti evocata, che si vada verso la *Flat Tax* o si vada verso una ricomposizione delle aliquote, è un tributo già di per sé piuttosto vestito da Arlecchino, quindi andrei molto cauto anche perché una differenziazione sul territorio di un'imposta sul reddito determina fenomeni di competizione fiscale.

La compartecipazione all'IVA è molto più chiara e più semplice, naturalmente le regioni richiedenti non si fidano dell'IVA, perché l'IVA, come sapete, è il tributo più fragile dal punto di vista del pagamento, quindi dell'evasione.

Mi avvio all'analisi critica di ciò che nelle intese è previsto in termini di finanziamento. Nelle disposizioni generali si fa riferimento a un meccanismo di regionalizzazione della spesa, a cui attingere l'ammontare che deve essere trasferito alle regioni, cominciando dal modo più semplice, che è quello del costo storico.

La spesa che attualmente sostiene lo Stato viene quindi totalmente trasferita alle regioni, corrispondentemente questo viene finanziato con una compartecipazione all'IVA o un misto tra compartecipazione all'IVA e all'IRPEF, la distribuzione regionale non viene alterata in questo modo, è semplicemente una differenziazione dei livelli di Governo che sostengono questa spesa, quindi in questo modo – almeno in teoria

 non si intacca nessuna delle condizioni di distribuzione sul territorio.

Per di più, non se ne fa riferimento nelle disposizioni generali, ma se si adotta il suggerimento di innestare il tutto all'interno della riforma delle regioni a Statuto ordinario, tutti i meccanismi perequativi, corrispondenti a quelli verticali e a quelli semi-orizzontali sulla capacità fiscale sono mantenuti inalterati, quindi non c'è grossa problematica.

L'idea è quella di arrivare alla determinazione dei fabbisogni standard e c'è una postilla, nel senso che se entro un anno non verranno individuati i meccanismi dei fabbisogni standard, si andrà verso una soluzione di trasferimento della spesa media pro capite.

Questo è un elemento su cui riflettere, perché i differenziali sono molto forti, specialmente nell'ambito dell'istruzione sono differenziali su valori medi molto pronunciati fra regione e regione, quindi secondo me nella fase di passaggio verso i fabbisogni standard è certamente meglio rimanere al costo storico, il quale riflette il costo dei servizi territorialmente. Come sapete, la regionalizzazione, dal punto di vista statistico, è soggetta a discussioni notevolissime. Ci sono varie interpretazioni. Un articolo di ieri su Lavoce.info dice che i valori regionalizzati del MEF sono sottostimati, quelli delle spese che vanno direttamente al nord. Però, è una questione da statistici e la potremmo risolvere.

Ovviamente, in futuro c'è il meccanismo dei costi standard. Qui si può andare in diverse direzioni e abbiamo delle esperienze che possono essere acquisite; c'è l'esperienza dei comuni che, pur con tutte le difficoltà e criticità che ha il meccanismo, almeno dal punto di vista analitico è una strada percorribile, quella di andare a verificare le caratteristiche attraverso delle funzioni stimate. Da econometrico vi dico che regressioni su 18 o 16 regioni non funzionano mai, che quelle dei comuni hanno funzionato perché, avendo un numero di osservazioni molto elevato, hanno potuto mettere diverse variabili, su 16 non si può fare tutta quella costruzione.

Abbiamo l'esperienza della sanità, in cui prendono tre regioni benchmark, sulla base di queste tre regioni fanno un valore del costo medio delle tre regioni, lo applicano alle altre regioni tenendo conto delle caratteristiche di distribuzione per età della popolazione, quindi del maggior costo della popolazione anziana. Un meccanismo simile potrebbe essere immaginato per le funzioni per le quali si chiede l'autonomia differenziata, soprattutto per quanto riguarda l'istruzione.

La questione cruciale di tutta questa riforma è l'istruzione, il resto sono spiccioli, sono importanti interventi in campo sociale e welfare, però l'istruzione dal punto di vista della legittimità di trasferimenti di tutte le attività e del perseguimento dell'uguaglianza delle opportunità sul territorio è l'elemento più delicato. Qui si deve provare a fare un meccanismo di standardizzazione, ci sono delle Commissioni in atto già su questo meccanismo, faremo in fretta. Nel frattempo io rimarrei al costo storico, che non determina complicazioni o controindicazioni macroscopiche.

Due questioni delicate con le quali concludo. La prima è la dinamica di questo modello. Qui secondo me c'è uno degli elementi più delicati dell'indicazione del MEF. Si dice che se nel passare del tempo, ferma rimanendo la componente che sta a sinistra di questa uguaglianza, cioè i fabbisogni, la parte di destra, che è relativa al gettito di tributi riferiti localmente, quindi la compartecipazione all'IVA e all'IRPEF, dovesse crescere (e Dio voglia che cresca, perché significa che allora le regioni che hanno fatto la richiesta dell'autonomia sono quelle che effettivamente trainano l'economia italiana), si forma uno squilibrio, cioè riescono ad avere più soldi di quelli che corrispondono al valore dei fabbisogni.

Qui c'è scritto che sia « di competenza delle regioni l'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio regionale dai tributi compartecipati o oggetto d'aliquota riservata », nel senso che questo di più dovrebbe essere totalmente incassato dalle regioni che ne godono il vantaggio. Molto più dubbia è la cosa inversa, cioè se nel tempo la componente di destra, invece di

essere superiore a quella sinistra, fosse inferiore, nell'indicazione qui prevista non è chiaro se si voglia pretendere un'altra integrazione dello Stato oppure debba rimanere così.

A mio parere, se si rimane fedeli alla legge delega del 2009, il problema non esiste, perché c'è sempre il trasferimento perequativo a differenza, che, nel caso in cui aumentano le entrate corrispondenti ai tributi che sono standardizzati, diminuisce il trasferimento perequativo. A mio parere, il principio del pareggio dei valori standardizzati di spesa e dei valori standardizzati di entrata più il trasferimento perequativo deve essere valido costantemente, perché quella è roba non delle regioni, ma dello Stato, che ha delegato le regioni a svolgerle, perché lo fa attraverso un meccanismo di decentramento, ma lo Stato ne ha la responsabilità sui livelli essenziali delle prestazioni e quindi quella è roba sua. Naturalmente le regioni possono con un'autonomia tributaria conseguire dei risultati e produrre di più.

Concludo semplicemente con una segnalazione. Nelle note che ho suggerito mi sono soffermato su questo aspetto: tutte e tre le regioni che hanno chiesto autonomia differenziata hanno chiesto anche il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario a livello regionale. Questo apre delle opportunità secondo me positive, ma anche delle complicazioni non banali, perché in un certo senso si vorrebbe ritornare alla versione originaria di interpretazione della legge delega, quella che prevedeva un federalismo sufficientemente spinto; poi diranno i colleghi molto meglio di me che i successivi pronunciamenti della Consulta hanno moderato questa capacità di coordinamento delle regioni in senso di federalismo fiscale.

Non è del tutto negativo il fatto che alcune regioni possano assumersi il ruolo di regia degli enti locali di riferimento ed estendere quello che attualmente nelle tre regioni richiedenti l'autonomia è avvenuto, cioè i patti orizzontali e verticali dei meccanismi di decentramento e di definizione dell'indebitamento per il finanziamento degli investimenti. Questa è una via che la legge prevede, è compatibile con gli equilibri di bilancio, perché è la regione in capo a sé in termini consolidati che si assume l'onere di equilibrare i conti della regione.

Forse un po' di autonomia legislativa tributaria su tributi residuali, quindi su basi imponibili che non sono utilizzate dallo Stato, potrebbe essere campo di intervento della regione. Penso ai tributi di scopo, ai tributi ambientali. Ricordo la fatica enorme che è stata fatta per avere la tassa di soggiorno, perché necessitava di una legge nazionale, quindi era complicato, è materia molto delicata e deve essere molto discussa.

Concludo con il mio principio fondamentale: l'autonomia rafforzata è un'opportunità per rilanciare l'istituto regionale, secondo me piuttosto invecchiato e non soddisfacente. Se il finanziamento dell'autonomia rafforzata non sarà inserito in un contesto generale di riforma della finanza regionale, non potrà assumere l'indispensabile carattere di variazione al margine che la Costituzione intende assegnarle e diverrà un regime speciale rivolto alle regioni richiedenti.

Invece di abolire le regioni a statuto speciale, se ne creeranno di nuove e forse numerose. Ritengo che questo sia sufficientemente pericoloso. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, professore. Ricordo agli altri auditi che l'Aula del Senato è convocata per le 9.30. Quindi, se riusciste a contenere l'intervento, sarebbe opportuno, anche per dare la possibilità ai commissari di porre le domande e a voi di replicare.

Do la parola al professor Balboni.

ENZO BALBONI, Professore emerito di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Io sono parecchio in linea con quanto ci ha appena detto il professor Petretto ed è stato opportuno cominciare con le parti più complicate, più difficili, che sono quelle riguardanti la dimensione fiscale e finanziaria.

Vado proprio per *flash*, ma ho lasciato agli atti una memoria scritta che potrete vedere, in cui le cose sono più articolate, quindi non mi occupo della parte finanzia-

ria, però vorrei richiamare quanto detto in quest'Aula la settimana scorsa dal professor Arachi e che mi trova assolutamente d'accordo. Una frase chiave che lui aveva utilizzato, essendo anche il presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard: « le intese prevedono innanzitutto che nel momento dell'assegnazione delle funzioni siano attribuite alle regioni risorse pari alla spesa precedentemente sostenuta dallo Stato per quelle stesse funzioni ».

Non c'è più quello spauracchio che è stato portato avanti per mesi, anche con toni eccessivi, quello del residuo fiscale, che ormai è scomparso dal dibattito politico. Mi interesso di più, invece, in questi pochi minuti, delle materie che possono essere trasferite alle regioni che chiedono un *plus* di autonomia. Su queste materie vorrei fare un discorso metodologico, prendendo per le corna il toro più difficile da domare in questa materia, che è l'istruzione e la sua sorella, che non è una sorella minore, almeno nella mia idea, che è la formazione professionale.

Dico questo perché l'istruzione è sempre stata considerata una funzione esclusivamente statale, invece una lettura sine glossa della Costituzione all'articolo 33 non da questa come lettura univoca; se apriamo la Costituzione all'articolo 33 dice: « la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e i gradi ». La Repubblica, non lo Stato, detta le norme generali dell'istruzione, e la Repubblica è composta dagli altri enti autonomi territoriali, ma non solo da loro, anche da tutto quell'insieme di poteri pubblici e arrivo a dire anche privati che, nella misura in cui spingono per svolgere funzioni pubbliche, sono la Repubblica, non sono lo Stato, la Costituzione non è stata scritta da persone che transitavano per caso nell'Assemblea costituente e in questo articolo c'è una lettura possibile diversa, perché dice che la Repubblica detta le norme generali dell'istruzione e istituisce scuole statali per ogni ordine e grado.

Se fosse stato lo Stato ad avere il monopolio dell'istruzione, avrebbe detto « lo Stato detta le norme generali per l'istruzione ed è obbligato a istituire scuole statali di ogni ordine e grado ». A dimostrazione ulteriore c'è il fatto che non è l'unica volta che si parla dell'istruzione, ma all'articolo 30 il compito/dovere di istruire, educare e mantenere i figli è dato ai genitori, e i genitori non sono lo Stato.

Questo mi serve per dire che più di cento anni di amministrazione centralizzata impostata su un modello ministro, provveditore, insegnante, circolari ministeriali, che hanno gestito interamente il comparto istruzione, era una delle modalità possibili gerarchico-burocratiche e statalistiche impostate su quella dell'esercito piemontese, ma non è l'unica. Ci sono Paesi nei quali la funzione istruzione non è una funzione dello Stato, in Inghilterra e negli Stati Uniti non si sognano nemmeno di pensarlo.

Dico questo in modo volutamente provocatorio ed eccessivo per dire che tutte le volte che si ragiona su queste dimensioni bisognerebbe riportarsi anche a dimensioni più vere, almeno quelle che, se avessimo un'istruzione perfetta – dalle materne all'università – dello Stato non starei a dire queste cose, ma non abbiamo una funzione dell'istruzione nella Repubblica italiana perfetta, che non abbia bisogno di una rimodulazione.

So che 150 anni dietro le spalle non consentono e c'è un sistema nazionale dell'istruzione che non disconosco affatto, ci sono alcune cose che debbono essere tenute presenti, ma mi serve per dire che la sorella dell'istruzione, che si chiama formazione professionale e che da noi è un'orfanella, non è destinata da nessun fato negativo a stare così com'è e potrebbe benissimo essere assegnata *in toto* alle regioni.

Su questo punto la bozza dell'Emilia-Romagna è dal mio punto di vista perfetta, l'Emilia chiede la realizzazione di un sistema unitario e integrato di istruzione e formazione professionale. Facciamo finalmente girare gli esempi e i numeri: le province autonome di Bolzano e di Trento, specialmente la provincia autonoma di Bolzano, da più di vent'anni adottano il sistema tedesco, il sistema duale, che è quello della vera alternanza tra scuola e lavoro.

Noi abbiamo fatto con le nostre riforme della scuola delle scimmiottature del sistema, lo ha fatto sia la riforma Gelmini, sia la «Buona scuola» di Renzi, adesso il Governo in atto ha addirittura diminuito della metà le ore destinate all'alternanza scuola-lavoro, ma queste sono tutte cose di modestissimo rilievo.

Cerchiamo la prova di questo in due dati, il primo è che la Germania con il livello intermedio che garantisce nelle sue scuole di formazione professionale costruisce i diplomati *engineer*, che sono quella fascia intermedia tra un più rispetto a quello che si ottiene nei nostri istituti professionali di Stato per dire se stiamo a dimensione statale e università. I nostri ingegneri che escono dai Politecnici di Milano e di Torino sono dieci volte più bravi degli ingegneri tedeschi e certamente molto superiori ai diplomati ingegneri, che però sono nella Volkswagen, nella Mercedes.

Quali sono i livelli di occupazione e disoccupazione di questa, che è la prima nazione manifatturiera d'Europa? Sono superiori a noi. Gli ultimi dati ANPAL (Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro) sui NEET (Not in education, employment or training), sigla che voi conoscete, ovvero coloro che non sono impegnati né in attività di education né in attività di employment, sono per Bolzano il 12,3, per Trento il 16,2, la media italiana è 24,1, Crotone e Caltanissetta hanno 45. Non sarà certo tutto merito di Bolzano e di Trento avere il sistema duale di formazione professionale, che li porta ad avere molti più occupati, con un'alternanza scuola-lavoro seria, perché fanno una settimana due giorni in fabbrica e tre a scuola, la settimana dopo tre e due.

Questo sistema della formazione professionale, se riuscissimo a spostarlo totalmente nelle regioni, anche in via sperimentale... Diamo alle regioni la possibilità di far vedere cosa sono capaci di fare.

Sono d'accordo con Petretto sul fatto che c'è grande terrore che lo Stato perda pezzi della sua capacità direttiva. Lo Stato ha i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), sui quali può intervenire liberamente, ha i poteri sostitutivi ex articolo 120. Il Governo li adoperi i poteri sostitutivi nei casi in cui c'è bisogno di loro. C'è il controllo di costituzionalità da parte della Corte, ma anche la Corte – mi permetto di dirlo – deve cambiare impostazione su questi settori, perché non si può sempre soltanto dire « siccome le regioni non funzionano e invece lo Stato bene o male funziona, nel dubbio do sempre la competenza allo Stato »; e, come è stato già ricordato, la funzione di coordinamento statale della finanza pubblica e del sistema tributario e in più i trasferimenti perequativi statali a favore dei territori con minore capacità fiscale potrebbero essere utili.

Se dovessi sintetizzare in un unico *slogan* che cosa si deve fare – da quello che ho detto voi avete capito che sono a favore di un regionalismo differenziato se si mantiene dentro determinati paletti e dentro determinati confini – direi: *non nova sed nove*, non cose nuove, ma fatte in modo nuovo, con modalità diverse da quelle a cui siamo sempre stati abituati.

Concludo - poi potrete leggere di più nel testo scritto – cercando di vedere quali sono le ragioni per le quali questa sperimentazione, che dura dieci anni e che poi ha la possibilità di essere rivista, potrebbe valere. Prendo spunto da un acuminato contrastatore del regionalismo differenziato, il professor Viesti, che audirete domani, che con onestà intellettuale ha scritto un pamphlet contro il regionalismo differenziato, secondo il quale avrebbe favorito la secessione dei ricchi. È un'ipotesi che ci può stare, ma ci può anche non stare. Potremo finalmente avere una stagione di regionalismo differenziato e poi di migliore amministrazione locale, perché non dimentichiamo mai che quello che si portano a casa le regioni lo devono far amministrare e gestire dai comuni e dagli enti intermedi. Non esiste la possibilità di un centralismo regionalizzato, di un regionalismo centralizzato, altrimenti la cosa non sta più in piedi.

Quello che i critici dicono che verrebbe a mancare invece può essere ribaltato in positivo secondo queste modalità, e sono parole di Viesti: avvicinare il Governo ai cittadini, facendo la responsabilizzazione del primo e il controllo da parte dei secondi; produrre un migliore allineamento tra responsabilità di spesa e finanziamento; consentire una maggiore differenziazione di scelte politiche e, infine, sarà un'utopia – vengo da una scuola autonomistica regionalista, che ha sempre creduto nelle autonomie locali, siamo stati disillusi sempre, poi gli uomini sbagliano, ma le istituzioni dovrebbero restare – consentire forme di competizione virtuosa fra le regioni e in tal modo raggiungere una maggiore efficienza nell'azione pubblica.

Come diceva il collega Petretto, questa è un'ulteriore, ennesima (siamo stati presi a schiaffi tante volte) occasione per ridare una modulazione nuova alla nostra amministrazione, metterci in mente che non c'è un destino per cui l'unica amministrazione è un'amministrazione statale, l'amministrazione è un tutt'uno con compiti dello Stato, compiti delle regioni e compiti dei comuni, e questa è la modulazione che dovrebbe essere fatta, con una partecipazione che più è vicina ai cittadini e meglio è. Direi che, con tutte le garanzie e i paletti che possiamo metterci, questa è un'opportunità da cogliere.

Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, professore. Do ora la parola al professor Lucarelli.

ALBERTO LUCARELLI, Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli « Federico II ». Grazie, presidente, buongiorno a tutti, grazie per l'invito.

Ho ascoltato con grande interesse le due relazioni che mi hanno preceduto, da costituzionalista vorrei cercare brevemente di collocare questa disposizione, cioè l'articolo 116, comma 3, nel quadro costituzionale, perché non è che questa disposizione nasce nel 2001 all'improvviso e tutto il ragionamento può iniziare e terminare nell'articolo 116, comma 3.

L'articolo 116, comma 3, il regionalismo differenziato, va comparato e reso quanto più consonante e conforme ai princìpi fondativi della nostra Repubblica. Penso ovviamente al principio di solidarietà e al

principio di uguaglianza, ma in maniera ancora più esemplare al principio di unità e indivisibilità, di cui all'articolo 5 della Costituzione.

Come nasce questo articolo 116, comma 3 ? In realtà, questo articolo 116, comma 3 non nasce con un ragionamento teso al trasferimento di materia, ma si ragiona intorno alle funzioni e si fa un ragionamento di natura più propriamente amministrativistica piuttosto che legislativa, perché parliamo di funzioni amministrative. Il regime delle competenze, cioè quello che disciplina l'esercizio della potestà legislativa tra Stato e regioni ha un suo Statuto, che si articola tra l'articolo 117, comma 2, l'articolo 117, comma 3, e l'articolo 117, comma 4.

Questa disposizione si inserisce quindi con una vocazione tendenzialmente amministrativa, che dovrebbe completare tra l'altro il quadro di natura amministrativa e di decentramento amministrativo, quindi non tanto di materie, né di questioni legislative, che dovrebbe completare un discorso di decentramento che è partito, ma purtroppo si è arenato in buona parte del nostro territorio, che è quello delle città metropolitane.

Abbiamo un numero ampissimo di città metropolitane che dovrebbero svolgere un ruolo da protagoniste per quanto riguarda l'efficienza della *governance* (in particolare penso al territorio, ai servizi sociali e ai servizi pubblici), quindi il rischio è che questo 116, comma 3, entrando a gamba tesa nel sistema costituzionale, sia asimmetrico e dissonante rispetto al quadro costituzionale complessivo.

Incide sul regime delle competenze attraverso un artifizio. Gli artifizi della decostituzionalizzazione, gli artifizi utilizzati nella delegificazione da costituzionalista non mi hanno mai entusiasmato, ma qual è l'artifizio? Quello di dire e prevedere – la stessa norma costituzionale, lo stesso articolo 116, comma 3 – che una legge ordinaria, a resistenza passiva, rinforzata (poi vedremo come si arriva a questo) possa derogare il regime delle competenze. Questo è un punto centrale.

Parlo di deroga, quindi già di per sé il tema della decostituzionalizzazione e il tema della deroga è un tema non armonico (non voglio dire eversivo, termine che qualcuno ha utilizzato) rispetto all'impianto costituzionale, anche perché le deroghe hanno un carattere di provvisorietà, il procedimento legislativo a valle dell'articolo 116, comma 3 (lo dico in maniera molto chiara) è un procedimento formalmente reversibile, ma sostanzialmente è un procedimento irreversibile. Parte attraverso delle consultazioni fatte da parte degli enti locali, passa attraverso delle intese, sulle quali poi mi soffermerò, tra gli Esecutivi, e poi si trasferisce tutto in sede parlamentare, dove al Parlamento, per garantire un grado di pluralismo più ampio, è assegnato il ruolo di approvare o meno il testo con un provvedimento legislativo a maggioranza assoluta.

Parliamo però di deroga, ma questo impianto, così come consegnatoci dalle intese del febbraio 2019, a me non sembra assolutamente un impianto derogatorio, ma sembra un impianto che va a configurare un altro modello, perché non è tanto di differenziazione quanto di devoluzione, perché c'è una volontà di trasferire il complesso delle materie non amministrative, ma legislative alla competenza legislativa delle regioni, quindi, più che di differenziazione, si parla di processo devolutivo, che è tipico di un'altra forma di Stato.

