

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

18.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 LUGLIO 2019

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **PAOLO RUSSO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione:	
Russo Paolo, <i>Presidente</i>	3	Russo Paolo, <i>Presidente</i>	3, 9, 10, 15
Audizione della Professoressa Maria Cecilia Guerra, Professoressa di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle		Guerra Maria Cecilia, <i>Professoressa di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia</i>	3, 10
		De Menech Roger (PD)	9
		Presutto Vincenzo (M5S)	9
		<i>ALLEGATO: documentazione prodotta dalla professoressa Guerra</i>	16

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PAOLO RUSSO

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 Maria Cecilia Guerra, Professoressa di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 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 Maria Cecilia Guerra, Professoressa di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 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 principi di autonomia degli enti territoriali e locali e del relativo regime finanziario e sui temi delle iniziative in atto

relative all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Cedo la parola alla professoressa Guerra.

MARIA CECILIA GUERRA, *professoressa di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*. Siccome sono qua in qualità di docente di scienza delle finanze, vorrei dedicare quest'audizione esattamente al tema delle problematiche relative al finanziamento dell'autonomia regionale, che considero peraltro un aspetto cruciale di questa discussione e anche uno degli aspetti su cui credo sarebbe necessaria un'ulteriore riflessione rispetto a quella attualmente in corso.

Ovviamente, ci sono altri temi molto rilevanti che voi avete affrontato nelle vostre audizioni, a cui farò di volta in volta riferimento, per quanto in via tangenziale.

Considero il tema del finanziamento assolutamente cruciale. Avrete poi una mia memoria scritta. Nel parlare, non seguirò esattamente lo stesso ordine, ma i temi sono quelli.

Dicevo che considero cruciale questo tema del finanziamento, in quanto è evidente che la « devoluzione » di una funzione, sia essa legislativa o amministrativa, non accompagnata da adeguate forme di finanziamento sarebbe sostanzialmente una finta. Nello stesso tempo, un finanziamento non adeguato, non ben disegnato, potrebbe creare problemi rilevanti sia di finanza pubblica sia di distribuzione interregionale. Questi sono i due aspetti da tenere particolarmente presenti.

L'altro aspetto assolutamente cruciale è che, quando si prospetta un disegno di finanziamento, bisognerebbe avere sempre presente non quello che succede nel momento *x*, cioè il momento in cui avviene l'eventuale devoluzione di funzioni, ma quello che succede nel tempo. Ed è proba-

bilmente proprio sull'evoluzione temporale del finanziamento prospettato che ho più dubbi da evidenziare.

Sappiamo che sul tema del finanziamento c'è un dibattito e c'è tensione da parte di regioni più deboli che temono di essere in una situazione di difficoltà successiva a questa devoluzione, soprattutto in settori molto sensibili, come sanità e istruzione. Nello stesso tempo, abbiamo la rivendicazione da parte di regioni « più forti », che hanno la volontà di far valere la propria maggiore efficienza a vantaggio dei propri cittadini.

Ora, la Costituzione su questo tema è piuttosto chiara. Nell'articolo 119 e nella legge di attuazione, la legge n. 42, e nel decreto attuativo del 2011, il quadro che si delinea cerca appunto di tenere insieme questi due fattori, l'autonomia dei territori e la « solidarietà » tra i territori intesa come possibilità per tutti di offrire ai propri cittadini quelli che chiamiamo livelli essenziali delle prestazioni, che praticamente garantiscono l'accesso ai diritti civili e sociali in modo omogeneo sul territorio.

Questo quadro, però, in cui dovrebbe inserirsi la nuova disposizione di realizzazione dell'articolo 116, comma terzo, e cioè il quadro del 119 nella sua attuazione, legge n. 42, è come sapete meglio di me un quadro tutt'altro che assestato, e questo è un problema molto grosso.

La norma costituzionale 116-ter chiede esplicitamente, quindi non è un'opzione, che il regionalismo differenziato sia realizzato nel rispetto dei principi del 119, cosa che a mio avviso non sta avvenendo secondo i testi che conosciamo. Sapete meglio di me, perché questa Commissione ha sollevato più volte questo problema, che il processo di attuazione del regionalismo differenziato, molto discusso in termini generali, non è possibile affrontarlo però in termini molto precisi, perché i testi non sono conosciuti, e quindi ci si trova anche come studiosi in difficoltà. Quando si fa una critica, si dice: no, quello non è il testo. Vorrei sapere qual è il testo giusto.

Siccome, d'altra parte, abbiamo capito che si può attraverso questo processo di regionalismo differenziato arrivare a una

modifica radicale dell'assetto istituzionale del nostro Paese, e molto probabilmente anche a un assetto irreversibile, in qualche modo, o comunque reversibile a costi piuttosto sostenuti, sarebbe molto bene avere la possibilità di discutere nel merito con calma, perché appunto i temi sono tanti.

Dicevo, in particolare, che il tema principale è che il quadro del 119 non è affatto assestato. Non è assestato, ma è molto chiaro in un principio base, e cioè che deve esserci una corrispondenza tra scelte di tipologia di finanziamento e di perequazione e tipo di funzioni. Questo sistema, 119 e sua attuazione, assegna quindi ai LEP un trattamento diverso in termini di finanziamento e di perequazione rispetto a quello che riserva alle altre spese.

Nel caso dei LEP, e solo nel caso dei LEP, sono garantiti costituzionalmente — quando dico costituzionalmente, ripeto, intendo anche nel processo attuativo — il finanziamento integrale e una perequazione secondo un sistema dei fabbisogni che possono essere anche differenziati territorialmente per garantire l'omogeneità. A soggetti diversi, infatti, si possono riconoscere fabbisogni diversi.

Per le altre spese, invece, quelle che non sono LEP e che vengono chiamate normalmente spese autonome, il finanziamento avviene in altri termini, cioè sono contributi decentrati, ma la perequazione avviene con riferimento alla capacità fiscale, e non è neppure una perequazione integrale.

Perché richiamo queste cose che voi sapete molto bene? A tutt'oggi questa distinzione non è stata di fatto operata. I LEP, a parte i LEA, non sono ancora stati definiti; le modalità di perequazione non sono ancora state differenziate; tutto l'impianto del decreto n. 68 non è in vigore, tant'è che il Parlamento ha rimandato l'attuazione al 2020, chiedendo anche che sia costituita una commissione per rivedere se quei principi sono ancora validi.

Allora, il quadro è questo, e inserire in questo quadro una nuova tipologia di regioni, quindi una nuova tipologia di finanziamento che deve essere coerente con quel quadro, è un'operazione sicuramente molto

rilevante, molto difficile, in un contesto in cui sono successe delle cose importanti che ci devono far riflettere. Due cose sono legate alla crisi finanziaria.

Alcuni settori che riguardano anche i LEP sono stati soggetti a tagli rilevanti, e quindi si è posto in relazione a questo un problema di coordinamento della finanza pubblica, coordinamento che è stato assunto come materia trasversale anche della Corte costituzionale e interpretato dal potere centrale in un modo piuttosto invasivo, con dettagli rispetto all'operato degli enti decentrati.

In questo quadro, è molto importante capire come anche le regioni differenziate, per semplificare, vengano eventualmente coinvolte da futuri eventuali tagli, future eventuali necessità di coordinamento.

Quello che sappiamo al momento del finanziamento del regionalismo differenziato, lo sappiamo dal Titolo 1 delle bozze d'intesa del 25 febbraio 2019, l'unico atto che ha un qualche livello di ufficialità ed è pubblicato sul sito del ministero. In particolare, questo Titolo 1 si occupa delle disposizioni generali. Non sappiamo, quindi, il dettaglio delle funzioni. All'articolo 5, si disciplinano i problemi finanziari.

Velocemente, la dimensione del problema è abbastanza ignota, perché non conosciamo le funzioni. Ci sono delle stime. Sicuramente, il punto più rilevante dal punto di vista finanziario è quello dell'istruzione. Nel testo assegnato che verrà distribuito ho messo anche un po' di numeri sulle stime che sono state fatte.

Sull'istruzione possiamo passare dai 4,5 miliardi della Lombardia ai 2 dell'Emilia-Romagna, anche se sappiamo che le richieste sono presumibilmente diverse. Per la Lombardia, si parlava complessivamente di un possibile trasferimento di risorse per circa 10-11 miliardi, cioè un quarto dell'attuale bilancio di quella regione.

Il punto cruciale, però, è che, per quanto riguarda la quantificazione, il Parlamento, che deve decidere, non avrà la possibilità di sapere di quante risorse si parla, nel senso che la quantificazione è rimandata esplicitamente ai famosi DPCM con cui verrà definito il processo vero di devoluzione, che

sono in quanto tali sottratti al vaglio di qualsiasi altro soggetto che non sia, appunto, la Presidenza del Consiglio. Non c'è un vaglio del Presidente della Repubblica, non c'è un vaglio della Corte costituzionale e non c'è nessun intervento da parte del Parlamento. Dal punto di vista del finanziamento, quindi, abbiamo secondo me una palese violazione delle previsioni della legge n. 42 del 2009, che all'articolo 14 dispone esplicitamente che l'assegnazione delle risorse finanziarie necessarie avvenga con la legge rafforzata, quella con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, forme e condizioni particolari di autonomia. Questo è un primo problema di grande attenzione.

Poi ci sono degli aspetti generali. Il più rilevante è quello esplicito che dicevo: le bozze d'intesa non fanno alcun riferimento ai principi dell'articolo 119, se non su un punto particolare, su cui se ho tempo tornerò, e quindi non operano nessuna distinzione tra le spese che riguardano i LEP e quelle che non li riguardano. Non possiamo capire, così, come i temi di tutela dei LEP in termini di garanzia di finanziamento e di perequazione sono assolti nell'ambito di quel contesto rispetto alle altre spese.

Ci sono due vincoli che vengono esplicitati: non devono derivare dall'operazione nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; non ci deve essere nessun costo aggiuntivo per i cittadini delle regioni verso cui avviene la devoluzione. E, come dicevo, sono molto scarsi e problematici i riferimenti alla dinamica del finanziamento.

Chi deciderà tutte queste cose? Le deciderà una commissione paritetica composta da soggetti nominati dagli esecutivi, e quindi questo tema delicatissimo del quanto, ma anche del come, è affidato esclusivamente a un accordo bilaterale tra esecutivi, da cui sono assolutamente esclusi, non solo le altre regioni interessate, siccome siamo in un ambito di risorse date, e quindi ovviamente c'è un problema di distribuzione tra regioni, ma anche il Parlamento e gli altri soggetti che potrebbero avere qualcosa da dire.

