

DECENTRAMENTO E DIFFERENZIAZIONE

Come rafforzare i territori e le istituzioni che li rappresentano

Patrizia Lattarulo

IRPET – Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana

Abstract

L'organizzazione dello Stato nella sua articolazione verticale (tra livelli di governo diversi) e orizzontale (tra enti dello stesso livello) è alla base del rapporto tra amministrazione pubblica e cittadini. Da essa dipende in larga parte la capacità della pubblica amministrazione di rispondere alla domanda di politiche, di regole e di servizi che proviene da imprese e famiglie. Il nostro Paese è oggi caratterizzato da un grado elevato di decentramento dal punto di vista dell'assetto istituzionale, seppure in realtà l'importante riforma del federalismo varata ormai venti anni fa (Titolo V; artt. 117 e 119 della Costituzione, L. 42/2009 di attuazione) sia ancora in larga parte inattuata. Inoltre, i vincoli di bilancio pubblico e gli obiettivi di rientro che hanno caratterizzato la finanza pubblica negli ultimi anni hanno sopra ogni cosa condizionato le autonomie territoriali.

Per valutare l'assetto che si va prefigurando a seguito delle crescenti richieste di autonomia che provengono da alcune regioni, è utile richiamare i principi che la letteratura economica ha individuato a sostegno di un assetto verticale dello Stato basato su decentramento e differenziazione. Principi che fanno riferimento alla capacità di rispondere in modo più efficace alle necessità dei territori, in Paesi caratterizzati da disparità nei livelli di crescita e nelle caratteristiche socio-economiche. Una maggiore capacità di risposta che necessariamente deve contare sull'efficienza ed efficacia dell'offerta pubblica. Allo stesso tempo, è necessario ricordare anche le condizioni e i limiti posti alle richieste di maggiore decentramento su diversi piani: i) invarianza di bilancio pubblico, ii) invarianza di pressione fiscale e iii) principio di solidarietà a favore dei più deboli. Si tratta di condizioni ribadite in sede di accordi (le prime due) e previste dal dettato costituzionale (l'ultima) rivolte a tener conto degli effetti della differenziazione sul bilancio pubblico e sull'intero paese. Queste condizioni, delimitano sostanzialmente gli

spazi di autonomia presenti nelle richieste delle prime tre Regioni, e in quelle Regioni che, in più, non possono contare su performance altrettanto positive nell'offerta dei servizi e che registrano un più debole trend economico.

All'interno di una riflessione sul decentramento che guardi al di là delle questioni dell'asimmetria, vanno ricordate alcune priorità che un forte progetto di rafforzamento delle autonomie dovrebbe oggi assumere, in primo luogo il consolidamento della presenza delle regioni nei luoghi e nei momenti delle decisioni di politica economica nazionale, anche attraverso una maggiore coesione all'interno degli istituti di coordinamento della finanza pubblica.

Riconoscimenti. *Questo lavoro è stato curato da Patrizia Lattarulo, con la collaborazione di Claudia Ferretti per la parte statistica. Raccoglie materiali provenienti da precedenti elaborati e riflessioni. Il primo capitolo è estratto da Grazzini et al. (2019) ed è a cura di Marika Macchi.*

Premessa

L'organizzazione dello Stato nella sua articolazione verticale (tra livelli di governo diversi) e orizzontale (tra enti dello stesso livello) è alla base del rapporto tra amministrazione pubblica e cittadini. Da essa dipende in larga parte la capacità della pubblica amministrazione di rispondere alla domanda di politiche, di regole e di servizi che proviene da imprese e famiglie. Tale assetto politico ed organizzativo, così come gli stessi confini amministrativi e territoriali, non sono statici nel tempo, ma possono adattarsi all'evoluzione politica e socio-economica del Paese e delle diverse aree.

Tanto più in paesi caratterizzati da forti differenze territoriali e di sviluppo il decentramento è la strada per offrire livelli di servizio più vicini alla domanda locale. Le diverse realtà possono, poi, essere per vari gradi pronte ad assumere maggiore autonomia e responsabilità di governo nei propri

territori, pur all'interno di una cornice istituzionale coerente che assicuri principi uniformi e garantisca omogeneamente uguali diritti e doveri individuali.

Il nostro Paese è oggi caratterizzato da un grado elevato di decentramento dal punto di vista dell'assetto istituzionale, seppure in realtà l'importante riforma del federalismo (Titolo V; artt. 117 e 119 della Costituzione, L. 42/2009 di attuazione) sia ancora in larga parte inattuata ed i vincoli di bilancio pubblico e gli obiettivi di rientro che hanno caratterizzato la finanza pubblica negli ultimi anni abbiano sopra ogni cosa condizionato le autonomie territoriali.

Per comprendere la portata di questa riforma e i suoi possibili impatti è necessario interrogarsi su due aspetti fondamentali: le *ragioni* del federalismo, ovvero quali motivazioni sostengono e pongono delle condizioni al progetto di autonomia, nel quadro di una più qualificata presenza dello Stato nei territori; e quale *contenuti* sia possibile e ragionevole dare a queste proposte. Il primo punto porta ad interrogarsi su come migliorare la presenza dello Stato, non solo nei territori direttamente coinvolti, ma tenendo conto degli effetti nell'intero Paese. Il secondo punto cerca di affrontare il tema del regionalismo interrogandosi sulle funzioni che le regioni o alcune di esse andranno ad assumere (programmazione, legislativa, amministrativa, di gestione); sulle materie e, infine, sulle risorse, ovvero sui possibili criteri di riparto tra regioni, verso il superamento della spesa storica.

Dal dettato costituzionale (l'ultima) rivolte a tener conto degli effetti della differenziazione sul bilancio pubblico e sull'intero Paese. Queste condizioni, delimitano sostanzialmente gli spazi di autonomia presenti nelle richieste delle prime tre Regioni, e in quelle Regioni che, in più, non possono contare su performance altrettanto positive nell'offerta dei servizi e che registrano un più debole trend economico. In quest'ultimo caso, di processi di autonomia non basati sul miglioramento delle capacità di gestione dei servizi pubblici, i governi locali potrebbero poi dover rispondere di fronte ai propri cittadini. Nel contempo, in un lungo periodo di crisi economica, la debolezza della base imponibile costituisce un ulteriore freno alla assunzione di responsabilità a scala locale.

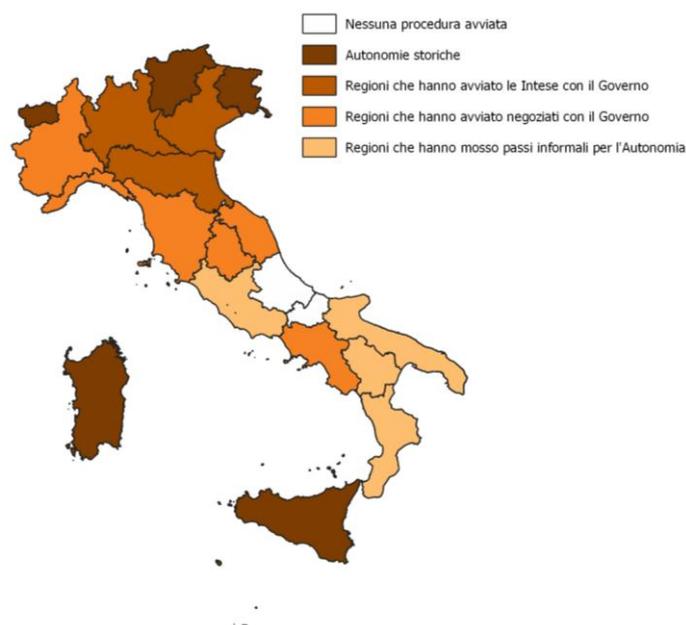
1. Le richieste delle Regioni

1.1 A un anno dalle prime richieste: intese, posizioni contrastanti e ripensamenti

Il tema del regionalismo differenziato o asimmetrico sta acquisendo una crescente rilevanza nel dibattito pubblico italiano per le implicazioni sul piano dell'equità individuale e della convergenza dei processi di crescita territoriali. Dopo la presentazione delle pre-intese delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna (febbraio 2018), il successivo documento che sancisce un ulteriore passo verso un accordo da parte delle stesse Regioni è stato siglato esattamente un anno dopo.

Durante l'iter, non solo il governo nazionale è cambiato e quello attualmente in carica ha sostenuto l'accelerazione del processo di autonomia, ma sono state avanzate nuove richieste anche da altre Regioni italiane, come mostrato in Figura 1. In queste ultime tuttavia, ad esempio tra queste la Campania, il processo è stato oggetto di successivi ripensamenti.