Qui il collegamento è forte con l'articolo 1, l'articolo 2, l'articolo 3 e l'articolo 5 della nostra Costituzione, ma anche con gli articoli 138 e 139; il 138 che misura il procedimento di revisione costituzionale, il 139 che pone dei paletti di immodificabilità. Qua si va a toccare la forma di Stato, cioè si va a toccare l'impianto che è coperto e protetto dall'articolo 139, cioè di immodificabilità, che in alcune parti è possibile modificare, ma con l'articolo 138.

Stiamo quindi al di fuori del campo della decostituzionalizzazione, che già di per sé a mio avviso presenta delle criticità, stiamo al di fuori del campo della differenziazione, stiamo in un ambito di vera e propria devoluzione, che va a toccare anche in materie di cui all'articolo 117, comma 2, quali l'istruzione, che hanno rappresen-

tato quel grado di unità che ci ha consentito di definirci cittadini italiani, né cittadini veneti, né cittadini lombardi, né cittadini dell'Emilia-Romagna.

Se tutto questo ha un senso, misuriamolo e caliamolo con il dato concreto, cioè con quello con cui il giurista positivo si deve misurare, perché ci dobbiamo misurare con gli elementi che al momento risultano, cioè con le bozze, che sono delle bozze di devoluzione.

La norma di cui al 116, comma 3 dice che la legge rinforzata, la legge del Parlamento dovrà attenersi ai princìpi di riequilibrio perequativi di solidarietà e di coesione di cui all'articolo 119, ma al momento non vi è traccia nelle bozze e nelle intese tra Stato e regioni, non vi è assolutamente traccia di tutto ciò, anche perché la procedura messa in campo sembrerebbe una procedura a due fasi, bifasica, il che crea un grande imbarazzo nel costituzionalista, ma credo anche da parte vostra e in particolare nel ruolo del Parlamento.

Perché bifasica? Perché sembrerebbe o meglio è, così come predisposto dalle bozze, una fase che si svolge tra l'Esecutivo statale e l'Esecutivo regionale, dove al momento non vi è traccia di aspetti di natura economico-finanziaria riconducibili all'articolo 119, cioè non c'è traccia di livelli essenziali, non c'è traccia di profili perequativi, non c'è traccia dei fabbisogni e dei costi standard, è un'intesa quindi di natura politica, che andrebbe in approvazione al Parlamento.

Questo è un altro punto cruciale, perché una parte della dottrina ritiene che il Parlamento su queste materie dovrebbe svolgere lo stesso ruolo che svolge ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione, cioè agli accordi tra confessioni acattoliche dove lo Stato qui è tutt'altra cosa. Se dobbiamo rifarci a qualche precedente, dobbiamo rifarci al vecchio regime, di cui all'articolo 123 della Costituzione, cioè la prima stagione di approvazione degli Statuti regionali, quando il Parlamento svolse un ruolo decisivo per quanto riguarda la determinazione di quegli Statuti.

È importante che il Parlamento rivendichi un ruolo decisivo, perché altrimenti

(qui torniamo sulla forma di Stato) c'è uno svuotamento totale del ruolo del Parlamento, una violazione dell'articolo 70, l'indirizzo politico del nostro Paese si sposterebbe tutto nei Consigli regionali, l'unico organo costituzionale a investitura politica diretta da parte dei cittadini finirebbe per poter governare solo quelle materie che normalmente sono tipiche di uno Stato neanche federale, ma addirittura confederale. Questo è il quadro.

La violazione sarebbe una violazione anche rispetto agli organi di garanzia costituzionale, perché se nella fase successiva il testo, come è previsto dall'intesa, fosse approvato con un DPCM, questo non sarebbe sottoposto a controllo né da parte del Presidente della Repubblica, né da parte della Corte Costituzionale, quindi ci sarebbe una violazione delle funzioni primarie che gli organi costituzionali svolgono in ordine alla garanzia del rispetto innanzitutto a tutela dei diritti fondamentali.

È quindi un processo che maschera una privatizzazione forzata, perché le regioni del sud non avranno più la capacità ovviamente di gestire beni e servizi pubblici e questo sarà un processo di dismissione forzata, e probabilmente si realizzerà, in violazione dei princìpi fondativi della nostra Carta Costituzionale, una vera e propria regionalizzazione dello Stato sociale. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie anche a lei, professore.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

PAOLO RUSSO. Mi riferisco al primo intervento, quello che ci ha sollecitati ad una riflessione sulle questioni di finanziamento. Abbiamo audito qui il Ministro Tria, che in buona sostanza ha rilevato come sia in questa fase difficile, oserei dire impossibile, qualunque valutazione di impatto sulla finanza pubblica di questa riforma.

Se ho capito bene, lei ci dice che non vi è alcun impatto, perché per le funzioni che vengono trasferite vi è un'attrazione delle risorse che già lo Stato investe. Ci può aiutare a capire meglio come viceversa potrebbe accadere una condizione per la quale l'impatto potrebbe essere positivo e significativo?

ROGER DE MENECH. Ringrazio i relatori e sono molto contento e soddisfatto, perché finalmente con delle relazioni tecniche, che si spogliano della propaganda, come spesso ho detto in questa Commissione, iniziamo a entrare nel merito delle questioni, che credo sia la cosa più interessante rispetto a una riforma che può cambiare – si spera in meglio – l'assetto funzionale degli apparati dello Stato.

Le prime due relazioni rispetto all'accenno economico hanno per l'ennesima volta smontato teorie ventennali di questo Paese. Dico questo perché anche in questa Commissione, anche nel dibattito parlamentare, anche nel dibattito sulla stampa siamo ancora vittime di quella stagione, e oggi avere qui tre tecnici di grandissimo livello, che ringraziamo, ci consente anche di continuare in questo percorso culturale, nello smontare teorie che hanno deviato il dibattito politico e pubblico rispetto alla vera essenza del federalismo regionale.

Su questo è importante rilevare (lo dico al presidente della Commissione, quindi a chi ha responsabilità di Governo) che è questa la strada che dobbiamo percorrere oggi se vogliamo portare a casa un risultato che avvicina il servizio ai cittadini e lo rende più efficiente (questa è la sintesi).

Do per scontato che gli impatti siano... Infatti, mi hanno stupito i punti di domanda del Ministro Tria, che hanno contribuito alla confusione (ce lo possiamo dire), perché se mettiamo un paletto dentro le intese, dentro ai rapporti che i saldi sia nei confronti dello Stato che nei confronti delle altre regioni restano invariati, dobbiamo chiedere che questo venga costruito con gli elementi tecnici necessari perché il tutto funzioni a regime.

Sulla parte della funzionalità, e quindi mi riferisco all'ultimo intervento, perché è così drastico nel definire irreversibile un procedimento che comunque ha i cardini dentro un'intesa? Uno Stato autorevole dentro l'intesa mette gli strumenti di controllo e anche di revisione rispetto all'efficienza.

Se l'obiettivo di tutti noi non è aumentare il potere e la capacità di esercitarlo di questa o di quella regione, ma è efficientare il sistema e quindi prendere i servizi e avvicinarli al cittadino, perché vengano gestiti meglio e riusciamo a dare più servizi a quel cittadino, uno Stato serio e delle regioni serie costruiscono un meccanismo per cui si fa una procedura e poi si fa anche la revisione della procedura in base all'efficienza del sistema.

Su questo le intese possono lasciare aperto uno spiraglio di controllo e di revisione, possiamo darci dei *target* e quindi verificare dopo un certo numero di anni se il grado di efficienza di una funzione regionalizzata sia migliore di una funzione nazionale. Se non mettiamo a fattor comune queste considerazioni da un punto di vista tecnico e ovviamente politico, non prendiamo dal verso giusto il federalismo e l'autonomia, che ha come principio di ispirazione questo e non quello che è stato costruito in questi anni da alcune parti politiche. Grazie.

GIAN MARIO FRAGOMELI. Velocissimamente, una questione da diritto amministrativo, ma molto semplificata, nel senso che a cavallo dei vostri tre interventi qualche dubbio mi è emerso. Come diceva anche il collega De Menech c'è qualcosa che non mi quadra, perché siamo passati da quasi forme di trasferimento oppure di attribuzione oppure di delega a cavallo di quelli che sono i poteri che vengono trasferiti da diversi enti, fino all'ultimo, che invece ci ha ricondotto alla funzionalità prettamente amministrativa, quindi molto più confinata e meno importante da un punto di vista legislativo.

Vorrei quindi capire da voi quale sia, al netto delle vostre differenze d'opinione, lo scenario migliore per costruire un'autonomia differenziata, se quello in cui lo Stato mantiene una regia forte in termini di attribuzioni, di risorse, di mancanza di un sostanziale passaggio di competenze di natura tributaria e fiscale dallo Stato alle regioni, oppure un secondo intervento, in cui evocando questo termine importante che non c'è solo all'articolo 33, ma c'è anche all'articolo 5, questo tema della Re-

pubblica che di per sé non è fatto in modo che lo Stato si spogliasse del suo potere, perché ha sempre promosso forme di autonomia, ma poi il tema è sempre rimasto chiaramente in capo statuale, fino ad arrivare all'ultimo intervento, dove si parla addirittura di devoluzione, quindi di un ritorno.

Vorrei capire secondo voi quale sia la soluzione migliore, al netto della procedura; non entro nel merito e non mi interessa neanche approfondire le complicazioni che ha creato il 116, perché magari non è perfettamente in sintonia con tutto il tessuto costituzionale. Però, se non vogliamo portarci ad altre 16 regioni a Statuto speciale, ma vogliamo un'attribuzione di competenze differenziate, con correlate delle risorse finanziarie come prevede il 119, qual è la reale funzione che lo Stato deve mantenere e non dismettere per fare in modo che non sia una devolution, ma sia anche un processo di efficientamento del sistema, che consenta alla regione di essere realmente incisiva?

Se siamo troppo deboli nell'operazione legata anche all'aspetto tributario e finanziario di dare competenza alle regioni che si responsabilizzino su questo processo, sappiamo che rischia di diventare poca roba, dall'altra parte siamo altrettanto consapevoli che uno Stato non deve ammainare la bandiera e non tenere un coordinamento specialmente sulla materia fiscale, tributaria e perequativa.

Mi manca quindi questo pezzo: alla fine qual è la vera soluzione per consentire che ci sia un'autonomia differenziata reale, che renda efficiente questo Paese, ma allo stesso tempo rimanga in un alveo di riconoscimento di uno Stato che ha dei compiti importanti?

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

ALESSANDRO PETRETTO, Professore emerito di economia pubblica presso l'Università degli Studi di Firenze. Il fatto che il Ministro Tria abbia fatto la dichiarazione che è stata richiamata un po' mi preoccupa, perché significa che non ha nessuna

intenzione di mettere in atto la riforma della finanza delle regioni a Statuto ordinario, quindi di applicare la legge n. 42 del 2009, che ha tutti i pesi e contrappesi al suo interno, cioè è proprio congegnata in modo che non si possa avere un impatto negativo sulla finanza dello Stato, perché è regolata attraverso passaggi che prevedono meccanismi perequativi, pareggio di bilancio a livello consolidato, addirittura prevede una pressione fiscale contenuta, norme che sono indicate.

Ribadisco quanto ho detto all'inizio, cioè è francamente sorprendente che nelle disposizioni generali, nel dispositivo indicato dal MEF non si faccia mai riferimento a questa necessità, all'applicazione della seconda parte del decreto legislativo n. 68 del 2011, e, se non va bene questo, a qualcosa che possa sostituirlo in coerenza con il 119. Se si rimane nel limbo, come io l'ho chiamato, cioè se si ragiona solo sul modo con cui finanziare queste richieste specifiche delle tre regioni, si va verso un possibile impatto negativo sulla finanza nazionale.

Il ministro non può dire una cosa del genere, deve dire « andremo, contemporaneamente all'attuazione del federalismo differenziato, anche all'applicazione di una riforma generale della finanza delle regioni a Statuto ordinario », è lì, è tutta scritta, quindi si tratta di lavorarci sopra.

Un accenno all'ultima domanda, che richiama anche lo scienziato delle finanze. Io non guarderei con sospetto e preoccupazione alla possibilità che vi sia una differenziazione anche dal punto di vista fiscale e tributario nel nostro Paese, se si vuole un federalismo, bisogna che l'autonomia tributaria abbia la possibilità di essere esplicata in aumento e in diminuzione, con un sufficiente grado di libertà, altrimenti tanto vale rimanere su una situazione di centralizzazione, cui la Corte Costituzionale negli ultimi anni ci ha fondamentalmente portato.

Per quanto riguarda il modello a cui tendere, vi faccio presente che l'autonomia differenziata è già in atto, ci sono delle regioni che hanno già acquisito competenze sulle materie per cui adesso EmiliaRomagna, Lombardia e Veneto la chiedono. La Toscana per esempio si occupa quasi integralmente di formazione professionale, ha una serie di competenze in materia di lavoro e in materia di attività di formazione e di ricerca del lavoro ormai sviluppate da tempo, quindi si tratta di integrare questo processo di acquisizione di competenze laddove questo sia possibile.

Quello che mi ha sorpreso in tutta questa storia è che lo Stato non si sia voluto dotare inizialmente di un meccanismo di benchmark e di valutazione ex ante, per dire se alcune di queste richieste di autonomia possano o non possano essere accettate. Vi sono delle indicazioni che possono sconsigliare, perché non tutti hanno la possibilità di fare una richiesta di questo tipo, quindi secondo me lo Stato dovrebbe avere un meccanismo quasi automatico di rigetto di alcune domande se non vi sono le condizioni base, e procedere con le altre.

PRESIDENTE. L'onorevole Russo vorrebbe integrare la sua domanda.

PAOLO RUSSO. Una domanda al professor Lucarelli, che ci ha parlato di decostituzionalizzazione della procedura facendo riferimento alle pre-intese che sono state siglate. Ci aiuta a capire meglio in che modo?

ENZO BALBONI, Professore emerito di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Avendo poco tempo a disposizione, già sapevo che bisognava concentrarsi su una o due cose e quindi mi sono concentrato su quelle.

Quella sulla quale mi voglio riconcentrare nella replica è semplicemente questo: prendere la Costituzione sul serio, ma fino in fondo, nel senso che le cose che sono scritte lì, nonostante ci siano decine di anni di modalità differenziata di gestione amministrativa, sono quelle che valgono. Nella prima parte della Costituzione si usa sempre il termine Repubblica, salvo un'unica volta in cui si parla di Stato, i rapporti tra lo Stato e la Chiesa e non poteva essere se non lo Stato che dialoga con la Chiesa, e

ugualmente nell'articolo 11 sono gli Stati internazionali, tutto il resto è Repubblica.

Noi siamo nati, ci piaccia o non ci piaccia, sulla spinta fondamentalmente anche da una parte della cultura di Sturzo e del cattolicesimo democratico all'Assemblea Costituente, come una dimensione pluralistico autonomistica. Articolo 5: « la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato (che non è la Repubblica) il più ampio decentramento amministrativo ». A me sembra che in moltissimo del dibattito che c'è stato non si abbia ancora l'idea della distinzione tra decentramento amministrativo, dal ministro della pubblica istruzione fino al provveditore agli studi, fino al preside, e le autonomie.

Le autonomie vuol dire riconoscimento di uno spazio autonomo di scelta libera, che può essere anche a volte erronea, ma lasciamoli fare, lasciamoli migliorare da soli, che spetta a delle entità che sono sia territoriali come le regioni, i comuni e le province, ma anche le imprese sono Repubblica, sono una attività che agisce. Purtroppo non si è attuato, non si è mai attuata la revisione del Titolo V nel 2001, ma si è scritto l'articolo 118 in questo modo: « le funzioni amministrative spettano ai comuni », una cosa inimmaginabile « salvo che... ».

Su quel « salvo che » ho fatto fare una tesi di laurea, perché voleva dire che questo era il cambio di paradigma rispetto alla dimensione pubblica dello Stato, perché le funzioni amministrative non spettano allo Stato, ma sono di spettanza, sono congeniali ai comuni, salvo che per ragioni di necessità, di unitarietà della funzione, secondo il principio di sussidiarietà del quale tutti ci riempiamo la bocca e nessuno lo applica, debbano essere meglio svolte a livello territorialmente più avanzato, quindi nelle province, nelle regioni o eventualmente per alcune cose nello Stato.

C'è qualcuno che va a contestare la politica estera dello Stato o la politica religiosa dello Stato o la politica di difesa dello Stato, la politica tributaria nazionale in capo allo Stato? No, restano delle funzioni dello Stato, ma ci sono tutte le funzioni territoriali e sociali che possono essere meglio svolte da entità diverse dallo Stato, minori e più vicine.

Questa è l'ennesima occasione che abbiamo e temo che butteremo via anche questa dal modo un po' sfilacciato con il quale il dibattito nell'opinione pubblica avviene, invece questa potrebbe essere l'occasione per rimodulare la funzione amministrativa. Alcune cose spettano allo Stato, che avrà naturalmente gran parte delle responsabilità tributarie e fiscali, altre spettano alle regioni, e sono d'accordo con Petretto sul fatto che una qualche autonomia tributaria andrà data alle regioni e anche ai comuni. Che un sindaco venga eletto a seconda delle imposte che mette sul suo comune e non si possa sempre nascondere dietro al fatto che sono tutte sovraimposte comunali dovrà pur cessare, che si pigli la responsabilità del suo comune.

Paradossalmente l'imposta di famiglia che c'era negli anni '40 e '50, era una cosa dolorosa perché il Consiglio comunale doveva stabilire (naturalmente i mezzi erano rozzissimi) quali erano le entità patrimoniali o reddituali delle famiglie, però era collegata al fatto che c'era una responsabilità tributaria individuale; attualmente tutti, dai comuni salendo verso l'alto, si sono tolti ogni responsabilità di tipo tributario, dopodiché piangono se non hanno le risorse necessarie.

Naturalmente non si cambia tutto in una settimana o in un anno, ma una rimodulazione anche di questa parte sarebbe necessaria. Se questa occasione viene presa per far partire una molla virtuosa nella competizione nel modo migliore di fornire servizi ai nostri cittadini, a me sembra una buona cosa. Non entriamo in altri dettagli, perché tutte le volte che mi capita di andare nel sud (vado tutti gli anni a fare la lezione inaugurale del master sanitario in Calabria) trovo la gente che ancora si dispera per il cosiddetto «turismo sanitario ospedaliero », però lì le responsabilità sono tante ed eventualmente le affronteremo in un'altra audizione parlamentare.

ALBERTO LUCARELLI, Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli

Studi di Napoli « Federico II ». Ovviamente sono state prospettate anche delle analisi de iure condendo, cioè cosa si potrebbe fare, però vorrei restare su alcuni aspetti molto concreti.

Le bozze del febbraio 2019 sono delle bozze d'intesa tra gli Esecutivi, quindi tra il Governo statale e l'Esecutivo regionale, che delineano una procedura di approvazione delle stesse e, delineando una procedura di approvazione delle stesse, la delineano secondo una dimensione bifasica. Parlo dell'ultima, di quella di febbraio 2019, che è l'ultimo dato sul quale dobbiamo lavorare, quindi le pre-intese del 22-23 febbraio 2019.

Quelle pre-intese prevedono una procedura bifasica, nel senso che questa prima fase è una fase di natura sostanzialmente politica, cioè ha ad oggetto il trasferimento non delle funzioni, ma delle materie di cui all'articolo 117, comma 3 completamente alle regioni, quindi esautorando il ruolo dello Stato nella determinazione dei principi fondamentali, portandoli sostanzialmente nel 117, comma quarto, quindi nelle materie di competenza legislativa residuale.

Non dice nulla rispetto ai profili di natura economico-finanziaria, cioè sui livelli essenziali, sugli aspetti perequativi, sui costi standard, quindi il Parlamento, se si dovesse seguire questo iter, andrebbe sostanzialmente ad approvare, ai sensi del 116, comma 3, una specie di scatola vuota, una firma in bianco, per cui accetta il progetto politico, ma è un progetto politico parziale, perché poi queste intese o preintese o bozze di pre-intese del febbraio 2019 prevedono una fase successiva, dove il Parlamento è completamente esautorato e dove queste intese successive, che poi saranno le intese sostanziali, che entreranno nel merito delle questioni (livelli essenziali, aspetti perequativi, costi standard) non saranno più approvate con il voto del Parlamento, ma saranno approvate con un decreto del presidente del Consiglio dei ministri, quindi sostanzialmente con un atto amministrativo.

Qui si determina uno svilimento del ruolo del Parlamento e uno svilimento contestuale sia da parte del Presidente della Repubblica, perché è un DPCM e non un DPR, quindi non può esercitare quei poteri che la Costituzione gli assegna, e uno svilimento da parte della Corte Costituzionale, che, come sappiamo, non ha il controllo di legittimità costituzionale sugli atti amministrativi, stante che questo è un decreto del presidente del Consiglio dei ministri.

Ritengo che questa sia una cosa gravissima, ed è non soltanto grave, ma è assolutamente al di fuori ed estranea alla nostra Costituzione, è come se il Parlamento approvasse il proprio svuotamento senza però sapere concretamente quello che avviene nelle intese.

Sul concetto della irreversibilità sono stato evidentemente *tranchant*, ma guardando anche il passato e quindi facendo un'analisi di precedenti costituzionali, le fonti atipiche rinforzate, cioè quelle che seguono una procedura particolarmente aggravata attraverso una reiterazione, quindi prima le consultazioni comunali, poi le intese che sembrerebbero addirittura due intese, una prima fase e una fase successiva, poi una legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta, obiettivamente rappresenta uno scoglio forte.