È difficile capire come questo possa avvenire in un contesto in cui il coordina-

mento della finanza pubblica, che è ovviamente coinvolto da questo tipo di scelte, è attualmente dalla Corte costituzionale riconosciuto come materia di carattere trasversale.

In base a quali criteri? Un primo criterio indicato è quello della spesa storica: al momento dell'attribuzione delle risorse, dovremmo avere un trasferimento di risorse sulla base di quanto l'amministrazione statale spende adesso su quel territorio. È un criterio che sembrerebbe, sembra al momento in cui avviene la devoluzione, e sicuramente lo è, neutrale sotto i due profili che ricordavo: quello della distribuzione interregionale e quello della sostenibilità finanziaria.

Ovviamente, è un criterio facile da enunciare, ma molto difficile da applicare, perché ricordo che al momento non abbiamo un dato su quanto lo Stato spende, non dico per le materie aggregate, ma per le 113 funzioni disaggregate che alcune regioni hanno chiesto, 113 l'una, 120 l'altra. Non conosco neanche i numeri, non lo sappiamo. E questa valutazione, la valutazione del *quantum* di questa spesa storica, ancora una volta è affidata al puro confronto tra gli esecutivi della regione interessata e del Governo. Ancora una volta, quindi, è tutto affidato ai DPCM di cui ho già detto.

Un problema cruciale è che questo è un aspetto temporaneo, poi si dovrebbe passare ai famosi fabbisogni standard, che dovrebbero essere definiti per ogni materia, dice la norma, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni. Ovviamente, questo a me pone un problema di comprensione proprio in lingua italiana.

Dal momento che i fabbisogni standard sono la quantificazione finanziaria di quanto è necessario per l'erogazione dei LEP, io non posso scrivere che li definisco fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni. Sono la quantificazione finanziaria dei livelli essenziali delle prestazioni, e quindi un fabbisogno finanziario può essere definito solo con riferimento a funzioni precisamente indicate.

Ora, siccome queste funzioni non sono indicate — come abbiamo già detto e come sapete meglio di me, i LEP ancora non sono

stati definiti — siamo di fronte a un *busillis* non da poco.

D'altra parte, è molto importante ricordare che la legge n. 42 definisce una precisa riserva di legge per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. È vero, quindi, che le bozze d'intesa di cui parliamo affidano a una commissione in cui saranno rappresentate tutte le regioni la funzione di definire i fabbisogni, ma non può essere delegata la funzione di definire i livelli essenziali delle prestazioni, perché c'è una riserva di legge. Dal momento che, però, i livelli essenziali delle prestazioni non sono definiti, la definizione dei fabbisogni risulta alquanto oscura e problematica.

In altri contesti questo problema è stato risolto perché si parte da un finanziamento aggregato dato, come per i comuni. In quel caso, il problema è esattamente la distribuzione tra soggetti di una risorsa aggregata data.

Se la vogliamo impostare in questo modo, si può farlo, ma allora è evidente che il regionalismo differenziato è un problema di distribuzione interregionale tra le risorse, e quindi le preoccupazioni che le regioni più deboli stanno manifestando avrebbero in questo un fondamento molto rilevante.

Non si scappa, non c'è un'altra possibilità. O definiamo dei livelli del tipo *bottom-up*, e quindi ci mettiamo anche le risorse adeguate, adesso palesemente insufficienti, e quindi abbiamo un problema di finanza pubblica; o manteniamo un finanziamento aggregato e abbiamo un problema, che si deve affrontare, non dico che non si possa affrontarlo. Non si può dire, però, come dicono i nostri governatori, tutti quelli che sono passati qua, che non porteranno via neanche un euro. Non esiste in natura, è una cosa che non ammette quel tipo di soluzione.

Questi temi non vengono affrontati. Posso avere le mie idee, ce le ho in modo molto esplicito e chiaro, ma il problema non è quello che penso io. Il problema è che questo tema va affrontato in modo assolutamente esplicito. Soprattutto, bisognerebbe chiarire che molte delle funzioni di

cui si parla per la devoluzione non sono LEP, e quindi parlare di fabbisogni finanziari con riferimento a funzioni che non rientrano nei LEP significa andare per principi che non hanno niente a che vedere con la legge n. 42. Quelli, infatti, sono governati da altri principi, non dal principio del fabbisogno, ma semmai dal principio delle capacità fiscali.

Il problema che più preoccupa, però, e lo dico velocemente perché so che l'avete già ampiamente trattato, riguarda il tema di che cosa succede se nel giro di tre anni, dopo l'emanazione dei DPCM di affidamento delle nuove risorse, questi LEP non sono stati definiti.

In quel caso, sempre le bozze d'intesa ci dicono che le risorse da attribuire alle regioni non possono essere inferiori al valore medio nazionale *pro capite* della spesa statale per l'esercizio delle stesse.

Allora, il valore medio *pro capite* non può essere preso come punto di riferimento per una distribuzione legata a un principio del fabbisogno, perché presupporrebbe omogeneità totale nei fabbisogni, cosa che è assolutamente e palesemente sbagliata. L'unico esempio che abbiamo davanti, plastico, è quello della sanità: nessuno distribuisce la sanità su un *pro capite* netto. C'è quantomeno un aggiustamento significativo per quanto riguarda l'anzianità della popolazione. Mi sembra banale, dal momento che la spesa per le persone anziane è molto più elevata.

Applicare questo criterio, ad esempio nell'istruzione, senza prevedere la differenziazione per età, quanti bimbi ci sono in una regione rispetto all'altra, la necessità di fare classi più piccole perché ci sono zone montane, la mancanza di altri servizi ausiliari offerti dai soggetti locali, l'anzianità di servizio del personale occupato e temi di questo tipo, significherebbe, come si dice, fare parti uguali tra disuguali. È, quindi, un tema, questo, assolutamente sensibile.

Perché sottolineo questo tema? Come ha spiegato in modo molto evidente il Ministro Tria in audizione presso questa Commissione, è chiaro che prevedere che si risolva entro tre anni il tema dei fabbisogni, tra l'altro su materie che non sono,

come dicevo, LEP, è praticamente illusorio, e quindi questo diventa il criterio determinante.

Attenzione, però: da come è scritto, alle regioni non dovrebbe essere attribuito meno della media. Se, quindi, hanno già preso di più, non restituiscono. Allora, siccome c'è un vincolo di finanza aggregata, se hanno preso di meno, prendono dalle altre regioni; se hanno preso di più, non restituiscono, e quindi i due problemi emergono da tutte e due le parti, sia che facciamo un'ipotesi sia l'altra. Bisogna affrontare questi temi, non dire che non c'è un danno o un vantaggio per l'una o l'altra regione. Semplicemente, non è vero.

L'altro tema riguarda le fonti di finanziamento. Le fonti di finanziamento sono indicate in maniera anche abbastanza standard in aliquote di riserva o compartecipazione al gettito maturato sul territorio, e sono scelte, anche queste, dalla famosa commissione dei nove più nove.

Attenzione, anche questo è un problema molto delicato. Ovviamente, la scelta di compartecipazioni o di aliquote di riserva è centrale per le politiche di coordinamento della finanza pubblica e non può essere delegata a una commissione composta dai rappresentanti di soli due esecutivi.

A parte questo, il tema fondamentale è che scegliere questo tipo di finanziamento per i livelli essenziali delle prestazioni significa mettere insieme due dinamiche completamente diverse: quella della compartecipazione affidata e quella dei bisogni che devono essere integralmente finanziati secondo l'articolo 119 della Costituzione.

Questo mi porta al punto cruciale, e anche finale, di che cosa succede nel tempo. Quest'aspetto è effettivamente quello su cui ci sono più perplessità, perché non vengono affrontati temi cruciali.

Il tema cruciale numero uno è cosa succede nel caso in cui si ponga un problema di compatibilità macroeconomica. L'abbiamo visto, quindi non parliamo di cose fantasiose, pochi anni fa. Nel campo dell'istruzione, ad esempio, tra il 2009 e il 2012, la spesa centrale dell'amministrazione in questo campo è passata da circa 72 a 65 miliardi, quindi si è ridotta di 7

miliardi. Questo taglio è stato distribuito tra le regioni secondo i criteri della legge statale, della modalità di azione dell'amministrazione statale.

Un domani che questa funzione sia stata devoluta, questi eventuali tagli, che, se sono stati fatti, potrebbero essere ripetuti, come coinvolgono anche le regioni che sono state oggetto di devoluzione? Questo è un tema assolutamente fondamentale, trattato in un modo molto a salvaguardia delle regioni destinatarie della devoluzione, come vi dirò tra un secondo, e poi mi avvierò anche a concludere.

Sulle altre spese la cosa sarebbe anche più normale. Sulle spese che non sono LEP io non avrei nessuna preoccupazione a dire che si può definire una compartecipazione e poi vada come va. Se ti va male, nel senso che le tue esigenze crescono di più, la tua autonomia ti richiederà di trovare uno sforzo fiscale dai tuoi cittadini; viceversa, se ti va bene, perché sei stato più efficiente, perché le cose vanno bene, da questo punto di vista non mi preoccupa tanto, è più coerente col 119.

Quello che mi preoccupa, invece, in modo fondamentale è quello che avviene sui LEP. Su questo le bozze d'intesa sono diverse, ma non sotto i profili che ho richiamato. Si differenziano per alcune cose che io considero dal punto di vista del finanziamento assolutamente rilevanti. Nel nucleo sono tutte e tre uguali, si preoccupano di garantire praticamente che tutti i vantaggi che possono derivare dalla dinamica del gettito siano goduti dalle regioni ad autonomia differenziata e tutti i rischi restino, invece, a carico delle altre regioni. Perché lo dico?

Due commi, il 4 e il 6, dell'articolo 5 sono molto espliciti. Il comma 4 stabilisce che l'eventuale aumento di gettito maturato nel territorio della regione dei tributi compartecipati e così via, successivamente rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, è di competenza della regione: ti ho attribuito un gettito; se prende di più, ti resta. Il comma 6 dispone, invece, che ogni due anni ci sia una valutazione dell'adeguatezza delle risorse che hai avuto: se ti ho dato meno, integro. È praticamente un

criterio totalmente a garanzia e tutela delle regioni oggetto della devoluzione.

Potremmo trovarci, quindi, nella situazione in cui abbiamo, come vi è stato detto anche da altri, un'evoluzione positiva del gettito, e questa viene mantenuta. È esattamente quello che sarebbe successo se si fosse finanziata l'istruzione in questo modo negli anni passati. L'IVA, infatti, che è sostanzialmente l'imposta che molto probabilmente verrebbe compartecipata, ha avuto una dinamica superiore rispetto a quella avuta dalla spesa statale per l'istruzione. In questo caso, ci sarebbe stata un'appropriazione di risorse. Se si fosse verificato il caso opposto, ci sarebbe stato un rimedio.