Figura 1
STATO DI AVANZAMENTO DELLE RICHIESTE DELLE REGIONI ITALIANE A STATUTO ORDINARIO



Fonte: Il Messaggero, 4 Luglio 2019

Il processo di sviluppo del tema legato all'autonomia ha tuttavia avuto percorsi originariamente differenti nelle tre regioni, Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, ma che si sono via via allineati. Dopo queste prime Regioni anche Piemonte, Liguria, Toscana, Marche e Umbria hanno avviato l'iter di richiesta di maggiore autonomia. Lazio e Campania hanno predisposto i Dossier da presentare al Ministero degli Affari Regionali e delle Autonomie. Basilicata, Puglia e Calabria, pur avendo mosso alcuni passi in questa direzione a luglio 2018, hanno ben presto messo una riserva sulla possibilità di continuare (vedi Tabella 2 alla fine della Nota).

Al di là degli aspetti di natura costituzionale, una larga parte del dibattito ha riguardato gli effetti delle richieste dal punto di vista dell'unità nazionale e del principio di solidarietà verso le regioni meridionali (Viesti, 2019; Svimez, 2019, Bin, 2019). A questi lavori, si è accompagnata una riflessione sui profili di finanza pubblica che ha toccato principalmente tre punti (Grazzini et al., 2018; Grazzini et al., 2019; Lattarulo, 2019; Piperno, 2018; Zanardi, 2019). Il primo punto mette al centro il nodo legato alle fonti di finanziamento previsto a fronte del trasferimento di ulteriori competenze (Rizzo e Secomandi, 2019) e questo punto, in particolare, ha alimentato la

discussione sul fatto che il mantenimento delle risorse all'interno dei territori potesse non consentire di perseguire contemporaneamente il principio di sussidiarietà e autonomia da un lato e quello di equità nazionale dall'altro. Il secondo, prevede l'analisi dei soggetti che possono effettivamente richiedere una propria autonomia in base all'aver dimostrato in precedenza una gestione efficace ed efficiente delle risorse a propria disposizione e delle funzioni per cui tale autonomia è più o meno fondata (a partire dal caso della sanità fino all'istruzione) (Piazza, 2018; Garganese et al., 2018).. Il regionalismo differenziato, proprio in quanto tale, non dovrebbe prevedere che tutte le Regioni possano richiedere lo stesso grado di autonomia su tutte le materie previste, e per questo motivo sarebbe necessario che fossero definiti criteri di attribuzione dell'autonomia chiari e trasparenti. Infine, il terzo aspetto ha riguardato l'inserimento del tema dell'asimmetria all'interno del percorso previsto dalla riforma del Federalismo fiscale Artt.116 e 119 Costituzione ovvero (i) i criteri di definizione dei Lea/Lep per quelle materie in cui ancora non sono previsti, (Rapporto Sose, Petretto, 2019) (ii) la quantificazione delle previsioni di spesa (spesa storica versus fabbisogni standard), (Ferretti e Lattarulo, 2019; Filippetti, Tuzi, 2018) e (iii) la possibilità che le maggiori risorse generate dall'efficientamento dell'offerta di servizi dovessero rimanere o meno sul territorio stesso.

A seguito di questo dibattito, tanto le posizioni di molti costituzionalisti, quanto le posizioni di molti economisti hanno concordato nell'inserimento del progetto di differenziazione all'interno del processo di riforma dell'assetto federale introdotto in Costituzione nel 2001 e ancora largamente disatteso. Il riferimento a questo contesto, originariamente neanche evocato nelle prime proposte, è stato recentemente sempre più spesso richiamato anche nel dibattito politico più moderato. È infatti noto che l'assetto istituzionale del nostro Paese è già molto decentrato sul piano normativo, e che i principali limiti risiedono nell'interruzione di una riforma rimasta largamente inapplicata e nel sostanziale accentramento delle leve fiscali e di spesa che ha accompagnato la crisi economica e la necessità di controllo delle finanze pubbliche.

1.2 Dalle pre-intese 2018 a quelle del 2019: cosa è cambiato

Le tre Regioni più avanti nel processo di confronto con il Governo per una maggiore autonomia hanno iniziato il proprio percorso già dal 2017, anno in cui Veneto e Lombardia hanno effettuato i referendum regionali e anno in cui l'Emilia-Romagna ha avviato la concertazione con il Tavolo interistituzionale. Successivamente sono seguiti la consegna dei dossier regionali al Governo Gentiloni e la firma dei primi Accordi Preliminari avvenuta il 28 febbraio 2018.

Le pre-intese hanno identificato alcuni elementi importanti del regionalismo differenziato. In particolare, ci si riferisce (i) all'aver individuato alcune materie precise in cui delegare maggiore autonomia, e non tutte le materie previste dagli artt. 116-177 Cost.; (ii) all'aver definito un elemento di limitazione temporale affinché si valutasse il funzionamento o meno dell'istituto e se ne potessero prevedere le modificazioni; (iii) all'aver lasciato indefinite le modalità attraverso cui nuove risorse potessero essere allocate per lo svolgimento delle nuove funzioni regionali (pur prevedendone un aumento); (iv) all'aver limitato l'azione del Parlamento sulla revisione delle intese.

Ciascuno di questi elementi è stato poi coinvolto nel documento del 15 febbraio 2019 con il Governo Conte.

- (i) Per ciò che attiene al numero delle materie attribuite, le pre-intese hanno lasciato la possibilità di riconsiderarne di aggiuntive in un momento susseguente la firma. Questo ha di fatto trovato un riscontro nelle richieste che sono state avanzate al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie a settembre 2018, in cui anche la Regione Emilia-Romagna ha toccato quasi l'intero insieme delle materie previste (18 su 23) avvicinando le proprie richieste a Veneto e Lombardia (vedi Tabella 3 alla fine della Nota).
- (ii) Negli Accordi preliminari di febbraio 2018, l'art. 2 delle Disposizioni generali indica una durata decennale dell'intesa, potendo comunque essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione, Si prevede, dunque, *per il tramite della commissione paritetica, un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite nonché verifiche su specifici aspetti o settori di attività*" (art. 8).
- (iii) Ad appannaggio della Commissione paritetica, fin dagli accordi preliminari è stata invece assegnata la funzione di attribuzione delle risorse umane e finanziarie. Ciò che è cambiato tra i due accordi però è l'esplicitazione di quello che comporterebbe un aumento del gettito fiscale dovuto ad un aumento della base imponibile: *"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"*.
- (iv) Gli accordi preliminari sottoscritti hanno espresso una chiara modalità di approvazione da parte delle Camere delle intese stipulate tra Stato e Regioni, secondo la quale, al Parlamento spetterebbe l'adozione di una legge di approvazione in senso tecnico senza possibilità emendativa, potendo lo stesso approvare o respingere un testo che risulta, di fatto, il frutto dell'accordo tra Governo e Regione. A questo proposito, molti costituzionalisti hanno espresso il timore di un depotenziamento del Parlamento,

Un'ultima osservazione sui cambiamenti che sono intercorsi tra gli Accordi Preliminari del 2018 e quelli del 2019 riguarda sicuramente la reazione delle Regioni a statuto ordinario non coinvolte dagli stessi. Gli Accordi preliminari hanno infatti determinato, in un primo momento, una spinta all'adeguamento da parte delle altre Regioni al progetto federalista. Successivamente, dall'autunno del 2018, l'adesione alle proposte di decentramento asimmetrico ha subito un forte rallentamento, con evidenti riadattamenti da parte di alcune Regioni in particolare del sud. Sicuramente il cambio di clima politico ha avuto un effetto su questo:

2. Le ragioni del regionalismo differenziato. Sotto quali condizioni è davvero desiderabile il regionalismo differenziato

Assumendo il punto di vista della migliore organizzazione dello Stato rispetto alle richieste dei propri cittadini, dunque, è naturale interrogarsi su quanto e a quali condizioni il regionalismo differenziato sia la strada per migliorare l'offerta di servizi alla popolazione amministrata e al Paese. L'ipotesi contraria, infatti, comporta il rischio di determinare peggiori livelli di servizi, deficit di bilancio, squilibri di finanza pubblica e conflitti istituzionali.

In realtà molto differenziate dal punto di vista economiche e sociali, il decentramento può migliorare la capacità di risposta alle richieste dei cittadini. La letteratura economica individua le condizioni alle quali maggiori livelli di decentramento o asimmetria possono costituire un vantaggio: da un lato quando un maggior livello di **decentramento** migliora la risposta ai bisogni dei cittadini, ad esempio perché molto diversi per aree; dall'altro l'**asimmetria** può essere conveniente quando si è in presenza di una maggiore efficienza nell'offerta dei servizi in alcune regioni con potenziali effetti positivi su tutto il territorio. Il **guadagno di efficienza e la capacità di offrire servizi migliori** è, dunque, la prima condizione sulla quale interrogarsi nella richiesta di maggiore autonomia, perché di questo il governo locale dovrà rendere conto ai propri cittadini. Allo stesso tempo, è necessario ricordare anche le **condizioni e i limiti** posti alle richieste di maggiore decentramento su diversi piani: i) invarianza di bilancio pubblico, ii) invarianza di pressione fiscale e iii) principio di solidarietà a favore dei più deboli. Si tratta di condizioni ribadite in sede di accordi (le prime due) e previste dal dettato costituzionale (l'ultima) rivolte a tener conto degli effetti della differenziazione sul bilancio pubblico e sull'intero Paese. Queste condizioni riducono severamente gli spazi del decentramento tanto nelle richieste delle prime tre Regioni, che in quelle delle Regioni che non possono contare su performance altrettanto positive nell'offerta dei servizi e che registrano un più debole trend economico.

