



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI

S C U O L A D I G O V E R N O L O C A L E

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 1-2019

Il meccanismo di finanziamento del regionalismo differenziato.

Una introduzione

Tommaso Alabardi

Settembre 2019

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti

Responsabile Scientifico dei Quaderni: Paolo Graziano

Comitato di Redazione: Tiziana Altì, Franco Osculati, Gianluca Pietra,
Raffaella Procaccini, Andrea Zatti, Cinzia Di Novi, Sabrina Spaghi.

Immagine di copertina: Andrea Vaccari, A7design.

Nota 1-2019, settembre 2019.

Autore: Tommaso Alabardi.

*Il meccanismo di finanziamento del regionalismo differenziato. Una
introduzione.*

Il meccanismo di finanziamento del regionalismo differenziato. Una introduzione.

di Tommaso Alabardi**

SOMMARIO

1. Introduzione al tema del regionalismo differenziato. – 2. Il meccanismo di finanziamento del regionalismo differenziato. – 3. Conclusioni.

1. Introduzione al tema del regionalismo differenziato.

L'art. 116, comma 3, della Costituzione prevede che con legge dello Stato possano essere attribuite a singole Regioni ordinarie “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” relativamente alle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost. nonché a tre materie di competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, Cost. (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Dopo un lungo periodo in cui tale possibilità non è stata evocata, che ha fatto seguito ad alcune iniziative non portate a termine nel 2007 e 2008, la richiesta nel 2017 da parte delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna di attuare tale previsione costituzionale ha risvegliato grande interesse rispetto all'istituto costituzionale definito come *regionalismo differenziato o asimmetrico*¹.

Il 28 febbraio 2018 il Governo Gentiloni ha sottoscritto con le Regioni interessate tre distinti accordi preliminari che hanno individuato i principi

** Laureato presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Pavia. Il presente scritto riprende i contenuti della Tesi IUSS discussa nell'aprile 2019 sul medesimo tema.

¹ L'iniziativa politica di Regione Lombardia e Veneto è stata rafforzata con l'indizione di un referendum sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, svoltosi il 22 ottobre 2017, in entrambi i casi con esito positivo.

generali, la metodologia e un primo elenco di materie in vista della definizione dell'intesa richiesta dalla Costituzione. Nella seduta del Consiglio dei ministri n. 44 del 14 febbraio 2019, il Ministro per gli Affari regionali dell'Esecutivo Conte ha annunciato di aver raggiunto le Intese con le tre Regioni e ne ha illustrato i contenuti. Sulla scia delle iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, altre Regioni hanno avviato trattative con il Governo e adottato i primi atti normativi per far partire il processo².

A giocare un ruolo determinante nel dibattito pubblico sono gli aspetti finanziari. Infatti, il conferimento di funzioni aggiuntive dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie, tramite una maggiore compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio o tramite riserve di aliquote maggiori, perché l'esercizio delle stesse possa effettuarsi nel pieno rispetto dell'autonomia richiesta.

Molte sono state le voci di dissenso rispetto alle iniziative delle tre Regioni e al comportamento a tratti passivo del Governo, sia da parte di esponenti politici che di accademici, in special modo giuristi ed economisti: vi è chi ritiene vi siano oggettivi rischi di una "secessione dei ricchi", chi si sofferma invece sulla riconfigurazione dell'ordinamento statale tramite una trattativa privata tra Regione e Governo, chi denuncia l'esautoramento dei poteri del Parlamento. Muoviamo, dunque, anzitutto dal problema delle risorse.

2. Il meccanismo di finanziamento del regionalismo differenziato.

Prima di procedere all'analisi degli aspetti finanziari è necessaria una premessa. Qualora il processo venga portato a compimento, risulta difficile credere che l'autonomia differenziata verrà declinata secondo quanto inizialmente dichiarato da alcuni esponenti politici delle Regioni interessate e descritto in modo enfatico da alcuni osservatori, e ciò per almeno due ragioni.

² Attualmente, su 15 Regioni a statuto ordinario, 3 (come detto) hanno raggiunto una bozza di intesa con il Governo; 7 hanno già formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) e con loro il Governo potrebbe avviare immediatamente i negoziati. Tre Regioni non hanno ancora approvato formalmente tale mandato, ma hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno condotto all'approvazione di atti di indirizzo (Basilicata, Calabria, Puglia). Infine, due Regioni (Abruzzo e Molise) non hanno avviato iniziative formali per l'avvio della procedura.