Attenzione, noi abbiamo un unico esempio di finanziamento di LEP, che sono i LEA sanitari, decentrati, ma lì la logica è diversa. È vero, infatti, che c'è una compartecipazione IVA, ma viene utilizzata per definire il finanziamento dei LEA che poi vengono gestiti, organizzati, offerti, in modo anche diverso, dalle regioni sui loro territori, sfruttando anche una diversità di efficienza, però il finanziamento è definito in modo aggregato e ripartito secondo criteri più o meno condivisi. C'è discussione, ma sono condivisi e definiti comunque insieme.

Non c'è, quindi, un'attribuzione alle regioni A, B e C del gettito maturato sul loro territorio. Questo è il problema, per il finanziamento dei LEP, ripeto, non per il finanziamento delle funzioni che LEP non sono, ma purtroppo questa distinzione non è operata e sembra che non ce ne sia consapevolezza. Si tratta della differenza che c'è rispetto al prospetto che vediamo dalle bozze d'intesa.

Il punto fondamentale è che, se vuoi finanziare dei livelli essenziali, devi garantire un finanziamento totale, uguale, omogeneo, secondo criteri che possono essere anche differenziati per tener conto dei diversi bisogni, a tutte le regioni. Quest'aspetto non c'è. Ci sono elementi di tutela che vanno in un'unica direzione, e cioè a tutela delle tre regioni oggetto di devoluzione.

Ovviamente, se volessimo estendere questo stesso progetto, non solo alle tre re-

gioni, ma anche alle altre undici che hanno fatto richiesta di differenziazione, ci troveremo in un'evidente situazione in cui la finanza pubblica esplode. Questi temi devono essere portati con forza alla discussione e, io credo, risolti anche per dare piede a un'ipotesi di differenziazione, a cui non sono assolutamente contraria.

Ci sono altri due aspetti che non tratto, perché penso di avere più che esaurito il tema, ma che troverete in questa breve memoria, che sono molto importanti. Uno riguarda il finanziamento degli investimenti, anche lì, una tutela molto seria che dovrebbe essere data a tutte le regioni, ma che, se data solo a tre, va per forza a scapito delle altre. L'altro è il tema ignorato, e non capisco perché, di che cosa succede se andiamo avanti con il regionalismo differenziato ai comuni che sono dentro queste regioni.

È vero, infatti, che si garantisce che verranno adeguatamente finanziati per le risorse a esse devoluti, ma tutto il tema della perequazione, e soprattutto della partecipazione di questi comuni alla perequazione complessiva dei comuni delle regioni ordinarie, non è affrontato, in un Paese in cui, come sappiamo, i comuni delle regioni ad autonomia speciale sono al momento fuori dalla perequazione. Non è sicuramente questa la via in cui si può andare. Il tema va affrontato, e va affrontato tecnicamente. Ripeto che andrebbe affrontato prima, perché gli strumenti che stiamo mettendo in atto sono privi di un controllo degli organismi che generalmente dovrebbero esercitarlo, in primo luogo del Parlamento, e sono in larga parte irreversibili.

PRESIDENTE. Molte grazie, professoressa.

Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

VINCENZO PRESUTTO. Buongiorno, professoressa. La domanda è apparentemente banale, ma forse credo una delle più critiche in assoluto.

Lei viene anche da una precedente esperienza in questa Bicamerale, se ben ricordo.

Oggi, ci sarà un importante incontro in Presidenza del Consiglio proprio per valutare il tema del federalismo. Sulla base della sua esperienza, sia professionale sia politica, quali sono stati gli elementi che hanno causato un rallentamento così evidente e drastico, portando a un'accelerazione attuale dettata anche da esigenze finanziarie del Paese, che si sono poi aggravate, soprattutto relativamente alle tre regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), in assoluto le tre più ricche rispetto al resto del Paese? Questo ha portato i tre governatori a rispondere a delle esigenze territoriali legittime. Mettendosi dal punto di vista dei cittadini di quei territori, effettivamente viene voglia di dare un'accelerata.

La domanda è questa: secondo il suo punto di vista sia politico sia professionale, quali sono state le ragioni che hanno rallentato in maniera così macroscopica la procedura del federalismo sia da un punto di vista sia costituzionale, previsto nel 2001, sia rispetto alla stessa legge Calderoli, quella del 2009, laddove le condizioni finanziarie del Paese erano nettamente migliori rispetto a quelle attuali?

ROGER DE MENECH. Se posso permettermi, bentornata in Commissione, e grazie per la disponibilità. Provo a dare una mia interpretazione sul lavoro degli ultimi cinque anni.

L'applicazione del 116 è rimasta sullo sfondo della politica, pur venendo dai territori spinte molto forti, che non sono di questi ultimi giorni, ma sono spinte storiche, credo anche e soprattutto per molti dei motivi che ha elencato nella sua relazione, proprio perché la complessità della materia, che di fatto non è la semplice applicazione di una norma costituzionale, ma una completa rimodulazione dell'articolazione dello Stato, ha sempre spaventato.

Il nocciolo è questo. Più volte, lei ha citato la necessità di avere contezza preventiva di quello che succederà dopo. Io credo, invece, e questa è la questione, che dobbiamo costruire una norma all'interno delle intese, un castello di norme che regolino e inseriscano delle clausole di salvaguardia in entrambi i lati, verso le re-

gioni che chiedono l'autonomia e verso lo Stato, per garantire gli equilibri della finanza pubblica, che consentano tranquillamente poi di « esplodere » l'autonomia in un tempo medio-lungo.

Mi pare obiettivamente complicato, oggi, addivenire a un'intesa esaustiva al 100 per cento di tutte le funzioni e le materie. Mi pare che, se andiamo verso questa strada, sarà una strada che probabilmente spaventa il legislatore, esattamente come ha rallentato il processo dal 2001 a oggi.

Secondo lei, è possibile costruire seriamente un castello di norme che consentano di garantire l'equilibrio della finanza pubblica e il finanziamento dei livelli delle regioni che chiedono l'autonomia? Vale anche per il resto delle regioni, se l'obiettivo è quello di mantenere la finanza pubblica.

Ho sentito, poi, ciò che ha accennato al termine della sua relazione, e che io ritengo importante quanto la prima osservazione: come riusciamo a costruire dentro le intese anche un giusto rapporto tra le nuove regioni differenziate e le autonomie locali, quindi a valle? Un altro dei grandi temi, infatti, è la regolazione dei rapporti tra le regioni che hanno una potenza di funzione maggiorata nel futuro e gli enti locali, province e comuni, che sono all'interno di queste tre regioni. Anche qui c'è un grosso rischio. Se non scriviamo nulla nelle intese, ci possono essere regioni che accentrano e concentrano tutto nel livello regionale, e le lasciamo nella libertà.

Lei ha citato il valore medio *pro capite*, che è vero, può creare — è un tema enorme su cui dovremmo riflettere tutti, e trovare una soluzione tecnica a quella clausola del che cosa succede dopo i tre anni se non riusciamo a costruire le norme di riferimento per costi e fabbisogni standard e livelli essenziali delle prestazioni — delle sperequazioni tra regioni, ma anche all'interno dei territori. Lo ha detto bene lei. Non viene preso mai a riferimento semplicemente perché gestire una scuola di montagna, con classi che ovviamente vedono una presenza minore di studenti, ha però un costo medio per studente molto più alto. Mi pare banale. E vale per le strade e per tutti i servizi nelle zone diverse del nostro Paese.

Il nocciolo è: secondo lei, è possibile costruire seriamente delle intese che possono garantire e dare il la, sullo stile di quello che è stato fatto nel passato, quando si è messo in campo delle riforme? Già nel passato, abbiamo devoluto funzioni, materie e immobili agli enti locali, e lo abbiamo fatto creando un castello di norme e poi esplodendole nel corso del tempo. Diversamente, la vedo dura riuscire a portare a termine delle intese esaustive.

PRESIDENTE. Aggiungo anch'io qualcosa. Professoressa, c'è un tema che lei ha posto, che è quello della partecipazione delle altre regioni ai processi finanziari.

Nel caso del riparto del fondo sanitario, lei sa e ha riferito che sostanzialmente un'intesa, per quanto particolarmente delicata e talvolta anche contestata, più o meno c'è. Mi pare, viceversa, che in quest'azione di devoluzione l'intesa non sia nemmeno prevista, non sia nemmeno ipotizzata.

Pensa che, viceversa, debba essere strutturata anche dal punto di vista normativo?

Vengo ad altre due questioni. Una riguarda la modificabilità dell'intesa. Anche in ragione di quanto il collega De Menech ci suggeriva, lei pensa che debba essere definita una condizione di modificabilità che consenta anche una sorta di valutazione *in progress* di ciò che accade, soprattutto dal punto di vista dei rilievi che ha fatto sul fronte finanziario?

Infine, obbligare al valore medio dopo i tre anni non può essere esso un elemento induttivo a non raggiungere mai l'ipotesi dei fabbisogni standard e dei LEP proprio per quelle regioni che sono al di sotto di quel valore medio e che, ovviamente, riceverebbero maggiori risorse nel caso in cui nei tre anni non si addivenisse a una sostanziale definizione di fabbisogni e LEP?

Do la parola alla professoressa Guerra per la replica.

MARIA CECILIA GUERRA, *professoressa di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*. Grazie, sono tutte domande molto impegnative. Sono anche molto collegate tra loro, quindi magari l'ordine non sarà perfetto.

Partirei dalla prima domanda, perché da lì poi si capiscono altri ragionamenti e anche la mia posizione.

Quello che mi ha stupito nella mia partecipazione a questa Commissione in qualità di senatrice nella Legislatura precedente è il fatto che ci fosse sempre in questa Commissione praticamente un'unanimità sui temi che abbiamo affrontato, perché c'era una consapevolezza di problemi reali che non hanno ancora trovato nel corso degli anni, paradossalmente, delle risposte. Chi si occupa soprattutto di comuni — in quel caso, i temi che abbiamo affrontato erano soprattutto legati a quello — vede dei paradossi e si dice: ma come mai non li aggrediamo nei termini dovuti?

Probabilmente per un *bias* che deriva dal fatto che sono un professore di scienza delle finanze, penso che quello del finanziamento sia un elemento cruciale. Che cosa è successo, secondo me, ma non solo secondo me?

Noi avevamo quest'impianto partito con molto ritardo, anche perché è sempre difficile che un Governo che non ha sponsorizzato una riforma e che viene dopo se ne faccia carico. C'è anche un po' di contraddizioni in questo, non c'è continuità di orientamento politico, e quindi ci possono essere anche problematiche di questo tipo.