A questo punto sembra, quindi, naturale attendersi che siano le realtà in grado di migliorare le **performance nell'offerta o**

che **siano in grado di intercettare meglio la domanda del proprio territorio** rispetto a quanto fatto dallo Stato quelle più interessate ad acquisire maggiore autonomia. In caso contrario, infatti, dovranno rispondere ai propri cittadini di un eventuale peggioramento nella loro qualità della vita. Nello stesso tempo, se il principio si basa su un maggior riferimento alle basi imponibili del proprio territorio, è legittimo aspettarsi che siano le realtà che possono contare su una **buona base imponibile**, quelle che potranno poi godere di buoni margini di flessibilità sulle entrate pubbliche. Tanto più in un contesto generale caratterizzato da vincoli di finanza pubblica, crisi economica e bassa capacità fiscale, non appare un atteggiamento prudente quello di farsi carico di nuove spese senza una certa capacità di gettito proprio. E' evidente, infatti, che una amministrazione più capace può trarre vantaggio dal guadagno di efficienza, aumentando l'offerta dei servizi e godendo della maggiore disponibilità a pagare dei cittadini per servizi più qualificati, cosa certamente più difficile per le amministrazioni meno capaci e caratterizzate da una base imponibile più debole.

Tra le motivazioni alla base delle richieste di autonomia, ha un ruolo senza dubbio centrale "l'insoddisfazione per la distribuzione interregionale realizzata dal governo centrale ritenuta iniqua" (Zanardi, 2019a). La tentazione da parte di alcuni è di rimettere in discussione il **principio costituzionale di solidarietà**. In altri termini, alcune proposte puntano l'attenzione sui trasferimenti tra territori, dalle aree con redditi più alti a quelle con redditi più bassi. In realtà, come spiega bene Zanardi, l'azione redistributiva dello Stato riguarda il sostegno a favore dei più deboli, attraverso trasferimenti monetari e prestazione di servizi, dove la popolazione più debole è oggi fortemente concentrata nelle aree geografiche in crescente difficoltà economica. Sono dunque le disparità economiche, ancora una volta, a determinare le distanze tra territori. Sulla base di queste considerazioni, il riferimento al concetto di residuo fiscale all'interno di questo dibattito può essere distorsivo e fuorviante, dal momento che il tema riguarda piuttosto la riforma della pubblica amministrazione e l'eventuale inefficienza nell'offerta dei servizi da parte dello Stato che possa favorire ingiustificatamente livelli più alti delle prestazioni o coprire costi superiori in alcune aree rispetto ad altre.

3. Come attuare il regionalismo differenziato: quali funzioni (di programmazione, legislativa, amministrativa, di gestione)

Secondo molti commentatori, il recente dibattito si è troppo e troppo presto concentrato sulle risorse trascurando aspetti importanti, come la definizione delle nuove funzioni da assegnare a questo ente rafforzato. L'acquisizione di nuovi

compiti tra quelli attualmente svolti dallo Stato, riguarderebbe competenze normative e regolative, soprattutto in relazione alle materie concorrenti e in alcuni casi anche a materie esclusive. In altri casi che implicherebbero il passaggio di risorse finanziarie, potrebbe trattarsi anche di assumere un ruolo diretto delle regioni nella offerta di servizi al territorio. L'evoluzione verso un centro di spesa delle amministrazioni regionali andrebbe, quindi, a prefigurare il superamento del ruolo di ente di programmazione a favore di un attore diretto nella gestione. In questa direzione, per altro, si sono già mossi precedenti provvedimenti normativi che hanno rappresentato una opportunità per le regioni di assumere nuove responsabilità, opportunità che non tutte le regioni hanno accolto nello stesso modo.

A) La riforma delle province L. 56/2014 (c.d. "Legge Delrio), una prima forma di asimmetria

L'attuale assetto del decentramento nel nostro Paese è, infatti, anche effetto di recenti interventi normativi, che hanno modificato in modo asimmetrico l'articolazione di compiti e funzioni tra livelli di governo nelle diverse aree del Paese. In particolare, ci stiamo riferendo alla legge n. 56/2014, c.d. "Legge Delrio", che prevedeva la ridefinizione dell'ente provinciale e la riduzione delle sue funzioni. L'attuazione di questa norma è stata assunta dalle regioni e ha prefigurato un primo esercizio di una maggiore delega a scala territoriale delle funzioni di governo delle autonomie. Ricordiamo che la Legge Delrio, interveniva rivedendo profondamente il ruolo delle province, attraverso la riduzione delle competenze a poche funzioni "fondamentali" e le regioni si sono assunte l'impegno della riattribuzione a scala decentrata. Le singole regioni hanno, dunque, legiferato in merito alla assegnazione delle funzioni, o assumendole a carico delle regioni stesse, oppure arricchendo i compiti delle amministrazioni comunali o, soprattutto, delle nuove città metropolitane (cosa che è avvenuta in modo marginale). In particolare, questo passaggio istituzionale doveva rafforzare il ruolo di governo delle città metropolitane, di recente costituzione. La fase di contrazione delle risorse pubbliche, mirata al processo di risanamento dei bilanci pubblici, ha fortemente ridimensionato la portata della riforma, lasciando margini di manovra molto ridotti.

L'applicazione della L. Delrio da parte delle regioni, rappresenta, comunque, un importante esempio di governo della finanza territoriale, ed evidenzia l'evoluzione verso modelli di regionalismo diversi. Alcune regioni hanno assunto funzioni in proprio, evolvendo da enti di pura programmazione ad enti anche di amministrazione diretta della cosa pubblica, altre regioni sono rimaste più legate al precedente modello, lasciando le funzioni di fatto alle province o delegando i nuovi compiti alle amministrazioni

comunali e, tra queste, alle città metropolitane. Qualche evidenza della diversa strada intrapresa dalle regioni tra posizioni di maggiore accentramento o di maggiore delega al territorio può emergere dalla lettura delle normative regionali, accompagnate dai dati finanziari. Attraverso l'andamento delle spese per il personale cerchiamo di farci una idea dell'effettivo carico di responsabilità nell'amministrazione diretta. Le regioni dove si è registrato un significativo aumento delle spese per il personale nel 2016, saranno presumibilmente quelle che si sono fatte più carico in proprio delle funzioni ex provinciali.

Tra le funzioni di cui più si discute nel dibattito sul regionalismo, il ruolo nella gestione dei servizi per l'impiego (tra questi i centri per l'impiego) è uno dei più rilevanti. Il trasporto pubblico, la manutenzione stradale, la gestione del territorio e dei rifiuti sono tra le funzioni più importanti tra i compiti fino ad allora assolti dalle province. La Toscana e l'Emilia sembrano privilegiare un modello di accentramento di funzioni (indicato dalla lettera A nella Tabella 4), mentre Lombardia e Veneto sembrano scegliere per lo più di mantenere a scala provinciale le funzioni (NT nella Tabella 4).

Tabella 4
FUNZIONI EX PROVINCE, NORMATIVA REGIONALE

	Viabilità	Difesa del suolo	Gestione dei rifiuti	Centri per l'impiego
Piemonte	NT	A	NT	A
Liguria		A		
Lombardia	NT	NT	PA	NT
Veneto	NT	NT	NT	A
Emilia R.	PA	A	NT	A
Toscana	PA	A	A	A
Umbria	NT		A	A
Marche	PA	A		
Lazio	A	NT	NT	A
Abruzzo	NT	R		NT
Molise	NT	NT	NT	NT
Campania				NT
Puglia	NT	R		A
Basilicata	NT	NT	NT	A
Calabria	NT	NT	NT	NT

A accentrate; PA parzialmente accentrate; NT non trasferite; R riallocate a comuni o CM; le caselle vuote indicano l'assenza di specifica indicazione

Fonte: Issirfa Cnr, Gli enti locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione, Rapporto di ricerca

Riguardo alle risorse, nel 2016 le regioni nel loro insieme aumentano la propria spesa per il personale dell'8,8%, ma alcune come Emilia e Toscana vedono aumentare questa voce di costo del 20% e più, nonostante i molti vincoli alle assunzioni che caratterizzano il periodo, mentre i costi del personale sostenuti dalle province si riducono del 40% (le amministrazioni comunali vengono solo marginalmente coinvolte in questo processo, tanto che il costo del personale di questo comparto continua a ridursi seppure solo dell'1,6%

medio). I costi per il personale della Lombardia aumentano di meno del 3% e quelli del Veneto di un moderato 11%, a confronto con una riduzione del costo sostenuto dalle province del 18/19% (-38milioni il minor costo del personale delle province, +4 milioni il maggior costo a carico della Lombardia). Nonostante i limiti di queste prime evidenze molto parziali, sembrano però emergere modelli diversi di governo, con un più o meno forte ruolo delle regioni nell'offerta, anche diretta, di servizi al proprio territorio. Nel primo gruppo regioni come Emilia e Toscana, mentre Lombardia e Veneto sembrano collocarsi nel secondo.

