



CONVEGNO ASTRID - CRANEC

Autonomie regionali: specialità e differenziazioni

Roma, Palazzo Altieri

27 giugno 2017

TAVOLA ROTONDA

Le autonomie regionali speciali: ragioni e condizioni

**Le richieste di federalismo differenziato:
una nota sui profili di finanza pubblica**

Alberto Zanardi

Il dibattito sul "federalismo differenziato" (o, come variamente riferito, "federalismo asimmetrico" o "federalismo a la carte") sta mostrando segni di risveglio dopo l'annuncio del doppio referendum consuntivo da tenersi il prossimo ottobre promosso dalle giunte delle Regioni di Lombardia e Veneto. In quell'occasione i cittadini delle due regioni verranno consultati circa l'opportunità di avviare la negoziazione con il governo sul riconoscimento di forme e condizioni di autonomia rafforzata secondo quanto previsto dall'art. 116, comma 3 della Costituzione.

Sul federalismo differenziato vorrei evidenziare una serie di profili sul piano fiscale e finanziario che mi sembrano fondamentali. Il primo riguarda le ragioni stesse del federalismo differenziato. Le cinque Regioni a statuto speciale italiane, quelle previste dall'art. 116, comma 1 della

Costituzione (ma anche le esperienze storiche analoghe in altri Paesi), erano, al momento della richiesta di autonomia, regioni periferiche (per insularità o prossimità ai confini nazionali), con un'economia debole, e la loro richiesta di forme speciali di autonomia era motivata essenzialmente dalla tutela della propria specifica identità storico/culturale e dalla preoccupazione di emarginazione da parte dello Stato centrale.

Il federalismo differenziato dei giorni nostri nasce in un contesto tutto diverso. Innanzitutto è riconosciuto potenzialmente a tutte le regioni ordinarie (regioni economicamente deboli e regioni forti, regioni efficienti e regioni non efficienti, ecc.) e prevede la possibilità di assumere nuove funzioni a partire da un insieme assai vasto, e con corrispondente assegnazione di maggiori risorse finanziarie. Sul piano concreto, le richieste di nuove funzioni sono state avanzate da regioni come la Lombardia e il Veneto, che sono le regioni ad economia avanzata, e non sembrano avere ragioni forti di tutela linguistica, culturale o storica. Ed infatti le argomentazioni che sono richiamate da Lombardia e Veneto, prima nel 2007 e poi più recentemente tra il 2016 e il 2017, a sostegno della propria richiesta di forme rafforzate di autonomia sono differenti. Si tratta essenzialmente di tre ordini di motivazioni.

Talvolta si giustifica la richiesta di autonomia rafforzata evidenziando la maggiore capacità delle produzioni decentrate, o degli interventi di regolazione decentrati, ad adattarsi alle differenze di preferenze dei cittadini sul territorio circa il livello e le modalità dell'intervento pubblico, a modularsi alle peculiarità della domanda, dei bisogni, delle specificità territoriali.

In altri casi, si sottolinea il livello di eccellenza già raggiunto dalle regioni richiedenti in determinati ambiti (ad esempio, la ricerca scientifica e tecnologica) e si argomenta che un rafforzamento ulteriore di tali capacità, reso possibile dall'attribuzione di nuove competenze a livello regionale, genererebbe esternalità positive a beneficio di tutto il Paese.

In altri casi ancora, si sostiene come le regioni richiedenti sarebbero in grado di produrre beni e servizi pubblici negli ambiti considerati in modo più efficiente di quanto non faccia attualmente lo Stato, e questa maggiore efficienza sarebbe dimostrata dalla loro performance dimostrata nei settori di intervento pubblico già di competenza regionale (ad esempio l'essere regioni reference nel finanziamento della sanità pubblica).

Si tratta dunque di argomentazioni che richiamano categorie economiche chiaramente identificate, assai familiari nelle analisi di economia pubblica (preferenze fiscali territorialmente differenziate, esternalità positive, maggiore efficienza del decentramento nelle forniture pubbliche).

La questione che si pone allora è: tutte queste argomentazioni sono effettivamente giustificate sul piano economico a sostegno della richiesta di forme rafforzate di autonomia? E quindi, sono da considerarsi tutte ammissibili in sede di valutazione circa l'effettivo interesse pubblico a che le regioni richiedenti si vedano riconosciute forme di federalismo differenziato?

Per esempio, ci si può chiedere: la risposta più corretta al fatto che le varie regioni siano oggi caratterizzate da livelli di efficienza produttiva differenziati è quella di accordare nuove competenze legislative a chi è già più efficiente? O piuttosto è quella di promuovere quelle misure, ad

esempio in termini di disegno dei meccanismi di incentivo, necessarie a che il livello di efficienza sia innalzato sull'intero territorio nazionale?