Una volta che si era partiti, però, con la legge del 2009, legge molto discussa in questa Commissione, che all'epoca diede un grande contributo, che cos'è successo? I decreti attuativi — siamo nel 2010-2011 — sono in vigore, non tutti, come sappiamo, in un momento in cui però era ormai esplosa la crisi economica. E i due processi non sono compatibili. Non puoi mettere in piedi un ordinato finanziamento degli enti decentrati in un momento in cui hai uno straordinario intervento di consolidamento dei conti pubblici. E questo secondo ha prevalso assolutamente sul primo. È giusta, quindi, la proposta che il Parlamento fa di rivedere anche i principi col nuovo assetto, che non è veramente un assetto.

Se fossi un costituzionalista, direi che dal punto di vista del disegno delle competenze c'è anche questo problema, che

ovviamente non ho esaminato. Anche l'articolo 117, però, ha posto un enorme problema di interpretazione. La Corte costituzionale è intervenuta in via di supplenza con questa definizione delle materie trasversali, interpretando i principi che nelle materie concorrenti avrebbe dovuto enucleare la legge dello Stato. Questo è un altro problema molto serio, la mancanza di questi principi di riferimento.

Quello che è successo, sostanzialmente, è che ci si è incontrati, e lo vediamo benissimo se guardiamo al tema dei fabbisogni standard per i comuni, che sono stati costruiti anche con un lavoro assolutamente apprezzabile in termini di miglioramento delle nostre conoscenze, ma dovendo affrontare un tema che non è di vera definizione di fabbisogni standard, nel senso che dobbiamo avere il 30 per cento dei bimbi che vanno agli asili nido, costa tanto, ti do tanto. Non viene fatto così, sarebbe troppo facile. Viene fatto dicendo: ho questi piccoli soldi, li devo distribuire, e quindi uso i fabbisogni come criteri di riparto di un finanziamento aggregato dato insufficiente.

Quando sono dentro questa scatola, allora il tema diventa inevitabilmente di redistribuzione tra soggetti, cosa che ovviamente in termini di perequazione andrebbe anche bene. Siccome, però, noi siamo anche un Paese caratterizzato da un dualismo territoriale molto marcato, non è andata così. Ovviamente, alle regioni più avanti, ai comuni delle regioni più avanzate, non è che si possa imporre di chiudere degli asili nido per permettere anche agli altri di averne. Allo stesso tempo, alle altre non si può dire: siccome già non ce li hai, non ti do i soldi per metterli su. Questo è successo.

È successo che il disegno dei fabbisogni è andato sempre più a conferma della spesa storica, anche sulla base della contrattazione con le rappresentanze dei comuni. L'ANCI ha fatto un lavoro costante per evitare che da un anno all'altro ci fossero sbalzi troppo forti nel finanziamento degli enti locali, ma è un lavoro sindacale comprensibile, perché effettivamente in un contesto in cui le risorse sono

così strette è molto difficile da gestire qualcosa di diverso. Il tema che vedo, quindi, come inibente di quel processo è proprio il nodo della redistribuzione tra territori.

Come si può affrontarlo? Non certo affidandolo a un meccanismo di perequazione ordinario. Noi abbiamo anche il comma quinto dell'articolo 119, che ci permette di utilizzare dei finanziamenti extra per ridurre il divario di base, che è a mio avviso di tipo infrastrutturale. Potrei anche darvi i soldi per gli asili nido, ma bisogna avere anche le strutture per poterli erogare.

Dovremmo affrontare, come fanno altrove — ho studiato un po' di federalismo, anche per esempio in Australia, dove le chiamano *disabilities* — le « disabilità territoriali ». Su quelle ci sono dei finanziamenti appositi che non entrano nella perequazione ordinaria, che può assestare delle differenze minime, ma non può capovolgere un sistema di dualismo così forte come quello che noi abbiamo, perché semplicemente non lo si regge politicamente.

Questo nodo, secondo me, va affrontato. E non mi sembra che lo abbiamo fatto. Questo è il motivo per cui secondo me siamo così indietro.

Ed è il motivo che per altri versi, anche se non è la stessa cosa parlare di comuni e di regioni, stiamo incontrando adesso. È, quindi, un tema che va trattato con cautela, sennò effettivamente potremmo arrivare a uno sgretolamento del nostro sistema istituzionale. Io sono molto preoccupata da questo punto di vista.

Per quanto riguarda la domanda di De Menech, credo che la questione dell'autonomia sia molto seria. Non sono contro *a priori*. Credo che il tipo di richiesta così ampia, per quello che se ne sa, delle 113, 120 funzioni, sia un modo sbagliato di interpretare il 116-ter, non in linea con quello che la norma dice. Evidentemente, la norma è finalizzata ad andare incontro a specificità territoriali, che non possono coinvolgere un numero così rilevante di materie.

Credo che molto del lavoro si potrebbe fare, si dovrebbe fare secondo me più se-

riamente utilizzando, non il 116-ter, in questo momento, ma il 118.

Se andate a vedere, larghissima parte di quelle funzioni per le quali si richiede una maggiore autonomia sono di tipo amministrativo, e già oggi il 118, ispirato non solo al criterio della sussidiarietà, ma anche a quello della differenziazione, permette di attribuire con legge statale, e quindi non con una roba che poi non si può più toccare per la vita, a regioni diverse funzioni amministrative diverse. È assolutamente compatibile con il quadro costituzionale. Lo dicono costituzionalisti di fama o amministrativisti di fama, come Cammelli, come Bin, non è che me lo sia inventato io.

In quel modo, che cosa avremmo?

Ci sono delle regioni, e parlo per l'Emilia-Romagna, che hanno fatto già anche delle sperimentazioni in alcuni settori, anche in quello delicatissimo dell'istruzione, che chiedono di poter gestire degli elementi di organizzazione e di gestione, come in larga parte è quello che viene richiesto. Puoi affidargliele per un periodo di tempo, poi verifichi, monitori, stai dentro una regolazione che tiene insieme tutto il Paese, non c'è niente di male. Le risorse, ovviamente, sono quelle che comunque daresti a quella regione in altra forma.

Il conflitto interregionale, secondo me assolutamente da evitare, potrebbe essere evitato, e in più avresti la possibilità di sfruttare quel tipo di esperienza davvero come un laboratorio di applicazione, di buona pratica che può essere estesa anche ad altre regioni. Puoi arrivare anche a delle devoluzioni del tipo 116-ter, ma a quel punto devi avere un quadro anche costituzionale assestato delle materie.

Attenzione, quello che succede è che, se anche si volesse procedere con una specie di forzatura, non voglio dire golpe, non è che abbiamo risolto il problema anche lì solo con un conflitto enorme di tipo distributivo. Se la Corte costituzionale procede come ha sempre proceduto, ha degli strumenti per inficiare, per mettere in mora le leggi regionali che venissero poi attuate sulla base di quella devoluzione richiamandoci ai principi di trasversalità di materie

fondamentali, come i LEP, come il coordinamento della finanza pubblica. Quelli sono trasversali, intervengono anche sulle leggi regionali che vengono fatte in attuazione di un'eventuale devoluzione, quindi possono benissimo bloccare l'attività.

In secondo luogo, siccome i principi che regolano le materie concorrenti non sono ancora stati elaborati e in questo la Corte costituzionale ha svolto un ruolo di supplenza, continuerà a svolgerlo, quindi potrà dire « sono in contrasto con ». Rischiamo di avere un meccanismo che, anche dal punto di vista di chi ne è il paladino, non porta al risultato che lui vuole, ma a un risultato di ulteriore crescita enorme di un contenzioso costituzionale in un momento in cui un po' di luce si cominciava a vedere. Lo dimostra il dibattito che c'è stato nella proposta di riforma costituzionale 2016, che entrava in temi che erano veri allora e sono veri anche adesso, non sono stati risolti.

Io credo che ci sarebbero altre strade più coi piedi per terra, praticabili da domani, non da tra cent'anni, che riguardano l'articolo 118. Nella fase in cui si sperimenta questo tipo di differenziazione, che può riguardare un insieme anche significativo di funzioni amministrative, ovviamente si deve operare per cominciare a sistemare le altre cose, che sono secondo me invece necessarie, a partire dal completamento dell'articolo 119.

Valutiamo se la strada della legge n. 42 e decreti attuativi è ancora valida, sennò mettiamo un po' in regola quella cosa. Ho sentito nell'audizione fatta qua il presidente della mia regione, Bonaccini, dire con forza una cosa che io sottoscriverei immediatamente, e cioè che abbiamo bisogno di risorse certe per gli investimenti, perché abbiamo un'esigenza di programmazione. Questa, però, non è un'esigenza dell'Emilia-Romagna. È un'esigenza di tutte le regioni.

Nella stessa audizione, c'era di fianco a lui Caparini, che ha fatto un esempio illuminante del problema e delle svariate soluzioni. Ha detto che avevano avuto 200-300 milioni per il TPL, per il trasporto pubblico locale, che a loro servivano per far uscire gli autobus, per esempio, per il

trasporto alunni. Successivamente minacciavano di tagliarli con l'assestamento, poi sembra, se ho capito bene, che la somma sia stata salvata, ma nel possibile assestamento i famosi 2 miliardi accantonati per vedere come andavano intanto i conti pubblici avevano dentro anche questi milioni. E diceva: non è che adesso me li tagliate?

Capite, però, che quel problema, che è giustissimo — hai programmato delle cose, e poi ti tagliano le risorse — non può riguardare solo la sua regione. Questo è il punto fondamentale. Quelle cose, dobbiamo metterle in fila. Bisogna che ci sia tra Stato e regioni un rapporto di leale collaborazione — uso quest'espressione, anche se impropriamente — anche sul finanziamento, e che quindi non si vada a fondi *spot* per gli investimenti.

Nella consapevolezza che abbiamo dei vincoli di finanza pubblica, si stabilisca un percorso, in modo che saranno pochi, ma saranno pochi, maledetti e subito, cioè so quali sono, posso programmarli. Questa, però, deve essere portata avanti come esigenza collettiva, non come esigenza individuale.

Si sommano nelle istanze delle regioni delle cose giuste con delle risposte sbagliate, delle istanze giuste che potrebbero essere risolte con strumenti già disponibili meno drastici, più praticabili e che mettono tutto dentro una cornice di regolazione collettiva.

