

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

17.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 GIUGNO 2019

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione:	
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3	Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3, 9, 10
Audizione della Professoressa Lorenza Violini, professoressa di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano, e della Professoressa Floriana M. Cerniglia, professoressa di Economia Politica presso l'Università Cattolica di Milano, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione		Cerniglia Floriana Margherita, <i>professoressa di economia politica presso l'Università Cattolica di Milano</i>	3, 9
		Perosino Marco (FI-BP)	9
		<i>ALLEGATO: documentazione prodotta dalla professoressa Cerniglia</i>	11

PAGINA BIANCA

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 della Professoressa Lorenza Violini, professoressa di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano e della Professoressa Floriana M. Cerniglia, professoressa di Economia politica presso l'Università Cattolica 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 l'audizione, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, della professoressa Lorenza Violini, professoressa di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano, e della professoressa Floriana Margherita Cerniglia, professoressa di Economia politica presso l'Università Cattolica 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.

La professoressa Lorenza Violini, professoressa di Diritto costituzionale presso

l'Università degli Studi di Milano, ha comunicato, nella giornata di ieri, la propria impossibilità a partecipare all'odierna audizione per un'indisposizione.

Nel ringraziare la professoressa Cerniglia per la disponibilità dimostrata, le cedo immediatamente la parola.

FLORIANA MARGHERITA CERNIGLIA, *professoressa di Economia politica presso l'Università Cattolica di Milano*. Grazie, presidente, ringrazio lei e la Commissione per l'invito e quindi per questa importante occasione che mi è stata data di portare alla vostra attenzione una mia riflessione in merito all'attuazione del comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione.

Come avete sentito, sono un'economista, quindi nel tempo a mia disposizione questa mattina mi concentrerò sul tema delle risorse, o meglio sui criteri di finanziamento, e farò riferimento all'articolo 5 del Titolo I delle bozze ufficiali che conosciamo, quelle pubblicate sul sito del Ministero degli affari regionali lo scorso febbraio.

Prima di fare un punto preciso su questo articolo 5 e sugli aspetti che a mio modo di vedere non sono convincenti rispetto a questo articolo 5, voglio fare due considerazioni generali, che ritengo importanti e che si allacciano anche al tema delle risorse.

Come peraltro mi pare di aver già sentito nelle audizioni che mi hanno preceduto, anche dal mio punto di vista, qualora questo percorso di riforma dovesse andare a buon fine, stiamo parlando di una riforma importante, significativa e di sistema. Per quello che conosciamo, per quello che abbiamo letto in maniera ufficiosa di questa seconda parte di questo Titolo II, che però ancora non conosciamo in versione ufficiale, non si tratta di un aggiustamento al margine al sistema delle rela-

zioni finanziarie fra i livelli di Governo e pertanto credo che sia davvero necessario un dibattito quanto più ampio possibile a tale riforma.

Rispetto a questo dibattito va registrato un dato molto positivo rispetto a quanto avvenuto con i preaccordi Gentiloni, che erano stati avvolti dalla nebbia e dalla mancanza di dibattito anche accademico. Dallo scorso febbraio, invece, cioè da quando sono stati resi disponibili sul sito del Ministero i testi relativamente al Titolo I, è partito un dibattito molto ricco almeno tra noi studiosi, che ha visto la pubblicazione di numerosi contributi scientifici di taglio sia giuridico, sia economico.

Il punto è che tutte queste pubblicazioni, questi contributi stanno facendo emergere numerosissimi profili di criticità, che secondo me vanno vagliati e considerati dal legislatore. È ovviamente molto prezioso il dibattito che questa Commissione e quella per le questioni regionali stanno facendo, però credo (ritengo che non sia soltanto la mia opinione) che tale dibattito non debba essere confinato tra noi studiosi e gli uffici dell'accademia, ma debba sfociare in un dibattito pubblico molto ampio, perché — lo ribadisco — come sta emergendo anche dai contributi dei giuristi si tratta di una riforma molto importante e secondo alcuni giuristi addirittura si può parlare di una modifica della Costituzione.

Sono quindi molto preoccupata e suggerirei di evitare pericolose, incaute fughe in avanti, anche perché di fughe in avanti e di arretramenti in questi anni abbiamo fatto molta esperienza proprio sul tema del federalismo fiscale e sul percorso di decentramento, che in Italia è partito agli inizi degli anni '90.

Abbiamo avuto fughe in avanti, fasi di stallo anche per effetto della crisi, e tutte queste fasi così confuse dagli anni '90 in poi hanno sicuramente portato a disfunzionalità sul funzionamento dei rapporti fra i livelli di Governo, malcontenti nei territori tra gli amministratori locali, tra le associazioni di categoria, nonché ovviamente a tutti i conflitti di attribuzione di cui si è dovuta sobbarcare la Corte costituzionale.

Non possiamo disconoscere che molte delle motivazioni che vengono portate avanti da queste tre regioni nascono da questo malcontento per le disfunzionalità che ci sono, nonostante siano passati 18 anni dalla riforma del Titolo V. Mi chiedo però se queste insoddisfazioni rispetto al percorso fatto del Titolo V siano motivazioni sufficienti per giustificare da sole e intraprendere un percorso di riforma, che, a seconda di come si può prospettare e di come si disegnano alcuni aspetti, ha esiti in questo momento ignoti e imprevedibili.

Ci sono tanti aspetti imprevedibili, che saranno dei rompicapo per i giuristi e per gli economisti negli anni prossimi.

Una seconda considerazione importante ha a che fare con il fatto che questo comma 3 dell'articolo 116 non ha avuto una legge di attuazione, quindi in questo vuoto c'è molto dibattito rispetto al ruolo che il Parlamento deve avere, ma soprattutto la mancanza di questa legge di attuazione ha un punto di debolezza di partenza, che è un punto di debolezza molto forte, perché impedisce di instradare una trattativa ordinata fra le regioni e il Governo.

Questo punto di debolezza deriva dal fatto che non ci sono criteri ben definiti, rispetto ai quali una regione può chiedere l'attivazione del comma 3, e criteri in base ai quali lo Stato può decidere. In mancanza di questi criteri, è partita la carovana di tutte le regioni ad eccezione dell'Abruzzo, regioni che si stanno muovendo in questa direzione.

Definire dei criteri è molto importante anche perché consentirebbe di creare un collegamento tra le materie che si chiedono e le finalità, e questo consentirebbe di agganciare meglio il tema delle risorse, perché, in assenza di questi criteri, al momento le richieste sono 23, elenco che si avvicina a competenze simili a quelle delle regioni a statuto speciale, e soprattutto in mancanza di criteri per i giuristi è difficile capire se si tratti di funzioni che possono essere trasferite con l'articolo 118, cioè senza scomodare il comma 3 dell'articolo 116.

Fatte queste due considerazioni generali, espongo qualche mia riflessione, o

meglio qualche mia perplessità su come in questo momento è scritto questo articolo 5 dei testi che conosciamo. È bene non dimenticare che il comma 3 dell'articolo 116 si inserisce all'interno del nuovo quadro di relazioni finanziarie tra livelli di Governo, che è stato disegnato nel 2001 con la riforma del Titolo V, perché nel comma 3 del 116 è molto esplicito il richiamo all'articolo 119, perché si dice che occorre il rispetto dei principi di cui all'articolo 119.

Dal mio punto di vista, questo richiamo così diretto e così forte al 119 dovrebbe subito sgombrare il campo dalla possibilità, o meglio dall'equivoco che le regioni che accedono a forme differenziate di autonomia possano avere nel futuro un regime di finanziamento dissimile da quello delle regioni a Statuto ordinario e più vicino a quello delle regioni a Statuto speciale.

Sappiamo che l'attuazione pratica del 119 è avvenuta soltanto otto anni dopo con la legge delega n. 42, che ha un articolo, il 14, che richiama il regionalismo differenziato, e poi ci sono stati i relativi decreti e tra questi decreti rilevo in particolare il decreto legislativo n. 68, che, come sappiamo, è un processo tutt'altro che compiuto (mi sembra che le precedenti audizioni, anche quella dell'onorevole Giorgetti, hanno fatto il punto della situazione) e l'attuazione è stata rinviata al 2020.

La cosa un po' curiosa è che nei testi che abbiamo avuto a disposizione la prima cosa che abbiamo osservato è l'assoluta « dimenticanza » della legge delega n. 42 e del decreto n. 68. Aver constatato tra noi studiosi questa dimenticanza ci ha indotto il sospetto — credo legittimo — che in realtà sia un altro il modello di finanziamento al quale le regioni che richiedono l'autonomia differenziata stanno guardando.

La questione è a quale modello stanno guardando e cosa succederebbe se ci fosse un nuovo modello in questo nostro sistema di relazioni finanziarie tra livelli di Governo. Siamo in una situazione in cui si potrebbe prospettare un sistema indefinibile, imprevedibile e arlecchinesco, perché potremmo avere a regime tre sistemi: un sistema di finanziamento per le regioni a Statuto ordinario, che in prospettiva do-

vrebbero seguire il percorso disegnato dal decreto n. 68, l'attuale regime delle regioni a Statuto speciale, peraltro con molta differenziazione all'interno giacché le aliquote di compartecipazione sono diverse tra le regioni a Statuto speciale, e per finire un terzo assetto, del tutto indefinito e impreciso, fatto di « n » regioni (dove « n » è da 1 a 15).