In primo luogo, tra le materie oggetto di devoluzione autonomistica, ve ne sono alcune su cui sembra inverosimile un intervento regionale copioso³ e ve ne sono altre che non possono essere integralmente trasferite alle Regioni o su cui la legge regionale dovrà comunque continuare a raccordarsi con la legge statale per espresse disposizioni costituzionali⁴. Oltre a queste, vi sono altre materie su cui le Regioni dovranno sottoporsi alla disciplina europea⁵.

In secondo luogo, la spesa per le materie aggiuntive sarebbe piuttosto modesta, soprattutto se rapportata alle spese attuali delle Regioni: si tratterebbe di garantire una spesa per funzioni di carattere organizzativo e autorizzatorio senza ingenti trasferimenti di personale e di risorse⁶.

La Bozza d'intesa sottoscritta tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e Regione Lombardia il 15 febbraio 2019 all'art. 5 prevede che le risorse per le competenze aggiuntive siano definite a partire dalla spesa storica dello Stato nel territorio regionale e siano rideterminate entro un anno sulla base di fabbisogni standard stimati per ciascuna materia attribuita da un Comitato nazionale Stato-Regioni; nel caso in cui i fabbisogni standard non vengano determinati, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sono fissate a un livello non inferiore alla media *pro capite* nazionale della spesa statale corrispondente alle funzioni attribuite.

L'art. 5, quindi, prevede tre metodi di finanziamento delle risorse aggiuntive: al momento di avvio del regionalismo differenziato varrà il metodo del costo storico e allo scadere del primo anno le risorse verranno garantite

³ Come ad esempio i casi dell'“alimentazione” e dell'“ordinamento sportivo”.

⁴ Come dovrebbe accadere ad esempio per quanto attiene al coordinamento della finanza pubblica ed ai rapporti internazionali e con l'Unione Europea (per la prima cfr. art. 119 della Costituzione, che viene richiamato nell'articolo 116, terzo comma, Cost., oltre alla costante giurisprudenza della Corte costituzionale; per la seconda il quinto e il nono comma dell'art. 117).

⁵ Come quelle relative alle casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale e agli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

⁶ Se si scomputano dal calcolo le spese per il personale scolastico (che non sarebbe a carico del bilancio regionale), la questione si rivela terreno di scontro politico e ideologico più che oggetto di una seria riflessione sui rapporti finanziari tra ordinamento statale e regionale. Il finanziamento delle competenze devolute attraverso la fissazione (ad opera di una Commissione paritetica, elemento questo assai criticato in quanto la definizione dei contenuti effettivi avverrebbe solo in seguito all'approvazione parlamentare) di compartecipazioni e riserve di aliquote non genera in alcun modo il rischio che le RAD (alias Regioni ad autonomia differenziata) si sottraggano al meccanismo di perequazione interregionale previsto dalla legge nazionale. Sulla base dello studio proposto dall'Istituto di Studi sui Sistemi Federali Regionali e sulle Autonomie - ISSIRFA (A. Filippetti, F. Tuzi, *I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli 2018, pp. 247 ss.) relativo a Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, l'attribuzione delle risorse alle Regioni, tramite un meccanismo *neutrale* per cui le Regioni ricevono la stessa quantità di risorse che oggi lo Stato spende sul territorio regionale, dovrebbe incrementare la misura del bilancio regionale fino al 20% solo nell'ipotesi che vengano trasferite tutte e ventitré le materie, inclusa l'istruzione. Senza l'istruzione, gli incrementi di bilanci sono risibili, inferiori al 2%. In altre parole, come concludono i due autori, la questione finanziaria sembra essere stata largamente sopravvalutata.

con riferimento o ai fabbisogni standard o alla spesa media *pro capite* qualora i fabbisogni standard non vengano definiti. Durante il primo anno di applicazione del regionalismo differenziato non ci sarebbe alcun rischio per la sostenibilità dei conti pubblici né tantomeno per la garanzia della solidarietà interregionale: lo Stato garantirà alle Regioni ad autonomia differenziata (RAD) tante risorse quante sono le spese che oggi effettivamente sostiene in concreto per le materie oggetto della differenziazione, mediante la fissazione di riserve di aliquota o aliquote di compartecipazione su tributi erariali territorializzati. Si tratterebbe, in sostanza, di una procedura contabile neutra. I possibili rischi di una ridefinizione delle risorse trasferite verrebbero in rilievo solo in un secondo momento, allorché si passasse dal metodo del costo storico al metodo del fabbisogno o della spesa media *pro capite* o in caso di revisione delle aliquote di riserva e delle compartecipazioni.