Il tema fondamentale, ripeto, è ancora distinguere tra LEP e non LEP. Nel caso dei LEP, il finanziamento proposto non va comunque bene, perché non puoi avere una dinamica che non riesci a seguire. Io non vorrei avere la definizione alla virgola, non è possibile. È ovvio che non intendo questo. Non vanno bene, però, neanche il vuoto più assoluto e regole che mi portino in un'unica direzione, cioè di garanzia e tutela solo per alcuni soggetti e non per altri, sennò rientro nella logica del residuo fiscale, per cui tu mi dai una compartecipazione al gettito che maturo nel mio territorio, io so che sono una regione più dinamica, tra pochi anni avrò un gettito in eccedenza e potrò dare di più ai miei cittadini.

Questo è il rischio della logica che c'è dietro adesso, ed è una logica che la Corte costituzionale ha già dichiarato incostituzionale. Sui residui fiscali, infatti, la Corte costituzionale si è pronunciata. Ha detto esplicitamente che i residui fiscali non possono essere un principio in linea con il 119, quindi non dobbiamo seguire quella linea.

Io credo che la partecipazione di tutte le regioni alla discussione debba riguardare soprattutto i livelli essenziali delle prestazioni. In quel caso, se si arriverà mai a un qualche tipo di devoluzione, io spero più amministrativa che legislativa, che praticamente non è possibile, perché c'è la riserva di legge statale, si possa seguire il modello sanità, che, come ho già detto prima, prevede sì una compartecipazione, ma di tipo aggregato, e una ripartizione condivisa.

Poi c'è la battaglia tra regioni e Stato per sapere se quel finanziamento è adeguato, se deve essere migliorato. Questa è una battaglia che rimarrà in termini probabilmente diversi, ma rimarrà sempre, però non c'è il rischio di fughe, di differenziazioni ulteriori, cosa di cui non abbiamo bisogno, perché già oggi a finanziamento guidato dai LEA i differenziali tra regioni, pur essendosi ridotti, sono ancora molto elevati.

Voi tutti sapete, poi, che i LEA non sono stati introdotti in sanità tanto come meccanismo per la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, ma come meccanismo di regolazione del finanziamento. I due temi sono da sempre strettamente collegati. Io vedrei bene un finanziamento di quel tipo: lascia la possibilità di monitoraggio, l'intervento *ex art.* 120 che io sponsorizzo, l'intervento sostitutivo in caso di inadempienza delle regioni, che non è mai stato utilizzato, ma che invece è uno strumento che c'è, e non lega invece al territorio, che è più nella logica del residuo fiscale. Io non lo metterei mai come finanziamento dei livelli essenziali.

Diverso, ripeto, è il discorso di una moderata devoluzione di funzioni, moderata nel senso di monitorata e costruita nel tempo sulla base di motivate ragioni, di esigenze o competenze diverse, cosa che adesso manca assolutamente. Non c'è, in-

fatti, se non in un'enunciazione generale di maggiore efficienza o cose analoghe, una dimostrata maggiore competenza o efficienza nelle singole materie oggetto di richiesta.

L'altro elemento della sua domanda riguardava le autonomie locali. Credo che sia un elemento fondamentale. Rischiamo veramente molto in quel campo. I comuni, che sappiamo come il soggetto più vicino ai cittadini, sono già in una situazione di grande sofferenza e difficoltà nella gestione delle proprie risorse. Io credo che la sofferenza in questo momento sia maggiore a livello comunale che non a livello regionale.

Credo che non basti risolvere questo tema dicendo che verranno date comunque le risorse finanziarie sufficienti. Occorre inquadrarlo proprio strettamente nella considerazione che questi comuni sono soggetti che hanno un legame diretto anche con lo Stato, non solo con la regione. Noi non siamo un sistema che abbia spinto il regionalismo fino al punto di considerare gli enti locali come nell'orbita esclusivamente della regione, c'è una relazione diretta che i nostri comuni difendono con forza, ed è una peculiarità del sistema istituzionale italiano, con lo Stato.

Avere due padroni, che ovviamente non è il termine corretto, ma per intenderci, e poi dover andare capire qual è il riflesso sulle proprie risorse finanziarie — la prendo sempre da quel punto di vista, che ovviamente non è l'unico — è un tema su cui bisogna fare qualche riflessione. A me sembra che proprio questo sia un tema assolutamente ignorato.

Per quanto riguarda la modificabilità dell'intesa, di fatto ho risposto implicitamente rispondendo all'onorevole De Menech. Io penso che, appunto, ci siano strumenti, come l'attuazione del 118, che permettono di affrontare questo termine con più serenità.

Ho parlato solo di devoluzione di risorse come fossero risorse finanziarie, ma dietro ci sono anche risorse umane, strumentali. Questi passaggi vanno gestiti con molta attenzione e hanno in sé qualcosa di irreversibile. Da questo punto di vista, si possono usare strumenti meno drastici. Credo,

però, anche che il tema della modificabilità o meno dell'intesa debba essere esplicitato.

Nel preaccordo dell'anno precedente c'era questa durata di dieci anni. Qui non è indicato. Io credo che, andando in un territorio così ignoto e con tutte queste difficoltà, quantomeno la garanzia di una verifica, di un monitoraggio secondo certi parametri, debba essere assolutamente prevista. Diversamente, ci mettiamo nella situazione in cui creiamo davvero un *tertium genus* di regioni, che sono in una posizione anche diversa, tendono e aspirano a essere regioni a statuto speciale, perché il tipo di richiesta è questo. Ed è grave che sia così, perché allora sarebbe una modifica del 117, che viene presentata come utilizzo del 116-ter, rilievo fatto ad esempio dal DAGL, non da me.

Avremmo, appunto, una trasformazione di questo tipo senza avere neanche quel po' di potere che comunque abbiamo per intervenire sulle regioni a statuto speciale, perché di fatto non c'è lo strumento che non sia un'intesa.

Vengo così all'ultimo punto che toccava lei, presidente. Io sono talmente d'accordo con lei che ho anche scritto le cose che lei ha detto in un articolo che verrà pubblicato tra poco. Ho proprio detto: attenzione a questo riferimento al valore medio nel caso in cui non vengano attuati i fabbisogni standard, in un contesto in cui è evidente che il « bottino », cioè l'elemento di risorse più rilevanti, è nell'istruzione, dove le tre regioni richiedenti hanno un valore medio

pro capite più basso; quindi passare a quel criterio comporterebbe per loro un passaggio significativo di risorse, e nei fatti, al di là delle intenzioni, costituisce un incentivo a non essere collaborativi nella definizione delle intese.

Anche questo, quindi, è un tema che andrebbe assolutamente posto, ma credo che il tema del valore medio sia proprio sbagliato concettualmente, non ha nessun fondamento scientifico. Tanto vale rimanere sulla spesa storica, che comunque, soprattutto nel caso dei LEP e nel caso dell'istruzione, ha un fondamento in più, perché dei criteri di omogeneità si sono comunque andati definendo.

Non dico che la spesa per l'istruzione adesso sia distribuita nel territorio regionale in un modo assolutamente inaccettabile. Preferirei, suggerirei più la spesa storica, che è un criterio di spesa media, che non è assolutamente legato a niente.

PRESIDENTE. Grazie, professoressa, per il suo intervento.

Dispongo che la documentazione prodotta sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.30.

*Licenziato per la stampa
il 15 ottobre 2019*

ALLEGATO

Il finanziamento dell'autonomia regionale differenziata

di MARIA CECILIA GUERRA

1. *Premessa*

Il tema del finanziamento degli enti territoriali, e con esso della compiuta attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, e quello del disegno delle competenze, legislative e amministrative, riconosciute ai medesimi enti sono per necessità strettamente intrecciati, essendo un finanziamento adeguato condizione necessaria per lo svolgimento effettivo delle funzioni assegnate. In un quadro ben definito delle competenze, coerente con l'ispirazione costituzionale, il sistema di finanziamento dovrebbe riconoscere ampia autonomia a tutti i livelli di governo e al tempo stesso garantire l'esercizio, secondo standard uniformi ed adeguati, dei diritti sociali e civili su tutto il territorio nazionale.

Questi principi di base dovrebbero continuare ad essere garantiti anche qualora, in attuazione dei disposti dell'articolo 116 comma terzo della Costituzione, si decidesse di riconoscere ad alcune Regioni «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

Il legame fra autonomia territoriale e solidarietà nazionale, come quello fra funzioni e finanziamento, non può essere riconosciuto *una tantum*, e cioè in un momento specifico, ma deve essere garantito nell'evoluzione del tempo.

La complessità di questo quadro, che coinvolge non solo le Regioni, ma in tutta evidenza anche gli enti comunali, ha costituito sino ad oggi un forte deterrente all'effettivo ricorso all'articolo 116 comma terzo. Il tutto è reso poi ancora più complicato dal perdurante dualismo territoriale che caratterizza il nostro paese, evidenziato non solo dalla forte differenziazione dei livelli di reddito pro-capite, ma anche da un'offerta estremamente sperequata dei servizi pubblici e da un sensibile divario nelle dotazioni di infrastrutture.

Queste difficoltà stanno emergendo in tutta evidenza anche nel percorso intrapreso dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Da un lato vi è il timore, da parte delle Regioni più deboli, che la differenziazione nelle funzioni e, quindi, nelle risorse assegnate, approfondisca i divari in essere, in particolare in settori molto sensibili, come l'istruzione e la sanità, e indebolisca gli elementi di solidarietà nazionale che dovrebbero essere sottesi alla definizione e al finanziamento integrale dei Lep.

Dall'altro vi è la rivendicazione, da parte delle Regioni più forti, di un regionalismo differenziato che valorizzi la virtuosità del proprio territorio, in modo da rendere possibile lo sfruttamento della propria maggiore efficienza a vantaggio dei propri cittadini attraverso un'offerta più qualificata di servizi pubblici.

2. *Un quadro sintetico del finanziamento delle Regioni a statuto ordinario secondo la legge 42 del 2009*

L'articolo 116 comma terzo richiede che il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomie a una o più Regioni debba avvenire nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, che regola, più in generale il tema del finanziamento degli enti decentrati. Secondo i disposti della Costituzione, quindi, è necessario che vi sia coerenza fra i principi che regolano il finanziamento ordinario dell'insieme delle Regioni e quelli che regolano il finanziamento degli spazi aggiuntivi di autonomia eventualmente riconosciuti a singole Regioni.

Questa previsione incontra un ostacolo di rilievo nel fatto che il processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, iniziato con l'emanazione della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale è un processo tutt'altro che compiuto. Dalla fine del 2011 esso si è infatti

intrecciato con la cosiddetta legislazione della crisi, e cioè con un insieme di provvedimenti urgenti finalizzati a definire il contributo degli enti decentrati alle manovre di contenimento del disavanzo pubblico.