A seconda del ritaglio di funzioni che queste otterrebbero sulle materie e quindi del relativo conteggio di risorse di queste funzioni rispetto alle 23 materie, avremmo un sistema di relazioni finanziarie fra Stato e regioni ad autonomia differenziata caratterizzato da « n » diverse aliquote di compartecipazione ai tributi erariali. Questa mi pare una situazione abbastanza bizzarra, che potrebbe essere molto difficile da gestire, ma c'è anche un altro aspetto che non va sottovalutato.

Come sappiamo, il decreto n. 68 in questo momento è un cantiere aperto, un cantiere con dei lavori che sono partiti, ma che procedono a rilento e sono stati rinviati continuamente in questi anni. Cosa succederebbe quindi se, anziché portare avanti quel cantiere che non viene neanche menzionato e chiuderlo nel più breve tempo possibile, si decidesse di aprirne un altro, che dal mio punto di vista si prefigura ben più complicato nella sua esecuzione di quello già aperto con il decreto n. 68? Anche qui va fatta chiarezza, perché procedere contemporaneamente su questi due binari crea veramente tanta confusione.

Questo articolo 5 prevede tre modalità possibili di finanziamento di queste risorse, a seguito di questo trasferimento di funzioni: il costo storico, il costo medio e il metodo del fabbisogno. Il criterio del costo storico implica che le risorse oggi spese dallo Stato andrebbero trasferite in capo ai bilanci delle regioni richiedenti per le funzioni che vengono ritagliate e quindi trasferite.

In linea di principio, questa soluzione, la numero 1, non dovrebbe comportare nell'anno iniziale nuovi oneri per la finanza pubblica, anche perché questi nuovi oneri non ci possono essere perché viene precisato nel comma 2. Rispetto a questo

metodo numero 1, però, molti punti sono oscuri e meriterebbero di essere affrontati con maggior precisione, innanzitutto, prima questione sollevata che io condivido, queste regioni chiedono di avocare a sé maggiori poteri e funzioni per questioni di efficienza (« siamo più bravi »).

Queste regioni partirebbero con risorse che arrivano all'anno zero dal bilancio dello Stato, ma poi nel tempo queste regioni così efficienti con le stesse risorse potrebbero essere in grado di erogare la stessa funzione, lo stesso servizio con minori risorse. Domanda: queste maggiori risorse che derivano da questi risparmi dove saranno indirizzate, nella stessa funzione o su altre voci del bilancio regionale? Se una regione è autonoma, deve essere autonoma anche nella determinazione del bilancio, quindi questo aspetto nell'articolo 5 andrebbe meglio precisato.

Sempre con riferimento a questo costo storico, un problema non indifferente deriva dal fatto che l'aliquota di compartecipazione che verrebbe fissata per finanziare nell'anno base il trasferimento di una funzione dal bilancio dello Stato al bilancio della regione è dipendente dal ciclo economico, sicché nel tempo l'incremento di gettito per la regione può essere minore o maggiore rispetto a questo finanziamento iniziale della spesa.

Questo è un punto che va discusso moltissimo, perché in questo articolo c'è un comma che indica l'ipotesi che, se davvero il gettito dovesse avere una dinamica superiore alla dinamica della spesa, questo gettito ulteriore rimarrebbe in capo alle regioni. È ovvia la conclusione che si può trarre, perché si tratta di un ulteriore gettito che deriva da una compartecipazione a tributi erariali nazionali, ma che vengono sottratti alle politiche pubbliche statali.

Nell'articolo 5 si dice anche che, entro un anno dall'entrata in vigore di questi decreti, devono essere determinati i fabbisogni standard, e, nel caso in cui essi non venissero individuati entro tre anni, l'ammontare di queste risorse da assegnare alle regioni non potrà essere inferiore al valore medio *pro capite* della spesa statale per l'esercizio delle stesse. Qui entra in gioco il

secondo criterio, che dal mio punto di vista è il più inaccettabile e che andrebbe tolto dalla formulazione attuale dell'articolo 5, quindi il criterio numero 2, che è il costo medio nazionale *pro capite*.

Non è condivisibile, perché si tratta della soluzione più lontana dai bisogni dei cittadini e anche dalla spesa attuale. Qui mi pare che ci sia stata molta frettosità nel redigere questo testo sia in questa formulazione che nei dati pubblicati. Mi riferisco alla ben nota vicenda della tabella allegata della Ragioneria generale dello Stato, che fa emergere questa forte variabilità del costo storico *pro capite*. Applicando questo criterio ci sarebbe un'enorme redistribuzione di risorse tra territori.

Ho accennato ai dati pubblicati e alla tabella della Ragioneria generale dello Stato, però c'è un'altra riflessione che va fatta, quella sui dati da cui bisogna partire se volessimo pensare alla soluzione numero 1, quella della spesa storica. Anche sui dati mi sembra che ci sia stata molta frettosità e poca riflessione, perché sarebbe auspicabile un confronto anche con tavoli tecnici con il MEF, un ampio approfondimento sui dati che andrebbero opportunamente utilizzati per ricostruire la spesa storica che lo Stato oggi svolge sulle regioni.

Qui non si tratta di materie e basta, quindi non possiamo prendere la classificazione che attualmente fa la Ragioneria generale dello Stato e fare un po' di somme e di divisioni: qui si tratta di contabilizzare risorse su funzioni che vengono scavate dentro le materie, quindi bisogna fare un lavoro certosino dentro il bilancio dello Stato e ricostruire, funzione per funzione, le risorse, bisogna partire da lì.

Sarebbe quindi molto importante, anche per evitare polemiche nel dibattito, cominciare una discussione condivisa sulla base dati da cui partire, per togliere dal dibattito le accuse di strumentalizzazione nell'utilizzo dei dati.

Credo che quella della condivisione di una metodologia per ricostruire la spesa storica sia una questione molto importante, sia tecnica, perché ovviamente ci sono delle difficoltà dal punto di vista tecnico, sia dal

punto di vista politico, perché se non si parte da lì a creare un minimo di condivisione, credo che non si possano fare passi avanti. Stando infatti a quello che abbiamo letto, è difficile fugare il dubbio che dietro questa riforma non ci sia solo l'obiettivo di acquisire ulteriori funzioni su alcune materie e il proposito di modificare la redistribuzione delle risorse tra i territori.

Il terzo criterio è quello del fabbisogno, di cui si è più discusso, ma che in realtà è la soluzione meno praticabile. C'è un assetto di finanziamento che tiene in considerazione la possibilità che i fabbisogni standard siano stimati. Sui fabbisogni standard regionali andrebbe fatta qualche riflessione, o meglio andrebbe fatta un'operazione verità, cioè capire perché non si siano fatti i fabbisogni e poi i LEP.

Mi sembra che il professor Arachi abbia spiegato perché siamo in questa fase di stallo, dicendo che ci sono sicuramente motivazioni di ordine tecnico, ad esempio come stimare il costo di una funzione qualora non sia possibile distinguere tra costi e quantità, ma la difficoltà è derivata dal fatto che non c'è una normativa di definizione dei LEP. Questo è un problema, come abbiamo visto nel caso del fabbisogno dei comuni, dove in mancanza dei LEP si è stimato un fabbisogno pari a zero rispetto ad alcuni servizi a domanda individuale.

Da cosa dipende questa difficoltà normativa del non avere fatto i LEP? Questa difficoltà normativa dipende dalla difficoltà di fondo, con cui dobbiamo fare i conti, della nostra finanza pubblica, che, come si dice nella legge del 42, deve sempre avere questa condizione di invarianza nelle risorse complessive da destinare al comparto delle regioni, condizione resa ancora più pesante a partire dalla crisi del 2011, che, come sappiamo, ha comportato tagli rilevanti.

In un contesto di risorse date, la fissazione e la definizione dei LEP sui quali ancorare i fabbisogni non può certo contare su un'espansione delle risorse, quindi la fissazione dei LEP per stimare i fabbisogni si tradurrebbe inevitabilmente in un conflitto politico enorme, perché ci sarebbe

di nuovo il tema della redistribuzione delle risorse tra le regioni.

Date queste condizioni di fatto, è illusorio pensare che i fabbisogni saranno disponibili a breve, quindi c'è il pericolo che il criterio del costo *pro capite*, il valore medio nazionale diventi la soluzione dell'articolo 5. Per questo ritengo che l'idea del costo *pro capite* vada eliminata dal testo.

Come ne usciamo, che soluzioni possiamo prospettare? Qui faccio riferimento a due soluzioni che sono già state prospettate. Una è quella prospettata dal professor Petretto, secondo cui, qualora si definissero per le regioni le spese LEP e le spese non LEP, sarebbe possibile ravvisare — almeno in via teorica — uno schema ordinato di finanziamento delle regioni ad autonomia differenziata con un carattere di variazione al margine rispetto allo schema del decreto 68, quindi non un regime di specialità, ma semplicemente un aggiustamento al margine rispetto alla struttura del decreto 68, sempre però che abbiamo fabbisogni per LEP e la stima dei non LEP.

Lo stesso professor Petretto ha detto che questo è lo schema astratto che si può assumere, però effettivamente ci sono dei problemi circa la dinamica di questa formula.

Guardando la relazione del professor Arachi, mi sento di aggiungere che ci sono altre difficoltà, innanzitutto come addvenire ai fabbisogni, soprattutto con riferimento alle funzioni nuove che verrebbero attribuite alle regioni. Qui la situazione è stata ben inquadrata dal professor Arachi, che ha raccomandato di fare attenzione, perché la determinazione dei fabbisogni sulle spese che si riferiscono alle materie aggiuntive è un esercizio completamente diverso rispetto alla stima dei fabbisogni nel caso di federalismo simmetrico.