Laddove si dovesse trovare una volontà politica tale da ripercorrere tutto l'iter, è chiaro che formalmente potrebbe essere modificata, si chiamano fonti a resistenza passiva, fonti atipiche, cioè delle fonti del diritto che poi difficilmente riesci a derogare. Ovviamente è una fonte che non è assolutamente sottoponibile ad alcuna forma di referendum abrogativo, quindi il popolo e i cittadini non possono poi esercitare un potere che abbia quale obiettivo l'abrogazione del testo stesso, quindi ha una sua oggettiva complessità.

Io sono fortemente convinto che il concetto di autonomia non debba necessariamente passare attraverso la democrazia della rappresentanza, anzi il concetto di autonomia dovrebbe passare attraverso il concetto della democrazia locale, della democrazia di prossimità, della democrazia partecipativa, perché non è che la democrazia della rappresentanza monopolizza tutti i modelli democratici, ma ci sono tante altre forme di autonomia.

In particolare voi parlavate di efficientamento o, con il termine che si usa adesso, della governance, una volta parlavamo di imparzialità e buon andamento, oggi parliamo di governance, di efficacia, di efficienza, di economicità, in particolare legate ad aspetti che riguardano i servizi sociali, la gestione del territorio, i servizi pubblici, perché sono queste le cose che maggiormente percepisce il cittadino; tutti questi aspetti passano (chiaramente sto lavorando sul de iure condendo in una chiave prospettica) attraverso un concetto autonomistico, che non necessariamente deve essere ingolfato e monopolizzato dalla rappresentanza

e quindi dal trasferimento delle materie, ma da un trasferimento di natura amministrativa.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per gli interventi e per la documentazione prodotta, che dispongo venga allegata al resoconto stenografico della seduta odierna.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.50.

Licenziato per la stampa l'11 settembre 2019

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

**ALLEGATO** 

### Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale Palazzo San Macuto, Roma Audizione, 12 giugno 2019

# Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti

Alessandro Petretto Professore emerito di Economia Pubblica Università di Firenze

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Federalismo differenziato: le ragioni economiche - 3. La struttura della finanza delle Regioni a statuto ordinario secondo la Legge Delega 42/2009 – 4. Finanziamento delle funzioni decentrate a seguito dell'autonomia differenziata. – 5. La richiesta di autonomia in tema di coordinamento della finanza pubblica degli enti decentrati regionali. – 6. Sintesi e qualche conclusione

#### 1. INTRODUZIONE

La struttura della finanza delle regioni a statuto ordinario (RSO) è definita dalla Legge Delega 42/2009 (d'ora in poi LD) che dà applicazione della riforma del Titolo V del 2001 (Petretto 2018). L'attuazione specifica della LD è regolata, sia nelle fasi di transizione che a regime, dal Dlgs 68/2011 (d'ora in poi Decreto) recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario". Nel tempo l'attuazione del Decreto si è limitata alla determinazione dei fabbisogni sanitari e alla ripartizione del Fondo sanitario, mentre per la parte relativa alla struttura della "nuova" finanza regionale l'attuazione è stata rinviata con successivi interventi. Almeno sulla carta, in virtù della Legge di Bilancio per il 2018, la definizione della struttura finanziaria delle regioni era rinviata al 2020 e, presumibilmente, dato il silenzio dell'attuale governo in merito, ad una data successiva. Ad ogni modo, dobbiamo ritenere che il testo del Decreto, disatteso ma non abiurato, detti ancora le linee fondamentali del finanziamento delle regioni a statuto ordinario a regime. In caso contrario, per superare l'incertezza normativa, dovrà essere definito un nuovo framework, ma sempre coerente con il dettato costituzionale.

Il Decreto, in primo luogo, indica le risorse fiscali che affluiranno alle regioni come tributi specifici, ai quali si aggiungeranno i trasferimenti perequativi. In particolare, viene rideterminata l'addizionale all'IRPEF, con la facoltà per le regioni di incrementarla progressivamente nell'arco di

un triennio, e introdotta una compartecipazione all'IVA sul gettito riferito al territorio regionale. In secondo luogo, il provvedimento, prima individua una procedura generale per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e gli obiettivi di servizio, poi classifica le spese regionali e di conseguenza istituisce il fondo perequativo, da un lato, a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni afferenti ai diritti sociali, ex-lettera m) comma 2 art. 117 della Costituzione, e dall'altro, per le spese non dirette ai diritti sociali, per consentire una perequazione sulla capacità fiscale.

In questa graduale e lenta fase di attuazione della LD, si è innestato il processo di decentramento differenziato, in attuazione dell'art. 116 del Titolo V, che prevede si possa attribuire alle regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata (Grazzini et al. 2018, 2019). Di recente le regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, dopo un percorso durato un anno, hanno, nel mese di febbraio scorso, sottoscritto con il Governo tre distinti accordi – preceduti da comuni Disposizioni generali -per arrivare all'attribuzione di autonomia differenziata.

Per quanto attiene alle forme di finanziamento di queste funzioni decentrate sempre l'art.116, al comma 3, stabilisce che le forme e le condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti l'articolo 119 fissa i principî delle con che. appunto, generali modalità finanziamento delle autonomie territoriali. Ciò, significa che i criteri debbono attenersi alle indicazioni della LD, e a cascata alle disposizioni della prima parte del Decreto<sup>1</sup>. Al riguardo, il Ministero del Tesoro si è inserito negli accordi con le tre regioni delineando nelle Disposizione generali una soluzione che prevede di attenersi, dopo una fase transitoria, ai dettami del Decreto<sup>2</sup>.

A giudizio di chi scrive, se il finanziamento dell'autonomia rafforzata (differenziata o asimmetrica<sup>3</sup>) non sarà inserito in un contesto generale di riforma della finanza delle RSO, non potrà assumere quell'indispensabile carattere di variazione al margine che la Costituzione intende assegnargli e diverrà un regime speciale rivolto alle regioni richiedenti. Invece di abolire le regioni a statuto speciale se ne creeranno di nuove e numerose. Questo è il pericolo più incombente che nasconde il federalismo differenziato.

Nel prosieguo del lavoro, prima richiameremo nel paragrafo 2, le motivazioni di natura economica alla base di un federalismo asimmetrico. Nel paragrafo 3 richiameremo le risorse e i meccanismi di finanziamento che la LD e il Decreto assegnano alle RSO. Nel paragrafo 4 tratteremo, quindi, le problematiche connesse al finanziamento dell'autonomia rafforzata che

<sup>2</sup> Tuttavia, paradossalmente nei documenti "finali" non si citano mai né la LD né il Decreto.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Sul tema delle risorse finanziarie vedi, soprattutto, Arachi (2017) e Zanardi (2017).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> I termini non sono rigidamente sinonimi, ma vengono usati indistintamente per individuare la riforma istituzionale.

innesteremo all'interno del sistema a regime delineato. Il paragrafo 5 fornisce alcune considerazioni in merito al delicato tema della richiesta di competenza regionale nel *Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*. Il paragrafo 6 propone alcune conclusioni sintetiche e necessariamente provvisorie vista la fase non ancora completata della riforma.

#### 2. Autonomia differenziata: le ragioni economiche

L'autonomia differenziata (o rafforzata o asimmetrica a seconda dei contesti) si innesta come una specificazione dei principi di federalismo fiscale generale [Congleton 2015]. Quest'ultimo si basa su una considerazione demand-side secondo cui il decentramento delle competenze a tutti gli enti indistintamente, è giustificato dal fatto che le preferenze dei cittadini, in merito ai beni e servizi pubblici, sono più facilmente percepite e misurate da rappresentanti politici eletti localmente, e sottoposti alla responsabilizzazione fiscale, o accountability, che deriva dal meccanismo del voto stesso [il così detto principio di corrispondenza di Oates (1972)]. L'autonomia differenziata aggiunge elementi di asimmetria, tramite una considerazione supply-side, secondo cui alcuni enti decentrati, situati in certi territori, possono sperimentare, rispetto agli altri, una maggiore capacità nell'organizzazione e produzione dei beni e servizi e essere in grado di porre le condizioni di base per una crescita più dinamica. L'interesse pubblico generale dipenderebbe da esternalità diffuse all'intero territorio nazionale, processi virtuosi di imitazione e concorrenza di paragone (yardstick competition). Per esempio, Oates (1999) propone la nozione di "laboratory federalism", richiamando politiche e istituzioni pubbliche innovative introdotte e sperimentate solo in alcune regioni, che in caso di "successo" vengono imitate dalle altre; viceversa in caso di "insuccesso", il costo sociale della loro rimozione di queste è limitato alle regioni "cavia" [Strumpf, 2002].

In realtà, il legame tra decentramento, in specie se asimmetrico, e crescita economica di un paese federale è ambiguo, sia sotto il profilo teorico che empirico. Oltre a problemi di causalità, emergono anche gli effetti delle istituzioni con cui si realizza l'autonomia rafforzata e quindi le competenze coinvolte<sup>4</sup>. Il fattore qualità delle istituzioni è evocato anche dalla teoria della convergenza o *catching up* in un sistema di regioni a sviluppo differenziato.<sup>5</sup>. Secondo la così detta *Beta-convergenza* (Barro Sala-i-Martin, 1995), la rapidità del *catching up* delle regioni più arretrate

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> La letteratura per quanto ampia non è definitivamente conclusiva. Tra gli altri vedi Baskaran e Feld (2013), Baskaran, Feld e Schnellenbach (2016), Bodman (2011), Buser (2011), Hatfield e Kosec (2013), Rodriguez- Pose e Ezcurra (2011). La letteratura in questione è passata in rassegna da Burret, Feld e Schaltegger (2018).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> I differenziali di sviluppo regionale sono più elevati in Italia rispetto ad altri paesi che conoscono forme di federalismo asimmetrico o richiesto di questo in corso.Si tratta principalmente delle Fiandre rispetto al Belgio, la Baviera rispetto alla Germania, la Catalogna e i Paesi Baschi nei confronti della Spagna, la Corsica rispetto alla Francia, e la Scozia e l'Ulster rispetto alla gran Bretagna [Grazzini et al. 2019].

raddoppia (cioè occorre la metà degli anni per riassorbire le differenze di reddito pro-capite), quando il processo si accompagna con un miglioramento delle condizioni legate alle istituzioni, in particolare alla crescita del capitale umano, della qualità dell'istruzione, della speranza di vita e ad una minore corruzione. Se con l'autonomia rafforzata concessa ad alcune regioni si innesca un processo di adattamento verso l'alto delle istituzioni delle altre, si può rafforzare il processo di convergenza.

Ad ogni modo, quello che si sta configurando in Italia è un federalismo differenziato molto esteso e frastagliato (altre regioni, oltre alle tre indicate, hanno espresso formalmente le intenzioni di formulare delle richieste), da cui non è detto che il sistema delle autonomie regionali ne risulti migliorato in termini di efficienza e di benessere della collettività. Sarebbe opportuno che il Governo si dotasse di un sistema di valutazione oggettivo, basato su indicatori benchmark, che individuasse la legittimità della richiesta di maggiore autonomia. Non è detto infatti che tutte le richieste siano motivate adeguatamente.

Le regioni richiedenti hanno avanzato di tre ordini di motivazioni [Zanardi 2017]. Secondo la prima, si evidenzia la maggiore capacità delle produzioni decentrate, o degli interventi di regolazione decentrati, ad adattarsi alle differenze di preferenze dei cittadini sul territorio circa il livello e le modalità dell'intervento pubblico, a modularsi alle peculiarità della domanda, dei bisogni, delle specificità territoriali (maggior efficienza allocativa). In base alla seconda motivazione, si sottolinea il livello di eccellenza già raggiunto dalle regioni richiedenti in determinati ambiti (ad esempio, la ricerca scientifica e tecnologica) e si argomenta che un rafforzamento ulteriore di tali capacità, reso possibile dall'attribuzione di nuove competenze a livello regionale, genererebbe esternalità positive a beneficio di tutto il Paese (maggior efficienza dinamica). Per la terza motivazione, si sostiene come le regioni richiedenti sarebbero in grado di produrre beni e servizi pubblici negli ambiti considerati in modo più efficiente di quanto non faccia attualmente lo Stato (maggior efficienza produttiva), e questo sarebbe dimostrato dalla loro performance nei settori di intervento pubblico già di competenza regionale, come la sanità.

In generale, è' legittimo porre la questione se tutte queste argomentazioni siano effettivamente giustificate a sostegno della richiesta di forme rafforzate di autonomia e, quindi, siano da considerarsi tutte ammissibili in sede di valutazione dell'effettivo interesse pubblico, e non tanto e non solo per quanto riguarda le tre regioni in rampa di lancio quanto per le altre che verranno<sup>6</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Per fare un esempio tra le RSO, nel 2017, 9 regioni, Piemonte, Liguria, Marche, Lazio, Abruzzi, Campania, Basilicata Calabria e Puglia, "esportavano" pazienti in altre regioni per cure ospedaliere che rientrano nei LEA. Quello dell'*interregional health-mobility* è un indicatore utilizzabile come benchmark. Non

Occorre infatti ribadire che, la Costituzione offre la possibilità di assumere nuove funzioni, e di beneficiare di nuove risorse finanziarie, a *tutte* le regioni a statuto ordinario. Solo se disciplinata con giudizio e razionalità economica l'innovazione dell'autonomia rafforzata potrebbe in effetti costituire l'occasione per un rilancio dell'istituto regionale, in caso contrario potrebbe segnare un'ulteriore forma di declino della pubblica amministrazione in Italia, con peggioramenti delle prestazioni sociali, deficit di bilancio e il susseguirsi di numerosi conflitti di competenza istituzionale.

### 3. La struttura della finanza delle Regioni a statuto ordinario secondo la Legge Delega 42/2009

La LD prevede due ruoli distinti per la tassazione regionale: una rivolta al finanziamento di spese finalizzate a soddisfare il fabbisogno di servizi pubblici *basic* e un'altra rivolta al finanziamento delle attività residuali. Le Spese "essenziali" delle Regioni sono quelle destinate al soddisfacimento di diritti sociali e civili<sup>7</sup> e sono riconducibili all'assegnazione di competenze di cui all'art.117 del Titolo V, 2° comma, lettera m), tra cui sanità assistenza e istruzione, per quanto attiene le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative. Per queste spese è espressamente prevista la definizione da parte dello stato dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP). A queste si aggiungono, con una formula forse un po' ambigua, anche le spese di investimento per il trasporto pubblico locale, arrivando in complesso a oltre l'80% delle spese delle RSO.

Al finanziamento di queste spese, una volta *standardizzate e oggettivate*, sono destinati specifici tributi, con un gettito valutato ad aliquota base e basi imponibili uniformi, per lasciare margini di autonomia. L'art. 7, comma 1, b) e art. 8, comma 1, d) della LD specifica si tratti di Tributi propri *derivati*, cioè istituiti e regolati da leggi statali il cui gettito è attribuito localmente, dell'IRAP, fino

sembrerebbe quindi che queste regioni avessero validi elementi per richiedere un'autonomia rafforzata, certamente in sanità, ma anche in altri settori.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Si tratta, come si dice, di materia "trasversale" perché idonea ad incidere anche su ambiti di competenza concorrente o residuale regionale. Infatti il legislatore introduce un concetto più che una materia. Lo scopo cui risponde questo tipo di materia è consentire che su tutto il territorio dello Stato, a prescindere dalla divisione in Regioni, vengano garantiti standard minimi di certi servizi. La naturale conseguenza è anche quella di restringere i poteri di cui le Regioni sono dotate negli ambiti che vengono incisi, ciò che ha spinto nel tempo la Corte Costituzionale a sottolineare come lo Stato stesso debba agire con proporzionalità ed adeguatezza

FEDERALISMO FISCALE — SEDUTA DEL 12 GIUGNO 2019 XVIII LEGISLATURA -DISCUSSIONI -

alla sua eventuale sostituzione<sup>8</sup>, l'Addizionale regionale IRPEF e la Compartecipazione IVA. La quota di spese non coperta dai gettiti dei tributi assegnati è sostenuta da un trasferimento integrativo a carattere perequativo.

Questa logica di assegnazione di risorse è un modo un po' involuto di sostituire, per una quota nettamente prevalente di spese delle regioni, i trasferimenti statali che vengono soppressi come indicato all'art. 119. Se la spesa perdesse il riferimento alla nozione di fabbisogno standard e divenisse la spesa storica, la quota del fondo perequativo a copertura sarebbe, a tutti gli effetti, assimilabile ad un trasferimento a piè di lista.

Quale autonomia tributaria conferisce questo sistema alle RSO? L'autonomia tributaria, è in effetti, un requisito fondamentale per l'accountability dei policy-makers locali e l'efficienza allocativa<sup>9</sup>. In base a questo principio, un ente locale decide sulla fornitura di servizi pubblici, trae autonomamente la parte prevalente delle entrate necessarie gravando sui propri cittadini ed è politicamente responsabile di fronte a questi, che si regoleranno con il voto. Tale meccanismo virtuoso è, però, legato alla possibile manovrabilità dei tributi assegnati agli enti decentrati<sup>10</sup>. Secondo l'art. 7, comma 1, c), l'autonomia si esercita, entro limiti fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria, con la modifica delle aliquote, esenzioni e detrazioni su tributi propri derivati, la variazione dell'aliquota dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP e l'introduzione di deduzioni e/o detrazioni. L'autonomia è destinata a finanziare, insieme al trasferimento perequativo sulla capacità fiscale, i livelli di spesa extra-standard delle spese di cui alla lettera m), le altre spese e un'eventuale riduzione della pressione fiscale regionale. Si tratta tutto sommato di un'autonomia tributaria limitata, se si guarda alle componenti di spesa che va a finanziare, invece, può essere considerata ampia l'autonomia destinata alla ricomposizione del carico fiscale locale, come, ad esempio, un inasprimento fiscale di un tributo regionale per finanziare un sistema regionale di deduzioni e detrazioni dell'imposizione sul reddito o un sistema di agevolazione verso settori o territori (fiscalità di sviluppo, sussidiarietà orizzontale e favour familiae).

Riassumendo e usando un po' di simbologia, il Decreto considera, in conformità alla LD, due categorie di spese regionali:

6

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Per questo tributo è tuttavia prevista nel Decreto l'opzione di riduzione fino all'azzeramento, ma a carico del bilancio regionale. Peraltro, il tributo ha nel tempo cambiato base imponibile non essendo più un'imposta sul valore aggiunto

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Il concetto è chiaramente specificato dalla manualistica di *public finance*. Vedi ad esempio il testo di Hindriks e Myles (2012) e la Lindhal Lecture di Timothy Besley (2007).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Sulla manovrabilità dei tributi propri regionali e degli EELL ammessa dalla LD vedi Antonini (2009).

- 1.  $GLep_i$ ,  $GLep_i^s$ , cioè la spesa, rispettivamente *effettiva* e *standardizzata*, per le funzioni afferenti a diritti sociali; spesso si usa l'acronimo *Spesa Lep*, perché presuppone la definizione di livelli essenziali di prestazioni.
- 2. *GnLep*<sub>i</sub>, cioè spesa effettiva (quella standardizzata non è richiesta) per il finanziamento delle altre funzioni: *Spesa non Lep*.

In merito alla prima categoria deve valere, a decorrere dall'anno di inizio del nuovo regime, questo vincolo<sup>11</sup>, riferito alla regione i, in applicazione di quanto detto in precedenza:

$$GLep_i^s = \alpha IVA_i + \rho Y_i + IRAP_i + Per_i^I \quad i=1,...n$$
 [1]

Dove  $\alpha$  IVA<sub>i</sub> è la compartecipazione con aliquota di equilibrio  $\alpha$  al gettito pro-capite IVA riferito al territorio;  $\rho$  Y<sub>i</sub> il gettito pro-capite dell'addizionale all'IRPEF con aliquota  $\rho$  applicata al reddito pro-capite regionale Y<sub>i</sub>; IRAP<sub>i</sub> è il gettito pro-capite Irap della regione. Ogni tributo nella [1] dà luogo ad un gettito "valutato ad aliquota e base imponibile uniforme". Il gettito effettivo può contemplare anche gli interventi di autonomia tributaria sulle aliquote e sulla base imponibile. Per<sup>I</sup><sub>i</sub> è il trasferimento perequativo pro-capite, basato sul principio del Fabbisogno, per la copertura integrale delle Spesa Lep a livello regionale. Implicito è che la differenza tra spesa effettiva e fabbisogno standard  $GLep_i - GLep_i^s > 0$  debba essere coperto dall'autonomia tributaria, in quanto il relativo finanziamento non è più garantito dallo stato. Mentre  $GLep_i^s - GLep_i > 0$  andrebbe ad aggiungersi alle risorse libere destinate alle Spese non Lep.

Da notare che in  $GLep_i, GLep_i^s$ , la parte preponderante è costituta dalla spesa sanitaria per la quale il Decreto ha avuto, come detto, attuazione. Il punto di partenza della procedura è costituito dal valore delle risorse destinabile al finanziamento del SSN determinato "in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, tramite intesa, coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficienza e appropriatezza....". Il finanziamento complessivo destinato al SSN è ex-ante fatto "convenzionalmente" pari ad un livello, definito nel Decreto come il fabbisogno sanitario standard nazionale, nell'ambito del quale sono fissati i fabbisogni standard regionali. Per le regioni, la determinazione dei fabbisogni standard opera quindi attraverso un vincolo macroeconomico in virtù del quale ripartire le destinazioni regionali di un Fondo sanitario nazionale. In tal senso, è garantito un obiettivo di sostenibilità finanziaria attraverso una procedura top-down. Il meccanismo consiste

7

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Per maggiori dettagli vedi la ricostruzione formalizzata in Petretto (2019).

nell'individuare, per ciascuna regione (ed eventualmente per ciascun macro-settore) un coefficiente di riparto, in qualche modo collegato ai costi standard delle prestazioni LEA, da applicare a fabbisogno nazionale [Petretto 2014, 2018].

Insita nella procedura top-down è la possibilità che a livello regionale il Fabbisogno garantito non sia sufficiente a finanziare i costi standard dei LEA. Si tratta di una soluzione di Second best determinata dai vincoli delle compatibilità finanziarie macroeconomiche. Pertanto  $GLep^{s}_{i}$  per quanto riguarda la sanità è fabbisogno standard derivato, che scaturisce dalla procedura top-down. Analogamente si può procedere per i fabbisogni delle altre funzioni rivolte ai diritti sociali con riferimento ai LEP.