Manca quindi un sistema di finanziamento assestato in cui inquadrare il finanziamento specifico delle funzioni eventualmente devolute. Ciononostante, è indubbio che anche tale finanziamento debba rispondere ai principi individuati dalla citata legge delega. Il più importante per quanto riguarda il finanziamento delle Regioni (decreto legislativo n. 68 del 2011) richiede che esista un legame preciso fra natura delle competenze attribuite, da un lato, entità e modalità attraverso cui le stesse devono essere finanziate e attraverso cui deve essere attuata la perequazione, dall'altro.

La distinzione fondamentale è fra spese relative ai Livelli essenziali delle prestazioni (Lep), che hanno il compito di garantire livelli adeguati e uniformi sul territorio nazionale di prestazioni che riguardano i diritti civili e sociali e altre spese (cosiddette spese autonome), definite residualmente.

La garanzia di finanziamento integrale prevista dal comma 4 dell'articolo 119 è riservata, nella normativa di attuazione, alle sole spese relative ai Lep, da finanziarsi attraverso tributi propri e partecipazioni ai tributi erariali ed un sistema di perequazione dei fabbisogni (che possono essere anche differenziati territorialmente).

Le spese autonome devono invece essere finanziate con tributi propri ed essere assistite da una perequazione delle capacità fiscali, al solo scopo di integrare, parzialmente, i gettiti fiscali dei territori con basi imponibili per abitante più basse, e che quindi, pur applicando aliquote standard, non potrebbero ottenere un gettito standard.

A tutt'oggi queste previsioni non hanno trovato attuazione, né per quanto riguarda le spese relative ai Lep, né per quanto riguarda le spese autonome. In particolare, la distinzione stessa fra questi due tipi di spesa, che svolge un ruolo cruciale nell'impianto della legge 42 del 2009, non è mai stata effettuata e, soprattutto, i Lep, che secondo il dettato della legge 42 dovevano riguardare, oltre alla sanità, dove esistevano già da tempo, anche l'assistenza, l'istruzione, il trasporto pubblico locale con riferimento alle spese in conto capitale e altre materie da individuare, non sono stati sinora definiti.

In assenza della definizione dei Lep, tutto l'impianto del cosiddetto federalismo fiscale viene privato di un elemento essenziale. La sua attuazione è stata quindi rimandata di anno in anno, da ultimo al 2020.

L'intreccio con la legislazione della crisi ha comportato tagli alle risorse delle Regioni che l'hanno accompagnata (nel periodo 2011-2017 può essere quantificato, in termini cumulativi, con riferimento al 2017, in 7 miliardi e 192 milioni), un forte accentramento del coordinamento delle finanze pubbliche e una mutevolezza degli orientamenti a favore o contro l'autonomia degli enti decentrati, che lasciano un quadro istituzionale, e non solo un quadro finanziario, non ancora assestato.

In questo quadro incerto è difficile procedere ad un equo e ordinato finanziamento del regionalismo differenziato, nel rispetto dell'articolo 119 della Costituzione.

3. *Il finanziamento del regionalismo differenziato: il Titolo I delle bozze di intesa del 25 febbraio 2019*

Al massimo della pubblicità che viene data alle trattative in corso fra governo e le tre Regioni di testa in questo processo (Lombardia Veneto e Emilia-Romagna) corrisponde però una totale segretezza dei testi che sono oggetto del confronto. Una materia di tale delicatezza, che potrebbe modificare anche radicalmente l'assetto istituzionale del nostro paese, è sottratta al dibattito e al confronto pubblico.

L'unico dato di cui si dispone è il testo delle bozze di intesa, sottoscritte tra il Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte e il Presidente di ciascuna delle tre Regioni il 25 febbraio 2019, che viene definito «testo concordato».

Di queste stesse bozze di intesa è stata però resa nota solo la prima parte: il Titolo I, denominato «Disposizioni generali». In particolare, l'articolo 5 delle bozze di intesa disciplina la determinazione e l'attribuzione alle Regioni delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle competenze aggiuntive. E' quindi importante esaminarlo in dettaglio. La sua formulazione, per le parti che verranno qui esaminate, è comune a tutte e tre le bozze d'intesa.

3.1. *La dimensione del problema*

Il Titolo I delle bozze di intesa contiene, all'articolo 2, un elenco delle materie su cui, Regione per Regione, sono richieste ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Al di là del loro numero, e delle implicazioni che ciascuna di esse può avere nelle relazioni fra Regione interessata, altre Regioni, altri enti territoriali e Stato, dal punto di vista strettamente finanziario è evidente che molte funzioni di natura meramente organizzativa potrebbero richiedere trasferimenti di risorse molto marginali. Il grosso del problema, da questo punto di vista, e per quanto sino ad ora è dato sapere, riguarda invece l'istruzione, e la richiesta, che non sembra essere sino ad ora essere stata avanzata dall'Emilia-Romagna, del trasferimento del personale della scuola dai ruoli dello Stato a quelli delle Regioni interessate. A partire dalla spesa regionalizzata dello Stato nel campo dell'istruzione, la cui parte preponderante è appunto rappresentata dalla spesa per il personale, il trasferimento di risorse in questo campo potrebbe essere pari, rispettivamente, a 4,6 miliardi per la Lombardia, 2,4 miliardi per il Veneto e 2,1 miliardi per l'Emilia-Romagna¹.

Stime complessive del trasferimento di risorse che potrebbe conseguire alla devoluzione di nuove materie, nell'ipotesi che non venga modificato l'ammontare complessivo (erogato cioè dai diversi livelli di governo) di spesa pubblica sul territorio regionale, sono state effettuate, con riferimento alla sola Regione Lombardia, in una ricerca commissionata dalla stessa Regione: pur variando, a seconda dello scenario ipotizzato, si attestano sui 10-11 miliardi. Con un aumento di circa un quarto del bilancio di quella Regione².

Il punto fondamentale è che, come sottolineato anche dal ministro Giovanni Tria nella sua audizione presso questa Commissione, il processo che porterà all'approvazione delle intese non prevede né permette di quantificare ex ante le risorse finanziarie (ma anche umane e strumentali) necessarie. Questa quantificazione, e quindi gli effetti finanziari dell'autonomia differenziata, sarà conoscibile solo dopo l'approvazione delle intese, quando cioè, come si spiegherà meglio in quanto segue, il processo sarà sottratto al vaglio parlamentare, a quello del Presidente della Repubblica e della Corte Costituzionale, e sarà ampiamente irreversibile.

Ciò si pone in palese contrasto con le previsioni della legge 42 del 2009 che, all'articolo 14, comma 1, dispone che l'assegnazione delle risorse finanziarie necessarie avvenga con la legge rafforzata con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia.

3.2. *Aspetti generali*

Secondo i disposti dell'articolo 116 comma terzo della Costituzione, come si è ricordato, l'attuazione del regionalismo differenziato dovrebbe avvenire «nel rispetto dei principi di cui

¹ Cfr. A. ZANARDI, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, marzo 2019.

² Cfr. Èupolis Lombardia, *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, a cura di G. Arachi e L. Salvadori, Policy paper, novembre 2017

all'articolo 119». L'unico riferimento che l'articolo 5 delle bozze di intesa fa all'articolo 119 riguarda la necessaria garanzia del finanziamento integrale delle funzioni attribuite. Manca invece qualsiasi riferimento alla legge 42 del 2009, che, come si è ricordato, ha disciplinato i principi di cui all'articolo 119 della Costituzione e al decreto 68/2011 che ne ha disciplinato l'attuazione.

Si tratta di una scelta, a rischio di illegittimità costituzionale, che, come si vedrà, ha ricadute di rilievo sull'intero disegno del finanziamento del regionalismo differenziato. I principali dubbi sollevati da questa omissione sono i seguenti: che ne è della distinzione fra spese che riguardano i Lep e altre spese autonome? Che ne è della perequazione?

Ci si preoccupa invece della sostenibilità finanziaria del quadro che si va costruendo, introducendo un esplicito vincolo, al comma 2, in base al quale si dispone che dall'applicazione della intesa «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

A questo vincolo se ne accompagna un altro, che emerge dalla lettura integrale dell'articolo, di particolare interesse per le tre Regioni: il finanziamento delle funzioni attribuite deve avvenire con riallocazione alle Regioni interessate di parte del gettito erariale. Non deve richiedere cioè un aumento dell'onere tributario che grava sui cittadini di quelle stesse Regioni.

Un punto di particolare delicatezza, come si vedrà, è dato dalla incompletezza e contraddittorietà delle indicazioni che riguardano la *dinamica* del finanziamento, e cioè la sua evoluzione dopo la fase di avvio.

3.3. *Chi decide*

Il soggetto chiamato a decidere «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», è individuato, dal comma 2 dell'articolo 5, nella «commissione paritetica» Stato Regione, la cui istituzione e composizione è disciplinata dall'articolo 3. Istituita con dpcm, essa è composta da nove membri designati dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, su indicazione dei Ministeri competenti, e da nove rappresentanti designati dalla giunta della Regione interessata. Oltre a determinare, avvalendosi della collaborazione di tutte le amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali di cui sopra, ha anche il ruolo di determinare le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni attribuite.

E' importante sottolineare, quindi, che le risorse da trasferire sono determinate sulla base di accordi bilaterali fra esecutivi. Non vi è nessuna garanzia che tale trasferimento avvenga secondo regole e valutazioni condivise fra le diverse Regioni interessate. Ma, soprattutto, non vi è nessun coinvolgimento né delle altre Regioni a statuto ordinario, sulle quali, dato il vincolo di invarianza delle risorse, potrebbe ricadere l'onere di un finanziamento non equilibrato, né del Parlamento che ha la responsabilità primaria del coordinamento della finanza pubblica. A tale materia infatti la giurisprudenza della Corte costituzionale ha riconosciuto un carattere trasversale, che ha consentito alla legislazione statale di incidere, sia pure con norme di principio, su materie altrimenti rimesse alla legislazione delle Regioni.

3.4. *In base a quali criteri*

Sempre secondo i disposti del comma 2 dell'articolo 5 delle bozze di intesa, le modalità di attribuzione delle risorse sono determinate dalla commissione paritetica sulla base di due criteri, che sembrerebbero essere destinati ad essere applicati in successione.

Il primo riferimento è alla «spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate».

Se pensato come *criterio da applicare al momento dell'attribuzione delle nuove forme di autonomia*, il criterio della spesa storica sarebbe neutrale dal punto di vista della distribuzione

interregionale delle risorse e rispetterebbe il vincolo di sostenibilità finanziaria, in quanto non determina nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al di là della sua apparente semplicità, il criterio indicato non è di diretta applicazione: non vi è, in particolare, alcuna valutazione articolata al di sotto del livello aggregato per materie. Anche in questo caso una valutazione condivisa e trasparente nei suoi criteri sarebbe assolutamente necessaria. Ma questa valutazione è affidata al confronto fra rappresentanti del Governo e rappresentanti degli esecutivi delle Regioni interessate senza nessun confronto con le altre Regioni a statuto ordinario.