Tabella 5
TOTALE SPESA PERSONALE. PROVINCE E REGIONI

	TOTALE SPESA PERSONALE. Province			TOTALE SPESA PERSONALE. Regioni		
	2016 euro	Var. 2015-2016 milioni di euro	Var. % 2016/2015	2016 euro	Var. 2015-2016 milioni di euro	Var. % 2016/2015
Piemonte	104.897.803	-35	-25,2	182.537.766	31	20,2
Liguria	46.515.036	-13	-22,2	58.854.045	4	6,9
Lombardia	168265010	-38	-18,3	159.521.647	4	2,7
Veneto	79.656.505	-19	-19,3	118.543.109	12	11,3
Emilia R.	84.617.823	-51	-37,8	172.041.937	29	20,2
Toscana	90.009.231	-57	-38,7	158.074.359	31	24,5
Umbria	31.956.348	-14	-29,8	56.524.551	4	7,8
Marche	53.441.044	-19	-25,7	71.080.198	11	19,1
Lazio	138.883.560	-29	-17,4	246.321.916	5	1,9
Abruzzo	41.015.575	-8	-16,9	61.215.734	-21	-25,7
Molise	12.537.068	-2	-16,2	31.714.523	-3	-8,3
Campania	93.913.330	-40	-29,8	280.573.923	3	1,2
Puglia	78.805.434	-19	-19,4	160.285.278	30	22,7
Basilicata	28.637.954	-6	-16,3	59.531.511	3	4,7
Calabria	74.329.775	-28	-27,6	147.799.727	17	12,6
Totale spesa personale. Comuni	1.127.481.496	-379	-25,1	1.964.620.224	159	8,8

Fonte: Bilanci consuntivi amministrazioni provinciali (Istat) e Bilanci consuntivi amministrazioni provinciali regionali (Istat)

Naturalmente è opportuno non dimenticare il contesto generale di quegli anni, profondamente diverso da quello delle attuali richieste di autonomia da parte delle regioni. La scelta di assumere in proprio responsabilità di gestione dei servizi o meno, può in quel momento essere stata in parte guidata anche da una diversa "scommessa" sul processo avviato e da una diversa fiducia sulla futura copertura finanziaria delle nuove responsabilità. In altri termini, non è possibile escludere che la mancata assunzione di responsabilità da parte di alcune regioni sia da attribuirsi ad un atteggiamento attendista riguardo al procedere della riforma e a un certo (fondato) scetticismo riguardo al trasferimento di risorse che potrebbe aver portato ad maggiore prudenza. L'attribuzione di compiti, infatti, come noto non è stata di fatto accompagnata da una

corrispondente riallocazione delle risorse degli enti provinciali, per un importo che è stato ricostruito essere intorno agli 850 milioni di Euro.

Tabella 6
SOMME SPETTANTI ALLE REGIONI PER EFFETTO SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE 137/2018
Milioni di euro

Piemonte	85,1
Liguria	35,4
Lombardia	50,2
Veneto	50,7
Emilia-Romagna	86,6
Toscana	97,4
Umbria	20,3
Marche	29,2
Lazio	nd
Abruzzo	23,9
Molise	1,5
Campania	188
Puglia	86,1
Basilicata	10,7
Calabria	47,3
Sardegna	33,5
Sicilia	nd
Totale	845,9

Fonte: dati forniti dalle Regioni. Ricostruzione sulla base dei criteri stabiliti dal D.P.C.M. 26 settembre 2014, recante "Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali" (GU n.263 del 12-11-2014).

4. Come attuare il regionalismo differenziato: quali materie (i temi dell'istruzione e del governo della finanza territoriale)

Le richieste delle tre regioni riguardano l'acquisizione di competenze su un ventaglio di temi molto esteso, tanto materie concorrenti che materie aggiuntive.

Le richieste sulle quali si è più concentrata l'attenzione nel recente dibattito riguardano la sanità, per quanto già in larga parte regionalizzata, e soprattutto l'istruzione. Quest'ultima è, infatti, la materia che comporta il maggior impatto sulle risorse, anzi è l'unica veramente significativa dal punto di vista degli importi che dovrebbero passare dallo Stato alle competenze regionali. Come noto, il trasferimento dell'istruzione presenta, inoltre, delle implicazioni molto importanti dal punto di vista del personale e dei criteri di assunzione e assegnazione territoriale. Gli importi da trasferire alle tre regioni (ad es. nel caso di istruzione primaria e secondaria) sarebbero pari a quasi 10 mld (dati RGS 2017) 4,6 in Lombardia, 2,3 in Veneto e 2 in Emilia, importi non trascurabili rispetto ai bilanci attuali delle regioni.

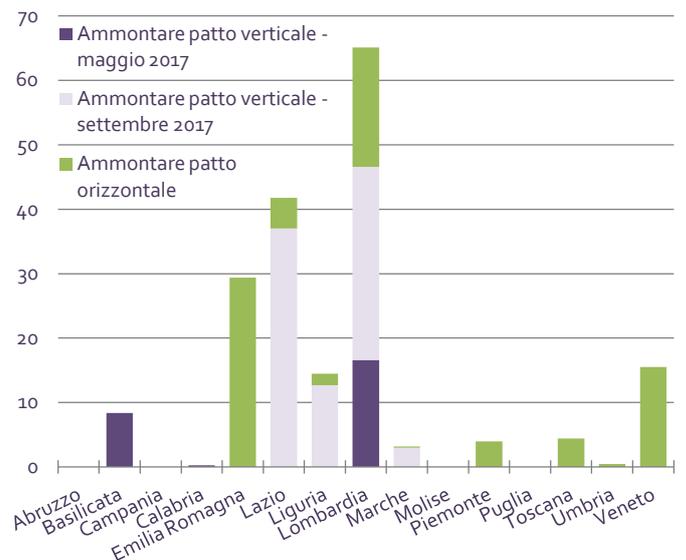
Molti studiosi hanno sostenuto l'inopportunità di una offerta dell'istruzione di base differenziata tra regioni (Viesti, 2019, Zanardi, 2019b., Piazza, 2018), evidenziando il contributo

dell'istruzione alla costruzione dell'identità nazionale, ma anche evocando il principio di uguaglianza nelle opportunità tra cittadini fondata proprio sull'accesso all'istruzione (per una rassegna si veda Grazzini, 2019). Inoltre, il capitale umano ha un importante impatto sulla crescita, presenta esternalità positive, ed è un fondamentale fattore di uguaglianza (Filippetti, et al. 2018).

L'altra competenza sulla quale alcuni autori richiamano l'attenzione è quella del **coordinamento della finanza territoriale e del sistema tributario** (Zanardi, 2019b; Grazzini et al., 2019). Questa competenza è esplicitamente richiesta solo da poche regioni (per es. Lombardia), nonostante rappresenti un aspetto importante delle responsabilità che la regione dovrebbe assumere rispetto alle istituzioni del territorio e ai cittadini. Una prima componente riguarderebbe il rispetto dei vincoli di finanza pubblica in solido, da parte del complesso degli enti del territorio. Una seconda componente riguarderebbe la governance dell'assetto istituzionale degli enti decentrati, definendo i confini e l'articolazione di compiti tra i diversi livelli di governo, sulla base delle caratteristiche, anche molto diverse per regione (es. la frammentazione dei comuni è particolarmente alta in alcune regioni rispetto ad altre). Inoltre, una ulteriore componente potrebbe riguardare la possibilità di istituire tributi propri per gli enti locali e le città metropolitane.

