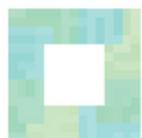




La storia infinita dell'autonomia differenziata

Un ebook per ripercorrere gli ultimi sette anni di storia dell'autonomia differenziata, dal referendum consultivo di Lombardia e Veneto nel 2017 al (possibile) referendum abrogativo di oggi



lavoce.info

Le opinioni espresse in questo volume rappresentano esclusivamente il punto di vista degli autori e delle autrici e non riflettono la posizione delle istituzioni cui appartengono

Fonte foto in copertina: StockSnap da Pixabay, disponibile su Canva Pro

Editing di Emma Giacomobono ed Eleonora Trentini

Introduzione di Paolo Balduzzi e Leonzio Rizzo

Sommario

Introduzione	3
Referendum in Lombardia e Veneto: la fiera dell'inutilità	4
Scomode verità sul referendum per l'autonomia	6
Divario Nord-Sud: un rimedio dal ritorno al federalismo*	9
A conti fatti con l'autonomia: il peso della scuola	12
Regionalismo differenziato in cerca di un faro nella nebbia	14
Regioni: l'autonomia non è uguale per tutte	16
Quanta autonomia in più alle regioni?	19
La posta in gioco con l'autonomia del Nord	22
Regole da rispettare per un buon federalismo differenziato.....	26
A che punto siamo col federalismo differenziato	29
Facciamo i conti giusti sul federalismo differenziato.....	31
Dove ci guadagnano le tre regioni in cerca di autonomia	37
L'autonomia migliora l'ambiente.....	40
Due obiezioni sull'autonomia differenziata	43
Cosa dice la legge quadro sull'autonomia differenziata	46
Quante incertezze sulla strada del federalismo differenziato	49
Quanto potere hanno davvero le regioni	52
Dove si infrange il regionalismo differenziato	54
Federalismo differenziato tra buone ragioni e fondati timori	57
Con la pandemia è scoppiata la questione istituzionale*.....	60
Un decentramento che fa felici tutti	63
Il federalismo alla luce della crisi sanitaria	66
Diamo i numeri dell'autonomia italiana.....	69

Fino a che punto è attuato il federalismo fiscale	73
Falsa partenza per l'autonomia differenziata	76
L'autonomia differenziata non è una questione regionale*	80
Sull'autonomia differenziata ancora molto rumore per nulla.....	84
Ma come si finanziano i Lep?.....	88
Dalla sanità tre lezioni per l'autonomia differenziata	91
Autonomia differenziata: tre i punti da riscrivere	95
Se l'autonomia contraddice i principi del federalismo	99
Come si finanzia l'autonomia differenziata?.....	102
I rischi dell'autonomia differenziata	105
Lo spettro di un paese "arlecchino"	109
Si fa presto a dire Lea.....	113
Autonomia differenziata: né sogno né incubo	116
L'autonomia differenziata tra economia e Costituzione.....	120
Dove l'autonomia regionale è già realtà: i Lep nei servizi per il lavoro	123
Dalle liste di attesa all'autonomia differenziata: la sanità tra stato e regioni ..	126
Quali sono i pericoli dell'autonomia differenziata	129

Introduzione

Il 13 luglio è ufficialmente entrata in vigore la legge 86/2024, cosiddetta legge Calderoli. Si tratta della norma di applicazione dell'art. 116 comma 3, introdotto dalla riforma costituzionale del 2001 ma balzato agli onori della cronaca solo dopo il 2017, quando Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto siglarono tre differenti pre-intese col Governo Gentiloni.

Da questo momento, il Governo avrà due anni di tempo a disposizione per definire fabbisogni standard relativi costi necessari ad implementare i livelli essenziali delle prestazioni definiti dalla Commissione Cassese. Non è possibile procedere alla devoluzione di una serie di materie rilevanti prima della definizione dei LEP (queste sono 14 e tra di esse vi è ad esempio l'istruzione e l'ambiente). Vi sono poi materie non vincolate ai LEP per le quali si può già avviare la procedura per la devoluzione. Queste sono essenzialmente di tipo regolamentatorio, come ad esempio le professioni o commercio con l'estero.

Su tutto questo processo incombe tuttavia anche la minaccia di uno (o forse più) referendum abrogativi. Un quesito è già stato depositato lo scorso 5 luglio e prevede l'abrogazione totale della legge; altri quesiti per l'abrogazione parziale sembrano essere in preparazione.

Ci attendono, come si suol dire, tempi caldi.

Molte cose sono state dette sul tema e molte se ne diranno. Negli ultimi sette anni lavoce.info è più volte intervenuta in materia, provando a fare chiarezza. Per capire i termini della questione è fondamentale sgombrare il campo dalla propaganda politica ed entrare nel merito della questione. A tal fine, abbiamo preparato un ebook che ripercorre gli ultimi sette anni di storia dell'autonomia differenziata, dal referendum lombardo-veneto fino ai nostri giorni.

Potete sostenere il nostro lavoro di analisi e commento con una donazione a [questo link](#).

Referendum in Lombardia e Veneto: la fiera dell'inutilità

Di Paolo Balduzzi

14/07/2017

Il 22 ottobre Lombardia e Veneto votano su un referendum che chiede più autonomia dal governo centrale. È un'operazione inutile dal punto di vista procedurale e costituzionale. Né è chiaro quali nuove competenze le due regioni vorrebbero attribuirsi.

Più autonomia su quali materie?

Il prossimo 22 ottobre si terranno due referendum identici in Lombardia e Veneto. Si tratta di un'operazione squisitamente politica, i cui confini spaziano tra la ricerca di un forte mandato popolare nei confronti del governo centrale e l'anticipo della campagna elettorale per le prossime elezioni regionali, almeno in Lombardia. In ogni caso, un'operazione inutile dal punto di vista procedurale e costituzionale e che anzi rischia di confondere i cittadini sulle reali possibilità che le regioni hanno di ottenere maggiore autonomia.