Nel contesto del federalismo simmetrico il dato di base, la stima della spesa standard, parte dal fatto che si voleva superare con il ricorso ai fabbisogni standard una distribuzione della spesa storica delle regioni di cui si riconosceva l'irrazionalità, come per i comuni, perché è una spesa storica già effettuata dalle regioni, che è

l'effetto del sovrapporsi disordinato nel tempo di interventi non coordinati tra loro.

Il professore Arachi evidenzia però che, nel caso dell'autonomia differenziata, la spesa statale che in questo momento viene fatta sul territorio di una regione è già frutto di una pianificazione centrale, che risponde a criteri direttivi (pensiamo alla determinazione territoriale degli organici nel campo dell'istruzione). Conclude quindi dicendo che occorre riflettere sull'opportunità di determinare i fabbisogni per ogni singola materia oggetto delle intese.

La possibilità che ogni regione differenzi le proprie richieste all'interno di singole materie, richiedendo competenze più o meno ampie, apre la prospettiva, difficilmente attuabile nella pratica, della necessità di scomporre LEP e fabbisogni da calcolare per l'insieme delle regioni in ambiti molto ristretti.

Se volessi concludere mettendo ordine a queste varie soluzioni che sono state prospettate anche rispetto alle critiche che molti di noi economisti hanno espresso rispetto a questo articolo 5, mi pare di poter dire che vedo molto complicata la soluzione 3, quella del fabbisogno, quindi il fatto che questa soluzione 3 non si realizzi apre la strada alla soluzione 2, che è la peggiore e quindi dal mio punto di vista andrebbe tolta. Rimane la prospettiva 1, quella della spesa storica, che forse è la più praticabile se si volesse partire, ma attenzione: se si partisse dalla prospettiva della spesa storica, ci sono vari aspetti che prima vanno definiti e ordinati.

La prima questione è come ricostruiamo questa spesa storica, perché non ce la possiamo cavare con delle tabelle redatte in maniera frettolosa, quindi c'è il tema dei dati, della metodologia, di come costruire cercando una condivisione politica rispetto a questa metodologia, e poi c'è anche il tema dell'incremento del gettito, perché questa aliquota di compartecipazione deve andare avanti nel tempo.

Qui c'è il tema di chi gestisce la dinamica, quindi se partissimo dal costo storico, ammesso che riusciamo a ricostruire con esattezza la spesa storica, la fase della dinamica chi la gestisce, deve essere in

mano alla Commissione paritetica oppure anche altri organismi devono essere coinvolti in questa fase dinamica, ad esempio il Parlamento? La soluzione della Commissione paritetica è insoddisfacente, perché ricadiamo nella logica di una trattativa tra due Esecutivi.

Sull'articolo 6 dedicato al finanziamento degli investimenti anch'io ho moltissime perplessità perché, ricollegandomi a quello che ho detto all'inizio sui criteri, in questo articolo 6 non c'è alcun collegamento tra le materie attribuite e le spese per investimenti, quindi non si capisce perché queste regioni dovrebbero avere un trattamento diverso rispetto a quello delle altre regioni.

Dal mio punto di vista il regionalismo differenziato, laddove si coniugasse con effettive specificità e vocazioni dei territori, introdurrebbe elementi positivi di dinamismo. Un regionalismo differenziato ben organizzato può avere effetti positivi sulla crescita, sicché in via teorica il rilancio del regionalismo anche con lo strumento del regionalismo differenziato potrebbe essere un antidoto allo spettacolo di questi ultimi anni in Italia, la geografia del malcontento, che è un sintomo del fallimento delle politiche nazionali, e quindi è comunque un dato da cui bisogna partire.

A me pare però che per come è formulata questa riforma soprattutto nella seconda parte — di cui ovviamente conosciamo poco e quindi non ha senso esprimere troppe valutazioni — e soprattutto per le criticità che ci sono nell'articolo 5 e per i legittimi sospetti che derivano da una lettura di questo articolo 5, in questo modo andiamo nella direzione di acuire il tema dei conflitti redistributivi tra i territori, aspetto da non sottovalutare nel momento attuale italiano, dove le emergenze sono tre. Dal mio punto di vista l'emergenza non è il regionalismo differenziato, ma è la poca crescita, il debito e questi enormi divari, e ovviamente ciascuno è concausa dell'altro.

In una situazione come quella attuale, dove partiamo da divari così elevati, da questa geografia del malcontento anche per il fallimento di politiche nazionali che non hanno funzionato, non sono convinta che

esacerbando con questa formulazione questi conflitti distributivi, tenuto conto dei vincoli di finanza pubblica che abbiamo, si potrebbe andare nella giusta direzione. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, professoressa. Lascio la parola ai colleghi che desiderino intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARCO PEROSINO. Professoressa, lei è stata molto chiara, d'altronde è un'economista, quindi i numeri si capiscono tra i suoi concetti molto ordinati.

La premessa è sempre la solita: ognuno di noi ragiona sulla base delle sue idee sul federalismo, idee politiche che non sono neanche strettamente legate al partito, possono essere molto trasversali e molto geografiche, perché lei ha detto che le regioni che chiedono più autonomia sostengono di saper fare meglio certe cose, e d'altronde è partito da lì.

Abbiamo audito professori e ministri che, soprattutto su certe materie cui lei ha accennato come il sistema scolastico, hanno espresso idee molto diverse tra loro. Il costo storico è la soluzione verso cui lei propende, ma non è che facciamo la fine degli anni '70, quando si è adottato il piè di lista e hanno vinto le cicale, come avverrebbe anche questa volta mentre le formiche stanno a guardare?

Il sistema dell'acquisto di beni e servizi è nei numeri, quindi andrebbe veramente studiato, se però fosse questo, le regioni, una volta ottenuto il costo storico, dovrebbero trattenersi i risparmi eventuali e dovrebbero essere liberi, perché se sono capaci di risparmiare offrono più servizi o faccio anche altre cose.

Abbiamo assistito negli anni al passaggio di funzioni tra enti, ho presente quello tra le regioni e le province dove non si sono fissati bene i criteri. Va anche chiarito fino a quando vale la regola del costo storico, perché tra tre o cinque anni è cambiato, se passo competenze sul personale avrò costi diversi, l'adeguamento dei contratti e maggiori spese, e chi li paga in prospettiva, diventa costo a carico della regione? Viene

adeguato? Questo è uno degli aspetti di cui tenere conto.

La soluzione potrebbe essere un *mix* tra le tre ipotesi. È vero, quella del costo storico è più concreta, perché ha meno obiezioni, però anche il costo medio è un criterio, perché lo stesso servizio fornito a Lampedusa piuttosto che a Bolzano deve avere un aggancio, tenuto conto anche del clima, deve avere qualche aggancio alla realtà.

I fabbisogni standard sono di difficile valutazione, perché troppi sono di natura aleatoria e immateriale, quindi non si possono quantificare, ma la mia domanda è legata al costo storico; che partenza può avere, quanto lo adeguiamo, se ci teniamo gli eventuali risparmi o se vanno per altre funzioni. Concordo con lei quando dice che è materia di grande e difficile attuazione, quindi approfondiamo, possibilmente senza pregiudiziali politiche.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre domande, lascio la parola alla professoressa Cerniglia per la replica.

FLORIANA MARGHERITA CERNIGLIA, *professoressa di economia politica presso l'Università Cattolica di Milano.* Forse non sono stata chiara, qui dobbiamo fare attenzione a cosa intendo per spesa storica, Qui non mi sto riferendo alla spesa storica delle regioni, perché la spesa storica delle regioni ha tanti elementi di disordine, tanto che il lavoro che sta facendo Arachi è innanzitutto ricostruire la spesa storica delle regioni.

Se guardiamo velocemente le tabelle, ci accorgiamo di cose abbastanza peculiari. Abbiamo una spesa *pro capite* regionale che in alcune regioni virtuose è addirittura più alta rispetto ad altre regioni, quindi sto parlando non della spesa storica regionale, ma della spesa storica statale, che, se andiamo a guardare i numeri, è un *pro capite* che già tiene conto dei fabbisogni.

L'attuale spesa storica dello Stato in istruzione probabilmente riflette già degli indicatori di fabbisogno, quindi partire da questa spesa storica statale non ha i problemi che giustamente metteva in evidenza

lei rispetto alla spesa storica delle regioni o dei comuni, per i quali abbiamo dovuto fare tutta quell'operazione di passaggio dalla spesa storica al fabbisogno standard. Qui stiamo parlando della spesa statale e secondo me una prima operazione di ricostruzione di spesa statale a livello regionale per le singole funzioni, al di là dell'aspetto del regionalismo differenziato, è un'operazione di semplice informazione che credo possa essere interessante. È molto importante avere bene in mente questa differenza.

Per quanto riguarda i risparmi, le ragioni accampate dalle tre regioni sono molto diverse, cioè da una parte Lombardia e Veneto chiedono banalmente di avere queste funzioni perché più bravi, quindi sulla base di una premialità, mentre mi sembra di capire che l'Emilia chieda funzioni che,

se accorpate, permettono di trattare meglio questioni di esternalità, economie di scala.

Sui criteri va fatta molta chiarezza, perché senza questi criteri lo Stato quando arriverà una regione del centro o del sud chiederà di attivare competenze su queste materie. Senza criteri non c'è base di discussione ordinata fra le due controparti.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa Cerniglia, dispongo che la documentazione prodotta sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiarato conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.10.