Aggregando la [1] a livello di tutte le regioni risulta in termini pro-capite:

$$\sum_{i} GLep_{i}^{s} \pi_{i} == \sum_{i} IRAP_{i} \pi_{i} + \rho \sum_{i} Y_{i} \pi_{i} + \alpha \sum_{i} IVA_{i} \pi_{i} + F^{I} =$$

$$= IRAP + \rho Y + \alpha IVA + F^{I}$$
[2]

[dove  $\pi_i \equiv \frac{POP_i}{TOTPOP}$ è la quota di popolazione della regione  $i, F' = \sum_i Per_i' \pi_i$ è il Fondo perequativo pro-capite aggregato, la prima componente verticale prevista dal Decreto [Petretto 2019] e  $\sum_i GLep_i^s \pi$  è il totale dei fabbisogni destinati alle regioni in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di prestazione (LEP) erogati in condizioni di efficienza e appropriatezza. Pertanto in aggregato si ha:

Fabbisogni Standard Regionali (LEP)	Tributi propri e trasferimenti
SANITA	IRAP
ALTRI DIRITTI SOCIALI	ADDIRPEF
	COMPIVA
	FONDO PEREQUATIVO

Inoltre, ai sensi del Comma 3, art. 15 del Decreto, per una regione k, quella con la migliore combinazione fabbisogni-capacità fiscale e che non partecipa al processo di perequazione verticale, deve valere la seguente:

$$GLep_{\nu}^{s} = \alpha IVA_{\nu} + \rho Y_{\nu} + IRAP_{\nu}$$
 [3]

La [3] è un'equazione ad un'incognita, l'aliquota di compartecipazione all'IVA di equilibrio macro-finanziario,  $\alpha = \alpha^*$ , dato che  $\rho$  è posta, secondo il Decreto pari all'aliquota in essere nell'anno di inizio del nuovo regime,  $\rho = \overline{\rho}$ , e  $GLep_k^s$  è il risultato della ripartizione del totale dei fabbisogni regionali.

Per il finanziamento della *Spesa non Lep* si prevedono tributi regionali derivati e altre fonti di cui alla LD 42/2009, quote dell'addizionale all'IRPEF (in particolare la parte discrezionale  $\Delta \rho_i$   $Y_i$ ) e quote della seconda componente fondo perequativo,  $F^{II}$ , destinato a ridurre i differenziali di capacità fiscale [Petretto 2019].

#### 4. Finanziamento delle funzioni decentrate con l'autonomia differenziata

In questo paragrafo procederemo ad inserire il finanziamento delle competenze devolute in virtù dell'autonomia rafforzata nello schema generale di applicazione della LD che abbiamo esposto nel paragrafo precedente. Metteremo in luce come, al di fuori di questo, quanto delineato nelle Disposizioni generali dell'accordo stato-regioni presenta elementi di ambiguità che possono minarlo dal suo interno.

#### 4.1 Il criterio indicato nel testo degli accordi

Nell'accordo siglato da governo e le tre regioni è previsto, alle Disposizione generali, quanto segue.

- Viene affidato alla "Commissione paritetica il compito di determinare le modalità per l'attribuzione delle risorse in termini di: 1) spesa sostenuta dallo Stato nella regione; 2) fabbisogni standard da determinarsi, per ogni materia, entro un anno dalla data di entrata in vigore degli specifici decreti di trasferimento di beni e risorse".
- Si prevede che, qualora i fabbisogni standard non siano individuati entro tre anni dalla
  entrata in vigore dei decreti di trasferimento di beni e risorse, l'ammontare delle risorse
  assegnate alla regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di
  autonomia non possa essere inferiore al valore medio nazionale pro capite della spesa statale
  per le medesime funzioni.
- Viene aggiunta la clausola di invarianza finanziaria, per la quale dall'applicazione delle intese non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Vengono di fatto prospettati tre metodi di regionalizzazione delle risorse. Il primo metodo di regionalizzazione è quello del *costo storico*. Questo implica che le risorse oggi spese dallo stato per

l'offerta dei servizi nelle tre regioni vengano trasferite in capo a queste ultime, per cui il cambiamento riguarderebbe solo il livello di governo che offre il servizio sul territorio. Se effettivamente più efficienti le regioni sarebbero in grado di offrire più servizi o di maggiore qualità con le stesse risorse. La distribuzione di risorse tra regioni dovrebbe non risentire di questo passaggio. Gli importi da trasferire alle regioni, nel caso di istruzione primaria e secondaria, per l'intero servizio sarebbe, dai dati della Ragioneria pari a quasi 10 mld: 4,6 in Lombardia, 2,3 in Veneto e 2 in Emilia, importi non trascurabili rispetto ai bilanci attuali delle regioni.

L'applicazione del *costo medio nazionale pro-capite*, previsto nella fase transitoria, stabilisce che ad ogni cittadino del paese corrisponda un uguale costo ad esempio per l'istruzione, indipendentemente dall'età, dalle necessità educative e dalle richieste. Sotto il vincolo di invarianza della spesa pubblica, questo criterio comporta una importante redistribuzione tra territori. La spesa media pro-capite è infatti molto differenziata, in alcune aree maggiore del 50% rispetto ad altre, sia che questo dipenda da una diversa efficienza nell'offerta dei servizi, che dalle diverse caratteristiche della domanda o dei bisogni. Questo criterio sembra essere il più stravolgente e quindi più discutibile dei tre.

Il metodo dei *fabbisogni standard* è alla base della struttura del finanziamento generale delle RSO, come delineato dalla LD. In merito, si potrebbe estendere la metodologia seguita dal Decreto per la sanità. L'applicazione in un nuovo contesto come quello dell'istruzione richiede di trovare, attraverso la stima dei costi standard, un coefficiente di riparto dell'ammontare assegnato a questa *Spesa Lep*,. Questo vale sia per la valutazione del Fondo aggregato nazionale, di cui alla [1], e la sua ripartizione a tutte le regioni in base alla legislazione vigente, che per la sua ripartizione alle regioni richiedenti autonomia su competenze aggiuntive. La definizione di costi standard di servizi LEP come l'istruzione è ancora agli albori e comunque richiede una sperimentazione analoga a quella della sanità, che richiede anni di elaborazioni.

Passando al lato dell'entrata, nelle Disposizione generali, è previsto per il finanziamento delle nuove competenze, l'utilizzo (anche congiunto) della compartecipazione al gettito Irpef o di eventuali altri tributi erariali maturato nel territorio regionale ovvero delle aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale. E' cruciale sottolineare come il ricorso alle compartecipazioni (o riserva di aliquote) al gettito di tributi erariali maturato nel territorio regionale, previsto dall'art. 119, e a cascata dalla LD e il Decreto, e contemplato nella ricostruzione formale dei paragrafi precedenti, venga ammesso per il finanziamento delle nuove competenze in una sorta di *regime di specialità*. Infatti, la non attivazione della riforma complessiva non ha condotto all'impiego di questa forma di

prelievo per il finanziamento dell'attività ordinaria delle regioni. E' bene ribadire, infatti, che l'attuale compartecipazione all'IVA per il finanziamento della sanità non ha questa natura, trattandosi solo di un criterio per determinare il finanziamento aggregato del Fondo sanitario nazionale.

Ma esaminiamo come, invece, il sistema di finanziamento dell'autonomia rafforzata potrebbe essere reso organico al sistema generale del finanziamento delle RSO.

#### 4.2 L'estensione dello schema previsto dalla LD all'assegnazione di nuove funzioni

E' possibile inserire queste disposizioni nella formalizzazione proposta in precedenza, con alcune varianti per semplificare l'analisi ma anche apportare delle correzioni per rendere coerente il quadro.

Per la *Spesa Lep* potrebbe valere il seguente vincolo relativo alla regione *h* che ha ricevuto il via all'autonomia differenziata.

$$\Delta GLep_h^s = \Delta \alpha_h IVA_h$$
.

L'ipotesi implicita è che il finanziamento delle funzioni supplementari trasferite che soddisfano diritti sociali, valutato al costo storico o standard,  $\Delta GLep_h^s$ , sia conseguito esclusivamente con un'integrazione dell'aliquota di compartecipazione all'IVA territorialmente espressa. Naturalmente è possibile parametrare il costo (storio o standard) delle competenze trasferite ad una compartecipazione all'IRPEF, ad aliquota "speciale"  $\varphi_h$ , come preferiscono le regioni richiedenti (e ammesso nelle Disposizione generali). Tuttavia questa si aggiungerebbe all'addizionale (la quota uniforme e la quota variabile), complicando non poco il tributo complessivo (erariale e locale), peraltro progressivo. Oppure si potrebbe applicare una combinazione di entrambe le maggiorazioni, COMPIVA e COMPIRPEF:

$$\Delta GLep_h^s = \Delta \alpha_h IVA_h + \varphi_h IRPEF_h$$
 [4]

A livello del bilancio dell'Amministrazione pubblica nel suo complesso nulla dovrà cambiare perché, almeno col criterio del costo storico, ad un aumento della spesa regionale corrisponderà una riduzione della spesa statale. E' evidente che nel caso sia  $\Delta GLep_h^s - \Delta GLep_h < 0$ , cioè se la regione h spenda effettivamente più del supplementare fabbisogno, vale adire di quanto valgono ai costi storici o standard le funzioni trasferite, il differenziale dovrà essere coperto da tributi propri. La spesa over-standard di queste nuove funzioni regionali non è più garantita dallo stato. Se invece  $\Delta GLep_h^s - \Delta GLep_h > 0$ , come dovrebbe invece essere più plausibile, vista la maggiore efficienza

accampata dalle regioni che richiedono il federalismo rafforzato, andrà ad arricchire le risorse libere di h.

In sintesi mentre tutte le regioni  $l\neq h$  che non hanno richiesto l'autonomia rafforzata, la COMPIVA fornirà il gettito  $\alpha^*IVA_l$ , nella regione che ha ricevuto l'autonomia rafforzata il gettito sarà  $(\alpha^*+\Delta\alpha_h)IVA_h$  più eventualmente la COMPIRPEF,  $\varphi_h$   $IRPEF_h$ . Il meccanismo perequativo verticale rimane inalterato, dal momento che il fabbisogno standard delle funzioni, per le quali la regione h ha acquisito autonoma rafforzata supplementare, è sempre integralmente garantito alle altre regioni dallo Stato con la fiscalità generale. In altre parole, dalla [1] e dalla [4], risulta

$$GLep_{i}^{s} = \alpha^{*}IVA_{i} + \overline{\rho} Y_{i} + IRAP_{i} + Per_{i}^{I} \qquad i \neq h$$

$$GLep_{h}^{s} + \Delta GLep_{h}^{s} = \overline{\rho} Y_{h} + IRAP_{h} + (\alpha^{*} + \Delta\alpha_{h})IVA_{h} + \varphi_{h}IRPEF_{h} + Per_{h}^{I}$$
[5]

Per quanto riguarda le "nuove" *Spese non Lep*, stante la non applicazione dei trasferimenti specifici, dovranno, in linea generale, trovare copertura nell'autonomia impositiva che, rispetto a quanto descritto nel secondo paragrafo, dovrà a tal fine essere adeguatamente allargata e aggiornata. Le procedure perequative basate sulla riduzione dei divari della capacità fiscale, di cui al Decreto rimangono quindi inalterate e operative. Anche perché non è detto che l'autonomia rafforzata sia concessa solo alle regioni "ricche" e autosufficienti.

Tuttavia, le cose non stanno così semplici. In primo luogo, quanta parte è *Spesa Lep* e quanta *Spesa non Lep*, nelle richieste di autonomia rafforzata, non è facile da discernere per cui si svilupperà un'ampia trattativa tra stato e regioni richiedenti. D'altra parte questo problema si presenta in via preliminare per applicare la struttura generale di finanziamento delle RSO delineato nei paragrafi precedenti. E quindi va risolto a prescindere dall'autonomia rafforzata. In secondo luogo, in molte delle funzioni, a competenza concorrente, oggetto di richiesta di decentramento da parte delle varie regioni, lo Stato ha già, per la propria parte, affidato, sulla base di accordi specifici, autonomia rafforzata, disponendo il finanziamento con trasferimenti specifici. Stante l'orientamento costituzionale di abolizione di questi ultimi, la copertura finanziaria di queste attività dovrà avvenire con l'adeguamento delle compartecipazioni all'IVA (e/o IRPEF).

#### 4.3 La dinamica dello schema

Il sistema delineato deve essere reso dinamico quando, col passare del tempo, le basi imponibili territoriali dell'addizionale all'IRPEF, dell'IRAP e la compartecipazione maggiorata all'IVA crescono per effetto della crescita economica, a maggior ragione se per effetto del federalismo differenziato. Le Disposizione generali dell'accordo prevedono che "sia di competenza delle regioni

l'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio regionale dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella regione (o rispetto a quanto riconosciuto alla regione sulla base dei fabbisogni standard)".

Questo orientamento andrebbe invece rivisto, se si vuole mantenere una coerenza con la struttura generale del finanziamento delle RSO di cui alla LD. In particolare, se, col passare del tempo, il valore del fabbisogno standard, rimane immutato deve ridursi, a compensazione, il trasferimento verticale perequativo, nel caso la regione non fosse autosufficiente. Mentre, se è la regione autosufficiente, fuori del meccanismo perequativo, a godere di questo incremento delle basi imponibili, si renderà necessaria la ridefinizione della aliquota di equilibrio della compartecipazione all'IVA,  $\alpha^*$ .

Il principio che sosteniamo è che per nessuna regione dovrebbe essere ammesso uno squilibrio, né negativo né positivo, tra entrate standardizzate (con aliquote di equilibrio e imponibili uniformi) e fabbisogni standard di *Spesa Lep*, sia per le funzioni originarie e che per quelle supplementari con l'autonomia rafforzata. I fabbisogni standard misurano l'impegno dello stato nei confronti della soddisfazione dei diritti sociali implicati, al cui finanziamento vengono assegnati sempre dallo stato tributi propri, addizionale all'Irpef e compartecipazioni, nonché un trasferimento integrativo verticale. Pertanto non è coerente si registrino surplus, né deficit. Questi si possono naturalmente verificare se si fa riferimento alle spese effettive anziché ai fabbisogni standardizzati: spese effettive inferiori ai fabbisogni vanno, perla differenza, ad aumentare le entrate effettive e possono essere trattenute; spese effettive superiori ai fabbisogni devono essere, per la differenza, sostenute dalla regione e coperte dai tributi autonomi.

Questi aggiustamenti potrebbero essere affidati alla Commissione paritetica alla quale secondo l'accordo governo-regioni è richiesto di effettuare "una verifica biennale della congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard". Questa formula, al di fuori dello schema integrato nella struttura LD, è ambigua. Al riguardo, Servizio studi del senato (2019) commenta: ".....Andrebbe in proposito valutata la coerenza di tale previsione con quella piena competenza regionale sull'eventuale variazione del gettito. Infatti, da una parte, quest'ultima competenza parrebbe suggerire che un incremento del gettito oltre quanto inizialmente previsto per il finanziamento delle funzioni trasferite rimarrebbe nella disponibilità della regione. Dall'altra, la verifica biennale della congruità delle risorse parrebbe di contro non escludere che una riduzione del gettito trasferito a copertura delle nuove funzioni possa condurre ad una integrazione del medesimo da parte dello stato". Questa ambiguità finirà per

risultare esiziale per la coerenza dello schema di finanziamento dell'autonomia rafforzata prefigurato dall'accordo.

#### 5. La richiesta del coordinamento della finanza degli enti decentrai regionali

Fra le richieste di nuove competenze da parte delle regioni c'è anche una partecipazione regionale più attiva e specifica alla funzione di Coordinamento delle Finanza pubblica e del Sistema tributario (COFT). Tuttavia, in tutte le proposte non è chiaramente specificato cosa debba effettivamente intendersi. A nostro avviso, allo scopo di dare un che di razionalità alle richieste di decentramento del COFT, questo dovrebbe riguardare due aspetti.

Il primo è assumere il compito di soddisfare i vincoli finanziari di tutti gli enti situati in una regione e la regione stessa a livello consolidato, ovvero concepire regione, città metropolitana ove presente e i comuni come un pezzo unico della Pubblica amministrazione su scala regionale. Alla regione potrebbe esser affidato il compito di garantire i vincoli di bilancio e di indebitamento complessivi e di contribuire così agli obiettivi della finanza pubblica generale. Si tratta di un compito delicato di direzione e coordinamento ma che potrebbe indurre ad una più efficiente allocazione delle risorse, in specie per il finanziamento degli investimenti pubblici. Dato un vincolo a livello regionale, le risorse potrebbero essere allocate, in un profilo intertemporale, tra le amministrazioni locali in considerazione delle loro disponibilità ed esigenze, per mezzo di accordi orizzontali e/o verticali. In effetti le tre regioni richiedenti hanno usato negli anni recenti la formula dei patti orizzontali (per attuare riallocazioni di risorse tra gli EELL) e verticali (per attuare riallocazioni di risorse dalla Regione ai comuni e viceversa), Le tre regioni sono state le più attive nell'utilizzare questo strumento di selezione intertemporale e territoriale degli interventi: nel 2017 sono stati attivati 187 milioni di spazi di indebitamento in tutto il paese. L'Emilia ha gestito circa 25 milioni sulla base di un di patto orizzontale con gli EELL, la Lombardia 42 milioni di patto verticale e 22 milioni di patto orizzontale, il Veneto 18 milioni di patto orizzontale. Anche la Toscana e il Piemonte hanno gestito patti orizzontali. Così come potrebbe essere opportunamente differenziato, tramite accordi Regione-EELL, il contributo di ciascun ente ad un eventuale taglio di spesa corrente imposto dalla disciplina di bilancio alle amministrazioni pubbliche regionali. In conclusione, in merito al primo aspetto, il coordinamento della finanza territoriale all'interno di un consolidato regionale, può riguardare l'utilizzo di spazi di indebitamento, nonché degli avanzi di amministrazione degli anni precedenti e la gestione di interventi strategici.

Il secondo aspetto in cui potrebbe tradursi una maggiore competenza regionale in COFT è consentire alle regioni con progetti convincenti, di legiferare, come previsto originariamente dalla L.D.42/2009, in tema di istituzione di tributi propri per i comuni e le città metropolitane situate nella regione, sebbene in termini residuali, cioè con riferimento a basi imponibili non utilizzate dal fisco erariale (per esempio imposte ambientali e imposte di scopo). In questo caso concedere autonomia di COFT potrebbe essere una via per riaffermare in Italia alcuni caratteri specifici del federalismo fiscale, quasi del tutto rimossi negli ultimi anni.

In effetti, la prima originaria interpretazione degli art. 117 e 119 sembrava riconoscere alle regioni alcune di queste prerogative. In conseguenza della nozione di responsabilità concorrente, il legislatore nazionale si sarebbe dovuto limitare a disegnare il contesto unitario della finanza pubblica nel suo complesso, ma rispettando le garanzie costituzionali a protezione del principio del decentramento e le relative forme di autonomia di entrata e di spesa. Infatti, l'art. 119 richiama altri principi oltre a quello del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di cui al comma 2, precisando le basi costituzionali del ruolo concorrente delle regioni nel COFT. Il primo è il limite dell'armonia con la Costituzione, riferito ai principi di coesione e solidarietà sociale (comma 5); il secondo è il principio di correlazione tra le funzioni e risorse assegnate a ciascun ente territoriale (comma 4); il terzo riguarda il ruolo integrativo e complementare, rispetto ai tributi propri e alle compartecipazioni al gettito di tributi statali, al fondo perequativo destinato a finanziare integralmente le funzioni assegnate ai differenti livelli di governo (comma 3); infine, c'è il richiamo alla sussidiarietà delle risorse supplementari e degli interventi speciali per ridurre le differenze territoriali (comma 5).

L'art. 119 richiede anche la completa disponibilità di risorse autonome per tutte le autonomie territoriali (comma 2), fissando, allo stesso tempo, la possibilità di introdurre e applicare tributi e entrate proprie. Pertanto, secondo l'interpretazione originaria dell'art.119, la legge regionale potrebbe legittimamente legiferare in materia tributaria non comprese nella sfera di competenza strettamente riservata alla legge dello stato.

Successivamente, partendo da questa impostazione autonomistica, la giurisprudenza costituzionale, è stata orientata in prevalenza a salvaguardare l'idea di unitarietà della finanza pubblica e ad assicurare allo stato un ruolo fondamentale e ampio di coordinamento, perfino al costo di ridurre l'autonomia finanziaria e fiscale degli enti territoriali. Conseguentemente è venuta affermandosi un'impostazione essenzialmente centralista del coordinamento della finanza pubblica in termini di potere di tassare e di spendere.

A partire dall'atto n. 37, 2004, la Corte Costituzionale ha infatti affermato che, per applicare l'art.119, sarebbe stato preliminarmente necessario un intervento di coordinamento da parte dello stato. Questo non solo per fissare i principi generali, a cui il legislatore regionale doveva adeguarsi, ma anche per definire i caratteri dell'intero sistema fiscale, declinando, allo stesso tempo, spazi e limiti entro cui il potere di tassare di stato, regioni ed enti locali, poteva rispettivamente esercitarsi.

Per di più, negli ultimi anni, a fronte dei vincoli finanziari imposti dalla legislazione UE e dai Trattati dell'Eurozona, il legislatore statale deve assicurare, tramite la funzione di coordinamento, la trasposizione coerente all'interno dei vincoli per ovviare a crisi di debito sovrano. Pertanto, questi sono stati resi operativi anche per la finanza del sistema italiano delle autonomie (vedi il Patto di stabilità interno). Questo approccio è stato completamente sostenuto dalla giurisprudenza costituzionale, a partire dagli art. 11 e 117, comma1, e dalla legge costituzionale n.1/2012, di revisione dell'art. 81 (regola del pareggio di bilancio). Inoltre, 1'art. 97 stabilisce che tutte le amministrazioni pubbliche, in coerenza con la legislazione Europea, devono garantire tutte insieme gli equilibri dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Dati questi limiti oggettivi della capacità di regolare una finanza degli enti territoriali interni la regione, le regioni richiedenti autonomia differenziata, sembrano di fatto semplicemente richiedere di ritornare, con il COFT, all'interpretazione estensiva originale dell'art.119. La legittimità di questa richiesta deve essere provata, alla luce dei pronunciamenti della Consulta, e quindi, in caso affermativo, garantita.