Il riferimento normativo è l'articolo 116 della Costituzione, che dopo la riforma del 2001 prevede al comma 3: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata". Come si legge, non si fa menzione di alcun referendum. Anzi, la decisione finale è presa dal parlamento con maggioranza qualificata, quindi da un organo nazionale. È però evidente che una richiesta di questo tipo, se accompagnata da un forte mandato popolare, potrebbe aumentare le chance delle regioni di ottenere qualcosa.

Già: ma "qualcosa" cosa? I referendum non lo specificano: si fa riferimento a "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Quindi? Maggiori competenze in tutte le materie possibili (cioè quelle concorrenti o alcune tra quelle di competenza statale)? O solo in alcune? E con quali risorse? La Costituzione non prevede un aumento dell'autonomia fiscale per finanziare le

competenze trasferite, che quindi potrebbero esserlo solo da eventuali maggiori trasferimenti da parte del governo. Insomma, verrà chiesto ai cittadini se la regione dovrebbe gestire più attività, senza chiarire quali.

E se il testo del referendum veneto si limita al virgolettato sopra riportato, quello lombardo, pur ripetendo la stessa identica frase, la inserisce in un contesto che rende il testo più cauto ed elaborato ma in fin dei conti ancor meno chiaro. Insomma, autonomisti nei proclami ma prudenti nella forma, per paura dell'elettorato di sinistra (o della Corte costituzionale).

Certo, va anche detto che si tratta di una storia già vista. Nel lontano 2007, la giunta lombarda di centrodestra riuscì ad approvare, quasi all'unanimità, una legge per richiedere maggiori competenze, sempre in base all'art. 116; quella legge non ottenne alcun risultato, benché dal 2008 al governo ci fosse una maggioranza del tutto omogenea a quella che guidava la Lombardia. E che dire del Veneto, che ha alle spalle un tentativo di referendum sonoramente bocciato dalla Corte costituzionale? Il rischio quindi che il tutto si concluda con un nulla di fatto è reale. La riforma costituzionale bocciata nel dicembre 2016 – quella sì – avrebbe potuto facilitare il processo. Ma è ormai tardi e inutile riparlare.

Quanto ci costa il giochino dei governatori?

Le stime dei costi dei referendum lombardo-veneti oscillano tra 30 e 50 milioni di euro. Non sono noccioline ma l'argomento sui costi del voto è sempre scivoloso. O accettiamo il fatto che non sempre il ricorso alle urne è una bella cosa – ma allora dobbiamo stabilire un criterio che sia il meno discrezionale possibile su quale voto sia degno e su quale non lo sia – oppure accettiamo che votare è sempre un bene. Però costa, e quindi che il voto sia tradizionale o elettronico, che sia o economico o richieda un sacco di soldi, facciamocene una ragione.

Qualcuno ha poi dubbi su come andrà a finire? Sembra ovvio che vincerà il "Sì": perché mai non vorremmo avere più autonomia se non vengono indicati i costi per ottenerla? Tuttavia, la storia recente ci ricorda che consultazioni elettorali del tutto facoltative (Brexit, elezione anticipate nel Regno Unito, referendum costituzionale in Italia), ma pensate per aumentare il potere di chi governava, hanno dato un risultato certamente diverso dalle aspettative.

Scomode verità sul referendum per l'autonomia

Di Paolo Balduzzi

13/10/2017

Il 22 ottobre si tengono in Lombardia e Veneto due referendum per "ottenere maggiore autonomia". Circolano molte inesattezze sui cosiddetti residui fiscali e sulle materie su cui si chiede la competenza. Forse un negoziato avrebbe prodotto più risultati.

La questione dei residui

Si avvicina la data del referendum sull'autonomia in Veneto e Lombardia. L'obiettivo dei proponenti, dando per scontata una vittoria del "sì", è quello di ottenere una partecipazione al voto molto elevata. Nel tentativo di suscitare tanto l'interesse di chi è favorevole quanto lo sdegno di chi è contrario, si assiste perciò all'ennesima campagna elettorale farcita di esagerazioni e inesattezze.

L'inesattezza maggiore ruota intorno ai cosiddetti residui fiscali. Si tratta della differenza tra entrate e spese della pubblica amministrazione riferite a ogni singola regione.

Il calcolo dei residui è molto critico, soprattutto per la componente di spesa regionalizzata. Come considerare infatti la spesa per la difesa nazionale, concentrata prevalentemente nelle sole regioni di confine? O la spesa per tutti gli organi costituzionali, localizzata esclusivamente nel Lazio? È evidente che quelle spese devono essere ricollocate anche rispetto alle altre regioni, utilizzando un criterio discrezionale (per esempio, la dimensione demografica).

Sull'entità dei residui esistono dunque stime molto diverse. Per esempio, Eupolis Lombardia ha pubblicato [uno studio](#) in cui confronta le proprie stime (47 miliardi di euro come media nel triennio 2009–2011 per la Lombardia) con quelle di altre ricerche, alcune più ottimistiche e altre meno. Curiosamente, Eupolis viene citata dai proponenti come fonte di un'altra cifra ([57 miliardi](#)) la cui precisa origine, tuttavia, rimane ignota. In entrambi i casi si tratta di numeri abbastanza irrealistici: [contributi di maggiore rigore scientifico](#) li hanno stimati in circa 30 miliardi. Ma fossero pure 47 o 57 miliardi, il punto è che i residui vengono originati per differenza. È ovvio che se lo stato concederà autonomia a una regione su una quota, a seconda della dimensione delle competenze trasferite,

smetterà di spenderli esso stesso sotto forma di spesa regionalizzata: il residuo fiscale rimarrà dunque identico.

Anche sulle materie trasferite si sono sentite molte inesattezze. Innanzitutto, le regioni possono chiedere di ottenere competenza esclusiva in tutte le materie a competenza concorrente (art. 117 terzo comma, Costituzione). Possono anche chiedere competenza esclusiva su alcune materie che la Costituzione attribuisce in maniera esclusiva allo Stato: organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Quantitativamente, la più rilevante tra tutte è sicuramente l'istruzione, escludendo la sanità che già però occupa in media l'80 per cento dei bilanci regionali.

Cosa farà il governo?