Stabilire il principio della responsabilità in solido da parte degli enti del territorio del rispetto dei vincoli di finanza pubblica consentirebbe una evidente maggiore flessibilità nell'uso delle risorse da parte degli enti, a beneficio soprattutto degli investimenti pubblici. In altri termini la regione potrebbe esprimere la propria funzione di coordinamento indirizzando le risorse su progetti prioritari e in avanzata fase di programmazione, a prescindere dai vincoli alle risorse, spesso troppo stringenti. Tale esigenza di coordinamento è emersa molto fortemente a seguito della contrazione degli investimenti pubblici degli enti locali, sperimentata negli anni del patto di stabilità. La riduzione degli investimenti si è per altro accompagnata in quegli anni anche a crescenti risorse non spese, il così detto overshooting, che faceva pensare alla compresenza di incapacità di spesa e carenza di risorse. Il coordinamento regionale sarebbe proprio rivolto ad un maggior coordinamento tra domanda di investimento e risorse. L'attivazione di strumenti di solidarietà quali i patti verticali (che prevedevano la cessione di spazi finanziari da parte dello Stato ai territori) e orizzontali (che prevedevano la cessione di spazi di bilancio tra enti), in realtà non hanno dato i risultati attesi, se non con poche eccezioni. Queste difficoltà di attivazione degli strumenti sono, per altro da attribuirsi alla complessità e indeterminatezza del metodo di assegnazione delle risorse.

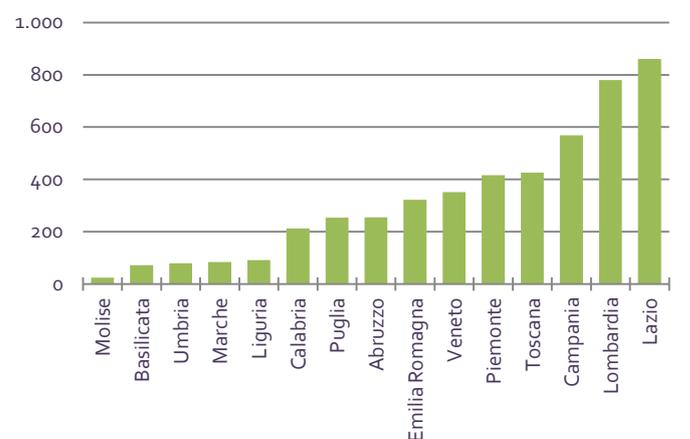
Grafico 7
GOVERNANCE REGIONALE DELLA FINANZA LOCALE: I PATTI DI
SOLIDARIETÀ NAZIONALE E REGIONALE
Spazi scambiati (187 milioni di euro)



Fonte: Cortei dei conti

Dal punto di vista della governance degli assetti istituzionali, una esperienza interessante è quella dell'aggregazione/associazione dei comuni. Solo alcune regioni, più di altre, hanno promosso questo processo di necessario riordino e razionalizzazione e non necessariamente quelle caratterizzate da maggiore frammentazione. Sono, infatti, note le diseconomie che caratterizzano l'offerta di servizi nei piccoli comuni, tanto maggiori se si tiene conto della crescente richiesta di efficienza e dei fenomeni demografici che rendono sempre più difficile garantire servizi in alcuni territori.

Grafico 8
LE DISPONIBILITÀ NON UTILIZZATE DALLE AMMINISTRAZIONI
COMUNALI. OVERSHOOTING 2017
Saldo finale di competenza. Valori assoluti in milioni di euro

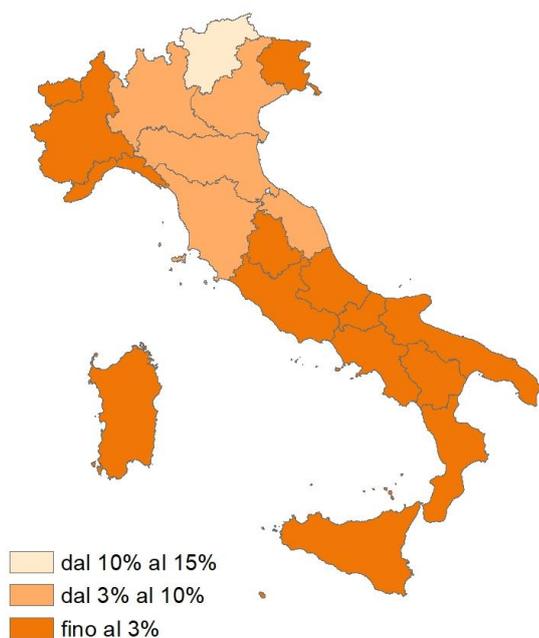


Fonte: certificati di conto consuntivo

Dal punto di vista della governance degli assetti istituzionali, una esperienza interessante è quella dell'aggregazione/associazione dei comuni. Solo alcune regioni, più di altre,

hanno promosso questo processo di necessario riordino e razionalizzazione e non necessariamente quelle caratterizzate da maggiore frammentazione. Sono, infatti, note le diseconomie che caratterizzano l'offerta di servizi nei piccoli comuni, tanto maggiori se si tiene conto della crescente richiesta di efficienza e dei fenomeni demografici che rendono sempre più difficile garantire servizi in alcuni territori.

Figura 9
RIDUZIONE DEL NUMERO DI COMUNI A SEGUITO DI FUSIONI
Variazione % 2019-2009



5. Come attuare il regionalismo differenziato: quali risorse (il metodo del costo storico; il metodo del costo medio; il metodo dei fabbisogni standard)

La recente nota emessa dal Presidenza del Consiglio, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (2019), sul regionalismo differenziato parte dalla considerazione che larga parte del dibattito sulle richieste da parte delle tre regioni Veneto Emilia e Lombardia, si sta svolgendo attorno al tema delle risorse. Sulla base di questa considerazione il documento descrive un processo di avvio del federalismo differenziato basato su tre passaggi: in un primo momento si prevede che il finanziamento avverrà in base al costo storico, cioè di quanto lo Stato spende oggi (ovvero nell'anno in cui le competenze saranno trasferite effettivamente) per la singola competenza. A regime (entro un anno dall'entrata in vigore dei DPCM di individuazione delle risorse), si dovranno determinare i Fabbisogni standard, anche attraverso un apposito comitato composto dallo Stato e tutte le regioni. Nel

caso in cui i fabbisogni standard non siano individuati, trascorsi tre anni, l'ammontare delle risorse da assegnare alle regioni non potrà essere inferiore al valore medio nazionale pro capite.

Quali sono le implicazioni di queste diverse ipotesi e cosa comportano per le regioni stesse e il resto del Paese?

A) Il costo storico è il criterio più conservativo

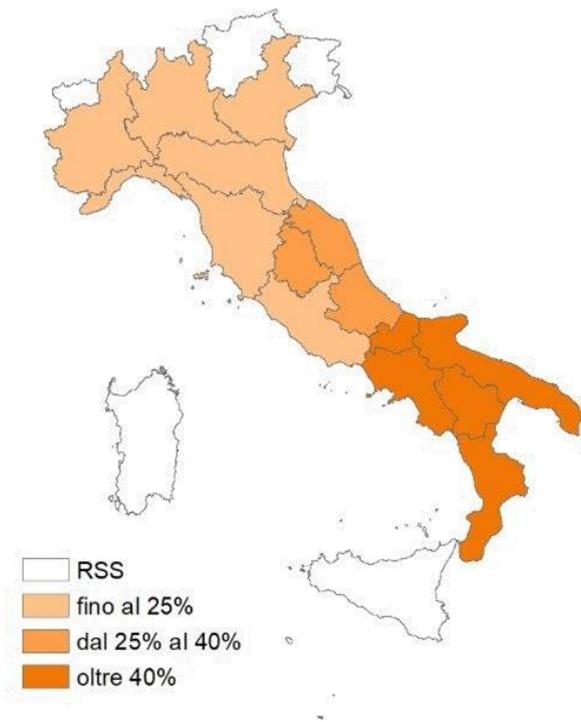
Il primo metodo di regionalizzazione è quello del costo storico. Questo implica che le risorse oggi spese dallo Stato per l'offerta dei servizi nelle tre regioni vengano trasferite in capo a queste ultime. Se le amministrazioni regionali fossero davvero più efficienti, come oggi dichiarato, le regioni sarebbero in grado di offrire più servizi con le stesse risorse, traendo vantaggio dalla maggiore capacità di offerta e, presumibilmente, anche da una più elevata disponibilità a pagare dei cittadini per livelli superiori dei servizi. Inoltre, i cambiamenti potrebbero riguardare anche solo l'ente che offre il servizio sul territorio senza conseguenze dirette sulle altre regioni. Gli importi da trasferire alle tre regioni (ad es. nel caso di istruzione primaria e secondaria che prendiamo in considerazione in questa nota) per l'intero servizio sarebbero pari a quasi 10 mld (dati RGS 2017) 4,6 in Lombardia, 2,3 in Veneto e 2 in Emilia, importi non trascurabili rispetto ai bilanci attuali delle regioni.