Queste proposte sollevano infatti due obiezioni principali. La prima concerne il timore di pregiudicare, col venir meno di un rigido controllo centralizzato, l'equilibrio della finanza della Pubblica amministrazione nel suo complesso. Il timore riguarda anche la necessità, nel caso in cui si renda necessario un intervento restrittivo sul totale della spesa pubblica, di estendere il contributo anche alle regioni cui è garantita autonomia di COFT. La seconda obiezione riguarda il conflitto potenziale che può emergere tra regione e enti locali al suo interno.

Entrambe le obiezioni sollevano timori reali e condivisibili, ma possono essere rimosse con regole appropriate. Nel primo caso, dovrebbe essere, innanzitutto, ampliata la responsabilità finanziaria della regione richiedente autonomia in COFT, stabilendo sanzioni credibili quando si manifestano squilibri di bilancio a livello consolidato. In secondo luogo, in caso di intervento restrittivo, alla regione dovrebbe essere imposto un contributo, in solido con gli enti territoriali interni. Per quanto concerne la seconda obiezione, si può ricordare che le richieste di autonomia differenziata devono, in base all'art.116, essere confermate da un accordo preliminare con tutti gli enti locali della regione stessa. In altre parole, niente può essere deciso contro di loro, al contrario

essi possono cooperare con la regione per raggiungere risultati apprezzati da tutti. Tuttavia, data la complessità di questa estensione di compiti, è chiaro che l'autonomia in tema di COFT può essere conferita solo a regioni con particolari meriti e referenze in tema di performance e di controllo della finanza pubblica.

#### 6. Sintesi e qualche conclusione

La struttura della finanza delle regioni a statuto ordinario di cui alla riforma del Titolo V del 2001 (art. 119) è ancora sostanzialmente inattuata. L'applicazione delineata dalla Legge Delega 42/2009 ha avuto solo una parziale attuazione specifica con il dal Dlgs 68/2011. Questo detta "disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario". Tuttavia, nel tempo l'attuazione decreto si è limitata alla determinazione dei fabbisogni sanitarie e alla ripartizione del Fondo sanitario, mentre per la parte relativa alla struttura della "nuova" finanza regionale l'attuazione è stata rinviata con successivi interventi. La Legge di Bilancio per il 2018 rimandava la definizione della struttura finanziaria delle regioni al 2020 e quindi, dato il silenzio dell'attuale governo in merito, verosimilmente ad una data successiva.

Partendo dal presupposto che questi testi, se pur disattesi in quanto non applicati, dettino ancora le linee fondamentali del futuro finanziamento delle regioni in applicazione della LD 42/2009, in questo lavoro abbiamo proposto una formalizzazione che rappresentasse un modello a regime coerente. Il quadro che emerge è complicato, perché complicato e controverso è il dettato costituzionale di partenza, ma tutto sommato implementabile.

In questa graduale e lenta fase di attuazione della LD, si è innestato il processo di decentramento differenziato in attuazione dell'art. 116 del Titolo V che prevede si possa attribuire alle regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata. Per quanto riguarda tre regioni pilota, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, queste intese sembrano essere arrivate a conclusione, nel mese di febbraio, con gli accordi sottoscritti dai ministri competenti. Ma la procedura legislativa e parlamentare è ancora lunga e costellata da insidie e possibili ripensamenti.

Per quanto attiene alle forme di finanziamento di queste funzioni decentrate sempre l'art.116, al comma 3, stabilisce che le forme e le condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti con l'articolo 119 che fissa i principî generali delle modalità di

finanziamento delle Autonomie territoriali. Ciò, significa che i criteri debbono attenersi alle indicazioni della LD 42/2009 e a cascata alle disposizioni della prima parte del DLgs 68/2011. Al riguardo il Ministero del Tesoro si è inserito negli accordi con le tre regioni delineando una soluzione che prevede di attenersi dopo una fase transitoria ai dettami del Decreto. Se il finanziamento dell'autonomia rafforzata non sarà inserito in un contesto generale di riforma della finanza delle RSO, non potrà assumere quell'indispensabile *carattere di variazione al margine* che la Costituzione intende assegnargli e diverrà un *regime speciale* rivolto alle regioni richiedenti. Invece di abolire o limitare le RSS, come da più parti evocato, se ne creerebbero delle nuove e forse numerose.

Il decentramento del coordinamento della FP e del ST a livello regionale, una richiesta comune a tutte e tre le Regioni, può essere un'opportunità di recuperare forme di federalismo fiscale e rilanciare il ruolo dell'istituto regionale. Tale autonomia investe questioni delicate per cui deve però essere conferita solo a regioni con particolari meriti e referenze in tema di performance e di controllo della finanza pubblica

#### **RIFERIMENTI**

- L. Antonini (2009), "La manovrabilità dei tributi propri, Commento all'art. 7", in V. Nicotra, F. Pizzetti e S. Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Local, Collana del Cis Anci, 2009.
- G. Arachi (2017), "Regionalismo differenziato e risorse finanziarie", *Policy paper*, Regione Lombardia Consiglio, novembre.
  - R. Barro X. e Sala-i-Martin (1995), *Economic growth*, Mc Graw Hill, New York.
- T. Baskaran e L.P. Feld (2013), "Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: is there a relationship?", *Public Finance Review*, 41, (4), 421-445.
- T. Baskaran, L. P. Feld e J. Schnellenbach (2016), "Fiscal federalism, decentralization and economic growth: a meta-analysis", *Economic Enquiry*, 54 (3), 1815-1825.
- T. Besley (2007), *Principled Agents? The political economy of good government*, Oxford University Press, Oxford.
- H. T. Burret, L.P. Feld e C.A. Schaltegger (2018), *Fiscal federalism and economic performance: New evidence from Switzerland*, Cesifo W.P., n. 7250, Munich, Germany.
- W. Buser (2011), "The impact of fiscal decentralization on economics performance in high-income OECD nations: an institutional approach", *Public Choice*, 149 (1-2), 1-22.
- R.D. Congleton (2015), "Asymmetric federalism: Constitutional and fiscal exchange and the Political economy of decentralization", in S. Ahmad e G. Brosio, *Handbook of Multilevel Finance*, Cheltenham, Edward Edgar.
- J.W. Hatfield e K. Kosec (2013), "Federal competition and economic growth", *Journal of Public economics*, 97 (1), 144-159.
- J. Hindriks e G.D. Myles (2012), *Intermediate Public Economics*, The Mit Press, Cambridge, Mas., II ed.

- L. Grazzini, P. Lattarulo, M. Macchi e A. Petretto (2018), *Federalismo in Toscana*, IRPET e Regione Toscana, n.2.
- L. Grazzini, P. Lattarulo, M. Macchi e A. Petretto (2019), "Asymmetric decentralization: some insights for the Italian case", forthcoming in *Politica Economica*.
  - W.E. Oates, (1972), Fiscal Federalism, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- W.E. Oates, (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37:3, 1120-1149.
- A. Petretto (2014), A note on standard costs criteria for allocating the Italian national health fund to Regions, *Economia Pubblica*, 5, pp. 1-17.
- A. Petretto (2018), "Dalla Legge Delega 42/2009 al nuovo centralismo: quali prospettive per il Federalismo fiscale in Italia?", Audizione presso la Commissione parlamentare sull'attuazione del federalismo fiscale in Italia, 22.6.2017, DISEI, Università di Firenze, WP11/2018.
- A. Petretto (2019), *Federalismo differenziato: motivazioni economiche, effetti e problemi finanziari*, Società Italiana degli Economisti, Accademia Nazionale dei Lincei, 3 giugno 2019.
- A. Rodriguez-Pose e R. Ezcurra (2011), "Is fiscal decentralization harmful for economic growth?", *Journal of Economic Geography*, 10 (3), 3-34.
- Servizio Studi del Senato (2019), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*. Dossier n. 104/1, marzo.
- E. Spolaore (2016), "The economics of political borders", in K. Kontorovich e F. Parisi (a cura di), *Economic analysis of International*, Cheltenham, Edward Edgar.
- K. Strumpf, (2002), Does Fiscal Decentralization Increase Policy Innovation?, *Journal of Public Economic Theory*, 4 (2), pp. 207–241.
- A. Zanardi (2017), "Autonomie regionali: specialità e differenziazioni", Convegno Astrid-Cranec, Roma, Palazzo Altieri 27 giugno 2017.

### Autonomia differenziata e riforma della finanza regionale

**Alessandro Petretto** 

Professore emerito di economia pubblica

Università di Firenze

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

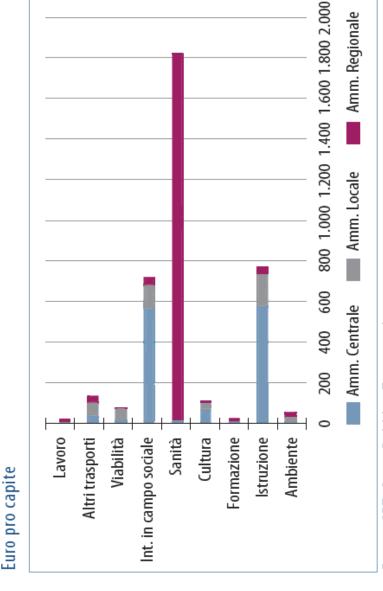
Palazzo San Macuto, Roma

Audizione, 12 giugno 2019

ma anche valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività la Regione interessata può ottenere «**forme e condizioni particolari di autonomia**» entro un culturali. Si tratta di **funzioni a cui corrispondono dimensioni finanziarie diverse per diversi** catalogo di materie indicate tra le quali istruzione, tutela della salute, governo del territorio, livelli di governo.

Il regionalismo asimmetrico <= art. 116

## RIPARTIZIONE DELLA SPESA FINALE PER FUNZIONE E LIVELLO DI GOVERNO



Fonte: CPT, Conti Pubblici Territoriali

### Tre regioni, due modelli

- Lombardia e Veneto => massimo d'autonomia, 23 materie (cfr.
  - valorizzare l'efficacia e l'efficienza di alcuni servizi (12 materie) • Emilia => adeguare alcuni settori alle necessità territoriali e Province autonome di Trento e Bolzano)

L'intesa, nella versione lombarda e veneta, solleva interrogativi sul piano della legittimità delle funzioni devolute

Es. Istruzione vs. *equality of opportunity* e uniformità di trattamenti (LEP)

### Il finanziamento dell'autonomia asimmetrica: schema coerente o «Limbo istituzionale» ?

119 e applicazione di cui alla LD 42/2009 => Dlgs 68/2011). I successivi Assenza di uno schema definitivo di finanziamento delle RSO (ex art. rinvii => 2020?

- Ma
- art.116, al comma 3 => le forme e le condizioni particolari di autonomia, per quanto attiene al finanziamento, devono essere coerenti con l'art.119.



i criteri debbono attenersi alla LD 42/2009 e a cascata al DLgs 68/2011, fino a che tutto ciò non sarà abolito e sostituito da qualcosa d'altro. Nelle intese non vi è alcun riferimento alla LD o ad un impianto alternativo ?!

# I sistema a regime secondo la LD 42/2009

- Due categorie di spese per le funzioni decentrate:
- assistenza, in parte istruzione e trasporti e la seconda al funzioni per il soddisfacimento di diritti sociali e civili, finanziamento delle altre funzioni => Stato => Livelli La prima (~75% del totale) => finanziamento delle (ex art.117, 2° comma, lettera m), tra cui sanità, essenziali delle prestazioni (Spese Lep).
- La seconda (~ 25%) al finanziamento per le altre funzioni (Spese non Lep).

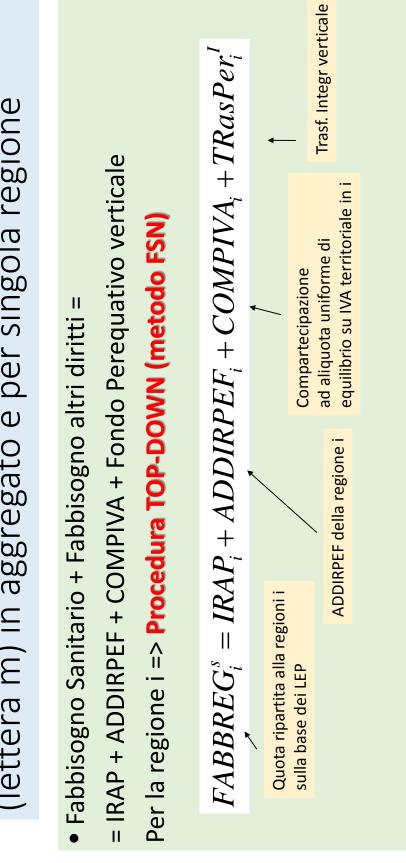
valutato ad aliquota base e basi imponibili uniformi: tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito localmente, IRAP, Copertura **Spese Lep** (standardizzate) <= specifici tributi, con un gettito **carattere perequativo**. Solo **una regione** (quella a maggiore capacità ADDIRPEFF, COMPIVA. A integrazione un trasferimento verticale a fiscale) è fuori dalla perequazione sui fabbisogni

legislazione statale, tramite modifica delle aliquote base dei tributi propri derivati, Copertura Spese non Lep <= autonomia tributaria consentita entro i limiti della dell'ADDIRPEF e IRAP +

trasferimento perequativo orizzontale sulla capacità fiscale.

autonomia tributaria => livelli di spesa extra-standard delle **Spese Lep**.

### Vincolo sulla spesa regionale per i diritti sociali (lettera m) in aggregato e per singola regione



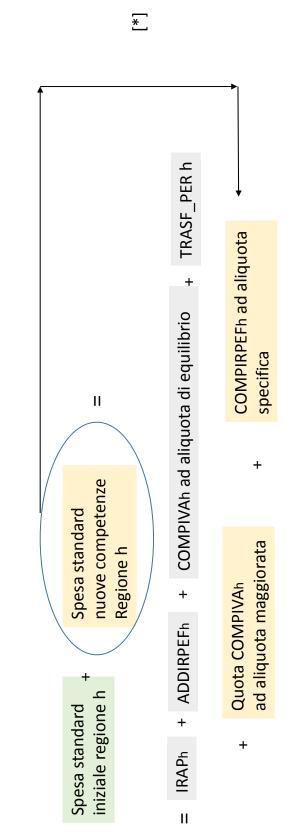
### Le implicazioni per un Fed Diff in linea con la Costituzione: un vademecum.....

- Solo per le funzioni devolute che generano nuove Spese Lep si applica una specifica maggiorazione, rispetto all'aliquota base, della COMPIVA o si introduce una specifica **COMPIRPEF** (....già gravata dall'addizionale)
- Se la spesa standardizzata delle competenze devolute è superiore alla spesa effettiva la differenza è incamerata dalla regione («premio»)
- Al contrario, la differenza perde la garanzia dello stato («penalizzazione») => autonomia tributaria insieme alla Spesa non Lep.

### INCOLL

- Bilancio zero per la pubblica amministrazione e
- Parità di pressione fiscale complessiva.
- Inalterata la struttura dei trasferimenti perequativi, verticali e orizzontali, a garanzia dei territori deboli

### Il vincolo di bilancio della regione h con autonomia rafforzata (la parte LEP)



nelle Disposizione generali si aggiungerebbe all'addizionale (la quota uniforme e la quota variabile), L'uso di una compartecipazione all'IRPEF, come preferiscono le regioni richiedenti ed è previsto complicando non poco il tributo complessivo, peraltro progressivo.

# -a posizione del MEF: «Le disposizioni generali»

- il finanziamento di tutte le competenze trasferite avverrà in base al costo storico, cioè di quanto lo Stato spende oggi (ovvero nell'anno in cui le competenze saranno trasferite effettivamente) per la singola competenza.....
- Entro un anno dall'entrata in vigore dei DPCM di individuazione delle risorse, si dovranno determinare i Fabbisogni standard => Comitato Stato - Regioni

di individuazione delle risorse, l'ammontare delle risorse da assegnare alle regioni non potrà essere inferiore Nel caso in cui i fabbisogni standard non siano individuati, trascorsi tre anni dall'entrata in vigore dei DPCM

### Tre metodi di regionalizzazione della spesa per le funzioni trasferite

### · Costo storico, previsto nella fase di avvio

- capo a queste ultime; il cambiamento riguarderebbe solo il livello di governo che offre il servizio => Le risorse oggi spese dallo stato per l'offerta dei servizi nelle tre regioni vengono trasferite in sul territorio. Se queste fosse davvero più efficienti le regioni sarebbero in grado di offrire più servizi con le stesse risorse. La distribuzione di risorse tra regioni potrebbe non risentire di questo passaggio
- servizio sarebbe, dai dati della Ragioneria pari a quasi 10 mld: 4,6 in Lombardia, 2,3 in Veneto e 2 Gli importi da trasferire alle regioni, nel caso di istruzione primaria e secondaria, per l'intero

## Costo medio nazionale pro-capite, previsto nella fase transitoria.

- => ad ogni cittadino del paese corrisponda un uguale costo ad esempio per l'istruzione, indipendentemente dall'età, dalle necessità educative e dalle richieste.
- redistribuzione tra territori. La spesa media pro-capite è infatti molto differenziata, in alcune Sotto il vincolo di invarianza della spesa pubblica, questo criterio comporta una importante aree maggiore del 50% rispetto ad altre, sia che questo dipenda da una diversa efficienza nell'offerta dei servizi, che dalle diverse caratteristiche della domanda o dei bisogni.
- Questo criterio sembra essere il criterio più stravolgente e quindi più discutibile

### Φ Il metodo a regime: Fabbisogni standard costi standard

- *Fabbisogni standard* : il metodo è alla base della struttura del finanziamento generale delle RSO, come delineato dalla LD
- in un nuovo contesto come quello dell'istruzione richiede di trovare, attraverso la stima dei costi standard, un coefficiente di riparto dell'ammontare assegnato => Si potrebbe seguire l'esperienza della sanità, avviata da anni. L'applicazione a questa *Spesa Lep* (metodo **top-down**).
- sua ripartizione alle regioni richiedenti autonomia su **competenze aggiuntive**. ripartizione a tutte le regioni sulla base della **legislazione vigente**, che per la Questo vale sia per la valutazione del Fondo aggregato nazionale, e la
- albori e comunque richiede una sperimentazione analoga a quella della sanità La definizione di costi standard di servizi LEP come l'istruzione è ancora agli

# La dinamica del sistema di finanziamento

- La [\*] deve essere resa dinamica quando, col passare del tempo, le basi imponibili territoriali dell'addizionale all'IRPEF, dell'IRAP e la compartecipazione maggiorata all'IVA **crescono per effetto della crescita economica**, a maggior ragione se per effetto del federalismo differenziato.
- Le disposizione generali delle intese dispongono:
- "sia di competenza delle regioni l'eventuale variazione di gettito maturato ne territorio regionale dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella regione (o rispetto a quanto riconosciuto alla regione sulla base dei fabbisogni standard) $^{\prime\prime}$
- Variazione solo positiva o anche negativa?
- Questo orientamento andrebbe invece rivisto alla base

### La coerenza con la struttura generale de finanziamento RSO

rimane immutato *deve ridursi, a compensazione, il trasferimento verticale perequativo* Se, col passare del tempo, il valore del fabbisogno standard, a sinistra dell'equazione [st]=> regione *h* non autosufficiente. Mentre, se h è la regione autosufficiente, fuori del meccanismo perequativo, a godere di questo incremento delle basi imponibili, si renderà necessaria la **ridefinizione della** aliquota di equilibrio della compartecipazione all'IVA.

- Il principio è che per nessuna regione è ammesso uno surplus positivo tra entrate standardizzate e fabbisogni di Spesa Lep
- Gli squilibri positivi e negativi sono invece ammessi tra le grandezze effettive, da regolare con i margina di autonomia fiscale delle regioni
- alla quale è richiesto anche nell'accordo governo-regioni di effettuare "....una Questi aggiustamenti potrebbero essere affidati alla Commissione paritetica verifica biennale della congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard"

### obbiettivi per regioni con progetti convincenti Coordinamento della FP e del ST=> due

 Soddisfare i vincoli finanziari di tutti gli enti situati in una regione e la regione stessa a livello consolidato



Come un pezzo unico della Pubblica amministrazione su scala regionale => garantire i vincoli di bilancio e di indebitamento complessivi e di contribuire così agli obiettivi della finanza pubblica generale.

Regione: un compito delicato di direzione e coordinamento ma che potrebbe indurre ad una più efficiente allocazione delle risorse per il finanziamento degli **investimenti pubblici** => Dato un vincolo a livello regionale, le risorse potrebbero essere allocate tra le amministrazioni locali in considerazione delle loro disponibilità ed esigenze, per mezzo di **accordi** orizzontali e/o verticali.

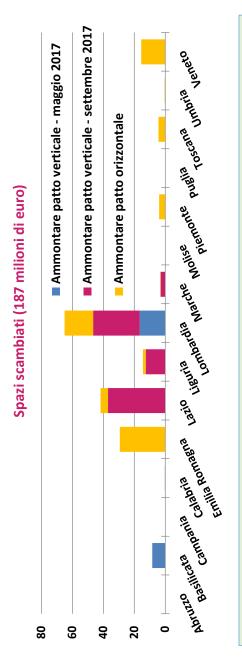
 Consentire alla regione di legiferare (ex L.D.42/2009), in tema di istituzione di tributi propri per i comuni e le città metropolitane della regione

Tuttavia, in **termini residuali**, cioè con riferimento a basi imponibili non utilizzate dal fisco erariale (es imposte ambientali e imposte di scopo).