Cosa succederà poi il giorno successivo alla chiusura delle urne? Innanzitutto, la regione avvierà l'iter necessario e previsto dall'articolo 116, vale a dire aprirà ufficialmente il procedimento di richiesta e sentirà gli enti locali. In seguito, avvierà la trattativa con lo stato (il governo). Ora, se la regione avesse a disposizione un criterio tecnico per sostenere la propria richiesta (ad esempio, l'equilibrio di spese e entrate, come era previsto dall'articolo 116 della riforma costituzionale bocciata nel 2016), il governo avrebbe poche armi a disposizione per dire di no o per non procedere (come avvenuto in tutti i tentativi precedenti). Sulla base del semplice risultato di un referendum, invece, il governo avrà certamente più libertà e discrezionalità nel temporeggiare e nell'argomentare contro la sua valenza politica.

Infatti, c'è un pericolo sottovalutato dai proponenti del referendum: che il governo decida di non dare alcun credito alla consultazione per mandare un segnale alle altre regioni. In altri termini, se domani il governo concede maggiore autonomia a Lombardia e Veneto sulla base di un referendum, è lecito aspettarsi che dopodomani anche le altre regioni a statuto ordinario organizzino un'analogha consultazione. Ma è difficile credere che il governo sia disposto a concedere maggiore autonomia a tutte le regioni italiane. Come scoraggiare quindi referendum di questo tipo? Dando poco peso a quelli già svolti.

Ciò non vuol dire che Veneto e Lombardia non otterranno nulla: ma quello che otterranno, se lo otterranno, arriverà sulla base di criteri tecnici e non politici. L'articolo 116 contiene un richiamo ai principi dell'articolo 119. Tra questi, vi è

anche quello organizzativo di garantire l'equilibrio tra entrate e spese a seguito della concessione di maggiore autonomia. Certo, è una cosa ben diversa dal criterio selettivo che è rimasto escluso dall'articolo 116; è comunque con molta probabilità l'unico che sarà fatto valere. Ci si sarebbe potuti arrivare direttamente per via negoziale (come sta cercando di fare la regione Emilia-Romagna), senza il rischio di un flop referendario che - quello sì, invece - metterà la parola fine alle velleità di (maggiore) autonomia delle regioni per i prossimi dieci o venti anni. Con buona pace di chi sostiene un referendum a soli fini meramente ed egoisticamente elettorali.

Divario Nord–Sud: un rimedio dal ritorno al federalismo*

Di Paolo di Caro e Maria Teresa Monteduro

20/10/2017

La grande recessione ha lasciato un'Italia ancora più divisa e diseguale. Gli effetti della crisi sono stati molto più profondi nel Mezzogiorno. La riapertura al federalismo fiscale e infrastrutturale può risultare determinante nei prossimi anni.

Residui fiscali in tempo di crisi

La ripresa economica in atto nel nostro paese non sembra ancora in grado di contribuire a ridurre le differenze territoriali che si sono ampliate durante la grande recessione.

Nel periodo 2008–2013, la contrazione del Pil nel Mezzogiorno è stata più che doppia rispetto a quella del Centro–Nord. La perdita di occupazione nelle regioni del Sud è stata in media quattro volte superiore rispetto al resto del paese.

In un recente contributo pubblicato nel [Rapporto Finanza Pubblica 2017](#), abbiamo suggerito che la riduzione delle diseguglianze territoriali in Italia passa necessariamente per una riapertura del cantiere del federalismo fiscale e infrastrutturale.

Analizzare i residui fiscali, dati dalla differenza tra le spese e le entrate pubbliche riferibili a una data regione, risulta utile per valutare se il sistema dei trasferimenti fiscali è in grado di assolvere a due funzioni: redistributiva o di trasferimento di risorse dalle regioni relativamente più ricche a quelle più povere; di assicurazione di breve periodo contro andamenti ciclici negativi. La seconda funzione è di particolare importanza quando si verificano eventi, come la grande recessione, che producono effetti asimmetrici a livello regionale. Valori positivi (negativi) dei residui fiscali indicano che una regione riceve (traferisce) risorse dal (verso) il resto del paese.

Utilizzando i dati dei Conti pubblici territoriali, che contengono informazioni sulla ripartizione regionalizzata delle entrate e delle spese del bilancio della pubblica amministrazione, emergono alcuni risultati degni di nota.

In primo luogo, il confronto tra l'inizio e la fine (ufficiale) della crisi evidenzia una riduzione delle differenze dei residui fiscali tra le diverse regioni italiane. La tabella 1 ne riporta i valori pro-capite e la differenza tra il 2014 e il 2008. Variazioni positive maggiori si registrano in Lombardia e Friuli Venezia Giulia, mentre variazioni negative di rilievo si osservano in Valle d'Aosta e Campania. Una spiegazione può essere la riduzione delle risorse nette trasferite/affluite da/in alcune regioni per effetto degli stabilizzatori automatici e dell'impatto asimmetrico delle manovre di consolidamento intraprese durante la crisi economica, che hanno inciso particolarmente al Sud.

In secondo luogo, abbiamo valutato le funzioni di redistribuzione e assicurativa del sistema dei trasferimenti italiani durante gli anni della crisi. Dalle nostre stime risulta che: i) il ruolo perequativo dei trasferimenti fiscali è aumentato durante la crisi; ii) la funzione assicurativa si è progressivamente ridotta. Il primo risultato può essere spiegato dall'operatività degli stabilizzatori automatici durante la fase recessiva; il secondo necessita di ulteriori approfondimenti per valutare quali fattori hanno prodotto una minore capacità assicurativa del sistema fiscale italiano quando ve ne era maggiore necessità.

Tabella 1 – Residui fiscali Pa, anni 2008 e 2014, regioni italiane.

Regione	2008	2014	Differenza
Piemonte	-1.355	-949	407
Valle d'Aosta	2.423	70	-2.353
Lombardia	-5.871	-3.828	2.042
Liguria	356	556	201
Trentino A.A.	-34	-752	-717
Veneto	-2.918	-2.325	593
Friuli Venezia Giulia	-94	1.675	1.769
Emilia Romagna	-2.545	-2.829	-285
Toscana	-1.247	-1.154	92
Umbria	762	135	-627
Marche	-301	-905	-604
Lazio	597	2.179	1.582
Abruzzo	641	730	89
Molise	3.253	2.377	-876
Campania	1.791	776	-1.016
Puglia	747	1.656	908
Basilicata	2.346	2.397	51
Calabria	2.977	3.938	962
Sicilia	2.361	1.986	-375
Sardegna	2.011	3.114	1.103

Fonte: elaborazione su dati Conti pubblici territoriali.