L'articolo 4 delle bozze di intesa dispone, al comma 1, che i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali determinati dalla commissione paritetica, sono trasferiti *con uno o più dpcm*, con «la contestuale soppressione o il ridimensionamento, in rapporto a eventuali compiti residui, dell'amministrazione statale periferica» e in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite, delle amministrazioni statali centrali. È importante notare che la scelta del dpcm come strumento attraverso cui operare il trasferimento di risorse esclude ancora una volta ogni controllo da parte del Parlamento e del Presidente della Repubblica, quale organo di garanzia, nonché della Corte Costituzionale e confina, pericolosamente, tutta l'operazione entro un confronto fra esecutivi (regionale e statale)³.

Entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno di questi dpcm dovranno essere determinati «fabbisogni standard ... per ogni singola materia ... fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni»

Si prefigura cioè il superamento del criterio della spesa storica a favore di un nuovo criterio: quello dei fabbisogni standard, ma le espressioni utilizzate sono contraddittorie e confuse.

Va innanzitutto chiarito che il fabbisogno standard è un fabbisogno finanziario che può essere definito solo con riferimento a funzioni precisamente indicate. Nel contesto del finanziamento delle spese regionali, la legge 42 del 2009 parla di fabbisogni standard con esclusivo riferimento alle spese che concernono i Lep, che devono essere garantiti in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, la cui determinazione non può essere demandata alla competenza legislativa regionale, e che devono essere assistiti da un finanziamento integrale garantito dallo Stato per tutte le Regioni. I fabbisogni standard sono la traduzione finanziaria dei Lep, non è quindi per niente chiaro quale significato possa essere attribuito alla locuzione secondo cui essi devono essere definiti «fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni».

La legge 42 del 2009 non prevede invece alcuna definizione di fabbisogni standard per le funzioni che non rientrino nei Lep, e questo per la banale ragione che tali spese, cui generalmente ci si riferisce, come si è detto, con il termine di spese autonome, rientrano nel campo specifico in cui si esercita l'autonomia delle Regioni. Autonomia non può significare rispetto di standard omogenei, ma significa al contrario possibilità di differenziazione, in ragione delle specifiche preferenze delle diverse comunità territoriali.

Poiché moltissime delle funzioni di cui si chiede la attribuzione non riguardano Lep, è difficile capire il riferimento per tali funzioni a un calcolo di fabbisogni standard. Le bozze di intesa non chiariscono assolutamente questo punto, reso ancora più preoccupante dal mancato riferimento alla legge 42 del 2009.

Ci si deve poi chiedere se sia corretto che sia una intesa fra il Governo e una singola Regione a individuare, come fa il comma 7 dell'articolo 5 delle intese in esame, il soggetto che deve determinare i fabbisogni standard che, come tali, riguardano tutte le Regioni a statuto ordinario. Il comma 7 dispone infatti che i fabbisogni standard relativi alle funzioni attribuite e le

³ Fra gli osservatori più critici, con riferimento al processo di attuazione delle intese attraverso dpcm, Roberto Bin, il quale sostiene che siamo di fronte ad un processo, nel suo complesso, eversivo, di privatizzazione del trasferimento delle funzioni alle regioni, riservato al rapporto tra esecutivo statale e esecutivo regionale, senza che sia permesso né al Parlamento, né al Presidente della Repubblica, né alla Corte Costituzionale «valutare la compatibilità dei trasferimenti con i principi costituzionali, compresa l'esigenza di unità dell'ordinamento giuridico richiamata dall'art. 120.2 Cost.». Cfr R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia «differenziata»: allegramente verso l'eversione*, marzo 2019.

relative metodologie devono essere individuati da «un apposito comitato Stato-Regioni che il Governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia».

Anche in questo caso vi sono elementi di confusione: è possibile definire i fabbisogni standard in assenza di una definizione dei Lep? Certamente no visto che, come si è detto, gli uni sono la traduzione finanziaria degli altri. Ma se è così, è evidente che i fabbisogni standard non possono essere definiti da un organismo che è emanazione di esecutivi, laddove l'articolo 20 c. 2 della legge 42 del 2009, dispone una esplicita riserva di legge per la determinazione dei Lep.

Qualunque ne sia la modalità di definizione è poi evidente che i fabbisogni standard, come tali, devono essere garantiti a tutte le Regioni. Dato il vincolo sull'invarianza dei saldi di finanza pubblica, a meno di non individuare finanziamenti aggiuntivi in favore del complesso delle Regioni, la definizione di standard omogeni per un insieme di funzioni pone quindi inevitabilmente un problema di redistribuzione interregionale delle risorse.

Supponiamo infatti che in una Regione cui vengono attribuite funzioni aggiuntive il fabbisogno standard risulti più alto di quello storico. Come si reperiscono le risorse da trasferire a suo favore? Se ai danni delle altre Regioni, attraverso decurtazioni della spesa relativa alle stesse funzioni erogata sul loro territorio, a fronte di un finanziamento storico aggregato insufficiente, a queste Regioni verrebbe negato il finanziamento dei fabbisogni standard. O si ricorrerebbe a fonti di finanziamento (aumento delle imposte erariali o taglio di altre spese statali) aggiuntive? Quali?

Nel caso in cui il fabbisogno standard risultasse invece più basso rispetto alla spesa storica, la Regione interessata sarebbe chiamata a restituire quanto ha avuto in più in sede di prima attribuzione? Secondo quali meccanismi?

L'articolo 5 delle bozze di intesa non lo chiarisce.

Il quadro si complica ulteriormente in ragione di una previsione, contenuta sempre al comma 1 dell'articolo 5, in base al quale, decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei dpcm che, come si è detto, devono disporre il trasferimento delle risorse per ciascuna materia attribuita, «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 ... non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse».

L'esperienza circa la determinazione dei Lep, non ancora definiti a 18 anni dalla riforma del titolo V e a dieci anni dalla emanazione della legge 42 del 2009, fa ritenere che ben difficilmente nell'arco di tre anni si potrà addivenire a valutazioni condivise per le singole funzioni attribuite, per le quali, come si è detto, mancano al momento fonti statistiche di riferimento. Valutazioni che, come si è detto, si scontrano poi con rigidi vincoli di finanza pubblica e difficoltà politiche ad attuare redistribuzioni esplicite di risorse fra Regioni.

E' quindi evidente che il terzo criterio, quello del valore medio nazionale pro capite, finirebbe col diventare il vero criterio di riferimento⁴.

Anche questo criterio viene motivato con ragioni di efficienza, quali la «verosimile» maggiore efficienza delle amministrazioni dello Stato in Lombardia, che si tradurrebbe in un minor costo medio di fornitura dei servizi Lep su quel territorio. Una motivazione che sorprende: il costo pro capite non sembra infatti un indicatore accettabile, né per le spese diverse dai Lep, né per quelle ad essi relative, perché non si riferisce a realtà omogenee.

Il tema è particolarmente delicato per le spese relative all'istruzione, la materia che, come si è detto, comporta livelli di spese e quindi ammontari di risorse trasferibili, più elevati.

Come argomenta compiutamente Gianfranco Viesti⁵, il parametro della spesa pro capite non è assolutamente idoneo a definire uno standard in questo settore. È incomprensibile, in primo luogo,

⁴ Come esplicitamente ammesso nella sua audizione presso questa Commissione dal ministro Giovanni Tria.

⁵ G.VIESTI, *Autonomie regionali differenziate e spese per l'istruzione scolastica. Ovvero: Robin Hood al contrario*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 120/2019.

il riferimento alla popolazione nel suo complesso (e non alle fasce di età a cui il servizio di istruzione si rivolge). Andrebbero poi considerati altri importanti fattori che fanno lievitare il costo di erogazione del servizio in alcuni territori, quali la dimensione delle classi (che è inferiore e comporta quindi costi superiori se si devono servire zone collinari e montuose), la diversa anzianità del personale, la spesa per insegnanti di sostegno, legata alla diversa incidenza della disabilità, la presenza o meno di spese locali che svolgono funzione di integrazione alla spesa statale in settori importanti come il trasporto alunno e le mense.

Analoghe problematiche potrebbero porsi con riferimento alla maggior parte delle altre funzioni attribuite.

In alcuni di queste le tre Regioni potrebbero registrare oggi una spesa pro capite più elevata di quella media nazionale. Il criterio individuato non può però penalizzarle, perché, come si è ricordato, il testo dell'intesa individua il valore medio nazionale pro capite come livello inferiore, al di sotto del quale il finanziamento non può andare. Se quindi il livello della spesa storica attribuita alla Regione cui viene riconosciuta una maggiore autonomia è superiore rispetto al valore medio non si procede a un suo ridimensionamento. Una scelta, anche questa, difficilmente comprensibile sul piano logico.

3.5. *Quali fonti di finanziamento*

Il comma 3 dell'articolo 5, che disciplina le fonti che devono garantire il finanziamento delle competenze riconosciute, contiene l'unico riferimento presente nell'intero testo del Titolo I delle bozze di intesa all'articolo 119 della Costituzione, ma solo al comma che richiede che le fonti individuate per il finanziamento degli enti decentrati consentano di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Finanziamento integrale che poi, come si è ricordato, in sede di attuazione, la legge 42 riconosce solo alle spese relative ai Lep.

L'individuazione delle fonti è affidata nuovamente «alle scelte e alle indicazioni» della commissione paritetica. Ancora una volta, quindi, si affida a una contrattazione fra rappresentanti degli esecutivi una materia rilevante per il coordinamento della finanza pubblica, sottraendola non solo al confronto con le altre Regioni, ma anche alle prerogative del Parlamento.

Gli strumenti che possono essere utilizzati, anche congiuntamente, sono individuati: in compartecipazioni al gettito maturato nel territorio regionale dell'Imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali; in aliquote di riserva, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

Entrambi gli strumenti garantiscono che non venga operato alcun prelievo aggiuntivo, ma che si operi una riallocazione del gettito dallo Stato alla singola Regione. Ciò avverrebbe inoltre senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica.

Gli strumenti indicati hanno, nella fase di avvio del regionalismo differenziato, il pregio di essere neutrali, dal punto di vista della distribuzione interregionale delle risorse.

Problemi potrebbero invece sorgere in una prospettiva temporale, come si discuterà diffusamente in quanto segue.

3.6. *Cosa succede nel tempo?*

La disciplina proposta dall'articolo 5 delle bozze di intesa contiene una visione parziale e contraddittoria della dinamica del finanziamento delle funzioni attribuite nel tempo.