L'autonomia rafforzata in questa materia potrebbe essere una via per riaffermare in Italia alcuni caratteri specifici del federalismo fiscale degli enti locali, del tutto rimossi negli ultimi anni.

# Governance regionale della finanza locale: i patti di solidarietà nazionale e regionale





delle risorse, il coordinamento della finanza territoriale all'interno di un consolidato Pur in un quadro oggi completamento cambiato, ma sempre in un contesto di razionamento ਰ spazi di indebitamento, nonché degli avanzi amministrazione degli anni precedenti nonché la gestione di interventi strategici. regionale, può riguardare l'utilizzo di



### Conclusione: I pericoli di un finanziamento del Fed Diff al di fuori di un assetto generale coerente

- territori può costituire un'opportunità per rilanciare l'istituto regionale (per lo L'autonomia rafforzata per particolari funzioni che valorizzano le specificità dei più oggi deludente)
- quell'indispensabile carattere di variazione al margine che la Costituzione intende Tuttavia, se il finanziamento dell'autonomia rafforzata non sarà inserito in un contesto generale di riforma della finanza delle Regioni, non potrà assumere assegnargli e diverrà un regime speciale rivolto alle regioni richiedenti.
- Invece di abolire le regioni a statuto speciale se ne creeranno di nuove e forse numerose
- essere un'opportunità di recuperare forme disattese di federalismo fiscale. Tale Il decentramento del coordinamento della FP e del ST a livello regionale può autonomia deve però essere conferita solo a regioni con particolari meriti e referenze in tema di performance e di controllo della finanza pubblica

### Per audizione del 12.06.2019 davanti alla

### Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale

### Introduzione

Abbiamo tutti, credo, la percezione che l'ordine delle problematiche che il Paese deve affrontare oggi mette al primo posto la necessità di disporre delle risorse economico-finanziarie e di personale necessarie per lo svolgimento dei compiti e delle attività che spettano alla funzione e responsabilità pubblica, a cominciare dal dovere di dare risposta ai diritti, ai bisogni e alle aspettative dei cittadini.

Nel nostro specifico ed odierno campo di attenzione, dopo la legge sul federalismo fiscale e soprattutto dopo il d. lgs. 216 del 2010, il ruolo centrale di riferimento per l'assegnazione delle risorse alle Regioni che ne facciano richiesta, dovrebbe diventare, per ogni singola materia, quello dei <u>fabbisogni di spesa standardizzati</u>, che peraltro sono già in atto per i Comuni e le Province per le spese fondamentali di tali enti.

Pur presentando numerose criticità, e necessitando del completamento del ragionamento in considerazione delle capacità fiscali dei territori per le funzioni diverse da quelle fondamentali, il parametro dei fabbisogni standard è quello scelto dalle tre Regioni come base del loro finanziamento...

Ma non continuo su questa strada perché oggi abbiamo la fortunata occasione di avere un qualificatissimo esperto su tale materia, il prof. A. Petretto, mentre altri lumi sono stati offerti recentemente dall'audizione del prof. Arachi, Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard<sup>1</sup>.

Al secondo posto vengono i problemi delle materie che potranno essere assegnate alle Regioni a statuto ordinario che chiedono l'Intesa, con le relative funzioni, appropriatamente declinate tenendo conto della distribuzione di tali azioni alle amministrazioni pubbliche – centrali, regionali e locali – ma facendo ciò con uno spirito rinnovato dall'adesione, convinta, ai valori e ai principi del pluralismo autonomistico. Io mi occuperò prevalentemente di ciò.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Colgo soltanto una frase per me molto significativa dell'audizione Arachi, del 6 giugno 2019, sulla quale convengo pienamente: "Le Intese prevedono innanzitutto che, nel momento dell'assegnazione delle funzioni siano attribuite alle Regioni risorse pari alla spesa precedentemente sostenuta dallo Stato per quelle stesse funzioni". Quindi nessun ingresso a rivendicazioni quali il c.d. "residuo fiscale".

Al terzo posto viene la considerazione che quella che adesso si apre – al di là della contingenza politica immediata e della vicenda delle tre Regioni a statuto ordinario che chiedono l'Intesa ai sensi del 116,3 c. – è l'ennesima occasione di ripensamento critico sulla concreta operatività del titolo V Cost.: quello che si indirizza ad un riordino di materie, competenze e funzioni che è meglio siano svolte dall'intero complesso della amministrazione regionale *et* locale, in spirito di "leale collaborazione" con lo Stato, ma anche di "virtuosa competizione" delle Regioni tra loro e delle Regioni con lo Stato, quando si intravvedano spazi e modalità di un miglioramento delle prestazioni pubbliche che vada a vantaggio di tutti.

Anticipo dunque che la mia risposta sintetica al quesito sulla opportunità e fattibilità dell'attuazione del 116,3 è: sì, a condizione che...

1. Le dispute, non solo tra le forze politiche ma anche tra gli studiosi e gli addetti ai lavori, continuano ad essere aspre e spesso pre-giudiziali, ma difettano – a mio avviso – di un terreno di confronto concreto, basato su dati e normative. La discussione viene trascinata dalla convinzione di fondo che la differenziazione, che pure è un valore costituzionale formalmente sancito a partire dalla revisione del Titolo V del 2001, sia una cosa sbagliata in sé e per sé, non essendo bastevoli per rimediare ad eventuali errori e lacune né la clausola della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini sull'intero territorio nazionale né i poteri sostitutivi dello Stato né altre clausole volte a garantire l'eguaglianza sostanziale.

Se le cose stanno così, allora è lungo il cammino per giungere, sine ira ac studio, ad una messa in campo di argomenti pro e contro la redistribuzione di materie e funzioni tra lo Stato e le Regioni che chiedano l'Intesa ex art. 116, 3 c. E poiché una delle materie più controverse riguarda l'istruzione (con più precisione: le norme generali sull'istruzione) e il suo legame con la formazione professionale, già adesso appannaggio delle Regioni in via esclusiva, ho pensato di concentrare su queste la parte maggiore del mio intervento.

**2.** Come anticipavo tra le materie alla nostra attenzione tengono un posto privilegiato quelle di maggior impatto economico-sociale, cioè l'istruzione – con il corollario che, vedremo, non sarà solo tale della formazione professionale – la normativa sull'ambiente, beni culturali ed ecosistema e la tutela della salute.

La prima si presenta a noi sotto forma di «norme generali sull'istruzione», lett. n) del 117,2° c. e la seconda alla lettera s): entrambe tra le competenze legislative esclusive dello Stato – mentre la

DISCUSSIONI — FEDERALISMO FISCALE — SEDUTA DEL 12 GIUGNO 2019 XVIII LEGISLATURA —

terza è collocata tra quelle di materia concorrente. La loro rilevanza è data dal fatto che esse vanno ad impattare, in modo diretto, il principio dell'eguaglianza di trattamento dei cittadini di fronte alla legge, a prescindere dai luoghi dove essi risiedono.

Se, dopo le Intese, la percezione – e la realtà – fossero quelle di una scuola, una sanità e un ambiente regionalizzati con vistose diseguaglianze e/o situazioni più scadenti, ne verrebbe un disastro, sul piano istituzionale prima ancora che politico, perché verrebbe a cadere l'idea che il riconoscimento e la fiducia verso un plus di autonomia non solo non va bene, ma fa male.

È ben vero che un altrettanto fondamentale principio costituzionale – quello secondo cui la Repubblica è tenuta a garantire per tutti il godimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – dovrebbe valere a tranquillizzare di per sé, che tale essenzialità per le cose che contano – per dire: la gratuità delle cure ospedaliere; la scuola obbligatoria ecc. – non potrà mai essere intaccata, abbassata o deformata nelle diverse parti del Bel Paese, tuttavia dobbiamo ragionare come se la clausola appena detta (impressa nella lettera m) dell'art. 117,2° c.) fungesse da garanzia di "ultima istanza".

3. Cominciamo dall'istruzione, in merito alla quale sono state intraprese le polemiche più aspre da parte di coloro – e sono tanti – che continuano a valutare l'attribuzione in questa materia di competenze legislative e amministrative alle Regioni a statuto ordinario che chiedono l'Intesa sia un attentato all'unità nazionale e produca una "secessione dei ricchi"<sup>2</sup>.

La storia dei difficili rapporti e delle relazioni incerte tra Stato e Regioni in materia di istruzione viene da lontano ed è stata, quasi sempre, posta in una luce statalista e centralista: quella dotata di apparati rigidi e strutture burocratiche forti, asserragliate nell'emblematico Palazzo di viale Trastevere che, col suo Ministero della pubblica istruzione, i suoi Provveditorati agli studi e le sue Circolari "urbi et orbi" stavano a presidio, da Roma e nelle Province, dell'ordinario e pigro fluire del sistema scolastico nazionale, nel quale anche il trasferimento di un bidello era considerato funzione da custodire gelosamente al centro e da lì gestirlo nelle periferie.

Soltanto a partire dalla legge di delega n. 59 del 1997 e dei relativi decreti di attuazione si affaccia, a livello normativo statale, l'idea di uno spazio di "autonomia" da accordare alla scuola, prendendo atto che è a partire da lì, e non dagli apparati burocratici, che insieme alla libertà di insegnamento di cui i docenti godono (per dettato costituzionale: art. 33), che si può sperare di

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi?*, Laterza 2019.

migliorare l'offerta didattica, la vitalità delle scuole e, conseguenzialmente, la resa dei nostri istituti scolastici.

Nei c.d. decreti Bassanini (n. 112 del 1998, in particolare negli articoli da 135 a 139 più quelli dedicati alla formazione professionale, 140 - 147) si tentò di attribuire alle Regioni (ma non solo a queste: anche a Province e Comuni) competenze e funzioni specifiche "a costituzione invariata" e quindi solo di tipo amministrativo, in tema di programmazione di scuole, di organizzazione della rete di istituzioni scolastiche, di vigilanza sull'attività degli organi collegiali e molto altro ancora.

En passant, al di là delle odierne intemerate per il "no" e di fronte a chiusure apodittiche, sarebbe questo – ad avviso di chi vi parla – il metodo giusto per operare, in materia di istruzione usando discernimento critico e distinguendo, con fatica ma con profitto, compito da compito e funzione da funzione. Il che potrebbe avvenire nella auspicabile discussione parlamentare che deve precedere, e non frettolosamente, l'Intesa tra lo Stato e la Regione interessata, nella procedura in itinere. Di qui la mia interpretazione a favore di una Intesa di tipologia "forte", ma non per questo desunta dall'utilizzo dell'art. 8 Cost., pensato per ben diverse relazioni tra soggetti – lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica – che si pongono su tutt'altro standing.

Dopo la fiammata del 1997/98, è il Titolo V rinnovato nel 2001 che inserisce il nuovo art. 116, 3 c., che sembrerebbe aprire a un *plus* di autonomia per le Regioni a statuto ordinario nel nostro settore, ma rispetto al quale non ho qui e adesso la possibilità di sottoporre ad un'analisi la gran mole di contenzioso Regioni-Stato che si è succeduta da allora ad oggi davanti alla Corte costituzionale.

Posso solo riassumere, in modo purtroppo sbrigativo, che in materia di interpretazione del concetto "norme generali sull'istruzione", si sono susseguiti da parte del Giudice della legge brevi periodi di cauta apertura seguiti sempre da nette chiusure.

Come il Ministero anche la Corte costituzionale ha difeso e difende convintamente una sua idea di "sistema scolastico nazionale" i cui baluardi sono inattaccabili, sia sotto il profilo delle modalità di reclutamento (una terminologia scadente, a mio avviso, perché sa di caserma), con i relativi precariati, concorsoni e assunzioni in deroga all'art. 97 Cost., sia dei programmi e orari delle lezioni, sia della democrazia partecipativa che è stata abbandonata a se stessa nei mal sopportati organi collegiali, che avrebbero dovuto invece propiziare il collegamento tra le comunità scolastiche e la più vasta comunità sociale e civica che ne costituiva l'intorno, l'alimentazione e il

momento di confronto-controllo, come avevano chiaramente auspicato una legge che risale addirittura al 1973 e i decreti delegati del 1974.

**4.** Quelli adesso sommariamente enunciati sono, tuttavia, peccati derivati, perché quello originale sta nel fatto di aver creduto che l'enunciato dell'art. 33, 2° c.: «La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione» fosse equivalente a statuire che è lo Stato che le detta.

A mio avviso (e della scuola di diritto pubblico alla quale mi onoro di appartenere: Benvenuti, Pototschnig, ecc.) non è così, perché con Repubblica si intende l'insieme coordinato dei poteri e dei soggetti pubblici, ivi comprese le Regioni, gli enti locali ma anche, nel nostro caso, le famiglie che – non per caso – sono il primo soggetto che viene nominato in Cost., all'art. 30: là dove si assegna ai genitori il dovere e il diritto di mantenere, <u>istruire</u> ed educare i figli. In altre parole con *res publica* si allude al dovere che incombe su tutti: cittadini, stranieri, imprese, enti associativi – di costruire insieme la casa comune, ripartendo su tanti, in relazione ai talenti e alle competenze di ciascuno, gli oneri e le soddisfazioni di ciò che chiamiamo "bene comune".

Di qui l'asserzione che non c'è in Cost. un monopolio <u>statale</u> sull'istruzione – si pensi, infatti, all'esistenza di scuole private libere – ma questa funzione deve essere svolta in modo programmatico con la collaborazioni di tanti. Grande è, senza dubbio, il compito che incombe a tale proposito sul soggetto Stato che, infatti, ha l'obbligo di istituire scuole di ogni ordine e grado in tutto il territorio nazionale e di fissare, per così dire, uno *standard* che valga per tutti. Ma ciò non esclude che vi possa essere una scuola pubblica regionale, accanto a un istituto privato paritario e/o pareggiato, così come ci sono, per fortuna, le scuole civiche del Comune di Milano e di tante altre realtà locali.

Immagino una vostra domanda. Ma tutto questo cosa c'entra con lo stato attuale delle cose, e soprattutto col regionalismo differenziato?

Sarebbe facile per me rispondere che già adesso, nello scenario di due Province autonome, Trento e Bolzano, una forma di istruzione regional-provinciale esiste già in materia di istruzione – dalle scuole materne all'Università – e soprattutto di quel comparto denominato "formazione professionale". Anzi pare che funzioni bene, almeno dai risultati sulla disoccupazione giovanile che ivi sono, per fortuna, assai più bassi rispetto alla media italiana e ancor più nei confronti delle regioni meridionali. Se prendiamo i dati ANPAL dei NEET (*Not in Employment, Education and Training*) riferiti al 2017 vediamo che la percentuale di Bolzano è del 12,3% e quella di Trento del

16,20%, a fronte della media italiana del 24,1% mentre le province di Crotone e Caltanissetta sono entrambe vicine al 45% della popolazione tra i 15 e i 29 anni che non è inclusa in percorsi di impiego e/o formazione.<sup>3</sup>

Se mi è permesso esprimere un suggerimento, o almeno un augurio, dalla mia posizione di autonomista e regionalista (lo avete capito, nonostante i tanti difetti, errori e lacune visibili nel comparto Regioni – autonomie locali) mi considererei soddisfatto se nell'operazione politicolegislativa in itinere, a fronte di una attribuzione parziale (e minore) in materia di istruzione, l'intero comparto della "formazione professionale" passasse alle Regioni che ne facessero richiesta, sapendosi assumere poi l'onere e le responsabilità della loro gestione. Le Regioni, a loro volta, dovrebbero gestire questo comparto insieme al mondo dell'impresa – compresi i sindacati datoriali e dei lavoratori – rendendo effettivo, o quantomeno accettabile, quel simulacro che è, oggi, l'alternanza scuola-lavoro, che pure era stato inserito nella riforma Gelmini e ripreso, volontaristicamente, nella c.d. Buona Scuola dal Governo Renzi e adesso risulta ulteriormente immiserito con la diminuzione delle ore dedicate e delle risorse finanziarie messe a disposizione<sup>4</sup>.

Vorrei anche aggiungere una cautela: pur essendo un adepto convinto dell'autonomia, sarà interessante osservare se «le norme generali sull'istruzione», dopo che fossero assegnate alle Regioni a statuto ordinario che lo chiedessero, saranno portatrici di miglioramenti. L'operazione da farsi, infatti, richiederà in ogni caso una necessaria e impegnativa opera di discernimento sulle funzioni, per la parte che dovrà, in ogni caso, restare nell'ambito della legislazione dello Stato (penso alle statuizioni effettivamente di ordine generale e sistematico, oltre a quelle già adesso costituzionalmente sancite con riguardo agli esami di Stato a conclusione del ciclo di studi e al valore legale dei diplomi) e quanto potrà essere determinato con leggi regionali. Ma anche in tal caso uno spazio ulteriore di libertà potrà e dovrà essere consentito alle singole scuole, la cui organizzazione e gestione dovrà poter godere di spazi di particolare autonomia.

Certo, la catena di comando antica: Ministro-Provveditore-Preside-Insegnante era più corta e rassicurante e addirittura più efficace (quando riusciva ad esserlo...) ma nel nostro tempo non è più così ed è bene che le comunità scolastiche imparino a dialogare e a confrontarsi dialetticamente non solo al loro interno, ma anche con la società civile di cui sono parte. Questa

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> A cura della Direzione Studi e Analisi Statistica di Anpal Servizi, *I NEET in Italia*, luglio 2018: <a href="https://www.anpalservizi.it/documents/20181/82980/NS+1+-+I+Neet+in+Italia Def.pdf/2d5b70df-a95d-4123-b6ba-f5acc10379f5">https://www.anpalservizi.it/documents/20181/82980/NS+1+-+I+Neet+in+Italia Def.pdf/2d5b70df-a95d-4123-b6ba-f5acc10379f5</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Come previsto dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di Bilancio 2019) e dalla circolare MIUR 3380 del 18/02/2019.

via può essere utile per la democratizzazione in senso sostanziale del nostro Paese con riguardo a una istituzione – la scuola – che coinvolge, in un modo o nell'altro, l'intera popolazione e funge da leva per lo sviluppo culturale, civile e sociale della nazione.

Sarebbe questo un percorso utile a "prendere la scuola sul serio", confidando che senza un soprassalto di competenze scientifiche, tecniche, culturali, e civili l'Italia entra malamente nel futuro e risulta svantaggiata nel confronto con gli altri Paesi.

Da quanto esposto sin qui si trae facilmente che, senza nascondervi le difficoltà che abbiamo di fronte, un'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta in materia di istruzione, le quali entrino in un percorso impegnativo e dettagliato di individuazione delle competenze specifiche e delle funzioni considerate analiticamente e in spirito di leale cooperazione, può essere una buona soluzione e può consentire un miglioramento della amministrazione e gestione del settore.

**5.** Prima di dettagliare gli aspetti specifici che concernono la "formazione professionale" voglio mettere in luce le qualità positive del regionalismo differenziato a partire, paradossalmente, da quanto ha scritto, in senso contrario, uno dei suoi critici più acuminati il quale, tuttavia, con onestà intellettuale espone le "argomentazioni teoriche e politiche a favore di un maggior decentramento" (*rectius* autonomia). Merita di annotarle: a) avvicinare il governo ai cittadini, favorendo la responsabilizzazione del primo e il controllo da parte dei secondi; b) produrre un miglior allineamento tra responsabilità di spesa e di finanziamento, per la necessità di raccogliere direttamente una parte dei fondi necessari; c) consentire una maggior differenziazione delle scelte politiche in base alle diverse preferenze dei cittadini e alle diverse condizioni territoriali; d) consentire forme di "competizione virtuosa" fra le Regioni; e) raggiungere una maggiore efficienza dell'azione pubblica.<sup>5</sup>

A maggior ragione tutto quanto precede può valere per il comparto "formazione professionale" la cui stretta vicinanza alle politiche attive del lavoro non sfugge a nessuno.

Non ho qui e adesso la possibilità di precisare quante e quali siano le competenze e funzioni attinenti alla materia "formazione professionale", che peraltro è una storica attribuzione rivendicata, con successo almeno formale, dalle Regioni. Posso solo ricordare che, già con l'antico schema dello Stato che emanava le leggi-quadro in materia, dettando i principi fondamentali ai

\_

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Il riferimento è a G.F. Viesti e al suo *pamphlet*, già citato nella n. 1.

quali le Regioni a statuto ordinario dovevano attenersi, e ciò fu fatto per quella che si chiamava in origine "istruzione artigiana e professionale ed assistenza scolastica" già con la legge n. 845 nel 1978 quando la materia veniva ribattezzata "formazione professionale" ed era espressamente definita "strumento delle politiche attive del lavoro". Quindi già oltre 40 anni fa era stipulabile un maggiore e migliore coinvolgimento delle Regioni a statuto ordinario in quel mondo, fatto di nodi aggrovigliati di competenze, non solo contigue ma interconnesse, che dovrebbe esser capace di trasformare le potenzialità intraviste e poi accertate di un apprendista programmatore digitale o di un tirocinante odontotecnico in un posto di lavoro a tempo indeterminato.

E, francamente, che ciò sia il risultato di una attribuzione statale ovvero regionale è, a mio avviso, un particolare secondario per coloro che aspirano a un posto di lavoro stabile. Ma se fosse dimostrabile che la funzione è meglio svolta dalle Regioni o Province autonome allora la difesa statale di una propria formazione professionale sarebbe illogica e vana.

Non c'è, in questa occasione, il tempo per scendere nei dettagli della materia "formazione professionale", ma vorrà pur dir qualcosa se una norma dello Stato (il d.p.r. 15 marzo 2010 n. 87), dopo aver salvato, rinnovandola, l'istruzione professionale statale, attesta che gli Istituti tecnici possono svolgere "in regime di <u>sussidiarietà</u> e nel rispetto delle competenze esclusive delle Regioni in materia, <u>un ruolo integrativo e complementare</u> rispetto al <u>sistema di istruzione e formazione professionale</u>" per il conseguimento, anche nell'esercizio dell'apprendistato, di qualifiche e diplomi professionali". È chiara, in tal modo, la gerarchia di competenza e la tempistica: la materia appartiene alle Regioni, ma in via sussidiaria e transitoria può subentrare lo Stato. Successivamente la normativa è cambiata, nel 2017 (d.lgs. n. 61) prevedendo accordi ed intese tra lo Stato (MIUR e MEF) e le singole Regioni interessate. È sempre la metodologia degli accordi e delle intese tra soggetti diversi ma con obiettivi convergenti che si raccomanda.