Federalismo fiscale e infrastrutturale oltre la crisi

Il progressivo indebolimento del percorso di federalismo fiscale negli ultimi anni non ha certo giovato alle autonomie e alla loro capacità di prendere parte ad azioni controcicliche. Le regole imposte ai livelli locali di governo al fine di rispettare i vincoli di bilancio hanno ridotto la capacità di autonomia tributaria e di spesa degli enti territoriali. La riduzione del prelievo Irap per le regioni e della Tasi sulle abitazioni principali per i comuni hanno privato gli enti territoriali di due importanti tributi propri. In aggiunta, la perequazione infrastrutturale, leva strategica utilizzata anche a fini di sostenere la ripresa economica negli Stati Uniti e in Germania, è stata relegata in secondo piano nel caso italiano.

Di recente, si sono registrati segnali di inversione di tendenza. La sostituzione dei vincoli contenuti nel Patto di stabilità interno con il saldo euro-compatibile ha posto le basi per un ampliamento dei margini a disposizione delle amministrazioni locali e per una migliore programmazione degli investimenti. L'attenzione alle esigenze territoriali, anche in tema di infrastrutture, sembra acquistare nuovo slancio. In questa direzione si sono mossi gli sforzi di coordinamento tra diversi livelli di governo in materia di gestione dei Fondi strutturali co-finanziati dall'Unione europea. L'auspicio è quello che queste scelte rappresentino i primi passi per una riapertura del cantiere federale in Italia, nella consapevolezza che il federalismo, per essere equilibrato e sostenibile, deve ripartire dagli squilibri dei territori e riattivare leve adeguate a ri-bilanciare la redistribuzione delle risorse tra il Nord e il Sud. Ancora più importante è il contributo concreto che la riapertura del "cantiere federalismo" può dare alla riduzione della crescente [incertezza di policy](#) osservata nel nostro paese nel corso dell'ultimo decennio: un fattore determinante per spiegare gli effetti perduranti della crisi economica.

* Le opinioni espresse dagli autori non riflettono necessariamente quelli dell'amministrazione di cui fanno parte.

A conti fatti con l'autonomia: il peso della scuola

Di Andrea Filippetti

24/10/2017

Se lo stato riconoscesse a Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna la massima autonomia su tutte le materie passibili di trasferimento, il bilancio delle tre regioni cambierebbe molto poco. A meno che non vi rientri anche l'istruzione.

Come cambia il bilancio regionale

Con i referendum in Lombardia e in Veneto, ai quali si aggiunge la trattativa in corso tra l'Emilia Romagna e il governo, le [regioni richiedono maggiore autonomia](#), a fronte di saldi importanti nei loro [residui fiscali](#). In concreto si tratta di richiedere allo stato centrale la gestione delle cosiddette "materie concorrenti", ossia quelle materie che oggi, come disciplinato dell'articolo [117](#) della Costituzione, sono competenza sia dello stato sia delle regioni. Sono piuttosto numerose e varie, vanno dai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni al commercio con l'estero, dalla tutela e sicurezza del lavoro alla ricerca scientifica e tecnologica, dall'ordinamento sportivo alla protezione civile e così via. Ma quanto valgono in soldoni le funzioni relative alle materie rispetto agli attuali bilanci delle regioni?

Nella tabella 1, abbiamo cercato di calcolare la quota di bilancio statale, in termini di spesa, che andrebbe alle regioni nell'ipotesi estrema che avocassero a sé le materie concorrenti per intero. Per fare ciò abbiamo sommato i costi propri dello stato previsti per il 2017 relativi alle missioni riconducibili alle materie trasferibili. Tali costi sono stati poi regionalizzati usando come coefficiente il totale della spesa regionalizzata come indicata dal Documento di economia e finanza 2017 (si tratta dei pagamenti del bilancio dello stato al netto degli interessi passivi e dei rimborsi di prestiti, suddivisi per regione). Per calcolare l'ammontare della quota sul bilancio regionale abbiamo rapportato il totale dei costi regionalizzati per regione al totale del bilancio preventivo regionale del 2016, decurtato per le partite di giro e il disavanzo.

Il risultato mostra una quota sul bilancio regionale pari a poco più dell'1 per cento in tutte le tre regioni, senza il decentramento dell'istruzione scolastica. Ossia, nell'ipotesi teorica che le regioni ottengano la piena autonomia per tutte le

materie concorrenti, nonché per le materie statali passibili di trasferimento alle regioni, l'ammontare delle funzioni aggiuntive da svolgere per le regioni risulta una quota risibile rispetto al totale delle spese regionali. Se invece si considera anche l'istruzione scolastica (che esclude istruzione universitaria e post-universitaria), la quota sul bilancio regionale sale al 14,5 per cento per la Lombardia e a oltre il 18 per cento per il Veneto e l'Emilia Romagna.

Piuttosto che partire dai saldi fiscali, il ragionamento su una maggiore autonomia dovrebbe basarsi sulle materie e sulle funzioni che le regioni desiderano gestire in proprio, quantificarne l'ammontare, e poi discuterne le modalità di finanziamento. Questa prima simulazione mostra che tutto dipenderà dal finanziamento dell'istruzione scolastica.