Questa rappresenta nell'immediato l'ipotesi più conservativa, anche se molte riserve sono sorte nel dibattito riguardo alla possibile evoluzione dalla situazione attuale (Zanardi, Bordignon). E' necessario tener conto, infatti, degli andamenti del ciclo economico e della base imponibile che potranno riguardare il Paese e le singole regioni, determinando posizioni di vantaggio per alcune aree, nonché delle politiche nazionali che potranno intervenire su questi cespiti a carico di tutto il territorio in modo indistinto, come per altro già avvenuto per l'Irap. Neutrale nell'anno di avvio, potrebbe presentare criticità negli anni a seguire soprattutto dal punto di vista della partecipazione al controllo conti pubblici. Inoltre, questa formulazione creerebbe delle nuove regioni a statuto speciale, invece di abolire le attuali, come da più parti richiesto.

Conseguentemente, per dare correttamente seguito ai principi del federalismo è naturale attendersi che a questi importi di spesa corrispondano prelievi di risorse proprie sul territorio. Le regioni propongono, quindi, di avere accesso ad una compartecipazione al prelievo dell'Irpef e una corrispondente sovrainposta, tale da consentire qualche margine di autonomia. Nel grafico a seguire riportiamo il rapporto tra la spesa per istruzione nelle regioni e gettito Irpef proveniente dai territori. Non è sorprendente notare che oggi in alcune aree del Paese il 25% del prelievo sarebbe sufficiente a coprire tutto il costo dell'istruzione, in altre aree finanziare questo servizio agli attuali livelli di offerta assorbirebbe il 40% delle risorse prodotte. Non solo le richieste avanzate da

alcune regioni di trattenere il 90% delle risorse non trova corrispondenza nei nuovi compiti assegnati, ma di fatto mantenere gli attuali livelli di servizi richiederebbe molti più sforzi in alcune aree rispetto ad altre, a causa tanto di maggiori costi delle prestazioni nelle regioni meridionali, quanto della base imponibile molto inferiore.

Figura 10
RAPPORTO TRA LA SPESA TOTALE PER L'ISTRUZIONE (PRIMARIA, SECONDARIA E UNIVERSITARIA) E IL GETTITO IRPEF
Valori % 2017

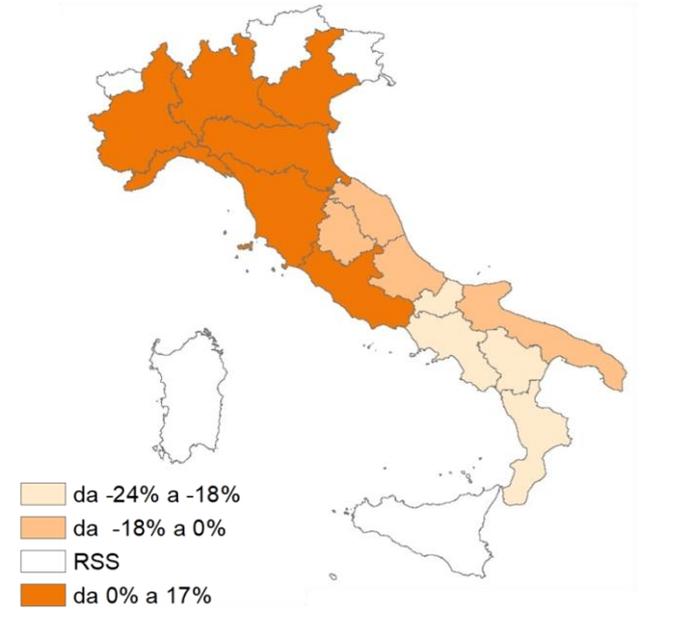


B) Il metodo del costo medio, l'ipotesi più lontana dai bisogni dei cittadini e dalla spesa attuale

L'applicazione del costo medio nazionale procapite, previsto dalla Presidenza del Consiglio nella fase transitoria, stabilisce che ad ogni cittadino del Paese corrisponda un uguale importo per finanziare l'istruzione (nel caso qui considerato), indipendentemente dall'età, dalle richieste e dalle necessità educative. La spesa media procapite è senza dubbio differenziata tra regioni, dai 700 euro della Calabria ai 470 dell'Emilia, a causa della diversa composizione demografica, delle caratteristiche dell'offerta, delle caratteristiche della domanda, della diversa conformazione territoriale (Viesti, Zanardi). Sotto il vincolo di invarianza della spesa pubblica complessiva per l'istruzione, questo criterio comporta una importante redistribuzione tra territori. E', infatti, possibile calcolare che a partire dagli attuali 27 miliardi di costi per l'offerta del servizio nel Paese, 3,5 pari al 12,5%, dovranno riallocarsi. Alcune regioni vedranno ridursi i fondi fino al 25% e altre potranno utilizzare fino al 17% in più delle risorse storiche. Questo è senza dubbio diffusamente ritenuto il

criterio contemporaneamente più iniquo e più lontano dalla situazione attuale.

Figura 11
DIFFERENZA TRA SPESA STORICA E MEDIA NAZIONALE (ISTRUZIONE PRIMARIA E SECONDARIA) 2017
Valori % sulla spesa storica



A riprova di questa considerazione abbiamo provato ad applicare altri criteri di riparto delle risorse, ad esempio sulla base della popolazione in età scolare, una prima proxy del fabbisogno, o del numero degli studenti iscritti, una proxy del costo standard. Si è, quindi, riconosciuto ad ogni ragazzo in età scolare o ad ogni studente un pari importo. Le somme da riallocare sulla base di queste diverse priorità sarebbero inferiori al criterio del costo medio (rispettivamente 2,5 e 1,6 miliardi), dimostrando che la distribuzione obiettivo si discosterebbe solo in parte da quella attuale.

Tabella 11
DALLA SPESA STORICA A DIVERSI CRITERI DI RIPARTO - RISORSE TRASFERITE TRA REGIONI - ISTRUZIONE PRIMARIA E SECONDARIA

	Miliardi	Valori %
Dalla spesa storica alla spesa media	3,5	12%
Dalla spesa storica alla pop in età scolare (fabbisogno)	2,5	9%
Dalla spesa storica al costo per studente (costo standard)	1,6	6%

C) Il metodo dei fabbisogni standard

Il metodo dei fabbisogni standard è quello che meglio si inserisce nel percorso di federalismo avviato con le riforme degli artt. 119 e 116 della Costituzione (che ha trovato attuazione nella successiva L. 42/2009), è quindi il sistema più coerente con l'attuale quadro normativo, all'interno del quale queste richieste sono tenute a collocarsi (Petretto, 2019).

Si tratta di un metodo diffusamente condiviso, frutto di un lungo confronto tecnico e politico. Ormai inserito largamente nel complesso mondo dei comuni, in ambito regionale viene oggi applicato in sanità, anche se ancora in modo incompleto, pur avendo raggiunto importanti risultati.

Come noto, la riforma introdotta dalla L42/2009 si basa su tre pilastri fondamentali:

- (i) la garanzia di livelli di servizio essenziali (Lea) in tutto il Paese, eventuali servizi aggiuntivi sono invece a carico delle collettività locali;
- (ii) il riconoscimento di un corrispettivo univoco a tutte le Regioni, commisurato a parametri di costo omogenei, in modo da permettere la copertura dei servizi essenziali (punto (i)) senza compensare gli extra costi o inefficienze;
- (iii) il ruolo dei trasferimenti: trasferimenti verticali rivolti a garantire livelli essenziali di servizio uniformi (punto (ii)), e trasferimenti orizzontali rivolti a compensare la diversa base imponibile nei territori, consentendo l'offerta di servizi extra-standard anche nelle aree deboli.

La riforma federalista era indirizzata, infatti, a un riordino dell'assetto verticale dello Stato verso un maggiore decentramento, che garantisse maggiore autonomia alle regioni. Si basava sulla distinzione tra servizi essenziali (Lea), garantiti in modo uniforme a tutti i cittadini, e servizi non essenziali (Extra-Lea), finanziati attraverso lo sforzo fiscale locale. Nello stesso tempo, le risorse per i servizi essenziali dovevano essere commisurate a "costi standard" uniformi nel Paese. Eventuali costi extra standard, presumibilmente riconducibili ad inefficienze, sarebbero stati finanziati a carico della comunità locale. Al contrario, una amministrazione più efficiente, secondo i principi della riforma, sarà nelle condizioni di produrre un livello più elevato di servizi. Anche sulla base di questi principi ci aspetteremmo che siano le regioni più efficienti a spingere per un maggior decentramento.

Si tratta, dunque, di un modello virtuoso, rivolto a tenere contemporaneamente conto dell'efficienza nell'offerta dei servizi, senza trascurare i bisogni fondamentali dei cittadini.

In definitiva, sulla base del principio del costo standard le aree più efficienti saranno in grado di offrire più servizi alla propria cittadinanza mentre, a tutela dei soggetti più deboli, dovranno essere garantiti livelli essenziali di servizi (Lea) in tutto il Paese. Trasferimenti verticali verrebbero attivati per consentire il raggiungimento dei Livelli di servizi essenziali nelle aree più in difficoltà; mentre trasferimenti orizzontali dovranno compensare la diversa base imponibile, e consentire di offrire servizi extrastandard anche nelle aree economicamente più disagiate. Il caso della sanità costituisce, inoltre, una fondamentale esperienza dalla quale acquisire suggerimenti per future estensioni del metodo ad altri ambiti (in primo luogo l'istruzione e il trasporto pubblico) (Ferretti, Lattarulo, 2019).