Se le Intese di cui adesso discutiamo recepissero le Bozze quali sono oggi conosciute, la Regione Emilia Romagna, ad esempio, attraverso quella che definisce la "realizzazione di un sistema unitario e integrato di istruzione e formazione professionale" avrebbe piena competenza, per dieci anni, sul settore, facendo vedere quello che è capace di fare. Allo Stato vigilante resterebbero sempre i LEP e i poteri sostitutivi e all'opinione pubblica il giudizio finale in sede elettorale.

**6.** Da ultimo, un cenno veloce può anche essere fatto alla tutela dell'ambiente ed ecosistema: una materia già a suo tempo individuata nelle Pre-intese sottoscritte da Lombardia, Emilia Romagna e

Veneto con il sottosegretario Bressa il 28 febbraio 2018: in quel documento venivano individuate le singole funzioni che sarebbero state attribuite alle Regioni richiedenti.

Si tratta di una materia complessa, collocata tra quelle assegnate alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117 co. 2 lettera s) Cost.) che, dal 2001 ad oggi, ha comportato numerosi conflitti presso la Corte che, con continuo impegno, ne ha definito i confini [in più di 200 pronunce] facendo di essa una tipica materia "trasversale". Inoltre si tenga conto anche del ruolo della normativa europea che investe questo ambito con particolare forza.

Nel quadro normativo accennato, si pone l'attuale gestione delle funzioni relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per la quale si riscontrano effettive e sostanziali differenze tra le Regioni, che vengono spesso citate quali inadempienti totali o parziali e, più raramente, virtuose, per quanto riguarda i settori in oggetto. Tra essi hanno rilievo la questione delle acque e del ciclo dei rifiuti.

In questo contesto le tre regioni richiedenti, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, sono infatti tre regioni particolarmente virtuose nel panorama italiano poiché – come le ricerche notano<sup>6</sup> – le loro *best practices* si pongono come eccellenze del Paese.

Con queste premesse si pone il metodo applicato dalle pre-Intese e seguito – per quanto è dato conoscere dalle bozze circolate – nel negoziato aperto tra singole Regioni e Governo. Negli accordi sono state infatti individuate solo alcune specifiche funzioni, differenti tra le tre Regioni, all'interno della vasta materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. È possibile immaginare che tali previsioni siano state individuate in aderenza con le peculiarità e virtuosità delle Regioni richiedenti. Questo metodo d'attribuzione, che scorpora le materie in singole funzioni attribuibili alle Regioni, pare il più corretto per l'attribuzione di *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* che in armonia con il dettato costituzionale, ne valorizza le virtuosità. Applicando tale principio (accolto dalla Corte costituzionale nelle sent. 272/2015 e 6/2016), con lo scopo di raggiungere una maggiore efficienza nella gestione delle funzioni e secondo il principio di sussidiarietà, potrà essere riconosciuto alle Regioni che si sono distinte per *best pratices* nei settori individuati, la possibilità di un miglioramento ulteriore, nella speranza inoltre di trainare così il Paese con esempi dell'eccellenza.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Si veda il Rapporto n. 119, maggio 2019 del Laboratorio Ref Ricerche.

**7.** Analogo discorso può essere svolto per la tutela della salute, con la premessa che da sempre è questa la funzione fondamentale, anzi decisiva, per la valutazione della capacità di governo di quell'ente che denominiamo Regione. Va peraltro sottolineato, in premessa, che l'ingente finanziamento del S.S.N. (115,4 miliardi per il 2018<sup>7</sup>) proviene da un maxi trasferimento statale, negoziato e distribuito in sede di Conferenza Stato Regioni e Province autonome, mentre le risorse proprie che ciascuna Regione reca sono raccolte attraverso i tickets, le attività intra-moenia, la componente IRAP e l'addizionale regionale IRPEF.

Se il finanziamento non può che provenire in larghissima parte dallo Stato, l'organizzazione e assistenza ospedaliera-sanitaria sono intestate alle Regioni, anche perché rispetto al loro budget complessivo la tutela della salute vale circa i 3/4 del totale.

Su questa materia mi limito a dire che non è possibile tranciare con l'accetta giudizi per un sì o un no recisi con riguardo alle proposte presentate dalle tre Regioni.

Qui vengono, infatti in discussione funzioni delicate, riguardanti le professioni tecniche, infermieristiche e soprattutto quella medica (ingressi, specializzazioni, borse di studio, percorsi formativi), per i quali è indispensabile una collaborazione non solo tra ceti politici ma anche tra esperti statali e regionali.

A tale proposito – più che per altri settori e materie – la concreta declinazione delle funzioni che le tre Regioni richiedono potrebbe incidere, *per li rami*, sull'uguaglianza sostanziale delle prestazioni viste *ex* parte dei cittadini pazienti. Questo può essere un pericolo, ma i rimedi si trovano.

Toccando solo adesso, e proprio nel finale, l'argomento cruciale delle risorse finanziarie emerge una volta di più la virtuosità del percorso che dalla attuale (e non più difendibile) spesa storica va a collocarsi sulle difficili caselle dai fabbisogni standard, sfuggendo la strettoia del valore medio nazionale pro-capite della spesa.

Enzo Balboni

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Corte dei conti, *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, 22 maggio 2019.

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

### REGIONALISMO DIFFERENZIATO O TRASFORMAZIONE DELLA FORMA DI STATO?

AUDIZIONE DEL 12 GIUGNO 2019. AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI ED ATTUAZIONE DELL'ART. 116, COMMA 3 DELLA COSTITUZIONE. COMMISSIONE BICAMERALE FEDERALISMO FISCALE PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA ITALIANA.\*

### di Alberto Lucarelli\*\*

Sommario. 1. Principio di autonomia e procedimento politico-legislativo. – 2. La deroga al regime delle competenze e la garanzia dell'unità. – 3. Dalla deroga alla configurazione di un nuovo modello costituzionale. – 4. Le nuove bozze di intesa Stato-regioni: le c.d. pre-intese e le anomalie del processo politico-legislativo. – 5. La legge di approvazione delle intese ed il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. – 6. Le bozze di intesa Stato-regioni e l'assenza degli aspetti di natura finanziaria. – 7. Il ruolo del Parlamento nel processo di approvazione delle intese. – 8. Alcune criticità nei contenuti delle bozze delle intese Stato-regioni. – 9. La legge di approvazione delle intese e maggioranza assoluta: il ruolo nevralgico ed imprescindibile del Parlamento. 10. Il finanziamento delle materie regionali ed i rischi "incostituzionali" di sperequazione.

### 1. Principio di autonomia e procedimento politico-legislativo.

Come è noto, l'art. 116, comma 3, Cost. introduce un procedimento normativo atipico, fondato su più fasi:

- a. attività consultiva delle realtà locali<sup>1</sup>;
- b. intesa Stato-regioni;
- c. legge del parlamento approvata a maggioranza assoluta.

Nell'ambito del sistema delle fonti, detta legge si definisce tecnicamente atipica, essa non segue il procedimento ordinario di cui all'art. 72 Cost., per cui qualunque modifica, anche parziale, della legge deve avvenire ripercorrendo il medesimo *iter* 

\*\*\* Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università di Napoli "Federico II".

<sup>\*</sup>Riceviamo e volentieri pubblichiamo..

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Sulle forme di consultazione si veda F. Salmoni, Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità, in A. Ferrara, G.M. Salerno (a cura di), Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale, Milano, 2003, p. 327.

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

procedurale. Tale legge presenta una resistenza passiva rinforzata o potenziata, poiché non può essere soggetta a referendum abrogativo di cui all'art. 75, comma 2, Cost., come affermato ormai da giurisprudenza costituzionale consolidata fin dalla sentenza n. 16/1968, in quanto, come si è detto, la legge che intendesse derogarla successivamente dovrà ripercorrere lo stesso *iter* procedurale<sup>2</sup>.

Poiché il procedimento è molto complesso dovendosi, in caso di modifica, ripartire dai territori (i comuni, seppur in via consultiva), ridiscutere l'intesa e ritornare in parlamento per ottenere, a maggioranza assoluta, il consenso parlamentare, nella sostanza, si tratterebbe di un processo legislativo di differenziazione, di fatto, irreversibile.

Già questo dato, che rende in sé critico il meccanismo di cui all'art. 116, comma 3, Cost., va considerato attentamente, poiché blinda in un procedimento piuttosto rigido, un fenomeno, quale quello della differenziazione che, invece, dovrebbe implicare, in *re ipsa*, una certa dose di mutevolezza legata alle modifiche sociali, economiche, logistiche dei singoli territori. Le esigenze che spingono oggi alla differenziazione potrebbero, nel prossimo futuro, venir meno.

Com'è noto, tale legge sarebbe finalizzata a consentire alle regioni di ottenere "altre forme e condizioni particolari di autonomia". Il richiamo dell'art. 116, comma 3 Cost. è formalmente al principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost. che, nella sua interpretazione più autentica e profonda, si rivolge agli enti periferici territoriali, ancor più oggi, con una geografia del potere locale così articolata dopo l'entrata in vigore delle città metropolitane (art. 114 Cost.).

L'istituzione delle città metropolitane, i loro percorsi statutari, poggiano proprio su esigenze di autonomia, peculiarità e differenziazione e, a differenza delle regioni, articolano la propria azione sul piano amministrativo e gestionale. Esse hanno quali obiettivi primari una *governance* del territorio e dei servizi pubblici più efficiente, non occupando tuttavia ambiti inerenti all'indirizzo politico legislativo.

Insomma, il principio autonomistico, nella sua interpretazione più autentica,

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Per un'analisi del regionalismo differenziato alla luce delle teorie della Costituzione e delle fonti del diritto si veda A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione,* in Federalismo fiscale, 1, 2007.

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

risulterebbe funzionale ad un maggior decentramento di natura locale ed amministrativa e quindi ad una maggiore partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica, anche in ossequio alla tradizione storica del nostro Paese ed alla sua struttura geomorfologica.

Tra l'altro, va ricordato, che la regione veniva adottata dai Costituenti, trasformando la categoria in una convenzione terminologica, in ossequio all'uso comune di un lemma introdotto arbitrariamente nel 1912 per sostituire l'originaria dicitura "comportamenti statistici", sulla cui base Pietro Maestri aveva organizzato, subito dopo l'unità, gli aggregati territoriali di censimento. Tale formula era così ribadita quando le regioni nel 1970 venivano attuate. L'equivoco tra compartimenti statistici e regioni costituzionali non trova eco negli ambienti decisionali. Le regioni del 1970 non sono che gli antichi comparti censuari della statistica regia, rivestiti di funzioni cui sono inadeguati. Inadeguatezza che si amplierebbe con ipotesi di ulteriori autonomia e trasferimento di materie e funzioni, ancor più se di natura legislativa<sup>3</sup>. Il concetto di autonomia e decentramento sarebbe servente a rafforzare altre dimensioni della democrazia, quali la democrazia partecipativa e la democrazia di prossimità, ma non certo la differenziazione, ancor più se di natura legislativa. Occorre, in tal senso, riprendere il pensiero magistrale di Carlo Esposito che intendeva l'autonomia quale strumento per consentire ai cittadini di "partecipare attivamente alla vita degli enti territoriali. L'ancoraggio del principio autonomistico su quello democratico è dunque diretto a favore dell'ampliamento delle possibilità di partecipazione alla vita pubblica. In questo senso le autonomie locali incidono profondamento sulla struttura interiore dello Stato in quanto rappresentano per i cittadini l'esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà". L'autonomia stimola e valorizza l'azione e la partecipazione dei cittadini,

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> P. Bonora, Dall'approvazione del Titolo V al "nuovo federalismo" una regionalizzazione mancata, in L. Gambi e F. Merloni (a cura di), Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia, Bologna, 1995, pp. 35 ss. e L. Gambi, Considerazioni geopolitiche da un istruttivo caso di studio, in La risorsa fiume. Il bacino idrografico come unità di analisi economico-ecologica, Ancona, 1983, pp. 86-92.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 82. S. Staiano, *Art. 5 Costituzione italiana*, Roma, 2017, p. 39 evidenzia come le vicende dell'autonomia, il suo grado di sviluppo e la sua regressione segnano le sorti non solo del "tipo" di Stato, intesa nei suoi aspetti di organizzazione e distribuzione dei poteri tra centro e periferia, ma anche della forma di Stato, nell'accezione del

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

anche in relazione al principio personalista, e consente sul piano dell'azione amministrativa di collegarsi altresì al principio di eguaglianza sostanziale, ovvero sprigionare energie ed obiettivi diversi dai territori, anche e soprattutto in relazione alla loro condizione socio-economica e territoriale, ma sempre in un quadro unitario. Quindi l'iter politico-legislativo, di cui all'art. 116, comma 3 Cost., dovrebbe essere finalizzato ad ampliare la sfera di autonomia e del decentramento amministrativo, piuttosto che incidere sul regime delle competenze di cui all'art. 117, comma 3 Cost.. Viceversa, le attuali intese sembrano avere tra i loro obiettivi il trasferimento di determinate materie (e non di funzioni amministrative) de facto e de iure dalla competenza legislativa concorrente alla competenza legislativa residuale.



### 2. La deroga al regime delle competenze e la garanzia dell'unità.

E' stato osservato che l'art. 116, comma 3 Cost., concepisce "l'attribuzione di forme di autonomia regionale nelle materie statali esclusive, come una eccezionale deroga specificamente prevista, lasciando supporre che al contrario il legislatore ordinario non potrebbe, in generale, assegnare poteri legislativi alle regioni". E che dunque "in questi termini il carattere esclusivamente statale della legislazione nelle materie dell'art. 117, comma 2 Cost., sarebbe non solo un limite della competenza regionale, ma della stessa competenza del legislatore statale ordinario, che non potrebbe devolverne parte alcuna al legislatore regionale se non, quanto a ulteriori forme di autonomia, nelle materie di cui all'art'. 116, comma 3 Cost. (e solo a maggioranza assoluta)<sup>5</sup>.

Tuttavia, si ritiene che il processo non sia indenne dal rischio che la garanzia dell'unità, sia nelle materie di competenza concorrente, sia in quelle di competenza esclusiva statale verrebbe di un tratto *spazzata via*!

rapporto tra autorità e libertà. Il tema dell'autonomia coinvolge direttamente le questioni riconducibili alla sovranità ed al suo esercizio. In questo senso G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, p. 286.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> G. Falcon, Il regionalismo differenziato alla prova. Diciassette anni dopo la riforma costituzionale, in Le Regioni, 4, 2017, p. 626

XVIII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — FEDERALISMO FISCALE — SEDUTA DEL 12 GIUGNO 2019

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

modificare il regime delle competenze di cui all'art. 117 Cost.? Può di fatto, utilizzando l'istituto della deroga, svuotare le competenze concorrenti, così come immaginate nella formulazione ex art. 117, comma 3 Cost., ed azzerare il ruolo e le funzioni dei principi fondamentali? E' possibile trasferire, con legge ordinaria, alle regioni, la competenza legislativa esclusiva su materie direttamente riconducibili alla tutela dei diritti fondamentali quale la scuola, la sanità, i beni culturali, i porti, gli aeroporti, le ferrovie, le strade, le autostrade, la tutela e la sicurezza del lavoro, l'ambiente? Tutte materie che risultano oggetto delle intese tra Stato e regioni. Si tratta di una deroga al regime delle competenze. L'art. 116, comma 3 Cost., attraverso la legge rinforzata, autorizza le regioni ad intervenire, a prescindere da qualsivoglia intervento legislativo statale, su materie, normalmente, caratterizzate da una forte tratto di unitarietà. Ciò impedirebbe allo Stato (rectius parlamento) di dettare principi fondamentali e di formulare politiche nazionali sulle materie concorrenti. Questa sottrazione di potere al parlamento si realizzerebbe anche in alcune materie statuali esclusive, impedendo allo Stato di assicurarne il grado necessario di unitarietà.

In merito ci si pone i seguenti quesiti: può una legge, ancorché rinforzata ed atipica,

### 3. Dalla deroga alla configurazione di un nuovo modello costituzionale.

L'art. 116, comma 3 Cost. (fonte sulla produzione), disciplina il procedimento per l'approvazione della legge ad autonomia negoziata; si tratta di atto-fonte dell'ordinamento costituzionale, capace di derogare, seppur *limitatamente*, gli ambiti materiali previsti dalla Costituzione in merito alla ripartizione delle competenze<sup>6</sup>. Si è in presenza di una norma di rango ordinario che, sulla base di quanto previsto dalla sua fonte produzione (art. 116, comma 3 Cost.), deroga previsioni costituzionali.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> M. Cecchetti, Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune, in <u>federalismi.it</u>, 13 dicembre 2002, A. Napolitano, Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata, in federalismi.it, pp. 3 ss.

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

La deroga a previsioni costituzionali è ammessa in casi puntuali, allorquando la norma derogata possa considerarsi "prescrizione cedevole" per espressa previsione costituzionale<sup>7</sup>. Si è in presenza del c.d. fenomeno della *decostituzionalizzazione* formale, caratterizzato da casi in cui una fonte subordinata risulti legittimata, dalla stessa fonte costituzionale, a derogare al quadro previsto dalla Costituzione o da leggi costituzionali. La *ratio* di ciò andrebbe rinvenuto nel rafforzamento e nella maggiore realizzazione dei valori costituzionali in materia di autonomia regionale. In realtà, il processo in atto, così come si evince dall'analisi delle intese in corso, agendo come un vero e proprio processo di devoluzione di materie, andrebbe ad incidere sui principi fondativi della Repubblica che regolano il funzionamento della forma di Stato, del tipo di Stato e della forma di governo. Insomma, si andrebbe a delineare un modello alternativo a quello espresso dalla nostra Costituzione che, alterando gli elementi fondativi della Repubblica, non si limiterebbe a rappresentare una deroga di natura puntuale e circoscritta.

Si realizza uno svilimento del ruolo del parlamento e della sua legittimazione. La deroga andrebbe ben oltre il regime delle competenze di cui all'art. 117 Cost.. L'autorizzata *decostituzionalizzazione* dell'art. 117 Cost., o meglio di parti di esso, non legittima la trasformazione di una legge ad autonomia negoziata in una fonte di rango costituzionale in quanto, a differenza degli statuti speciali, la stessa gode di una capacità normativa rinforzata, inidonea a disporre deroghe a previsioni costituzionali, diverse da quelle previste dallo stesso art. 116 comma 3 Cost.<sup>8</sup>

La forma di Stato (*rectius* tipo di Stato), così come pensata ed elaborata dai nostri Costituenti è, come è noto, basata sul principio di unità ed invisibilità, è quindi una forma di Stato unitaria, che, con l'attuazione del processo in corso, rischia di trasformarsi in uno Stato federale (o confederale secondo alcuni) attraverso una legge ordinaria<sup>9</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 148; A. Napolitano, *Regionalismo differenziato*, cit., pp. 4 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 148.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Sul rilancio dello Stato regionale attraverso il regionalismo differenziato, F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola e eccezione,* in *Le regioni,* 4, 2017.

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

Inoltre, tale *iter* procedurale-legislativo, laddove interpretasse altre forme e condizioni particolari di autonomia, come al momento sembra, quali trasferimento *in blocco* di competenze legislative da concorrenti (ma anche esclusive dello Stato) a residuali, svilirebbe il principio di rappresentanza di cui all'art 1 della Cost.

Come è noto, tale principio affida al popolo italiano la titolarità della sovranità popolare e non a singoli popoli regionali (nozione tra l'altro censurata dalla corte costituzionale<sup>10</sup>). Alcuni consigli regionali diventerebbero il vero fulcro della determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico del Paese. Al parlamento nazionale, espressione della sovranità popolare, di cui all'art. 1 Cost. e quindi all'unico organo costituzionale dotato di un'investitura e legittimazione popolare, resterebbero, rispetto alle regioni "differenziate" competenze attinenti, come avviene negli Stati federali, alla parte più intima della sovranità. Il cuore delle discipline economiche e sociali *passerebbe* alle regioni, si concretizzerebbe una sorta di *regionalizzazione* dello Stato sociale che, per sua definizione garantisce l'unità e lo *status* di cittadinanza, ad eguali condizioni, su tutto il territorio nazionale.

Al popolo italiano, che esercita la sovranità, *soprattutto*, attraverso la rappresentanza, ma anche attraverso altre forme di democrazia (diretta, partecipativa), verrebbe sottratto quello che si chiama l'indirizzo politico originario, esercitato, innanzitutto, attraverso il voto, ma in senso più ampio attraverso tutte le forme democratiche di partecipazione. Il popolo italiano andrebbe a votare, in contrasto con l'art. 1 Cost., per un parlamento svuotato di poteri. Come potrebbe un parlamento votare a favore di una legge che lo svuota di competenze legislative in settori nodali della legislazione e dell'indirizzo politico, incidendo dunque anche sulla forma di governo parlamentare monista così come consegnataci dalla Costituzione<sup>11</sup>?

<sup>10</sup> Si vedano le sentenze della corte cost. nn. 106/2002 e 365/2007 che molti argomenti hanno speso per sostenere che le Regioni sono enti *autonomi* e non *sovrani* e che, di conseguenza, le loro assemblee legislative non sono assolutamente comparabili al parlamento nazionale.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> A. Lucarelli, Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell'evoluzione della dottrina pubblicistica, Padova, 1995, passim.