Tabella 1 – Quota dei bilanci regionali attribuibile in caso di massima autonomia

Missioni statali (costi propri)	Missioni statali (costi propri regionalizzati, euro)		
	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna
Cooperazione	97,911,000	56,076,300	48,955,500
Politica agricola	13,056,340	7,477,722	6,528,170
Energia	2,392,720	1,370,376	1,196,360
Competitività e sviluppo imprese	8,436,890	4,832,037	4,218,445
Trasporto	32,271,690	18,482,877	16,135,845
Infrastrutture pubbliche e logistica	16,426,960	9,408,168	8,213,480
Comunicazioni	6,373,180	3,650,094	3,186,590
Ricerca e innovazione	5,676,990	3,251,367	2,838,495
Tutela ambiente	72,947,270	41,778,891	36,473,635
Casa e territorio	397,210	227,493	198,605
Tutela della salute	24,968,790	14,300,307	12,484,395
Tutela beni culturali	95,434,460	54,657,918	47,717,230
Diritti e politiche sociali e famiglia	3,025,990	1,733,067	1,512,995
Previdenza obbligatoria e complementare	739,200	423,360	369,600
Politiche lavoro	2,043,580	1,170,414	1,021,790
Istruzione scolastica	4,800,348,190	2,749,290,327	2,400,174,095
Quota su bilancio regionale	1.1%	1.3%	1.4%
Quota su bilancio regionale con istruzione scolastica	14.5%	18.2%	18.6%

Fonte: elaborazione Cnr-IssiRfa su [“Il budget dello Stato 2017-2019”](#) e [Ossevatorio Finanziario Regionale](#)

Regionalismo differenziato in cerca di un faro nella nebbia

Di Davide Gianluca Bianchi

23/01/2018

Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna hanno avviato le procedure per ottenere una maggiore autonomia. Ma come si deve svolgere la trattativa fra governo e regioni? E come si risolve la questione delle risorse? Per superare le incertezze serve pragmatismo.

Più autonomia per Emilia, Lombardia e Veneto

Il “regionalismo differenziato” ha ripreso slancio, dopo diversi anni in cui sembrava completamente sopito. Il 22 ottobre 2017 Lombardia e Veneto hanno tenuto un referendum consultivo per una maggiore autonomia. In precedenza, l’Emilia–Romagna si era mossa nella stessa direzione, senza alcun referendum. Nelle ultime settimane il Veneto ha dichiarato di volere lo statuto speciale, impegnando il proprio consiglio alla scrittura della relativa legge d’iniziativa regionale. Lombardia ed Emilia–Romagna hanno seguito invece la strada del confronto con il governo ai sensi dell’articolo 116, terzo comma. E si sono tenuti già tre incontri preliminari: uno a Roma, uno a Bologna e uno a Milano. Le tre regioni sono governate da due governatori leghisti e uno democratico, con ruoli e complicità non scontate. Può essere utile allora ricordare l’origine della norma costituzionale che ha introdotto la possibilità che le regioni ordinarie compiano – se così si può dire – un (piccolo) passo d’avvicinamento verso quelle a statuto speciale, chiedendo d’avere competenze su una o più materie di “legislazione concorrente” o alcune (in realtà pochissime) delle materie oggetto di legislazione esclusiva dello stato. L’articolo è stato introdotto con la riforma del titolo V (legge costituzionale 3/2001) votata dal centro–sinistra nell’ultimo scorcio della XIII legislatura, quando premier era Giuliano Amato. La legge venne sottoposta a referendum confermativo il 7 ottobre 2001. Il centro–destra votò contro in parlamento e fece campagna per il “no” alla consultazione. Occorre aggiungere tuttavia che anche la sinistra è stata tutt’altro che compatta nel sostenere il regionalismo differenziato: per esempio, la prima stesura della legge Renzi–Boschi di riforma della Costituzione prevedeva la sua abrogazione (la norma venne “recuperata” soltanto durante il dibattito in aula). Per questa ragione probabilmente non è mai stata scritta una legge attuativa, che in realtà sarebbe necessaria. Molti aspetti infatti non sono chiari: come si deve svolgere la trattativa fra governo e regioni? Cosa significa concretamente il

richiamo ai principi dell'articolo 119? L'accordo potrebbe essere emendato in aula nella sua conversione in legge?

I punti fermi del sottosegretario

In occasione dell'incontro milanese del 21 novembre scorso il sottosegretario per gli Affari regionali Gianclaudio Bressa ha fatto dichiarazioni che sembrano porre alcuni punti fermi, fra molte incertezze. In primo luogo, ha affermato che non è pensabile la richiesta di tutte le materie, in blocco, indicate nel terzo comma dell'articolo 116. Soprattutto, ha precisato che non vi sarebbe una maggior disponibilità di risorse di fronte alle ulteriori (eventuali) competenze regionali. Quest'ultimo è un punto di capitale importanza che sembra gelare le aspettative lombarde. Nel corso della campagna referendaria il presidente Roberto Maroni aveva sostenuto infatti che il suo obiettivo era quello di "recuperare" il 50 per cento del residuo fiscale della Lombardia, stimabile a suo avviso in oltre 50 miliardi di euro annui (si veda [qui](#) e [qui](#))

In questa prospettiva, il senso del regionalismo differenziato sarebbe quello di recuperare risorse da parte delle regioni più ricche e dinamiche. Dal punto di vista del governo, invece, si tratterebbe della volontà delle regioni più efficienti d'offrire più servizi ai propri cittadini, con le stesse risorse. Punti di vista distanti, che non sono solo il frutto di una diversa sensibilità politica, ma delle troppe incertezze che circondano la materia.

In altre parole, rimane completamente aperto il dilemma che ha sempre avvolto il regionalismo differenziato, voluto dal centro-sinistra nel 2001: è un regalo alla propaganda autonomistica, oppure può essere uno strumento pragmatico, in grado di incidere in modo positivo sul diverso - molto diverso - rendimento istituzionale delle regioni italiane? Tony Blair diede il la alla devolution nel 1997-1998 con gli stessi intendimenti: a suo avviso, un atteggiamento distensivo avrebbe reso più debole l'indipendentismo scozzese. In realtà è stato il contrario. Da noi, paradossalmente, si è riaperto il tema nel momento in cui la Lega ha virato verso il sovranismo populista: speriamo che questo dato politico contribuisca a rendere ancora più pragmatica la trattativa governo-regioni.

Regioni: l'autonomia non è uguale per tutte

Di Vittorio Ferri

06/03/2018

Firmata l'intesa preliminare tra lo stato e le tre regioni che hanno richiesto maggiore autonomia. I contenuti dell'accordo sono positivi e probabilmente superiori alle aspettative. Ma non su tutti i temi c'è stata uniformità tra le regioni. E questo è un bene.