E poi, nella misura in cui queste motivazioni siano ammissibili in termini generali, si possano effettivamente applicare al caso specifico delle regioni richiedenti? Ad esempio, nella Lombardia o nel Veneto esistono realmente queste peculiarità nelle preferenze fiscali? Queste eccellenze? Questi potenziali guadagni di efficienza? Questo è un punto fondamentale perché la Costituzione, come richiamato, offre la possibilità di assumere nuove funzioni, e di beneficiare di nuove risorse finanziarie, a tutte le regioni a statuto ordinario e non soltanto alle regioni considerate "efficienti" o "virtuose" (le regioni del Nord), come sembrerebbe far credere una parte del dibattito sul federalismo differenziato.

Il secondo profilo che vorrei sottolineare riguarda, nelle richieste di federalismo differenziato concretamente avanzate, il ruolo critico giocato dalla questione del finanziamento delle funzioni di spesa aggiuntive decentrate, e in particolare dell'invarianza della perequazione territoriale. In sintesi, l'articolo 116, comma 3 della Costituzione stabilisce che le forme e le condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti con l'articolo 119 che, come noto, fissa i principi generali delle modalità di finanziamento delle Autonomie territoriali. Cosa può significare concretamente questo richiamo?

Due potrebbero essere i punti rilevanti. Il primo è un profilo "tecnico": le modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive assunte da determinate regioni devono essere coerenti con gli strumenti previsti ed ammessi dall'articolo 119, e cioè tributi propri,

compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio e, eventualmente, trasferimenti di natura perequativa. Concretamente, la soluzione più immediatamente percorribile è quella di prevedere compartecipazioni sul gettito di tributi erariali riferibili al territorio differenziate tra regioni, maggiori per la regione con competenze rafforzate rispetto alle altre regioni con competenze standard.

Il problema sostanziale è però quello della concreta fissazione del livello delle aliquote di compartecipazione per le regioni ad autonomia rafforzata, perché questo livello impatta ovviamente sui profili perequativi della devoluzione asimmetrica. Il rimando che l'articolo 116 fa all'articolo 119 potrebbe - e dovrebbe - essere interpretato come un richiamo alle esigenze perequativo-solidaristiche dell'intero sistema di finanza pubblica multilivello, incluse anche le eventuali forme di federalismo differenziato: anche le regioni che assumono competenze rafforzate devono partecipare al sistema di redistribuzione interregionale delle risorse attivato dal governo centrale. Ciò significa in specifico che le modalità di finanziamento di queste competenze rafforzate non possono costituire un escamotage per consentire alle regioni "ricche" di sfuggire dai doveri di solidarietà verso le aree economicamente più deboli del Paese. In altri termini, si tratta di una richiesta di "neutralità perequativa" delle modalità di finanziamento del federalismo differenziato.

Questo requisito di "neutralità perequativa" del finanziamento del federalismo differenziato sarebbe garantita ovviamente se le aliquote di compartecipazione fossero fissate in modo tale da garantire dei gettiti esattamente pari alla spesa "storica" dello Stato nella regione richiedente per le funzioni devolute, cioè al costo dell'attuale fornitura statale per tali

funzioni. Nulla cambierebbe in termini di redistribuzione interregionale delle risorse intermedie dal settore pubblico, nulla cambierebbe in termini dei cosiddetti residui fiscali delle singole regioni. In termini esemplificativi: prima della devoluzione differenziata dell'istruzione lo Stato, con i tributi raccolti su tutto il territorio nazionale e quindi anche dai contribuenti lombardi o veneti, finanziava le retribuzioni al personale docente in Lombardia e in Veneto. Ora con la devoluzione differenziata lo Stato trasferisce una somma identica alla regione Lombardia e alla regione Veneto tramite compartecipazione e a sua volta la Regione Lombardia e la Regione Veneto che impiegano tali risorse per pagare le retribuzioni al personale docente ora regionalizzato.

Per essere rigorosi, in realtà, più che alla spesa storica l'attribuzione delle risorse finanziarie a favore delle regioni con funzioni rafforzate dovrebbe essere commisurata ai costi standard della fornitura statale nei vari territori regionali, cioè costi depurati da eventuali scelte inefficienti compiute dall'amministrazione statale in misura differenziata nei vari territori (in modo analogo a quanto si fa con il calcolo dei fabbisogni standard per le funzioni di spesa dei Comuni quando si devono determinare le risorse da attribuire ai singoli enti). Ma questo è un dettaglio, almeno nell'economia del nostro discorso.