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

### 4. Le nuove bozze di intesa Stato-regioni: le c.d. pre-intese e le anomalie del processo politico-legislativo.

Nelle nuove bozze di intese Stato-regioni vi è una sostanziale richiesta di passaggio di tutte le materie ex art. 117 comma 3 Cost., alle competenze regionali. Il parlamento italiano resterebbe così titolare, come si è detto, soltanto delle materie oggetto di competenza legislativa esclusiva, o di parte di esse poiché, ad esempio, il Veneto e la Lombardia hanno chiesto che vengano trasferite anche tutte le competenze esclusive statali previste nell'art. 116, comma 3, Cost., come l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Ora, in linea di principio, tale processo politico non sembrerebbe andare incontro ad una logica di differenziazione, stante piuttosto l'impressione che si tratterebbe di un *iter* di devoluzione di materie. Dall'esame dei testi, sembrerebbe che la legge del parlamento non approvi le intese (così come disposto dall'art. 116, comma 3 Cost), ma le pre-intese, quindi l'organo legislativo conserverebbe poteri di emendabilità su testi vuoti, dal punto di vista dell'efficacia, ma soprattutto privi dell'impegno finanziario e dei calcoli perequativi. Le vere intese, quelle che determinano i livelli essenziali di assistenza (lea) ed i livelli essenziali di prestazioni (lep), i costi ed i fabbisogni standard, cioè gli accordi che determinano la reale ed effettiva tutela dei diritti fondamentali<sup>12</sup>, saranno calcolati in un successivo atto normativo di rango sub-secondario, quale il decreto del presidente del consiglio dei ministri (dpcm), in base alle determinazioni di

<sup>12</sup> M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni ( a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Pol. Dir.*, 2002, p. 345, sostiene che i diritti fondamentali, a prescindere dai livelli essenziali non possano subire in alcun modo discriminazioni attraverso politiche territoriali regionali. In sostanza si può parlare di livelli essenziali soltanto se i diritti fondamentali vengono garantiti in egual modo su tutto il territorio nazionale. Sul punto sia consentito rinviare a A. Lucarelli, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, *passim.* In contrasto, la giurisprudenza della corte costituzionale, che sottolinea come i livelli essenziali non possano essere confusi con i diritti fondamentali, in quanto idonei ad indicare il nucleo di prestazioni, relative a diritti, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale grazie ad una normativa statale. Si veda corte costituzionale 26 giugno 2002, n. 282, in Le *Regioni*, 2002, p.1444. Nello specifico, i giudici hanno evidenziato come "la lettera m) dell'articolo 117 Cost. ha individuato una competenza del legislatore idonea ad investire

tutte le materie rispetto alle quali lo Stato deve porre le norme per assicurare a tutti il godimento di

prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti".

discussioni — federalismo fiscale — seduta del 12 giugno 2019 XVIII LEGISLATURA -

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

commissioni paritetiche ministero-regione<sup>13</sup>. Una procedura che, nelle mani degli esecutivi regionali e statali, sarebbe in palese violazione dell'art. 116, comma 3 Cost., che prevede l'approvazione definitiva con atto legislativo.

### 5. La legge di approvazione delle intese ed il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.

L'art. 116, comma 3, Cost. dispone che la legge di approvazione delle intese debba essere approvata nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. 14, in base ai quali, tra l'altro, a seguito della legge cost. n. 1 del 2012, si parla di:

- a. fondi perequativi;
- b. finanziamento integrale di funzioni pubbliche a regioni ed enti locali;
- c. coesione e solidarietà sociale, per rimuovere squilibri economici per favorire effettivo esercizio dei diritti della persona.

Poste le criticità di attuazione dell'art. 116 Cost., laddove, come sta avvenendo, sia interpretato ed attuato quale trasferimento di materie legislative dalla competenza concorrente a quella residuale delle regioni, vediamo ora, sulla base dei principi e procedure di cui alla disposizione costituzionale, quali sono i paletti nell'ambito dei quali si devono muovere le intese tra esecutivo regionale ed esecutivo statale<sup>15</sup>. Paletti che, ovviamente, hanno una priorità, ovvero che le persone stanziate nei territori "deboli" non possano essere private del godimento dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) e che le stesse "debbano essere garantite su tutto il territorio nazionale" <sup>16</sup>.

In tal senso, elemento di garanzia della conformità a Costituzione delle diverse attuazioni dell'art. 116 Cost., comma 3, pur con i seri dubbi e perplessità poste, sarebbe rappresentato dal rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.

Questo significa che l'intesa, come immaginata dal dettato costituzionale,

15 Ibidem.

 $<sup>^{\</sup>rm 13}$  D. Mone, Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione, in Rivista AIC, 1, 2019, pp. 271 ss. <sup>14</sup> Ibidem, p. 266.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 269.

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

escluderebbe pre-intese e che il parlamento, anche con potere di emendabilità, debba essere messo in condizione di esprimere il suo indirizzo, principalmente conoscendo il criterio di calcolo di costi e fabbisogni standard che di fatto incideranno sulla garanzia di lea e lep e sulla perequazione di cui all'art. 119 Cost. <sup>17</sup>.

In particolare, ogni intesa che implichi il trasferimento di risorse a favore di regioni ricche, con conseguente impossibilità dello Stato di garantire la perequazione a favore di quelle povere, sarebbe incostituzionale<sup>18</sup>. In caso di approvazione da parte del parlamento di una suddetta intesa, si sposterebbe sulla corte costituzionale il peso di riscrivere il c.d. regionalismo differenziato, e ancor prima, ovviamente, sul presidente della Repubblica.

Il presidente della Repubblica, quale organo di garanzia, deve essere messo in condizioni di esercitare il potere di veto, in presenza di una legge che presenti seri dubbi di costituzionalità. Ecco perché, assegnare ad un successivo atto amministrativo del governo il potere di emanazione dell'intesa costituirebbe una ulteriore violazione delle garanzie costituzionali.

### Le bozze di intesa Stato-regioni e l'assenza degli aspetti di natura finanziaria.

Nelle intese stipulate il 25 febbraio 2019, la determinazione concreta degli aspetti finanziari e tecnici, rilevanti sul piano politico in quanto, ai sensi dell'art. 119 Cost., commi 1-3, incidenti sulla perequazione e sulla capacità di copertura di lep e lea , viene rinviata a successive intese che, approvate con atti amministrativi dell'esecutivo, sottrarranno qualsivoglia potere al parlamento. Ciò si pone in contrasto con l'art. 116, comma 3, Cost., che dispone, ed è bene ribadirlo, che il parlamento approvi a maggioranza assoluta le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia".

Tali aspetti, secondo le ultime bozze, saranno determinati con successivo dpcm,

<sup>18</sup> Ibidem, p. 276.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Ibidem, p. 276.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Ibidem, p. 274.

discussioni — federalismo fiscale — seduta del 12 giugno 2019 XVIII LEGISLATURA

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

calpestando sia il ruolo del parlamento, che quello del presidente della Repubblica, trattandosi di fonte sub-secondaria e come tale non emanata con dpr<sup>20</sup>.

Il procedimento così, in contrasto con l'art. 116, comma 3 Cost., è sostanzialmente rimesso alla discrezionalità degli esecutivi, nazionali e regionali, in quanto, mancando nelle intese raggiunte riferimenti ai costi standard (criticità che permane nelle più recenti intese del 25 febbraio 2019), la decisione sostanziale, come si è detto, avverrà soltanto nella seconda fase. Questo va dunque impedito e gli organi che devono denunziare tali illegittimità sono in primis i presidenti della camera e del senato, i presidenti delle commissioni parlamentari competenti, oltre ovviamente il capo dello Stato.

### 7. Il ruolo del Parlamento nel processo di approvazione delle intese.

In dottrina<sup>21</sup>, qualcuno ha ventilato l'ipotesi che il parlamento, così come avviene per l'art. 8 Cost., dovrebbe semplicemente ratificare l'intesa intervenuta tra gli esecutivi.

Noi riteniamo che la ratio dell'intesa di cui all'art. 116, comma 3, Cost., appare, invece, assolutamente lontana da quella di cui all'art. 8 Cost. e ben più vicina a quella di cui all'art. 123 Cost., nella formulazione originale, sulla cui base, com'è noto, furono elaborati gli Statuti regionali ordinari con un ruolo sostanziale del parlamento, non previsto né in Costituzione né a livello legislativo<sup>22</sup>. Attraverso trattative informali tra regioni e commissione affari costituzionali del senato, il parlamento riuscì, infatti, ad incidere in maniera sostanziale sul loro contenuto.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> M. Villone, *Italia, divisa e diseguale*, Napoli, 2019, passim.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> A. D'Atena e S. Mangiameli nelle rispettive *audizioni* tenute dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, Documento conclusivo approvato, pp. 8-9; N. Zanon, Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V in AA.VV., Problemi del federalismo, Milano, 2001, p. 51. <sup>22</sup> D. Mone, Autonomia differenziata, pp. 277-279.

XVIII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — FEDERALISMO FISCALE — SEDUTA DEL 12 GIUGNO 2019

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

### 8. Alcune criticità nei contenuti delle bozze delle intese Stato-regioni.

Come si è detto, attualmente si possono leggere, sulla pagina *web* del dipartimento affari regionali della presidenza del consiglio, tre bozze di intesa dal contenuto sostanzialmente identico (tranne, forse, che per le materie richieste), siglate il 25 febbraio 2019 tra i rispettivi governatori regionali e il presidente del consiglio. In esse si parla di una "parte generale", e sembrerebbe che una parte speciale sarà licenziata in seguito e conterrà un dettaglio delle competenze domandate.

L'art. 3 di ciascuna intesa prevede l'istituzione, ad opera di un dpcm, di una Commissione paritetica Stato-regioni composta da 9 membri nominati dal ministro per gli affari regionali e le autonomie, su indicazione dei ministeri competenti e 9 membri nominati dalle rispettive giunte regionali. Questi dpcm, «in quanto atti amministrativi generali, sfuggono al sindacato della Corte, almeno nella forma del giudizio in via d'azione, residuando forse la possibilità che essi siano soggetti al conflitto di attribuzioni intersoggettivo: in questo caso, avremmo comunque una forma di *decostituzionalizzazione* del parametro, atteso che le competenze in concreto trasferite trovano la propria fonte nella legge adottata sulla base dell'intesa e solo indirettamente in Costituzione; inoltre, bisognerebbe capire chi avrebbe interesse a ricorrere, nel caso di specie»<sup>23</sup>.

Inoltre, evocando il principio di leale cooperazione, all'ultimo comma, l'art. 7 prevede che «le leggi regionali di attuazione della presente intesa, siano comunicate al ministro per gli affari regionali e le autonomie, prima dell'approvazione definitiva da parte del consiglio regionale». In tal senso, pare che più che parlare di leale cooperazione, la logica che anima la disposizione sembra essere la stessa del controllo preventivo di legittimità costituzionale, secondo lo schema dell'articolo 127 Cost. precedente alla riforma costituzionale del 2001, in linea con alcune prassi recenti nei rapporti tra leggi statali e regionali volte a ridurre il contenzioso costituzionale e a incidere preventivamente sul contenuto delle leggi regionali. Anzi,

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Così S. Parisi, Indipendenza, specialità e asimmetria: requiem per il regionalismo collaborativo?, in corso di pubblicazione in S. Prisco, F. Abbondante e S. Parisi ( a cura di) Ritornano le piccole patrie? Autodeterminazione territoriale, secessione, referendum, Napoli Editoriale Scientifica.

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

peggio: parlando di una *approvazione definitiva* da parte del consiglio regionale l'art. 7 sembra postulare una *approvazione provvisoria* del consiglio regionale sulle *leggi regionali* – non sulle delibere legislative di cui al "vecchio" art. 127 Cost. – di attuazione dell'intesa. Un procedimento di formazione "bifasico" delle leggi regionali, di legittimità costituzionale perlomeno dubbia<sup>24</sup>.

### Legge di approvazione delle intese e maggioranza assoluta: il ruolo nevralgico ed imprescindibile del Parlamento.

La garanzia dell'interesse generale e del perseguimento di ampie istanze regionaliste, si realizza, anche, attraverso il riconoscimento alla legge del parlamento, approvata a maggioranza assoluta, di un ruolo centrale nel procedimento. In questo senso, va letta la previsione che impone l'approvazione del testo da parte delle camere a maggioranza assoluta dei componenti, evitando che sia espressione di un indirizzo politico di maggioranza<sup>25</sup>. La previsione della maggioranza assoluta escluderebbe la possibilità di procedere attraverso delegazione legislativa. Ciò risulta coerente con il riconoscimento di un ruolo decisivo al parlamento su una materia così rilevante e condizionante, quale la tenuta unitaria del Paese e la conseguente necessità, a tal fine, di non lasciare la medesima nella disponibilità del governo, tra l'altro soggetto di parte statale nella conclusione dell'intesa<sup>26</sup>. Pertanto, come si è detto supra, sarebbe molto grave consentire a valle della legge di approvazione un intervento con la fonte del dpcm. E' quella parlamentare, pur con tuti i dubbi innanzi evidenziati, la sede in cui riconoscere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni in senso cooperativo e solidaristico piuttosto che competitivo. La sede in cui far valere i principi costituzionali ed impedire derive devoluzioniste. Il Parlamento, nella fase di approvazione della legge di autonomia differenziata, ove ritenga il

<sup>25</sup> Tuttavia, a questo punto, il problema si sposta sul modo in cui le Camere sono formate e, dunque, sulla garanzia apprestata dalla legislazione elettorale volta a preservare un ruolo attivo delle opposizioni.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> D. Mone, *Autonomia differenziata*, cit., p.279.

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

contenuto dell'intesa non conforme al principio unitario, ma in senso più ampio ai principi fondativi della Carta costituzionale, potrà ( *rectius* dovrà) respingere la legge ex art. 116 Cost. comma 3<sup>27</sup>. Il procedimento di cui all'art. 116, comma 3 Cost., considerato a struttura complessa, in quanto l'intesa e la delibera del parlamento sono da ritenersi elementi costitutivi della legge di autonomia negoziata, ha quale conseguenza che il parlamento conservi la titolarità di emendare il testo, anche in maniera sostanziale, potendo richiedere la revisione dell'intesa sulla base di motivate indicazioni, anche quelle tese ad evidenziare l'illegittimità costituzionale del testo stesso<sup>28</sup>.

### 10. Il finanziamento delle materie regionali ed i rischi "incostituzionali" di sperequazione.

In sostanza, non bisogna nascondere un dato di fatto: con la richiesta di maggiori competenze, emerge la necessità di risorse aggiuntive per finanziare un nucleo di materie regionali più ampio ed articolato. L'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. comporta certamente, in connessione con le maggiori responsabilità, maggiori risorse, secondo un nesso ragionevole e verificabile<sup>29</sup>. È naturale che questo implichi «l'accentuazione della diseguaglianza tra le Regioni, e che la diseguaglianza tra le regioni comporta inevitabilmente anche una misura di diseguaglianza tra i cittadini, alcuni dei quali si "autogovernano" più di altri: deve però trattarsi, per essere costituzionalmente accettabile, di una disuguaglianza negli strumenti per la realizzazione di un obiettivo "della Repubblica" che rimane pur sempre quello dell'uguaglianza sostanziale tra le persone, a prescindere dalla collocazione o appartenenza territoriale»<sup>30</sup>.

Quello dei finanziamenti aggiuntivi a regioni già prospere è argomento decisivo per

<sup>28</sup> A. Morrone, Il regionalismo differenziato, cit., p. 170. Contra si veda R. Dickmann, La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad un'intesa di cui all'art. 8, terzo comma cost è un atto insindacabile in sede giurisdizionale, in www.forumcostituzionale.it 21 marzo 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Ibidem

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> In tal senso G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova*, cit., spec. p. 631.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Ibidem, p. 634.

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

negare cittadinanza all'autonomia differenziata e per *bocciare*, da parte del parlamento, intese che vadano in questa direzione<sup>31</sup>. A questo argomento, si aggiunga la circostanza secondo cui «la stessa formulazione dell'art. 116, comma 3 Cost. ha in sé delle contraddizioni legate alla possibilità di trasferire ambiti materiali che, per loro natura, non si presterebbero a una frammentazione e, dunque, a un trattamento differenziato a seconda delle Regioni. La vocazione unitaria di determinate competenze non dovrebbe essere frustrata da una atomizzazione delle stesse, pena il trattamento differenziato dei cittadini che sarebbero pregiudicati nel godimento di diritti e prestazioni per il solo fatto di risiedere in una Regione anziché in un'altray<sup>32</sup>.

Il parlamento, laddove non condivida il merito dell'intesa, avrà il diritto di chiedere al governo la rinegoziazione delle condizioni alla base della medesima<sup>33</sup>.

E questa eventualità non è affatto remota, nella misura in cui è difficile immaginare «il trasferimento di intere macromaterie come le *norme generali sull'istruzione* e il *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* alla Regione Veneto»<sup>34</sup> poiché «la vocazione intrinsecamente *unitaria* di queste materie, non sopporterebbe una frazionabilità delle stesse, né un regime di differenziazione interno, tale da creare sperequazioni tra cittadini residenti in Regioni diverse, in palese violazione con l'art. 3 Cost.»<sup>35</sup>.

Le maggiori competenze saranno, ovviamente, finanziate attraverso il trattenimento di quote del gettito dei tributi: in tal modo, le regioni richiedenti godranno di risorse pubbliche superiori rispetto a quelle attualmente versate dallo Stato conquistando una fetta più consistente di residuo fiscale.

In tempi di crisi economica come quella attuale ciò implica lo spostamento di maggiori risorse a loro favore, «conseguentemente riducendole per i cittadini delle altre regioni italiane a statuto ordinario. Configurando così una vera e propria

<sup>33</sup> Così sostiene R. Bin, *La "secessione dei ricchi" è una* fake news, in *la Costituzione.info*, 16 febbraio 2019, p. 2., recuperando, in tal modo, un ruolo attivo del Parlamento se non altro nella fase di recepimento dell'intesa.

 $<sup>^{31}\,</sup>$ S. Parisi, Indipendenza, specialità e asimmetria cit., 24 del paper.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Come previsto dall'intesa con la Regione Veneto siglata il 25 febbraio 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> S. Parisi, *Indipendenza*, cit, p. 27

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

"secessione dei ricchi": le regioni a più alto reddito trattengono una parte maggiore delle 25 tasse raccolte nel proprio territorio, sottraendola alla fiscalità nazionale»<sup>36</sup>. Si sarebbe in presenza di un «regime che consolida e rende irrecuperabile la divaricazione rispetto al paese debole, ed è di certo non estensibile a tutte le regioni, o anche solo alcune. Se venisse esteso, diventerebbe o di fatto impraticabile, o comunque insostenibile per la finanza pubblica, determinando una dilatazione irriducibile delle diseguaglianze territoriali e sociali»<sup>37</sup>.

Una delle conseguenze di tale processo sarà l'impossibilità da parte delle regioni del Sud di poter continuare a gestire beni e servizi pubblici, aprendo di fatto *la strada* a nuove privatizzazioni. L'art. 116, comma 3 Cost., come si è visto, in quanto tale, è una norma asimmetrica e dissonante rispetto ai principi della Repubblica e allo stesso regime delle competenze, così come operante all'interno della nostra forma di Stato e di governo. Ancor più pericolosa potrà esserne la sua attuazione, determinando un vero e proprio processo di devoluzione di materie, ponendo in essere meccanismi di politica normativa, tesi a svilire le garanzie che, pur sempre, la Costituzione riconosce al parlamento ed al presidente ella repubblica.

Abstract: L'articolo ha ad oggetto il regionalismo differenziato che trova la sua base giuridica nell'art. 116, comma 3 Cost. L'A. articola il suo ragionamento partendo dalla compatibilità del procedimento legislativo previsto dalla Costituzione con i principi di unità ed indivisibilità della Repubblica, evidenziando come tale processo, oltre a costituire una deroga al regime delle competenze tra Stato e regione, possa incidere sulla forma di Stato e soprattutto sul rispetto dei principi di eguaglianza e solidarietà. Si tratterebbe, nella sostanza, di un processo irreversibile, che svilisce il

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Cfr. G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, disponibile interamente *online free access* su https://www.laterza.it/downloads/9788858136430.pdf., pp. 24 ss. A proposito delle gravi criticità relative al profilo finanziario, si leggano le considerazioni formulate già tempo addietro da O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2017 p. 24.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> È quanto afferma M. Villone, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli 2019, p. 59.

Sul labile confine tra autonomia differenziata e rischio di diseguaglianze E. Catelani, *Nuove richieste* di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3 Cost., profili procedimentali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti, in Osservatorio delle fonti, 2, 2018.

### Diritto Pubblico Europeo Rassegna online

giugno 2019

ruolo del parlamento, della corte costituzionale e del presidente della Repubblica, in quanto posto in essere dagli esecutivi statali e regionali ed approvato definitivamente, come emerge dalle ultime bozze di intesa con dpcm. Inoltre, preoccupazioni sono espresse rispetto al contenuto delle bozze di intesa che, in difformità da quanto previsto dall'art. 116, comma 3 Cost, non dicono nulla in merito ai livelli essenziali, ai fabbisogni ed ai costi *standard*.

Abstract: The article deals with the differentiated regionalism, which has its legal basis in Art. 116, paragraph 3 of the Constitution. The A. articulates his argument starting from the compatibility of the legislative process provided by the Constitution with the principles of unity and indivisibility of the Republic, highlighting how this process, in addition to constituting a derogation from the system of competences between State and region, could have influence on the form of the State and in particular on the respect of the principles of equality and solidarity. It would be, in essence, an irreversible process, which debases the role of the parliament, the constitutional court and the president of the Republic, as it is put in place by the state and regional executives and finally approved, as it emerges from the latest draft of agreements with dpcm. In addition, concerns are expressed with respect to the content of the draft agreements which, contrary to what is provided for in art. 116, paragraph 3 of the Constitution, say nothing about the essential levels, needs and standard costs.

Parole chiave: regionalismo differenziato – forma di Stato – principi di unità ed indivisibilità della Repubblica – *decostituzionalizzazione* – autonomia – regime delle competenze Stato-regioni – intese.

Key words: differentiated regionalism – form of state – principles of unity and indivisibility of the Republic – *deconstitutionalisation* – autonomy – system of competences State-Regions – arrangements.



\*18STC0064640\*