L'azione delle tre regioni

Il 28 febbraio, il Governo, rappresentato dal sottosegretario per gli Affari regionali e le autonomie, e i presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno firmato l'accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Dopo la risoluzione del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna del 3 ottobre e il referendum consultivo per l'autonomia del 22 ottobre in Veneto e Lombardia è iniziato il negoziato con il governo.

Le tre regioni e il governo hanno concordato che le modalità per l'attribuzione delle risorse necessarie all'esercizio delle nuove responsabilità saranno decise da una commissione paritetica stato-regioni che dovrà definire:

- a) la compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di un tributo erariale maturato nel territorio regionale;
- b) la spesa sostenuta dallo stato nella regione riferita alle funzioni trasferite o assegnate (costo storico);
- c) i fabbisogni standard per superare la spesa storica.

Resta da vedere come sarà composta e cosa farà la commissione. Ed è il primo nodo da sciogliere.

Pur partendo da posizioni diverse circa le procedure da seguire (il 15 novembre il Consiglio regionale del Veneto aveva approvato la proposta di legge da trasmettere al parlamento), per l'approvazione dell'Intesa è stato condiviso il procedimento utilizzato per quelle tra lo stato e le confessioni religiose, che prevede la ratifica del parlamento a maggioranza qualificata, senza possibilità di emendare il testo. Nella fase iniziale, il negoziato è stato circoscritto a un primo gruppo di materie. Dunque, è su quest'ultimo punto e sulla procedura di approvazione che si è realizzata la vera convergenza tra le regioni, più che sui contenuti delle tre intese.

Uniformità o differenziazione?

L'accordo riguarda politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Per il lavoro, alle regioni è riconosciuta autonomia legislativa e organizzativa per le politiche attive; è attribuita la competenza legislativa per l'introduzione e la disciplina di misure complementari di controllo.

Per l'istruzione (competenza statale) spetterà alle regioni la programmazione dell'offerta di istruzione regionale; la disciplina dell'istruzione e della formazione professionale; lo sviluppo delle relazioni fra autonomie scolastiche, universitarie e imprese; il raccordo tra istruzione tecnica e formazione universitaria; la programmazione dell'offerta integrativa di percorsi universitari; la costituzione di un fondo per la didattica, l'edilizia scolastica e interventi anti-sismici.

Le differenze sono poche: per l'Emilia Romagna l'attivazione di due fondi, uno per la ricerca e lo sviluppo della terza missione, l'altro per le residenze universitarie, il diritto allo studio scolastico e universitario. Per la Lombardia il fondo per il diritto allo studio scolastico e universitario.

Sulla salute, è attribuita una maggiore autonomia per i fondi sanitari integrativi e per rimuovere i vincoli di spesa statali; per l'accesso alle scuole di specializzazione; per la governance del servizio sanitario. Le regioni potranno stipulare contratti di specializzazione-lavoro per i medici; programmare interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico; sottoporre all'Agenzia del farmaco valutazioni su diversi farmaci.

Qui, le differenze principali riguardano l'autonomia del sistema tariffario per Emilia Romagna e Veneto, la formazione dei medici di medicina generale per la Lombardia, la distribuzione dei farmaci per particolari tipologie di pazienti per l'Emilia Romagna.

Per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (competenza statale) le regioni potranno disciplinare e assegnare le funzioni amministrative non attribuite a enti dello Stato; disciplinare le funzioni amministrative degli enti locali; proporre l'adozione di regolamenti generali di competenza dello Stato.

In questo caso, le differenze sono rilevanti. Riguardano principalmente la difesa del suolo, la gestione dei rifiuti, la prevenzione e il ripristino ambientale, gli interventi di bonifica dei siti d'interesse nazionale e le funzioni degli enti locali per controlli pareri, ispezioni, ordinanze, accertamenti e sanzioni.

Per i rapporti internazionali e con l'Unione Europea, le regioni hanno ottenuto il rafforzamento della loro partecipazione alla formazione delle politiche comunitarie, alla cooperazione transfrontaliera e alla costruzione delle strategie

macroregionali.

In attesa del lavoro della commissione paritetica e del completamento dell'Intesa – il secondo nodo da sciogliere sarà il coordinamento della finanza pubblica – i contenuti dell'accordo sono positivi e probabilmente superiori alle aspettative, peraltro in partenza molto diverse tra le regioni.

Tuttavia, l'uniformità ha prevalso per le politiche del lavoro, l'istruzione e i rapporti internazionali, mentre per sanità e tutela dell'ambiente gli accordi sono a geometria variabile. Spetterà alle regioni non sostituire il centralismo statale con quello regionale.

Quanta autonomia in più alle regioni?

Di Paolo Balduzzi

18/01/2019

A forza di provocazioni, veti e rinvii, l'Italia rischia di perdere una buona occasione per rendere più efficienti i servizi sul territorio. Un dibattito serio sul federalismo dovrebbe tenere conto sia degli aspetti di equità sia di quelli di efficienza.

Statuti speciali e maggiore autonomia

Uno dei tanti rebus che la maggioranza Lega–Movimento cinque stelle si troverà prima o poi ad affrontare è quello del rapporto tra stato e regioni e, più nello specifico, del destino che avrà il cosiddetto federalismo differenziato. Si tratta di un tema presente nel punto 20 del [contratto di governo](#) ma sul quale, per il momento, i rinvii prevalgono sulle decisioni effettivamente prese. Qual è dunque lo stato dei lavori? E davvero sono realistiche le paure di chi vede nel federalismo differenziato l'anticamera della secessione? L'impressione è che, alla fine, la montagna partorirà un topolino. Ecco perché.