*Licenziato per la stampa
il 15 ottobre 2019*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**COMMISSIONE BICAMERALE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE
AUDIZIONE DELLA PROF.SSA FLORIANA CERNIGLIA (UNIVERSITA' CATTOLICA
DEL SACRO CUORE DI MILANO) IN TEMA DI AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE
REGIONI E DI ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA
COSTITUZIONE**

ROMA, 26 GIUGNO 2019

1. Premessa

Durante la XVII legislatura, Veneto, Lombardia, ed Emilia Romagna hanno chiesto di attivare la previsione costituzionale contenuta nel terzo comma dell'art. 116, che prevede per le regioni a statuto ordinario «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in un ventaglio di ventitré materie ad oggi di competenza esclusiva dello Stato e di competenze concorrenti tra Stato e regioni¹. Si è trattato in sostanza della richiesta di attivazione della cosiddetta «clausola di differenziazione» e che ha portato, il 28 febbraio 2018, qualche giorno prima delle elezioni, alla sottoscrizione di accordi preliminari tra le suddette tre regioni e il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega agli Affari regionali, Gianluca Bressa². Le elezioni si sono svolte il 4 marzo 2018 e, con il nuovo Parlamento, questi pre-accordi non si sono tramutati in un disegno di legge per l'approvazione definitiva a maggioranza assoluta dei suoi componenti come prevede la norma costituzionale in questione. Ma non solo. La firma di questi accordi preliminari è avvenuta in un assordante silenzio e senza alcun tipo di dibattito (e politico e accademico). Dopo la firma, non sono emerse critiche al testo, tranne qualche voce isolata³. Un silenzio nel dibattito, soprattutto in quello politico, probabilmente dovuto alla logica bipartisan con cui si è arrivati a questi preaccordi. Ma, una lettura accorta sia della documentazione - che avevano fornito le regioni

¹ Questo testo riprende in parte F. Cerniglia, F. Rossi, "Più autonomia? Questioni aperte sul regionalismo differenziato", Cranec working paper, di prossima pubblicazione.

² Una ricostruzione dettagliata sui momenti di confronto e di negoziazione (e dei relativi documenti regionali) che hanno portato alla firma dei preaccordi è contenuta in L. Violini, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 2018, n.4.

Un resoconto dei fatti è anche in M. Villone, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?* 2019, Editoriale Scientifica.

³ Solo qualche voce di dissenso, seppure molto autorevole:

M. Cammelli, *Il regionalismo differenziato. Risultati incerti e rischi sicuri dell'autonomia regionale*, 2018,

https://www.rivistaimulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:4441;

G. Viesti, *La secessione di cui nessuno parla*, 2018,

https://www.rivistaimulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:4454

G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, 2019, GLF Laterza.

Sulla stampa queste voci sono rimaste per lo più confinate in alcuni quotidiani del Mezzogiorno d'Italia. Segnaliamo l'articolo apparso su Il Fatto Quotidiano, *È una secessione, crea italiani di serie B*, del 1.9.2018 e l'articolo apparso su Il Messaggero, *Regioni e autonomia. Un progetto che può mandare in pezzi l'Italia* del 27.7.2018, entrambi di G. Viesti.

- sia degli stessi preaccordi, resi disponibili sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri immediatamente dopo la firma, avrebbe dovuto suscitare sin da subito diverse perplessità e riflessioni. Infatti, nonostante si trattasse di accordi incompleti (dato che si demandavano a interventi successivi numerosi aspetti di dettaglio) erano già presenti negli stessi alcune novità di assoluto rilievo⁴. Ad esempio: sul tema delle risorse per finanziare le competenze aggiuntive, c'era la prescrizione di parametrizzare i fabbisogni tenendo conto anche del gettito del territorio della regione interessata⁵. Nell'esperienza di altri Paesi e anche in quella italiana - con riferimento ad esempio alla metodologia per il calcolo dei fabbisogni dei Comuni - il parametro del gettito del territorio non è mai stato preso in considerazione. Per intenderci si introduceva una sorta di "perequazione all'incontrario": più risorse per finanziare i fabbisogni di queste tre regioni che, si badi bene, sono tra le più ricche d'Italia: insieme contribuiscono al 40 per cento del Pil. Ma non solo. Anche sul piano della procedura si introduceva una novità. Ci riferiamo al fatto che sebbene i testi portati alla firma avevano la dicitura «Accordo preliminare», nel dibattito che ne è seguito si è fatto immediatamente riferimento agli stessi con i termini «intese», «pre-intese» o «intese preliminari». Probabilmente la scelta di utilizzare il termine «intesa» è dovuta al fatto che, negli accordi preliminari, si assunse che l'approvazione degli stessi avrebbe dovuto seguire lo stesso procedimento utilizzato per le intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica (articolo 8, comma 3 della Costituzione). Come era prevedibile, nel frattempo, anche altre regioni non sono rimaste inermi di fronte a questa possibilità di acquisire ulteriori competenze, sicché tutte le regioni a statuto ordinario (tranne l'Abruzzo) stanno assumendo iniziative per la richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. In sostanza, già dopo la firma del 28 febbraio 2018 è partito un processo a valanga, rinvigorito anche dalla nuova maggioranza di governo, formatasi dopo le elezioni del 4 marzo 2019, che ha inserito il tema del regionalismo differenziato tra i punti del contratto di governo⁶. Nel Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2018, si stilava un cronoprogramma che prevedeva la firma di Pre-Intese o accordi entro il 15 febbraio 2019. All'avvicinarsi di quella data, regioni e governo non sono giunti però a un testo concordato definitivo. A onor del vero, alcune bozze di testo hanno fatto capolino, in maniera

⁴ Questi preaccordi si compongono di una parte generale (che consta di sei articoli) sostanzialmente identica per le tre regioni. In questa parte generale è compreso l'art. 4 dedicato alle risorse. Anche la parte speciale che contiene le materie (politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e rapporti internazionali e con l'Unione Europea) è abbastanza simile come pure simili sono gli allegati che contengono gli schemi di attribuzione delle funzioni.

⁵ Nei suddetti accordi preliminari nell'art. 4 (dedicato alle risorse) al comma 1c si dice: "fabbisogni standard, che dovranno essere determinati entro un anno dall'approvazione dell'Intesa, e che progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, in un'ottica di superamento della spesa storica, il termine di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi."

⁶ Punto 20 - Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta.

“quasi clandestina” su alcuni siti⁷, che però non hanno al momento nulla di ufficiale. Il 25 febbraio 2019, vengono pubblicati sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri i testi di Intesa (una per ciascuna regione) che si compongono di otto articoli⁸. Sul sito, oltre a questi testi: una nota sulla spesa statale regionalizzata e la pubblicazione completa della Ragioneria Generale dello Stato “*La spesa statale regionalizzata. Stima provvisoria 2017*”.

Va comunque rilevato un dato positivo: dallo scorso febbraio - a differenza di quanto avvenuto con i preaccordi - è partito un ricco dibattito accademico sull’attuazione dell’art. 116 che ha visto già la pubblicazione di numerosi contributi scientifici (e di taglio giuridico e di taglio economico) che hanno evidenziato numerosi profili di criticità alle suddette bozze di intesa che andrebbero quindi ora attentamente valutati dal legislatore. Assai prezioso è anche il lavoro di indagine e di approfondimento che le due Commissioni (quella per le questioni regionali e quella per l’attuazione del federalismo fiscale) stanno portando avanti. Ma è altresì auspicabile che tale dibattito non rimanga confinato tra gli studiosi, ma sfoci in un ampio dibattito pubblico. Si tratta infatti (come sta emergendo sempre di più dai contributi degli esperti) di una riforma di sistema, e non già di un aggiustamento al margine alla questione delle relazioni finanziarie tra alcune regioni e lo Stato. Bisogna cioè evitare pericolose e incaute fughe in avanti. Dopotutto di fughe in avanti (ma anche di arretramenti) abbiamo già fatto triste esperienza in questi anni, proprio sul tema del federalismo fiscale e delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo. Fughe in avanti, ma anche fasi di stallo⁹ che hanno portato a numerose disfunzionalità e malcontenti nei territori, tra gli amministratori locali e tra le associazioni di categoria, nonché ai numerosi conflitti tra Stato e regioni dei quali si è fatta carico la Corte Costituzionale in questi anni. Non bisogna certamente disconoscere che parte delle motivazioni portate avanti dalle regioni richiedenti ulteriori forme di autonomia nascono anche da questo malcontento sulle disfunzionalità che ancora oggi (nonostante siano passati 18 anni dalla

⁷ E pubblicate sul sito ROARS l’11 febbraio 2019 e sul sito federalismi.it

⁸ Si tratta di otto articoli (Titolo I). Si noti che nei testi che compaiono ad esempio sul sito www.federalismi.it oltre a questo Titolo I, c’è un Titolo II che riguarda i dettagli sulle competenze oggetto di trasferimento. Ad esempio, nel caso della Lombardia il Titolo II si compone degli articoli che vanno da 8 a 52.

⁹ Complice anche la cosiddetta legislazione della crisi e cioè tutti quei provvedimenti che sono stati finalizzati a definire il contributo degli enti decentrati alle manovre di contenimento del disavanzo pubblico e che hanno anche previsto riduzioni ai margini di autonomia finanziaria che i governi locali avevano acquisito. Cfr. Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, *Audizione del Ministro dell’Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Resoconto stenografico, 18 aprile 2019; e Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, *Audizione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, On. Giancarlo Giorgetti, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Resoconto stenografico, 29 maggio 2019.

Si tratta di un effetto della crisi che ha riguardato non soltanto l’Italia, ma anche le relazioni finanziarie tra i livelli di governo in altri Paesi (cfr. M. Bordignon, M. Ambrosiano, P. Balduzzi, *Economic crisis and fiscal federalism in Italy*, in *Multi-level Finance and the Euro Crisis*, 2016, a cura di Ahmad, E., M. Bordignon and G. Brosio, Edward Elgar, pp. 212-246).

riforma del Titolo V e trenta anni dal percorso di decentramento partito in Italia a inizi anni novanta) esistono sul tema delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo in Italia. Ma queste motivazioni bastano da sole per giustificare e intraprendere un percorso di riforma così disegnato e i cui esiti al momento sono del tutto ignoti e imprevedibili?