Nonostante l'ampia condivisione di questo modello di riordino nell'attribuzione di risorse agli enti per la prestazione di servizi riscontrata nella fase di avvio della riforma federalista, è necessario ricordare le non poche difficoltà metodologiche, tecniche e politiche che hanno portato ad una applicazione solo limitata di questi principi. In primo luogo, ad esempio, la definizione degli indicatori è complessa e risente delle basi informative disponibili, spesso parziali. In secondo luogo, la definizione degli indicatori non è affatto neutrale, ma è condizionato pesantemente dagli indirizzi politici. Inoltre, la trasparenza dell'analisi quantitativa è evidentemente un aspetto di fondamentale importanza nell'intero processo, perché destinata a rappresentare il benchmark di riferimento. Questo aspetto è spesso trascurato a favore di complessità metodologiche. Difficoltà metodologiche, tecniche e politiche dovranno necessariamente essere affrontate in un prossimo futuro se la scelta dovesse proseguire in questa direzione, come espresso chiaramente nella recente audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale da parte del Presidente della Commissione tecnica fabbisogni standard, prof. Arachi (giugno 2019).

6. Conclusioni

Crescenti richieste di autonomia provengono oggi da molte regioni europee, tra queste la Scozia in Gran Bretagna, la Catalogna e i Paesi Baschi in Spagna o la Baviera in Germania. In alcuni di questi casi le richieste propongono istanze anche molto forti, di ispirazione indipendentista. Il fenomeno è per lo più espressione delle crescenti disparità territoriali che caratterizzano molti paesi, accompagnate dalla convinzione di alcune aree di essere più competitive da sole che unite. In questo contesto, l'assetto dello Stato deve saper adattarsi alle richieste del territorio e adeguatamente rispondere alle istanze locali, tutelando i principi dell'interesse nazionale e del buon funzionamento del governo della cosa pubblica. La convinzione è che il processo di federalismo differenziato non debba favorire la nascita di nuovi statuti speciali, ma piuttosto debba migliorare la risposta dello Stato alle richieste dei cittadini del Paese nel suo insieme.

Rispetto all'ampio ventaglio delle richieste delle regioni e alla diffusa adesione al progetto di asimmetria da parte del comparto regionale, è necessario richiamare i principi che la letteratura economica ha individuato a sostegno di un assetto verticale dello Stato basato su decentramento e differenziazione. Principi che fanno riferimento alla capacità di rispondere in modo più efficace alle necessità dei territori, in Paesi caratterizzati da disparità nei livelli di crescita e nelle caratteristiche socio-economiche. Una maggiore capacità di risposta che necessariamente deve contare sull'efficienza ed efficacia dell'offerta pubblica. Allo stesso tempo, è necessario

ricordare anche le condizioni e i limiti posti alle richieste di maggiore decentramento su diversi piani: i) invarianza di bilancio pubblico, ii) invarianza di pressione fiscale e iii) principio di solidarietà a favore dei più deboli. Si tratta di condizioni ribadite in sede di accordi (le prime due) e previste dal dettato costituzionale (l'ultima) rivolte a tener conto degli effetti della differenziazione sul bilancio pubblico e sull'intero Paese. Queste condizioni, delimitano sostanzialmente gli spazi di autonomia presenti nelle richieste delle prime tre Regioni, e in quelle Regioni che, in più, non possono contare su performance altrettanto positive nell'offerta dei servizi e che registrano un più debole trend economico. In quest'ultimo caso, di processi di autonomia non basati sul miglioramento delle capacità di gestione dei servizi pubblici, i governi locali potrebbero poi dover rispondere di fronte ai propri cittadini. Nel contempo, in un lungo periodo di crisi economica, la debolezza della base imponibile costituisce un ulteriore freno alla assunzione di responsabilità a scala locale.

Alla luce di queste considerazioni è evidente che le richieste avanzate dalle tre prime regioni, e successivamente da quasi tutte le altre, non sono fino ad oggi state sostenute da una adeguata valutazione del contributo della nuova configurazione del decentramento ad un assetto dello Stato migliore, né all'interno dei singoli territori (in particolare per quanto riguarda le regioni più deboli), né in una visione più generale di riordino istituzionale compiuto (per quanto riguarda le regioni più avanzate). Invece, il ruolo forte delle rappresentanze territoriali è da sempre un elemento costituente del nostro Paese, alla base della sua organizzazione nell'offerta di servizi ai cittadini. Questo è stato ribadito dalla riforma costituzionale del 2001 che, per altro, pone anche le basi della differenziazione, di cui oggi si vedono le prime espressioni. Spazi di differenziazione sono, dunque, già previsti dalla normativa vigente, e anche già avviati, almeno in alcune prime esperienze (come ad es. l'applicazione della riforma Delrio, che può essere interpretata come una prima sperimentazione di differenziazione).

Definiti, quindi, i principi alla base del riconoscimento di autonomia, nel lavoro si sono richiamate le materie, sottolineando le obiezioni alla regionalizzazione dell'istruzione e i possibili vantaggi derivanti da un ruolo più forte di *governance* regionale nel coordinamento della finanza territoriale, in analogia a molti paesi federali, come la Germania.

Il tema al centro del dibattito più recente è quello del criterio da adottare nell'attribuzione delle risorse a sostegno del nuovo assetto decentrato, verso il superamento della spesa storica. Le attuali proposte riguardano: il criterio della spesa storica, della spesa media e del fabbisogno standard. Nel testo si sviluppano alcune simulazioni che sottolineano l'inadeguatezza e infondatezza del criterio della spesa media,

mentre si sostiene l'affermazione del criterio del fabbisogno standard. Questo criterio è in linea con il processo di federalismo avviato ormai venti anni fa e riporterebbe il tema all'interno di una cornice largamente condivisa e frutto di un lungo confronto.

Infine, all'interno di una riflessione sul decentramento che guardi al di là delle questioni dell'asimmetria, vogliamo ricordare alcune priorità che un forte progetto di rafforzamento delle autonomie dovrebbe oggi assumere, a partire da:

- un rafforzamento della presenza delle regioni nei luoghi e nei momenti delle decisioni di politica economica (Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dalla L. 42/2009 ma ancora non istituita; Commissione parlamentare per le questioni regionali; Conferenza delle regioni e delle province autonome) anche attraverso una maggiore coesione negli istituti di coordinamento della finanza pubblica;
- una maggiore responsabilizzazione nell'azione di coordinamento della finanza territoriale, ai fini di un più efficace sostegno agli investimenti e di una partecipazione in solido ai vincoli di finanza pubblica;
- il recupero di una concreta autonomia fiscale e di spesa, preconditione di qualsiasi ulteriore richiesta di autonomia;
- l'accelerazione del quadro di riforme del federalismo fiscale all'interno del percorso tracciato dalla L. 42/2009, basato sul metodo diffusamente condiviso dei fabbisogni standard e dei livelli essenziali dei servizi; riforma che assumeva il principio del fabbisogno standard, da un lato, rivolto a migliorare l'efficienza, tenendo conto dei bisogni dei cittadini, e il principio di solidarietà, dall'altro, dato dalla compensazione della base imponibile. Questa riforma, dunque, mantiene la priorità agli interessi del Paese e dei suoi territori, senza trascurare l'aspetto dei trasferimenti orizzontali e verticali.

Nonostante le indubbie complessità di questo processo, il modello di federalismo scelto oltre un decennio fa è stato il risultato di un lungo e complesso dibattito che ha portato ad un accordo ampiamente condiviso, all'interno del quale le proposte di differenziazione trovano già una adeguata collocazione.