Il cosiddetto "federalismo differenziato" in Italia esiste già ed è previsto dall'[articolo 116 \(commi 1 e 2\)](#), in quanto 15 regioni a statuto ordinario coesistono con 5 regioni a statuto speciale (di cui una, il Trentino–Alto Adige, composta da due province autonome). Nel 2001, la riforma costituzionale ha aggiunto all'articolo 116 il comma 3, che prevede "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" anche per le regioni a statuto ordinario. Tuttavia, lo statuto speciale è una legge che ha valenza costituzionale (in alcuni casi anche di trattato internazionale) mentre l'autonomia aggiuntiva del terzo comma è approvata attraverso una semplice legge rinforzata (approvazione a maggioranza assoluta).

Il problema è che, a quasi vent'anni dalla sua introduzione, il legislatore non si è mai preoccupato di approvare una legge di attuazione del comma 3, in particolare per chiarire metodologie di attivazione delle richieste di federalismo differenziato, tempi di realizzazione e di verifica dei risultati, costituzione di un organo per il calcolo e la determinazione dei fabbisogni finanziari. Ciononostante, nel corso della passata legislatura, il procedimento è stato attivato per tre regioni (Emilia–Romagna, Lombardia e Veneto), arrivando alla firma di una pre–intesa tra governo e regioni interessate. Il metodo scelto, in maniera ragionata ma arbitraria, è stato

appunto quello dell'intesa, un procedimento analogo a quello utilizzato per le confessioni religiose: in questo modo il Parlamento sarebbe tenuto a un voto del tipo "prendere o lasciare" sull'intero accordo, senza possibilità di modifiche. Nelle pre-intese (una per ciascuna regione), le materie discusse sono solo 5 tra le 23 possibili (sanità, istruzione, ambiente, lavoro, rapporti con l'Europa) e le competenze cedute si caratterizzano principalmente come amministrative, più che come legislative: gli ambiti di applicazione non sono quindi generali (per esempio, l'intero comparto dell'istruzione), ma molto specifici. L'orizzonte temporale è decennale: alla scadenza, lo stato potrebbe riprendersi le competenze cedute. La questione del finanziamento è invece rimandata all'attività di una diversa commissione, che non è mai stata nominata. In ogni caso, il comma 3 non esclude né elimina gli statuti speciali: in teoria, ma solo in teoria, il paese potrebbe essere costituito da 20 regioni che operano secondo regole personalizzate.

Uno, nessuno o centomila federalismi?

Quel compromesso, ritenuto dalle parti un buon accordo per la fine della legislatura, è ovviamente diventato obsoleto una volta che gli equilibri sono cambiati con le elezioni del 4 marzo 2018. In questo momento sembra che il governo abbia definitivamente archiviato la pre-intesa e che stia discutendo su un progetto di legge presentato dalla Regione Veneto. I contenuti della proposta sono dirompenti: il Veneto chiede il trasferimento delle competenze legislative su tutte le 23 materie possibili e il trattenimento del 90 per cento del gettito delle imposte territoriali per finanziare le maggiori spese. Una proposta del genere è chiaramente non estendibile a tutte le altre regioni (il 90 per cento del gettito fiscale territoriale è molto diverso a seconda delle basi imponibili e quindi le risorse a disposizione sarebbero differenti) e irricevibile per ogni governo che voglia garantire l'unità nazionale. Anche a livello elettorale, qualunque partito interessato a difendere un proprio bacino di voti nel Centro-Sud del paese (sicuramente il Movimento cinque stelle, ma ormai anche la Lega) non approverebbe mai una proposta di questo tipo.

Ma a suon di provocazioni, veti e rinvii, il paese rischia di perdere una buona opportunità per rendere più efficienti i servizi sul territorio. Non perché il federalismo sia la panacea di ogni male: ma un dibattito serio in materia dovrebbe tenere conto tanto degli aspetti di equità (i cittadini devono ricevere gli stessi servizi ritenuti irrinunciabili su tutto il territorio nazionale) sia di quelli di efficienza (un euro in più speso in una regione potrebbe generare un aumento di benessere maggiore dello stesso euro speso in un'altra regione). Visto lo stato del

dibattito e le posizioni in campo, il “*no deal*” sembra tuttavia l’opzione più probabile.

La posta in gioco con l'autonomia del Nord

Di Massimo Bordignon

15/02/2019

Sembra in dirittura d'arrivo l'intesa stato regioni sul federalismo differenziato. È una strada da cui sarà difficile tornare indietro. Per questo le soluzioni andrebbero valutate con cura. Perché i rischi non mancano. Anche per le casse dello stato.

Un passaggio importante

Buffo paese. Sappiamo tutto sul sistema di voto del Festival di Sanremo, nulla sulla proposta di autonomia regionale in attesa di approvazione da parte del Consiglio dei ministri. Qualcuno ne ha parlato, per dover di cronaca, ma evidentemente nuovi e vecchi media considerano l'argomento troppo noioso rispetto all'ultimo tweet del politico di turno. Eppure, almeno a giudicare dalle carte, rischia di cambiare abbastanza radicalmente la mappa dei poteri su pezzi importanti del territorio nazionale, in particolare su tutto il ricco Nord produttivo. Con in più l'aggravante, come già spiegato da [Paolo Balduzzi](#) e [Gianfranco Viesti e Floriana Cerniglia](#), che si tratta di una riforma su cui sarà difficile tornare indietro. Una volta che il Parlamento avrà approvato - a scatola chiusa, cioè senza poter emendare il testo - l'intesa proposta dal governo tra lo stato e le diverse regioni, una sua eventuale revisione richiederà l'accordo della regione interessata ed è facile immaginare ciò che questo vuol dire.

L'intesa

Di che si tratta dunque? Per il momento, si tratta dell'approvazione di tre documenti in attuazione dell'articolo 116 della Costituzione, uno di [intesa tra lo stato e la regione Emilia-Romagna](#), gli altri due di intesa tra lo stato e la [Lombardia](#) e il [Veneto](#), ma sarebbe meglio dire con il Lombardo-Veneto, visto che per queste due regioni i documenti sono identici. Altre intese, con altre regioni, seguiranno in futuro.