Va aggiunto che il percorso che si vuole intraprendere andrebbe anche approfondito in relazione al contesto e alle sfide in cui si trova oggi l'Italia. Ci sono tre sfide, o meglio tre emergenze, prioritarie in questo momento storico: un elevato debito pubblico, poca crescita e un divario territoriale (anche questo un *unicum* nel contesto europeo) che si caratterizza non soltanto per una notevole differenziazione dei livelli di reddito pro-capite, ma anche per un'offerta molto sperequata dei servizi pubblici e per le enormi differenze nelle dotazioni di infrastrutture. Ovviamente queste tre emergenze sono una concausa dell'altra e viceversa. Ma rispetto a queste tre emergenze in che direzione va questa riforma? Il regionalismo differenziato potenzia o rallenta la crescita economica? E che effetto produrrebbe sui divari tra i territori tenuto conto che il dato di partenza italiano è già un divario piuttosto accentuato? Sono domande alle quali anche la teoria economica ha cercato di rispondere in questi anni in alcuni studi, ma con risultati poco conclusivi e concordi¹⁰. Negli studi accademici (peraltro non molto numerosi) la differenziazione asimmetrica è stata per lo più considerata e analizzata con riferimento a quei contesti (o Paesi) dove sono molto accentuate le istanze secessionistiche e pertanto tale innovazione istituzionale – è stato suggerito – potrebbe servire a “sopire” o raffreddare queste istanze¹¹. E' questo il caso italiano¹²?

Detto questo, nel prosieguo faremo delle considerazioni in particolare sul tema della risorse (e cioè del meccanismo di finanziamento previsto per il trasferimento delle funzioni alle regioni) e prendiamo in considerazione le bozze di intese del 25 febbraio 2019¹³.

Prima di procedere sulle risorse, facciamo anche qualche breve cenno agli altri due profili problematici: la procedura e le materie. Questi due aspetti, in questi ultimi mesi, sono stati attento tema di riflessione per i giuristi¹⁴. E' stato anche affermato che si tratterebbe di una riforma della Costituzione. E' molto importante registrare il dibattito che si sta svolgendo tra i giuristi dati i

¹⁰ Cfr. F. Cerniglia e R. Longaretti, *Federalism, Human Capital Accumulation and Inequality*, in *Economia Politica; Journal of Analytical and Institutional Economics*, 2013, n. 3/2003, pp. 151-180. 30.

F. Cerniglia e R. Longaretti, *Decentramento, dinamica della spesa in conto capitale e crescita; alcune considerazioni, in Territori e autonomie; un'analisi economico-giuridica* (a cura di F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli), 2016, Il Mulino.

¹¹ R.D. Congleton, *Asymmetric Federalism: Constitutional and Fiscal Exchange, and the Political Economy of Decentralization*, in *Handbook of Multilevel Finance*, a cura di S.E. Ahmad, G. Brosio, 2015, Cheltenham: Edgar Elgar.

¹² Come ricostruisce M. Villone, *cit.*, il riferimento all'indipendenza della Padania è sempre stato il leit motiv della Lega Nord sin dai suoi albori. Va altresì ricordato che il referendum della Lombardia e del Veneto si è svolto il 22 ottobre 2017. Scelta non casuale, ma altamente simbolica dato che il 22 ottobre cade l'anniversario della secessione del Veneto dall'Italia, avvenuta, sempre per via referendaria, nel 1866.

¹³ E questo cioè l'unico documento ufficiale su cui basare qui la riflessione.

¹⁴ Cfr. A. Piraino (e la bibliografia ivi citata) *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, aprile 2019.

riflessi che le criticità - e sulla procedura e sulle materie - hanno anche sullo schema che andrebbe disegnato per il finanziamento delle materie richieste dalle regioni.

Come è noto, tutto parte dal vuoto legislativo che caratterizza il comma 3 dell'art. 116 che non ha mai avuto una legge di attuazione. In questa nebbia normativa si è incuneato tutto il percorso (e la conseguente procedura) durante la fase che ha portato alla stipula dei preaccordi del febbraio 2018 e che poi a cascata è stato riproposto in questa legislatura. Per esempio una prima questione emersa è l'analogia tra il termine intesa (presente nel comma 3 dell'art. 116) e l'art. 8 della Costituzione, che regola i rapporti con le confessioni religiose. Questa assimilazione con l'articolo 8 (e quindi la questione della emendabilità del Parlamento) è molto discutibile perché nel caso dello Stato e delle confessioni religiose si tratta di rapporti tra due ordinamenti giuridici originari, qui ora invece si tratta di rapporti con le Regioni che sono ordinamenti giuridici derivati¹⁵.

La mancanza di una legge di attuazione impedisce anche di avere criteri direttivi in base ai quali una regione può chiedere l'attivazione del comma 3 e, al contempo, criteri in base ai quali lo Stato può decidere se si tratta di richieste ammissibili. Mancano cioè i criteri che legano materie e funzioni alle corrispondenti finalità che si vogliono perseguire. In mancanza di questi criteri sarà molto interessante capire come lo Stato prossimamente vaglierà le richieste di altre regioni che nel frattempo si stanno muovendo. Perché in assenza di questi criteri, le richieste su 23 materie prefigura un ventaglio di competenze delle regioni a statuto ordinario simile a quello delle regioni a statuto speciale. Una definizione di criteri consentirebbe altresì di verificare se alcune funzioni potrebbero essere trasferite in base all'art. 118 senza quindi scomodare il comma 3 dell'art. 116.

Nei documenti preparatori dei preaccordi del febbraio 2018 delle attuali bozze di intese - e anche nelle varie dichiarazioni dei presidenti delle tre regioni - appaiono vaghi e fumosi riferimenti al raggiungimento di maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi, agli obiettivi di crescita e allo sviluppo di questi territori e anche a presunti criteri di "virtuosità" delle regioni. Ma queste scarse motivazioni possono bastare per giustificare un fascio così ampio di funzioni anche in materie dove entrano in gioco esternalità ed economie di scala che dovrebbero spingere, senza alcun dubbio, verso una competenza statale e non regionale¹⁶? Andrebbe anche ricordato che alla luce dell'esperienza acquisita in questi anni di applicazione del Titolo V e dei conflitti tra Stato e Regioni di cui si è dovuta sobbarcare la Corte Costituzionale, c'è ormai molto consenso sul fatto

¹⁵ Tale questione è molto evidenziata da Sabino Cassese, "Scenari costituzionali politici ed economici", in *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà. Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato* (a cura dell'Ufficio studi e ricerche e dell'Ufficio affari giuridici del Gruppo Pd Senato) 2019.

¹⁶ Un punto ben sottolineato nell'*Audizione del prof. Ernesto Longobardi in tema di autonomia finanziaria delle regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* - Roma, 20 giugno 2019, Commissione bicamerale per il federalismo fiscale.

che sulle competenze concorrenti andrebbe fatta un'operazione di razionalizzazione. Ed infatti, una delle modifiche “meno divisive” nel dibattito, sia politico che accademico, sulla riforma Boschi-Renzi era quella che riportava alla competenza esclusiva dello Stato alcune competenze concorrenti. In sostanza un altro nodo da sciogliere riguarda le materie oggetto di differenziazione e - come conseguenza - anche l'ambito dei poteri residuali di cui rimarrebbe titolare lo Stato. Si tratta di un punto non irrilevante, già ben sottolineato dalla dottrina giuridica.¹⁷ Se questo regime di differenziazione si estendesse a tutte le regioni a statuto ordinario, ciascuna assumendo ritagli di funzioni su tutte le 23 materie, quale veste a questo punto assumerebbe il Titolo V?

2. Le risorse

Consideriamo ora il tema del finanziamento. Anzitutto, vale la pena ricordare che il comma 3 dell'art. 116 si inserisce all'interno del nuovo disegno di relazioni finanziarie tra livelli di governo disegnato dalla riforma del Titolo V nel 2001. È molto esplicito infatti nel suddetto comma il richiamo al “rispetto dei principi di cui all'articolo 119”. Pertanto, sul tema delle risorse è necessario partire facendo riferimento all'art. 119 che ovviamente va letto con l'art. 117 che fissa la ripartizione di competenze tra Stato e regioni¹⁸. La nuova ripartizione di competenze - prevista dall'art. 117 - pose il legislatore nella necessità di prevedere nuovi principi per il finanziamento delle competenze, che sono stati quindi formulati nell'art. 119. Si stabilisce che le entrate dei governi locali devono essere un mix di tributi propri, di compartecipazione al gettito dei tributi erariali e trasferimenti perequativi. Vale la pena qui evidenziare che anche in questa nuova formulazione dell'art. 119 sono ben presenti le finalità solidaristiche e perequative: nel quarto comma del suddetto articolo si dice infatti che con legge dello Stato si prevede l'istituzione di un “fondo perequativo senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante”. Dall'art. 119 scompare invece la parola Mezzogiorno e si inserisce il riferimento ai territori “con minore capacità fiscale” che non dovrebbero sopportare situazioni di inadeguatezza o ritardo nei servizi, dato che viene prevista la possibilità di un fondo perequativo. Detto altrimenti, in base al comma 4 dell'art. 119, allo Stato incombe l'obbligo della perequazione delle risorse finanziarie che va implementata non in una prospettiva meramente statica e redistributiva, bensì in

¹⁷ Cfr. L. Violini, *cit.*, e i riferimenti bibliografici ivi contenuti. Più di recente sul tema delle materie si veda F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi.it*, 2019, n.6.