La questione di sostanza è invece che alla rivendicazione di nuove funzioni è stata spesso collegata la pretesa di certe regioni (non a caso quelle ricche del Nord) di trattenere una quota rilevante delle imposte erariali raccolte nel proprio territorio, una quota non commisurata alla spesa storica statale di cui si chiede la devoluzione. Un esempio recente è la delibera della giunta della Regione Veneto del marzo 2016 con cui si si

avvia la procedura per la negoziazione con il governo e il referendum consultivo del prossimo ottobre. Questa delibera prevede semplicemente l'attribuzione alla Regione Veneto dei 9/10 dei gettiti dei principali tributi erariali (Irpef, Ires, Iva) raccolti dai contribuenti regionali. Quella delibera dice esplicitamente che in questo modo:

la Regione Veneto verrebbe allineata al modello delle Regioni a statuto speciale, e in modo particolare al Trentino Alto Adige,

e questo volume di finanziamento "consentirebbe di ridurre fortemente l'attuale residuo fiscale del Veneto", che si reputa evidentemente troppo sperequato a danno del Veneto.

E' allora evidente che qui si stanno mischiano due piani differenti, in cui il piano del finanziamento inquina quello del trasferimento delle competenze. Da un lato, c'è la richiesta della regione di nuove autonomia aggiuntiva nella convinzione di saper svolgere determinate funzioni pubbliche in maniera più efficiente dello Stato a parità di risorse finanziarie. Dall'altro lato, la rivendicazione delle regioni ricche di ridurre l'intensità della perequazione interregionale di cui sono finanziatrici, appropriandosi di una quota maggiore delle risorse fiscali (erariali) che scaturiscono dal proprio territorio. E questa tensione alimenta rischi di secessione delle regioni più ricche e sviluppate.

Un ultimo profilo: quali aree di intervento pubblico potrebbero essere interessate dalle iniziative di federalismo differenziato? E quale potrebbe essere la dimensione finanziaria delle funzioni di spesa coinvolte? Come è noto, secondo l'articolo 116, comma 3 le regioni

ordinarie potrebbero chiedere di assumere competenze legislative aggiuntive nell'ambito:

di una selezione di materie di potestà esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente e dei beni culturali) (articolo 117, comma 2)

e in tutte le materie attribuite alla potestà concorrente Stato-Regioni (articolo 117, comma 3).

Queste competenze legislative "ampliate" comporterebbero il fatto che tali regioni dovrebbero farsi carico anche delle competenze amministrative connesse a tali materie che a sua volta richiederebbero appunto maggiori spese e quindi adeguate risorse per il loro finanziamento. Si può tentare una valutazione assai grossolana del livello massimo di spesa trasferita nel caso in cui la richiesta di autonomia rafforzata avanzata da una qualche regione comprendesse tutte le materie previste dalla Costituzione. Partendo ai dati della spesa statale regionalizzata elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato per il 2015 (anno più recente disponibile) è possibile selezionare regione per regione le spese che attualmente lo Stato realizza nelle materie oggetto di possibile regionalizzazione.

Va detto che per la grande maggioranza delle materie trasferibili la spesa aggiuntiva da finanziare a livello regionale da sarebbe in realtà piuttosto modesta soprattutto se rapportata alle spese complessive attuali delle regioni. Si tratta infatti in maggioranza di funzioni amministrative di carattere organizzativo o autorizzatorio che comportano il trasferimento di contingenti limitati di personale e di ammontari altrettanto limitati risorse finanziarie. Ci sono però eccezioni importanti, e quella finanziariamente

di gran lunga più consistente è certamente l'istruzione scolastica. Per esempio, nel caso già citato del Veneto, la regione chiede di allinearsi al modello delle regioni a statuto speciale del Nord con maggiori competenze nell'organizzazione del sistema educativo regionale, ma soprattutto con la regionalizzazione del personale docente, analogamente a quanto avviene nelle Province autonome di Trento e Bolzano, dove gli insegnanti sono retribuiti in misura maggiore e con meccanismi di incentivo differenti dalle Regioni ordinarie. Se una devoluzione dell'istruzione con queste caratteristiche si realizzasse, per esempio, per la Regione Lombardia, la maggiore spesa regionale (e parallelamente i maggiori finanziamenti da decentrare) ammonterebbero a circa 11 miliardi su un totale di 17 miliardi. Altre materie con rilevante impatto finanziario sono quella della tutela dell'ambiente e dei beni culturali, e quella della tutela della salute. Quindi un'operazione che, pur non avendo, se condotta in coerenza con l'articolo 116, comma 3 effetti sui saldi di finanza pubblica della pubblica amministrazione nel suo complesso (si tratterebbe infatti di un trasferimento interno al comparto), avrebbe comunque una dimensione finanziariamente rilevante.