Per quanto riguarda il metodo dei fabbisogni standard, attualmente in vigore per la sanità regionale, è inverosimile che si riescano a definire in breve tempo, considerato che se ne attende la definizione dal 2011 e che i governi ne hanno continuamente prorogato il termine per la determinazione. In ogni caso, tale metodo non comporterebbe correzioni rilevanti nella distribuzione delle risorse tra i vari territori⁷. Sembra pertanto probabile che, decorso un anno dall'applicazione del regionalismo differenziato, il metodo con cui finanziare le risorse aggiuntive sarà quello della spesa media *pro capite*, salvo una modifica delle bozze. Quest'ultimo metodo, infatti, è ritenuto all'unanimità di visioni⁸ il più iniquo ed ingiustificato perché contrario a tutto l'impianto del D. Lgs. 42/2011, in quanto annullerebbe tutte le differenze di bisogni e di caratteristiche strutturali oggi presenti tra i territori⁹.

Nella discussione tecnica dei metodi di calcolo da preferirsi si innestano due questioni più politiche che attengono direttamente all'evoluzione futura

⁷ A. Zanardi, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione*, 10 luglio 2019, pp. 13 ss., in http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-10_7_2019-UPB.pdf.

⁸ Quanto sopra è emerso sia nelle audizioni parlamentari che nei documenti prodotti dall'Ufficio parlamentare di Bilancio.

⁹ Sicché, nel caso, sarebbe preferibile mantenere il metodo del costo storico. A proposito di tale metodo, infatti, la Corte dei Conti ha avvertito durante l'audizione parlamentare tenuta il 17 luglio 2019 che potrebbe comportare trasferimenti di risorse superiori a quelle attualmente spese nelle tre Regioni – ovvero con una spesa statale *pro capite* a livello regionale più bassa della media nazionale – con il rischio di modificare l'attuale ripartizione delle risorse pubbliche a favore delle Regioni con economie più ricche. Stante la clausola finanziaria prevista all'art. 5, comma 2, dell'Intesa divulgata il 19 febbraio 2019, che prevede non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l'applicazione di tale metodo potrebbe condurre ad una riduzione del gettito fiscale trasferito alle Regioni a Statuto Ordinario.

della finanza pubblica nazionale e regionale. Vi è, infatti, un timore generalizzato tra Presidenti di Regione (guidati da Vincenzo De Luca, Presidente Regione Campania) e dirigenti regionali che le RAD non partecipino alle future manovre correttive della spesa pubblica. La domanda che viene naturalmente porsi è la seguente: in caso di applicazione del regionalismo differenziato, le RAD parteciperanno alla *spending review* o ne saranno escluse? Ovvero, le RAD verrebbero inserite nella ripartizione dei tagli alle risorse regionali? La questione, che ha un peso finanziario nel bilancio di una qualsiasi Regione nell'ordine di decine di milioni, richiederebbe probabilmente una garanzia nell'articolato delle bozze di intesa.

Per quanto riguarda, invece, l'evoluzione della finanza regionale, sembra contraddittoria la coesistenza del comma 4 e del comma 6 dell'art. 5 dell'Intesa divulgata il 19 febbraio 2019¹⁰.

Il comma 6, infatti, presuppone la possibilità di una revisione delle compartecipazioni e delle riserve di aliquote qualora le RAD abbiano abbondanza di risorse per soddisfare i fabbisogni standard o qualora siano rivisti i fabbisogni standard e ci sia la necessità di un maggiore contributo della RAD al fondo perequativo, ovvero, nel caso in cui siano necessari interventi di correzione dei conti pubblici o manovre di rimodulazione della spesa pubblica. In questo modo le RAD parteciperebbero all'evoluzione della finanza pubblica nazionale e contribuirebbero maggiormente alle scelte di allocazione delle risorse del legislatore nazionale.