Tabella 2
LE RICHIESTE DELLE REGIONI 2018

	Conferimento al Presidente della Regione per l'avvio delle trattative	Azioni Preliminari	Atto	Sanità	Beni culturali e paesaggistici	Tutela dell'ambiente e ecosistema	Tutela e sicurezza del lavoro	Governo del territorio	Rapporti internazionali	Commercio estero	Ricerca scientifica e tecnologica	Protezione civile	Porti e aeroporti civili	Grandi reti di trasporto e comunicazione	Ordinamento della comunicazione	Previdenza complementare e integrativa	Coordinamento della finanza pubblica	Istruzione tecnica e professionale	Governance istituzionale	Politiche per la montagna	Autonomie locali	Accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati	Rigenerazione urbana e infrastrutture	
Campania	X		30/01/2018 : la mozione per "Iniziativa, ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia della regione Campania"	X	X	X																		
Lazio	X		6/06/2018 , il Consiglio regionale ha approvato l'ordine del giorno su "Intesa Stato-Regione prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione italiana"	X		X	X	X	X								X							
Liguria	X		28/12/2017 , la deliberazione n. 1175, sull' "Avvio del negoziato con il Governo per il riconoscimento alla Regione Liguria di forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione" 21/06/2018 tra il governatore e il Ministro per gli affari regionali	X		X		X		X	X	X	X	X	X	X	X							
Marche	X		29/05/2018 deliberazione n. 72, d'iniziativa della Giunta regionale, recante "Indirizzi per l'avvio del negoziato con lo Stato finalizzato alla definizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"	X	X	X	X	X	X	X	X	X					X	X	X					
Piemonte	X		deliberazione n. 1 – 6323 del 10/01/2018 , la Giunta regionale ha affidato al Presidente il mandato ad avviare il confronto con il Governo, sui contenuti del "Documento di primi indirizzi della Giunta regionale per l'avvio del confronto con il Governo finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione"	X	X	X	X	X	X							X	X	X	X	X				
Toscana	X		risoluzione n. 163 del 13/09/2017 di "avvio delle procedure finalizzate all'attribuzione di condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione" 23- il Consiglio regionale della Toscana ha impegnato la Giunta ad attivare l'iter necessario per dare impulso alla procedura di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione Consiglio regionale 17/07/2018 approvazione linee di indirizzo per l'avvio della negoziazione	X	X	X	X	X					X				X	X			X	X		
Umbria	X		19/06/2018 a risoluzione n.1603, su "Attivazione procedure per l'attribuzione alla Regione Umbria di ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116, terzo comma della Costituzione" (Il Consiglio delle autonomie locali ha espresso parere favorevole, rilevando l'opportunità che il processo di attribuzione di maggiore autonomia possa svolgersi in sinergia con le analoghe iniziative promosse dalle regioni Lazio e Toscana, oltre che Marche)	X	X	X			X			X					X	X	X			X	X	
Basilicata		X	20/03/2018 Il Consiglio regionale ha approvato la risoluzione intitolata "Autonomia Basilicata" (La Commissione consiliare permanente Affari istituzionali ha avviato un approfondimento sul tema del regionalismo differenziato con una serie di audizioni che hanno preso avvio con la seduta del 17/05/2018 scorso)																					
Calabria		X	31/05/2018 presentazione della mozione NON DISCUSSA																					
Puglia		X	Nessun Atto (Un'iniziativa è stata tuttavia assunta dalla Presidenza della regione, che ha attivato l'Istituto pugliese di ricerche economiche e sociali (IPRES) al fine di ottenere un supporto per l'approfondimento dei temi riferibili al regionalismo differenziato)																					

Fonte: Grazzini et al. (2018)

Tabella 3

RICHIESTE DELLE REGIONI VENETO, LOMBARDIA, EMILIA-ROMAGNA. MATERIE ACCORDATE DALLE PRE-INTESE 2018 E DALLE INTESE 2019

	117 materie a legislazione concorrente stato e regioni	Lombardia				Veneto				Emilia-Romagna			
		Richieste 2017 ⁽¹⁾	Pre-Intesa 2018 (*)	Richiesta 2018 ⁽²⁾	Intesa 2019	Richieste 2017 ⁽³⁾	Pre-Intesa 2018 (*)	Richiesta 2018 ⁽⁴⁾	Intesa 2019	Richieste 2017 ⁽⁵⁾	Pre-Intesa 2018 (*)	Richiesta 2018 ⁽⁶⁾	Intesa 2019
1	Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
2	Commercio con l'estero	x		x	x	x			x	x		x	x
3	Tutela e sicurezza del lavoro	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
4	Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
5	Professioni	x		x	x	x			x				
6	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	x		x	x	x			x	x		x	x
7	Tutela della salute	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
8	Alimentazione	x		x	x	x			x				
9	Ordinamento sportivo	x		x	x	x			x			x	x
10	Protezione civile	x		x	x	x		-	x	x		x	x
11	Governo del territorio	x		x	x	x			x	x		x	x
12	Porti e aeroporti civili	x		x	x	x			x				
13	Grandi reti di trasporto e di navigazione	x		x	x	x			x			x	x
14	Ordinamento della comunicazione	x		x	x	x			x				
15	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	x		x	x	x			x				
16	Previdenza complementare e integrativa	x		x	x	x			x			x	x
17	Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	x		x	x	x			x	x		x	x
18	Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	x		x	x	x			x			x	x
19	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale	x		x		x			x				
20	Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.			x		x			x				
	Materie Aggiuntive												
21	Organizzazione della giustizia di pace	x		x		x			x			x	x
22	Norme generali sull'istruzione	x		x	x	x			x			x	x
23	Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x

Fonte: nostra elaborazione in Grazzini et al., 2019

7. Bibliografia

- Bin R. (2019), «La "secessione dei ricchi" è una fake news», *Costituzione.info*, 16 febbraio, <http://www.lacostituzione.info/index.php/2019/02/16/la-secessione-dei-ricchi-e-una-fake-news/>
- Bordignon M. (2019), "La posta in gioco con l'autonomia del Nord", *lavoce.info*, 15 febbraio, <https://www.lavoce.info/archives/57563/la-posta-in-gioco-con-lautonomia-del-nord/>
- Ferretti C., Lattarulo P. (2019), *Regionalismo differenziato: costo storico, costo medio, fabbisogni standard*, Osservatorio Regionale sul Federalismo. Note e Contributi, Nota n. 5 maggio, IRPET, <http://www.irpet.it/osservatorioregionale-sul-federalismo-fiscale-note-e-contributi>
- Filippetti A., Tuzi F. (2018), "I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi", in IRES, IRPET, SRM, PoliS Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (eds.), *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino Editore, Catanzaro, pp. 247-264.
- Fucito L., Frati M. (2019), "Il processo di attuazione del regionalismo differenziato", *Dossier Senato*, 2019:104.
- Grazzini L. (2019), *Decentramento Asimmetrico e sue Motivazioni: Una Nota sulla Letteratura Economica*, Osservatorio Regionale sul Federalismo. Note e Contributi, Nota 2 Gennaio, IRPET, <http://www.irpet.it/osservatorioregionale-sul-federalismo-fiscale-note-e-contributi>
- Grazzini L., Lattarulo P., Macchi M., Petretto A. (2018), "Il Regionalismo Differenziato tra Servizio Universale e Specificità Territoriali", in IRES, IRPET, SRM, PoliS Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (eds.), *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino Editore, Catanzaro, pp. 127-153.
- Grazzini L., Lattarulo P., Macchi M., Petretto A. (2019), *Asymmetric Decentralization: Some Insights for the Italian Case*, Osservatorio Regionale sul Federalismo. Note e Contributi, Nota 4 maggio, IRPET, <http://www.irpet.it/osservatorioregionale-sul-federalismo-fiscale-note-e-contributi>
- Issirfa-Cnr (2019), *Gli enti locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione*, Rapporto di ricerca, <http://www.issirfa.cnr.it/issirfa-cnr-rapporto-di-ricerca-gli-enti-locali-dopo-la-legge-delrio-e-le-leggi-regionali-di-attuazione.html>
- Petretto A. (2019), *La Finanza delle Regioni a statuto ordinario in attuazione della L. D. 42/2009 e il finanziamento del federalismo differenziato. Una premessa alla richiesta di autonomia rafforzata della Toscana*, Osservatorio Regionale sul Federalismo. Note e contributi. Nota 1/2019, <http://www.irpet.it/osservatorioregionale-sul-federalismo-fiscale-note-e-contributi>
- Piazza S. (2018), "Autonomia scolastica e regionalismo differenziato. Un confronto tra i rendimenti del sistema scolastico in alcune autonomie speciali e Regioni a statuto ordinario", in IRES, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino Editore, Catanzaro, pp. 173-197.
- Piperno S. (2018), "Le prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia", in IRES, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino Editore, Catanzaro, pp. 105-125.
- Rizzo L., Secomandi R. (2019), *Istruzione: che fare per una spesa regionale equa*, <https://www.lavoce.info/archives/58105/federalismo-differenziato-questa-e-la-lista-della-spesa/>
- Sose (2017), *Ricognizione dei livelli delle prestazioni che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relative costi*, Rapporto.
- Svimez (2019), *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso*, http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/05/2019_04_09_nota_regionalismo-7.pdf
- Viesti G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi?*, Laterza, https://www.laterza.it/index.php?option=com_laterza&Itemid=97&task=schedalibro&isbn=9788858136430
- Zanardi A. (2019a), *Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio presso la Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo*, Upb, 10 luglio.
- Zanardi A. (2019b), *Il finanziamento del regionalismo differenziato: osservazioni sulle bozze di intesa in Scienze regionali*, F. Angeli, Milano, in corso di stampa.