¹⁸ Va altresì qui evidenziato che successivamente all'approvazione del Titolo V, gli studi giuridici hanno prodotto una copiosa messe di studi sul comma 3 dell'art. 116. Gli studi economici invece sono stati poco numerosi, tranne qualche eccezione: ad esempio A. Zanardi, *Il federalismo differenziato nell'art. 116 della Costituzione: una breve nota*, Ecompublica, 2006, Short note n.4. E più recentemente G. Arachi, *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, Università Commerciale Luigi Bocconi, 2017.

una prospettiva dinamica cioè come una politica che deve portare nel tempo a ridurre le condizioni da cui dipende il divario. E pertanto, il richiamo esplicito all'art 119, contenuto nel comma 3 dell'articolo 116 dovrebbe sgombrare il campo dalla possibilità (o equivoco) che le regioni - che accedono a forme differenziata di autonomia - potranno avere un regime di finanziamento dissimile da quello delle regioni a statuto ordinario e più vicino a quello delle regioni speciali¹⁹.

Come è noto, l'attuazione pratica dei principi contenuti nell'articolo 119 è arrivata soltanto otto anni dopo, con la legge delega 42/2009 e i relativi decreti. Tra i decreti (tutti emanati, come prevedeva la legge delega) qui rileva quello sul fisco regionale e cioè il decreto legislativo n. 68 del 2011. Questo decreto, stabilisce che deve esistere un legame preciso fra due tipologie di competenze regionali (si distinguono spese LEP e spese autonome) ed entità e modalità attraverso cui le due tipologie di spese devono essere finanziate²⁰. Ma ancora oggi, come è noto, è un processo tutt'altro che compiuto e l'attuazione è stata rinviata al 2020 con la legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 778).²¹ Detto questo, emerge però una prima considerazione che ha a che fare con il dover constatare un dimenticanza abbastanza peculiare nelle bozze del 25 febbraio 2019: manca qualsiasi riferimento alla legge delega 42/2009 e al conseguente decreto legislativo 68/2011²². Una dimenticanza che va rimarcata, dato che la suddetta legge delega contiene anche un articolo (art. 14) che fa riferimento al percorso di regionalismo differenziato.²³ Constatate queste dimenticanze induce il legittimo sospetto che forse è un altro il modello di finanziamento al quale le regioni richiedenti l'autonomia differenziata vogliono guardare. Ma quale (o quali) modello? E cosa succederebbe se così fosse? Sicuramente un sistema del tutto indefinibile, imprevedibile e

¹⁹ Ed invece, la richiesta di forme di finanziamento analoghe a quelle delle regioni a statuto speciale è stata esplicitata dalla regione Veneto. Ad esempio nel progetto di legge statale n. 43 del 2017, di iniziativa della Giunta regionale, si proponeva che le funzioni che saranno trasferite devono essere finanziate trattenendo i 9/10 del gettito, riscosso nel territorio della Regione Veneto, delle principali imposte erariali (Irpef, Ires e Iva) e che si sommano ai gettiti dei vigenti tributi propri regionali e agli specifici fondi di cui il disegno di legge chiedeva la regionalizzazione. In sostanza una richiesta di compartecipazione ai tributi erariali analoga a quella delle regioni a statuto speciale e portata avanti a prescindere persino da ogni valutazione sui parametri di spesa da definire (sia essa storica o standard).

²⁰ Una descrizione dettagliata della finanza delle regioni a statuto ordinario è stata presentata in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Audizione del Prof. Alessandro Petretto, Professore emerito di economia pubblica presso l'Università degli Studi di Firenze, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Resoconto stenografico, 12 giugno 2019.

²¹ Cfr *Relazione semestrale della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale*, gennaio 2018; Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, cit.*, e *Audizione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, On. Giancarlo Giorgetti, cit.*

²² Solo nel preaccordo del febbraio 2018 con la regione Veneto viene menzionata la legge 42/2009 (pp.5-6).

²³ Articolo 14: "Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge."

arlecchinesco perché avremmo: i) un regime di finanziamento per le regioni a statuto speciale²⁴ che a regime dovrebbero seguire il percorso delineato dal decreto 68/2009 ii) il regime per le regioni a statuto ordinario, già frammentato al suo interno dato che sono diverse le aliquote di compartecipazione che si applicano a ciascuna delle regioni a statuto speciale iii) e per finire avremmo un terzo assetto del tutto indefinito e impreciso fatto di *n regioni*²⁵ che a seconda del ritaglio di funzioni che otterrebbero sulle materie (e quindi del relativo conteggio di risorse a queste necessarie) implicherebbe un sistema di relazioni finanziarie fra Stato e regioni ad autonomia differenziata caratterizzato da *n diverse aliquote* di compartecipazione ai tributi erariali.

Un'ulteriore considerazione ha a che fare con un altro dato di fatto che pure non va sottovalutato. Il decreto 68/2011 è sostanzialmente un cantiere aperto, con i lavori che procedono a rilento e anzi, come detto, continuamente rinviati in questi anni. E cosa succede quindi? Anziché portare avanti quel cantiere e chiuderlo nel più breve tempo possibile si decide di aprirne un altro che si prefigura ben più complicato, nella sua esecuzione, di quello già aperto dal decreto 68/2011.

Ci concentriamo ora sulla proposta di ripartizione delle risorse²⁶ - contenuta nell'articolo 5 delle bozze - che prevede sostanzialmente una modalità di assegnazione delle risorse per le nuove funzioni trasferite che consiste in tre passaggi (o metodi) che sono: a) il costo storico; b) il costo medio; d) il metodo del fabbisogno. L'articolo 5 così recita:

²⁴ Alcune considerazioni sul regionalismo differenziato e le prerogative delle Regioni Speciali sono in G. Armao, *Il Regionalismo differenziato e la Regione siciliana*, testo presentato nel corso di un seminario Svimez, 7 maggio 2019, di prossima pubblicazione in Rivista Giuridica del Mezzogiorno.

²⁵ Da una a quindici.

²⁶ Decidiamo di non discutere qui la questione del calcolo dei residui fiscali per una serie di ragioni. Anzitutto il calcolo dei residui fiscali presenta criticità metodologiche, come ben messo in evidenza dal Presidente dell'ufficio parlamentare di bilancio Giuseppe Pisauro nel corso di un'Audizione della Commissione V della Camera dei deputati il 22 novembre 2017; cfr anche F. Cerniglia, M.F. Ambrosiano, M. Bordignon, *Constitutional Reforms, Fiscal Decentralization and Regional Fiscal Flows in Italy*, in *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows, Measurement, Determinants and Effects on Country Stability*, a cura di N. Bosch, M. Espasa e A. Sole Ollè, Edward Elgar, 2010, pp.75-107.

Ma soprattutto perché il significato dei residui ha a che fare con l'azione redistributiva che lo Stato opera tramite le imposte e la spesa tra i tutti i cittadini, a prescindere dal luogo di residenza tant'è che la stessa Corte Costituzionale (con la sentenza 69 del 2016) ha definitivamente chiuso la questione affermando che il residuo fiscale non è un criterio significativo per la definizione dei principi del finanziamento dei governi locali. È auspicabile quindi che il mantra dei residui fiscali non sia più "l'argomento principale" nel dibattito che ci aspetta nei prossimi mesi, come invece è avvenuto negli anni scorsi. Molto presente è stata infatti l'argomentazione secondo la quale le regioni a statuto ordinario che mostrano residui fiscali negativi e trasferiscono risorse allo Stato centrale e indirettamente alle regioni con residui fiscali positivi dovrebbero limitare questa fuoriuscita di risorse e trattenerle per migliorare i servizi a livello regionale. Per esempio, l'ex Presidente della Regione Lombardia, Roberto Maroni, alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (audizione 21 dicembre 2017) diceva «Noi abbiamo parlato nella campagna elettorale referendaria del residuo fiscale, che è la differenza tra quanto i cittadini lombardi pagano di tasse e quanto ricevono complessivamente dallo Stato. È un residuo fiscale molto rilevante, perché sono 54 miliardi di euro l'anno, e abbiamo pensato di avere almeno la metà del residuo fiscale, ovvero 27 miliardi, per finanziare le nuove competenze e le nuove materie». E trattenerne maggiori risorse dopotutto è sempre stato un cavallo di battaglia dei "governatori del Nord". Ad esempio 70-15-15 era la tripletta che proponeva Roberto Formigoni nella sua prima campagna elettorale per l'elezione diretta a governatore (70% delle risorse alla Lombardia, 15% allo Stato, 15% alla perequazione)

“1. Le modalità per l’attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all’esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate ai sensi della presente intesa, sono determinate dalla commissione paritetica, in termini di:

a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate;

b) fabbisogni standard, che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall’entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all’art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni; decorsi tre anni dall’entrata in vigore dei decreti di cui all’art. 4 comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l’ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l’esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l’esercizio delle stesse.

2. Dall’applicazione della presente intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

3. Il finanziamento delle competenze riconosciute nei termini di cui al precedente comma è garantito, sulla base delle scelte e delle indicazioni della commissione paritetica, in modo da consentire l’adeguata gestione delle nuove competenze in coerenza con quanto indicato all’art. 119, quarto comma, della Costituzione, dall’utilizzo, eventualmente anche congiunto, dei seguenti strumenti:

a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell’imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali;

b) aliquote riservate, nell’ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

4. L’eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione.

5. I provvedimenti di determinazione delle risorse determinano altresì la decorrenza dell’esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite, che dovrà avvenire contestualmente all’effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

6. Ogni due anni la commissione paritetica verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte.

7. I fabbisogni standard di cui al comma 1 lettera b) e le relative metodologie sono individuati da un apposito comitato Stato-regioni che il Governo”.