Anche a questo proposito è opportuno distinguere fra spese relative ai Lep e altre spese.

Spese relative ai Lep

Per quanto riguarda le spese relative ai Lep, il punto centrale è ancora una volta che il fabbisogno finanziario ad essi collegato deve seguire regole omogenee fra le varie Regioni, in modo da garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dalla Regione di residenza, lo stesso accesso alle

prestazioni. Questo avviene già attualmente con riferimento alla sanità, attraverso un approccio *top down*: si definisce il finanziamento aggregato sulla base di scelte di indirizzo politico, di valutazioni della sua adeguatezza complessiva e di compatibilità macroeconomica e poi se ne decide l'allocazione fra le Regioni, sulla base di parametri condivisi. In questo contesto, la revisione, nel senso di un loro ampliamento, dei Livelli di assistenza sanitaria è stata accompagnata da una valutazione delle risorse necessarie al loro finanziamento e un conseguente aumento delle dotazioni a disposizione delle Regioni.

Un processo analogo viene di fatto seguito anche nei settori in cui la spesa è centralizzata. Nel caso della spesa statale dell'istruzione, ad esempio, i forti tagli che fra il 2009 e il 2012 hanno ridotto tale spesa da 72.062 milioni a 65.363, sono stati di fatto riallocati centralmente fra i diversi territori.

Cosa succederebbe nel caso in cui una parte rilevante della spesa per l'istruzione venisse attribuita a singole Regioni, e poi, per motivi di compatibilità macroeconomica o di indirizzo politico, si decidesse di operare tagli di analoga misura a quelli operati nel periodo 2009-2012 agli stanziamenti che lo Stato mette a disposizione per il settore, negli anni successivi al trasferimento di funzioni e risorse?

Scelte di questo tipo dovrebbero interessare anche le Regioni ad autonomia differenziata, attraverso una revisione delle compartecipazioni e/o delle riserve di aliquota con cui finanziano le funzioni devolute. In caso contrario si assisterebbe o a una redistribuzione interregionale ai danni delle Regioni non ad autonomia differenziata o alla necessità di aumentare altre imposte o tagliare altre spese pubbliche con oneri maggiori a carico della finanza pubblica. Allo stesso modo bisognerebbe garantire meccanismi di adeguamento e di perequazione fra Regioni, sia ad autonomia differenziata che ordinarie, nel caso di andamenti macroeconomici avversi.

Altre spese

Come si è detto, le spese che non si riferiscono a Lep non sono, nel quadro normativo attuale, assistite da nessun meccanismo di adeguamento nel corso del tempo, e la perequazione, orizzontale, fra Regioni, dovrebbe riguardare le sole capacità fiscali. Seguire questo stesso modello anche per le nuove funzioni, significherebbe, una volta definita una compartecipazione o aliquota di riserva adeguata al finanziamento nella fase di avvio del regionalismo differenziato, porre il rischio o il vantaggio dell'andamento relativo fra andamento del gettito devoluto e spesa da sostenere a carico della singola Regione.

La perequazione potrebbe essere implicita nella definizione iniziale della aliquota di compartecipazione o della riserva di aliquota. Tale definizione tiene infatti già conto della diversa capacità fiscale (l'aliquota di compartecipazione o la riserva di aliquota sarà più contenuta nel caso di Regioni sul cui territorio maturi un gettito superiore dei tributi compartecipati). Un eventuale andamento favorevole alla Regione del gettito della compartecipazione o della riserva di aliquota, successivo al momento iniziale potrebbe essere considerato una specie di premio per il rischio che essa incontra di dovere invece fare fronte a un andamento sfavorevole con tributi o altre entrate proprie.

Le bozze di intesa non affrontano i problemi qui richiamati. L'unica preoccupazione è quella di garantire che tutti i vantaggi che possano derivare dalla dinamica del gettito siano goduti dalle Regioni ad autonomia differenziata e tutti i rischi restino invece a carico delle altre Regioni. Lo si ricava dalla lettura congiunta di due commi dell'articolo 5: il comma 4 e il comma 6. Il comma 4 stabilisce che l'eventuale variazione (da intendersi come aumento) 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». E il comma 6 dispone che «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».

Si stabilisce così, complessivamente, per le Regioni interessate al regionalismo differenziato una doppia garanzia. Se il fabbisogno standard resta costante, ma il gettito delle fonti individuate per il suo finanziamento diminuisce, occorre aumentare il finanziamento. Allo stesso tempo se è invece il fabbisogno standard a dover essere adeguato, le fonti di finanziamento devono essere integrate.

Si tratta in entrambi i casi di previsioni ragionevoli per le sole spese relative a Lep, le uniche a cui debba essere associato un concetto di fabbisogno standard. Dovrebbero però essere estese a tutte le Regioni, in un quadro ovviamente di coordinamento della finanza pubblica che valuti le compatibilità finanziarie complessive. In caso contrario, l'assicurazione fornita solo alle tre Regioni cui viene riconosciuta l'attribuzione di nuove funzioni, può essere esercitata, nel rispetto del vincolo di invarianza degli oneri per la finanza pubblica, solo a prezzo di trasferimenti di risorse che sarebbero altrimenti destinate ad altre Regioni, o ad altre funzioni su tutto il territorio nazionale.

3.7. *Il finanziamento degli investimenti*

Le bozze di intesa dedicano un articolo specifico al finanziamento degli investimenti. Anche in questo caso l'impressione è che si prefigurino trattamenti privilegiati per le tre Regioni firmatarie. Si prevede infatti una determinazione congiunta, da parte della singola Regione firmataria e dello Stato, di modalità di finanziamento stabili (sotto forma di compartecipazioni o aliquote di riserva) che permettano una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti pubblici, in relazione ad uno specifico «fabbisogno» che, in mancanza di altre indicazioni, si può presumere debba essere determinato per queste sole Regioni.

Si tratta di una previsione molto criptica, in quanto non è esplicitato in alcun modo quel collegamento fra la spesa per investimenti e le materie attribuite, che, unicamente, potrebbe in un qualche modo giustificare un trattamento, per queste Regioni, diverso dalle altre Regioni a statuto ordinario, che non verrebbero ammesse al finanziamento degli investimenti pubblici secondo regole certe che ne garantiscano la programmazione. Ma che, a meno di finanziamenti aggiuntivi al momento non previsti, subirebbero ancora una volta una decurtazione delle risorse collettive che dovrebbero finanziare i loro stessi investimenti.

3.8. *Conseguenze per le finanze dei Comuni*

Un ultimo tema, che meriterebbe di essere adeguatamente approfondito prima della firma finale delle intese, riguarda le conseguenze del riconoscimento ad alcune Regioni di forme differenziate e condizioni particolari di autonomia sulle finanze dei comuni di quelle stesse Regioni. Di questo argomento si occupa il comma 3 dell'articolo 4 delle bozze di intesa, che 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.

La disciplina delle relazioni finanziarie fra Regioni e Comuni, a seguito del trasferimento di nuove funzioni, così come in relazione al superamento dei trasferimenti in essere dalle Regioni ai comuni, è contenuta nel decreto legislativo 68 del 2011, che prevede la devoluzione di tributi regionali o la compartecipazione a tributi regionali, e l'esplicita considerazione di meccanismi perequativi.

Un meccanismo alquanto complesso che non ha ancora trovato attuazione, anche in ragione delle difficoltà di definire l'adeguatezza, nel momento iniziale e nella dinamica temporale, di compartecipazioni a entrate regionali, che sono a loro volta forme di compartecipazione a tributi erariali.

I temi che dovrebbero essere risolti, e di cui l'articolato delle bozze di intesa non si occupa, riguardano, da un lato, la necessità di distinguere il particolare tipo di finanziamento e di perequazione che deve essere riconosciuto ai Comuni, in ragione del loro coinvolgimento nelle funzioni devolute, da quello che dovrebbe derivare dalla soppressione dei trasferimenti regionali. Dall'altro, la necessità di confermare che, diversamente da quanto avviene per i Comuni delle Regioni a statuto speciale, quelli delle Regioni ad autonomia differenziata non sono esentati dal partecipare alla perequazione prevista fra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario. Anche se è evidente che la attribuzione ai Comuni delle Regioni ad autonomia differenziata di funzioni aggiuntive determina problemi metodologici di rilievo nel calcolo, sia dei fabbisogni standard da perequare, che ovviamente non devono riguardare le funzioni assegnate in ragione della autonomia differenziata (in quanto la perequazione relativa a tali funzioni dovrebbe essere affrontata a livello regionale), sia della capacità fiscale, che non può tenere conto delle compartecipazioni a tributi regionali, necessarie per finanziare le funzioni aggiuntive.

4. *Concludendo ...*

Guardando al tema del regionalismo differenziato sotto il profilo specifico delle problematiche relative al trasferimento di risorse finanziarie che dovrebbe accompagnare il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, come affrontate dal Titolo I delle bozze di intesa sottoscritte nel febbraio del 2019, pubblicato sul sito del ministero degli Affari regionali, sorgono dubbi di grande rilievo. Questi hanno a che fare sia con l'assenza di un sistema di finanziamento assestato delle Regioni nel loro complesso in cui inquadrare il finanziamento specifico delle funzioni eventualmente devolute, sia con specifiche scelte compiute in tali atti.

Le bozze di intesa, infatti, prescindendo in larga parte dal quadro normativo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al necessario rispetto dei cui principi fa invece esplicito riferimento l'articolo 116 comma terzo, prefigurano un quadro di finanziamento che è, in primo luogo, indeterminato nei suoi aspetti quantitativi. La definizione di tali aspetti viene rimandata a dpcm da emanarsi, in epoca successiva all'approvazione definitiva delle intese e pertanto ad atti normativi che sarebbero esclusi non solo dal vaglio parlamentare ma anche da quello del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale.

In secondo luogo, l'individuazione delle modalità di finanziamento sembra animata dalla preoccupazione principale di garantire che le Regioni interessate alla devoluzione di materie non possano subire, al momento dell'assegnazione, alcuna diminuzione di risorse, e possano, al tempo stesso, plausibilmente, contare, nel medio periodo, in un loro incremento.

In definitiva, riaffiora prepotentemente nelle previsioni contenute nelle bozze di intesa l'idea che alle Regioni con più alti residui fiscali debba essere riconosciuto il diritto a godere in misura maggiore delle risorse fiscali che maturano sul loro territorio. Il che, in presenza del vincolo in base al quale dall'applicazione delle intese non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, non può che tradursi in una redistribuzione di risorse dai territori più deboli a quelli più ricchi.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18STC0067950