Il comma 4, invece, prevede che le risorse delle RAD siano determinate dalla dinamica dei gettiti erariali riferibili al loro territorio e quindi, in definitiva, dalla crescita o dalla riduzione della ricchezza regionale. Ne consegue che in caso di aumento della ricchezza regionale, e quindi delle basi imponibili, le risorse aggiuntive che dovessero entrare nel bilancio regionale sarebbero nella disponibilità della RAD, la quale disporrebbe dunque di maggiori risorse e maggiore manovrabilità rispetto alle altre Regioni; dall'altro lato, nel caso di una contrazione improvvisa o graduale della ricchezza, le RAD dovrebbero coprire il differenziale di risorse che le separa dal fabbisogno standard tramite un aumento della pressione fiscale

¹⁰ Ai sensi dei quali, rispettivamente, si prevede che: “L'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione”, e 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”.

sui tributi propri, senza garanzia da parte dello Stato. Nel caso del comma 4, dunque, le RAD avrebbero un forte incentivo ad utilizzare in modo efficiente le competenze aggiuntive ma non parteciperebbero alle scelte di finanza pubblica nazionale.

Come si vede, i due commi, sebbene possano convivere e non pongano problemi di fattuale incompatibilità, sembrano tendere a due orientamenti e a due visioni del federalismo fiscale molto differenti, la prima di tipo cooperativo, la seconda di tipo competitivo. Una soluzione è stata proposta da Alberto Zanardi¹¹, il quale ritiene, in sintesi, che la soluzione cooperativa vada adottata per le funzioni Lep (istruzione e assistenza sociale), la seconda per le altre funzioni regionali¹².

Molte sono dunque le questioni finanziarie aperte, tuttavia l'opinione pubblica sembra concentrata esclusivamente sul saldo finale del regionalismo differenziato. Una risposta univoca e terza non esiste, visto che i dati a disposizione non sono molti e non sempre risultano chiari o completi. Eppure, la riflessione, almeno in sede parlamentare, non dovrebbe limitarsi ad operazioni contabili ma ad una presa di coscienza innanzitutto della legittima richiesta delle tre Regioni di velocizzare e di poter svolgere approfonditamente anzitutto le funzioni di programmazione della spesa¹³; in secondo luogo, dovrebbe considerare un serio dibattito circa le tradizionali politiche economiche nazionali; ed infine, dovrebbe tendere all'inaugurazione di un nuovo approccio al regionalismo: il passaggio dal regionalismo delle materie al regionalismo delle funzioni¹⁴.

¹¹ Ivi, p. 11.

¹² L'ipotesi di Zanardi, su cui sembra convergere parte della dottrina (Cfr., ad es., S. Piperno, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia: profili economici e di finanza pubblica*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 1, 2019), prospetta un doppio binario nelle modalità di finanziamento delle funzioni LEP e delle altre funzioni in modo tale da renderle coerenti con l'assetto previsto dalla L. 42/2009 e dal D. Lgs. n. 68/2011. Si tratterebbe di mantenere per tutte le funzioni LEP lo schema di programmazione nazionale del finanziamento analogo a quello usato per la sanità, prevedendo quindi la modifica delle compartecipazioni per le RAD da parte della Commissione paritetica qualora esigenze di universalità delle prestazioni su tutto il territorio nazionale lo richiedano; mentre, le altre funzioni non-LEP (accertato che le competenze aggiuntive non comportino modifiche nelle funzioni in cui sono previsti i LEP) verrebbero finanziate mediante aliquote di compartecipazione fissate inizialmente. In sostanza, per le funzioni regionali connesse alla fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni LEP varrebbe il vincolo previsto al comma 6 dell'Intesa, con un forte controllo dello Stato a garanzia della solidarietà interregionale e della tutela dei diritti di cittadinanza e, quindi, con possibilità di ridefinire le aliquote di compartecipazioni ai fini del soddisfacimento delle funzioni LEP su tutto il territorio nazionale; allo stesso tempo per le funzioni non LEP, che dovrebbero avere un'incidenza minore sui bilanci regionali, rileverebbe il comma 4, lasciando alla dinamica dei gettiti compartecipati di determinare la quantità di risorse disponibili per svolgere le funzioni collegate alle funzioni non LEP.

¹³ Cfr., a questo proposito, l'intervento di S. Bonaccini in Audizione parlamentare del 6 giugno 2019.

¹⁴ Cfr., a questo proposito, G.C. Ricciardi, *Il regionalismo asimmetrico e le sue (resilienti) asimmetrie informative*, in *Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, 2, 2019 e A. Venturi, *Prefazione. I "sentieri neri" del regionalismo asimmetrico*, in *Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, 2, 2019.