Sostanzialmente il criterio del costo storico implica che le risorse oggi spese dallo Stato andrebbero trasferite in capo ai bilanci delle regioni richiedenti per le funzioni trasferite.²⁷ Questo in linea di principio non dovrebbe comportare nell'anno iniziale nuovi oneri per la finanza pubblica²⁸. In realtà molti punti sono oscuri e meriterebbero di essere specificati con più precisione. Anzitutto come sappiamo, le regioni chiedono di avocare maggiori poteri e funzioni per questioni e/o motivazioni di efficienza.²⁹ Ci dovremmo quindi aspettare che queste regioni partirebbero con risorse che arrivano dal bilancio dello Stato, ma poi nel tempo con le stesse risorse potrebbero essere in grado di erogare lo stesso servizio con minori risorse. Queste maggiori risorse dove saranno indirizzate? Sulla medesima funzione o su altre? Se la Regione è autonomia deve essere anche autonoma nella determinazione del bilancio. Anche questo dettaglio andrebbe meglio specificato. Un problema ulteriore deriva dal fatto che l'aliquota di compartecipazione che verrebbe fissata per finanziare nell'anno base il trasferimento di una funzione dal bilancio dello Stato al bilancio della regione è dipendente dal ciclo economico, sicché nel tempo l'incremento di gettito per la regione può essere minore o maggiore rispetto al finanziamento della spesa. Il punto può essere chiarito riprendendo un esercizio fatto dall'Ufficio Parlamentare di bilancio che verifica che la spesa dello stato in questi ultimi anni è cresciuta meno rispetto all'incremento di gettito³⁰. Sicché ad esempio, fissare un'aliquota di compartecipazione all'Iva per assicurare il finanziamento nell'anno iniziale comporterà nel tempo un incremento di risorse per la regione in questione; in aggiunta la lettura anche di quanto previsto nel comma 4 sembra paventare l'ipotesi che se davvero il gettito dovesse avere una dinamica superiore a quella della spesa per la funzione trasferita, lo stesso rimarrebbe acquisito dalla regione. È altresì abbastanza ovvia la conclusione che si può trarre: questo ulteriore gettito che va alla regione viene sottratto ad altre politiche pubbliche statali. L'articolo 5 aggiunge che entro un anno dall'entrata in vigore dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, dovranno essere determinati i fabbisogni standard. Nel caso in cui essi non venissero individuati entro tre anni, l'ammontare delle risorse da assegnare alle regioni per l'esercizio delle ulteriori

²⁷ A tal proposito, il ministro Stefani ha dichiarato che "la legge che attribuirà le competenze alle regioni non prevede alcun aggravio sulla finanza pubblica: tutto sarà declinato in base al costo storico dello Stato regionalizzato per le materie trasferite" (Cfr. il sito [regioni.it](http://www.regioni.it), 18 settembre 2018, <http://www.regioni.it/newsletter/n-3454/del-18-09-2018/stefani-autonomia-per-rendere-regioni-protagoniste-18617/>)

²⁸ In realtà andrebbero anche considerati altri oneri finanziari connessi a questi spostamenti: costi connessi alla ricollocazione del personale che passa alle regioni (con anche gli effetti di probabili sovrapposizioni di alcuni ruoli con la "burocrazia statale") e vari problemi amministrativi di attuazione che ci potrebbero essere.

²⁹ Cfr. ad esempio, le dichiarazioni dopo il referendum di ottobre 2017 di Luca Zaia: "Chiederemo tutte le 23 materie. Il progetto è quello originario e non cambia rispetto al governo precedente. I costi sono affrontabili perché la virtuosità delle regioni è sotto gli occhi di tutti, basti pensare a come gestiamo noi la sanità e poi ci sono a livello nazionale 30 miliardi di sprechi che devono essere tagliati" (<http://www.vicenzatoday.it/politica/autonomia-del-veneto-incontro-zaia-stefani-28-miliardi-che-restano-in-veneto.html>)

³⁰ Come riferisce C. Goretti, *Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici*, in *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà. Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato* (a cura dell'Ufficio studi e ricerche e dell'Ufficio affari giuridici del Gruppo Pd Senato) 2019.

forme e condizioni particolari di autonomia non potrà essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse. E qui entra in gioco il secondo criterio: quello del valore (o costo) medio nazionale pro-capite che si tratta dell'ipotesi più lontana dai bisogni dei cittadini e della spesa attuale e che andrebbe eliminato. I dati da cui si vorrebbe partire³¹ per applicare questo secondo criterio sono quelli della Ragioneria generale dello Stato che fanno emergere una forte variabilità tra le regioni italiane del costo storico pro-capite: per il 2016 si va da quasi 700 euro della Calabria, a 450 euro dell'Emilia Romagna e i costi più alti si concentrano nelle regioni del Mezzogiorno. Applicando il criterio del costo medio che è di 520 euro pro-capite e il vincolo di invarianza della spesa pubblica complessiva (come prevede anche l'art. 5) le risorse destinate alle regioni del Centro-Nord aumenterebbero sensibilmente. Questa misura tuttavia non terrebbe conto della domanda né espressa (n. studenti), né potenziale (popolazione per età dai 6 ai 19anni), né tanto meno del fabbisogno (in termini di disagio economico sociale)³². Ma perché partire dai dati della Ragioneria Generale dello Stato? Anche sui dati quindi abbiamo visto molta fretteolosità e poco riflessione sull'impatto, anche politico e mediatico, che una simile proposta avrebbe suscitato. Sarebbe quindi auspicabile un confronto (anche attraverso tavoli tecnici con il MEF) e un ampio approfondimento sui dati che andrebbero opportunamente utilizzati per ricostruire la spesa storica che lo Stato svolge sulle regioni. Anche perché qui non si tratterebbe di materie e basta, ma di contabilizzare risorse (ora in capo allo Stato) per trasferire funzioni all'interno di un ventaglio molto ampio di materie. Da quali dati partire quindi? Non è certamente utile alla discussione partire solo con un pro capite calcolato su macro-aggregati di materie.³³ Sarebbe quindi molto importante cominciare una discussione e un lavoro tecnico molto minuzioso sul bilancio dello Stato per ricostruire la spesa statale sulle singole funzioni. Si toglierebbero dal dibattito anche accuse e sospetti sulla strumentalità nell'utilizzo dei dati. Perché, è indubbio, stante l'attuale stesura dell'articolo cinque, non credere che dietro queste iniziative di regionalismo differenziato non c'è

³¹ Come detto il 25 febbraio sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri vengono rese disponibili una nota sulla spesa statale regionalizzata, e la pubblicazione completa della Ragioneria Generale dello Stato "La spesa statale regionalizzata. Stima provvisoria 2017".

³² Cfr. C. Ferretti, P. Lattarulo, *Regionalismo differenziato: costo storico, costo medio, fabbisogni standard*, IRPET, 2019, nota n.5, pp.2. Su questo tema si è intrattenuto anche Gianfranco Viesti: Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Audizione del Prof. Gianfranco Viesti, Professore di economia applicata presso l'Università di Bari, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Resoconto stenografico, 12 giugno 2019.

³³ Peraltro anche a livello aggregato i dati della Ragioneria generale dello Stato forniscono un'informazione parziale dell'effettivo livello di spesa pubblica nelle regioni italiane, ad esempio si regionalizza il 43 per cento della spesa dello Stato. I dati che derivano dai Conti pubblici territoriali danno invece un quadro più completo dell'intensità dell'intervento pubblico nei territori ed emerge una fotografia della spesa pro-capite (nelle regioni e nelle singole materie) un po' diversa rispetto a quella che emerge dai dati della Ragioneria generale dello Stato. Ci riferiamo in particolare all'audizione in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sul regionalismo differenziato. Audizione di Luca Bianchi, Direttore SVIMEZ*, Resoconto stenografico, 1 aprile 2019. Cfr anche SVIMEZ, *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso. Nota tecnica sull'attuazione dell'autonomia differenziata a cura della Commissione SVIMEZ sul federalismo fiscale*, aprile 2019.

tanto l'obiettivo di acquisire ulteriori funzioni su alcune materie quanto il proposito di una modifica della redistribuzione interregionale delle risorse.