3. Considerazioni conclusive.

La polarizzazione del dibattito è certamente da ricondurre al timore che una revisione dell'autonomia tributaria delle tre Regioni più ricche d'Italia possa riflettersi sulla capacità dello Stato di garantire la perequazione interregionale. Stando alle stime sopra citate, il finanziamento delle funzioni aggiuntive dovrebbe rappresentare cifre marginali, soprattutto nel caso non si considerasse il personale scolastico. Considerato che non è in discussione la possibilità di andare ad intaccare le risorse finalizzate alla perequazione, non sembra che l'autonomia differenziata possa mettere a rischio l'equità sociale e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni per le funzioni di cui all'art. 14, comma 1, del D. Lgs. n. 68/2011, o tantomeno frenare le potenzialità di sviluppo del Paese e la crescita delle Regioni meno ricche, fattori che dipendono da variabili di tutt'altra natura economica.

Considerato, inoltre, che le bozze di intesa prevedono sia la soluzione "cooperativa" che quella "autonomista", sembra ragionevole immaginare che l'articolato dell'intesa vada interpretato a favore della soluzione prospettata da Zanardi. Anche nel caso in cui sarà la soluzione autonomista a prevalere, prima di trarre delle conclusioni è importante capire quale percentuale di compartecipazione (e riserve di aliquota) sarà trattenuta dalle Regioni per svolgere stime sui rischi di redistribuzione territoriale delle risorse a favore delle RAD e, infine, se non vi sia un naturale e automatico intervento del bilancio pubblico qualora vi siano modeste correzioni da porre in essere.

Sarebbe più opportuno, invece, concentrarsi su altri aspetti del regionalismo differenziato, in particolare su ciò che consentirà al medesimo di tradursi funzionalmente in azione amministrativa nei territori.

Al processo di regionalismo differenziato e di diversificazione legislativa dovrà, infatti, necessariamente seguire un processo di differenziazione amministrativa tra gli enti territoriali coinvolti. La Regione potrà realizzare un sistema amministrativo efficiente e competitivo soprattutto grazie a tale processo di differenziazione amministrativa che coinvolge i Comuni, le forme associative e gli enti locali di area vasta. Come è stato sostenuto autorevolmente da Mangiameli la maggiore autonomia legislativa e finanziaria «non è in funzione della Regione come "ente", bensì della Regione come "comunità" e comprende oltre alla popolazione di riferimento anche gli enti territoriali di questa»¹⁵. La traduzione applicativa di tale concetto

¹⁵ Testualmente v. S. Mangiameli, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 684.

richiederebbe la centralità degli enti locali e, di conseguenza, un progetto di articolazione delle funzioni acquisite a favore degli enti locali, e degli enti funzionali¹⁶, dando pieno compimento al principio di sussidiarietà. Sarebbe disfunzionale dare attuazione al regionalismo differenziato mediante un mero potenziamento amministrativo regionale perché potrebbe condurre a una nuova forma di centralismo, non più statale ma regionale. Per questo motivo in caso di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. andrebbe evitata la proliferazione di enti regionali di secondo grado incaricati di assumere le funzioni amministrative e, al contrario, andrebbero coinvolti maggiormente gli enti locali, magari prevedendo un accordo parallelo alle Intese che garantisca l'immediata redistribuzione funzionale sui territori.

In definitiva, l'avvio del regionalismo differenziato potrebbe favorire una maggiore responsabilizzazione da parte di tutti i soggetti istituzionali della Repubblica, soprattutto in termini di politiche economiche nazionali più solide e più ancorate alle reali esigenze di funzionamento delle Regioni e degli enti locali, e potrebbe consentire alla Regioni del Nord di accrescere la competitività dei sistemi amministrativi con ricadute positive sul tessuto imprenditoriale. Al contempo, al di là di qualsiasi suggestione evocativa che potrebbe anche aiutare il dibattito, la qualità dei servizi delle aree meno favorite del Paese, a parità di risorse trasferite, non subirebbe un automatico decadimento bensì potrebbe beneficiare delle migliori pratiche amministrative implementate nelle Regioni più avanzate d'Italia e degli *spillover* di una più diffusa crescita economica.

¹⁶ Sui quali v. E. Mauri, *Ruolo e funzioni delle Camere di Commercio nel percorso verso il regionalismo differenziato. Temi e proposte a margine delle istanze avanzate dalla Lombardia*, in *Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, 2, 2019.