Ma non c'è da stare tranquilli nemmeno con il terzo metodo: cioè un assetto di finanziamento che tiene in considerazione la possibilità che i fabbisogni standard siano stati stimati. Anzitutto sui fabbisogni standard regionali, andrebbe fatta qualche riflessione (e un'operazione verità) sulle motivazioni di fondo che hanno fatto sì che ad oggi non abbiamo la stima degli stessi³⁴. Sono state motivazioni di ordine tecnico (ad esempio come stimare il costo di una funzione qualora non sia possibile distinguere tra costi e quantità) e di ordine normativo ad esempio la mancanza di una definizione dei Lep³⁵. Ma non sono le uniche cause dell'arresto del decreto 68/2001, bensì anche le condizioni di fondo della nostra finanza pubblica che anche per il comparto delle Regioni prescrive (come esplicitato anche nella legge 42) la condizione di invarianza nelle risorse complessive da destinare al comparto delle regioni. Condizione ancora più vincolante a partire dalla crisi del 2011 che ha comportato tagli rilevanti al finanziamento di tutti gli enti territoriali. In un contesto di risorse date quindi, la fissazione e la definizione dei Lep (sui quali ancorare i fabbisogni) non può certo contare su incrementi di risorse e si tradurrebbe inevitabilmente in una redistribuzione di risorse tra le Regioni. Certamente, qualora si definissero per le regioni le spese Lep e le spese non Lep sarebbe possibile ravvisare - almeno in via teorica - uno schema di finanziamento delle regioni ad autonomia differenziata con un carattere di "variazione al margine" rispetto allo schema del decreto 68/2001 (e non un regime avente carattere "di specialità" per le regioni ad autonomia differenziata). Un'illustrazione di questa formula di finanziamento è stata presentata dal Prof. Petretto³⁶. Ma i passaggi per addivenire a questa soluzione non sono affatto semplici e vanno anche condivise le perplessità del Prof. Arachi espresse nel corso della sua audizione presso questa Commissione soprattutto quando mette in guardia sul fatto che la determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni trasferite "è un esercizio concettualmente differente dalle esperienze realizzate nell'ambito dell'applicazione della legge 42/2009. Nel contesto del federalismo simmetrico il dato di partenza che si voleva superare con il ricorso ai fabbisogni standard era quello di una distribuzione della spesa storica di cui si riconosceva l'irrazionalità, perché portato del

³⁴ Una disanima accurata che qui in parte riprendiamo è stata fatta dal Prof. Arachi, in: Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Audizione del professor Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), in materia di attività, metodologie ed elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard delle Regioni e degli enti locali*, Resoconto stenografico, 6 giugno 2019.

³⁵ Emblematica è la vicenda dei fabbisogni standard nel caso dei comuni che in mancanza dei Lep ha fatto sì che si è potuto assegnare un fabbisogno pari a zero in alcuni comuni per alcuni servizi a domanda individuale. Aggiungiamo anche, come anche è stato spesso evidenziato dagli studiosi, che mentre nel caso dei comuni la base dati di riferimento per stimare i fabbisogni comprende molte variabili su cui effettuare le stime econometriche (5.554 comuni) nel caso delle regioni la base dati di partenza sarebbe molto scarna perché può fare riferimento alle informazioni di 15 regioni.

³⁶ Uno schema è in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Audizione del Prof. Alessandro Petretto, cit.*

sovrapporsi nel tempo di interventi non coordinati tra loro. (...) Nel caso dell'autonomia differenziata, al contrario, la spesa statale sul territorio di una regione è frutto di una pianificazione centrale che già risponde a dei criteri direttivi (si pensi ad esempio alla determinazione territoriale degli organici nel campo dell'istruzione). Il passaggio ai fabbisogni standard in questo contesto costituisce la modalità con cui, da un lato, si cambiano i criteri di allocazione delle risorse oggi adottati dallo Stato se ritenuti non soddisfacenti e, dall'altro, si superano eventuali differenze tra territori nell'efficienza dell'attuale fornitura statale”.

Sempre secondo il Prof. Arachi inoltre “sebbene non siano ancora disponibili quantificazioni ufficiali della spesa statale per le competenze che verranno trasferite nell'ambito dell'intesa è chiaro che l'impatto finanziario sarà fortemente differenziato fra le differenti materie”. E ad esempio, seguendo sempre l'impianto del decreto 68/2011 che per la sanità prevede regole specifiche di finanziamento potrebbe anche essere opportuno una determinazione ad hoc sia per le modalità di finanziamento sia per la determinazione del fabbisogno standard per l'istruzione. E conclude: “occorre, inoltre, riflettere sull'opportunità di determinare i fabbisogni per ogni singola materia oggetto delle intese. La possibilità che ogni regione differenzi le proprie richieste anche all'interno di singole materie, richiedendo competenze più o meno ampie, apre la prospettiva, difficilmente attuabile nella pratica, della necessità di scomporre LEP e fabbisogni (da calcolare per l'insieme delle regioni) in ambiti molto ristretti.”

Da quanto sin qui detto dovrebbe emergere chiaramente che: appare molto remota la possibilità di uno schema di finanziamento basato sui fabbisogni standard e poiché in questo caso entrerebbe in gioco il secondo metodo (quello del costo pro-capite) andrebbe eliminato dal testo tale eventualità. Una possibilità più concreta appare quella di un trasferimento di risorse sulla base della spesa storica statale. Ma, come detto, per implementare questo primo metodo è prioritario il lavoro sui dati della spesa storica statale che ancora deve essere fatto e anche cruciale definire le regole per la gestione della dinamica sul gettito di questo primo metodo. Aggiungiamo, che sulla revisione periodica dell'aliquota di compartecipazione andrebbe anche considerato se si tratta di un compito da demandare alla sola Commissione paritetica (comma sei dell'articolo 5) o se, invece, si deve prevedere il coinvolgimento di altri organi.

3. Qualche conclusione

Concludiamo aggiungendo che la mancanza di una legge attuativa del comma 3 dell'art. 116 pone molti problemi non soltanto sulla procedura, ma anche sul tema delle risorse. Mancano del tutto i criteri eleggibili per esaminare le ragioni che dovrebbero sottendere la richiesta di maggiore

autonomia in determinate materie da parte delle regioni. I riflessi di questo vuoto legislativo sul tema dei criteri si ripercuotono ovviamente anche sul tema delle risorse. Perché le risorse andrebbero ben collegate all'esercizio del potere della regione sulla materia che una regione chiede di avocare a sé. E andrebbe altresì valutato con strumenti e indicatori appropriati, in che misura ad oggi le regioni hanno esercitato le proprie competenze in condizioni di efficienza³⁷.

Va ricordato che uno dei principi cardine alla base del disegno di un processo ordinato di decentramento ha a che fare con la prescrizione che l'autonomia finanziaria in termini di risorse, connessa all'esercizio di un potere locale su una determinata materia dovrebbe portare/porta maggiore efficienza per il fatto che il politico locale conosce molto meglio le vocazioni di un territorio e le esigenze dei cittadini ivi residenti. Al contempo, i cittadini anche attraverso valutazioni comparative con i governi limitrofi sono in grado di esercitare un maggior controllo sul livello di spesa erogato e sullo sforzo fiscale richiesto per finanziare la spesa. Questo principio cardine del decentramento, che ha ben funzionato ad esempio nel caso dei comuni³⁸, non è molto presente nell'attuale disegno di autonomia differenziata. Le regioni che accedono all'autonomia, per finanziare le nuove funzioni trasferite, si agganciano ad una qualche aliquota di compartecipazione (di fatto la compartecipazione è anche una sorta di trasferimento mascherato) e nel disegno attuale non sono ben specificati quali margini di effettiva autonomia finanziaria chiedono di esercitare. Non si capisce bene, dai testi delle bozze, quale potrebbe/dovrebbe essere una corrispondente sovrainposta all'Irpef (anche all'IVA?) per esercitare margini di effettiva autonomia finanziaria.

Concludiamo menzionando altri due aspetti, anche questi assolutamente criptici nelle bozze: il rapporto con la finanza comunale e il tema degli investimenti. Anche di comuni si occupa il comma 3 dell'articolo 4 delle bozze di intesa, laddove si prevede che l'eventuale attribuzione ai comuni di funzioni amministrative aggiuntive, relative alle funzioni attribuite alle Regioni del regionalismo differenziato, deve essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie. Come si concilia questa previsione con la normativa già esistente sulla finanza comunale? Anche in questo caso manca qualsiasi riferimento/aggancio normativo tra le bozze del 25 febbraio 2019 e la normativa in materia di finanza comunale. E per finire, anche sugli investimenti si intravede “un regime di maggior favore” per le regioni che accedono all'autonomia differenziata che non è per niente giustificabile dato che non viene spiegato alcun collegamento con le materie che si chiede di avocare.

³⁷ Per esempio qualche indicazione (per fare confronti tra le Regioni sulle funzioni ad oggi esercitate) potrebbe essere tratta dal lavoro della SOSE sulla ricognizione della spesa storica corrente delle regioni.

³⁸ Cfr. F. Cerniglia, M. Bordignon, F. Revelli, *In search of yardstick competition: a spatial analysis of Italian Municipality Property tax Setting*, in *Journal of Urban Economics*, Elsevier Science San Diego, 2003, vol. 54, issue 2, pp. 199-217.

E F. Cerniglia, M. Bordignon, F. Revelli, *Yardstick competition in intergovernmental relationships: theory and empirical predictions*, in *Economics Letters*, 2004, vol. 83, issue 3, pp. 325-333.

Sicuramente il regionalismo differenziato laddove si coniugasse con effettive specificità e vocazioni dei territori introdurrebbe elementi positivi di dinamismo. Sicché il rilancio del regionalismo (anche con lo strumento del regionalismo differenziato) potrebbe essere un buon antidoto alla “*geografia del malcontento*” che certamente è anche sintomo del fallimento di alcune politiche nazionali. Ma questo rilancio non può essere concepito concentrandosi sullo sviluppo di alcune singole regioni. Occorre uno sviluppo più equilibrato per tutte le regioni. C’è il serio pericolo che i conflitti redistributivi (e la “*geografia del malcontento*”) nei prossimi anni aumentino. Non dimentichiamo che del resto il processo di decentramento iniziato in Italia a partire dagli anni novanta è stato anche introdotto per introdurre differenziazione nelle regioni e rilanciare il regionalismo. Ma qui si tratta ora di decidere “quanta” differenziazione vogliamo aggiungere. E cosa ci assicura che questa ulteriore differenziazione che si introdurrebbe non sia foriera di ulteriori malcontenti e conflitti redistributivi tra i territori?

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18STC0066730