Le tre intese ora sul tappeto sono molto diverse fra loro. Per quanto incisivo, il decentramento stile Emilia è limitato ad alcuni punti delle materie concorrenti indicate nell'articolo 117 della Costituzione, espandendo in molti casi funzioni già

della regione. Quello del Lombardo–Veneto riguarda invece tutto ciò che è possibile decentrare su tutto il possibile ventaglio delle 23 materie concorrenti. Ci sono, per dire, scuola, sanità, ambiente, rifiuti, territorio, protezione civile, finanza locale, commercio estero, rapporti con l’Unione europea, infrastrutture stradali e ferroviarie, porti e aeroporti, demanio, sistema camerale e molto altro. In più, mentre il progetto dell’Emilia è abbastanza silente sui meccanismi di finanziamento delle nuove funzioni, quello del Lombardo–Veneto è lapidario sul fatto che tutto dovrà essere finanziato con partecipazioni ai tributi erariali. Naturalmente, non tutto è ancora definito, su alcuni nodi l’accordo non c’è e dovrà essere trovato in Consiglio dei ministri, e comunque ci sarà un lungo percorso attuativo sotto forma di decreti del presidente del Consiglio. Ma la notizia, arrivata appena prima della riunione del Consiglio, che il Tesoro ha approvato il sistema di finanziamento previsto nel documento lombardo–veneto ha dato probabilmente una spinta definitiva al raggiungimento dell’accordo.

Le funzioni

L’intesa, soprattutto nella versione lombardo–veneta, solleva parecchi interrogativi, sia sul piano delle funzioni che del sistema di finanziamento. Sulle prime, chi ha deciso e su che basi che le regioni siano in grado di offrire servizi più efficienti dello stato centrale su tutte queste materie? Prendete per esempio la scuola, di sicuro la funzione principale che verrà decentrata a seguito dell’accordo. Sulla base delle stime Invalsi, le scuole venete e lombarde, gestite da un ministero centrale, sono già tra le migliori sul territorio nazionale. Viceversa, la formazione professionale, gestita dalle due regioni, non ha mai particolarmente brillato. Ora è del tutto possibile che sulla organizzazione della rete scolastica, della gestione del personale, della edilizia scolastica, dei rapporti delle scuole con il territorio e le imprese, le due regioni si rivelino più capaci dello stato centrale. Ma siccome non lo sappiamo, prudenza avrebbe voluto che il decentramento delle funzioni fosse soggetto a verifiche, basate su criteri predeterminati e che ci fosse, in caso di inadempienza, la possibilità di un loro ritorno allo stato centrale. La verifica era prevista nella pre–intesa stato–regioni, molto più limitata in quanto a materie, varata dal governo Gentiloni alla fine della passata legislatura; pare del tutto scomparsa nella versione attuale, che pure riguarda un ambito molto più vasto.

Sulla scuola poi c’è un aspetto particolarmente odioso, che merita segnalare. Sia pure gradualmente nel Lombardo Veneto gli insegnanti diventerebbero dipendenti

regionali, iscritti a un ruolo regionale. Ne segue che chi ha vinto un concorso nazionale, ma non regionale, non potrà più concorrere, o almeno non automaticamente, a una cattedra nel Lombardo-Veneto. Magari si troverà qualche soluzione, ma l'intenzione sembra essere proprio quella che nelle scuole venete (o lombarde) ci insegnano solo i veneti (o i lombardi): perché mai questo vincolo dovrebbe migliorare la qualità delle scuole?

E simili interrogativi si pongono su molte delle altre funzioni delegate. Su alcune, le regioni hanno certamente un vantaggio, su altre c'è invece il rischio serio di una balcanizzazione del territorio e di una moltiplicazione delle burocrazie e delle legislazioni.

Il finanziamento

Le tre regioni del Nord hanno ottenuto che il finanziamento sia basato, non su trasferimenti da parte dello stato, ma su compartecipazioni e riserve di aliquote sui tributi erariali, l'Irpef e l'Iva. In particolare, sulla base di una quantificazione svolta da una Commissione paritetica stato-regione, le risorse necessarie al finanziamento delle nuove funzioni saranno trovate come percentuali del gettito di questi tributi. L'attribuzione iniziale avverrà al costo storico, cioè a quanto costa oggi allo stato offrire quelle funzioni sul territorio regionale; in prospettiva (un quinquennio), il calcolo verrà fatto sulla base di fabbisogni e costi standard, valutati a livello centrale.

Ma siccome i fabbisogni e i costi standard sono più o meno come il Santo Graal, che si cerca sempre e non si trova mai, è molto probabile che una volta attribuita alle regioni una quota dei tributi erariali – per dire, il 30 per cento dell'Irpef incassata sul territorio – la crescita di questa determinerà automaticamente le risorse a disposizione delle regioni per finanziare la nuova spesa. Ne segue che se la dinamica del gettito dei tributi compartecipati è superiore nelle due regioni rispetto alla media nazionale (come è stato negli ultimi decenni), allora le due regioni avranno più soldi delle altre per finanziare la propria spesa. Attenzione, l'opposto non può succedere. Le regioni si sono garantite che comunque le risorse derivanti dalle compartecipazioni non possono generare un gettito inferiore alla spesa media dello stato per le funzioni delegate su tutto il territorio nazionale. In sostanza, se le cose vanno bene, le regioni si tengono i soldi in più; se vanno male, ci pensa comunque lo stato nazionale a rimborsarle. Pare un modo curioso di intendere l'autonomia.

C'è infine un problema non secondario. Il fatto che le entrate delle regioni dipendano dall'evoluzione delle proprie basi imponibili di per sé non è un male; vuol dire che hanno un incentivo a farle crescere (e a far pagare le tasse ai propri cittadini). Ma qui stiamo parlando delle regioni più ricche d'Italia, a cui verranno devolute quote importanti di tributi e altri cespiti erariali. Ora, la situazione economica e dei conti pubblici del paese è quella che è; grazie anche alle politiche del governo giallo-verde, la possibilità che nel prossimo futuro si debba introdurre una forte correzione dei conti pubblici, tagliando spese e aumentando entrate, è tutt'altro che secondaria. Ma come farà il governo centrale a farlo, se ha già attribuito alle regioni una buona parte del gettito tributario e le competenze sulle spese? In altre parole, a garanzia dell'enorme debito pubblico italiano, che è e resterebbe nazionale, c'è la capacità dello stato di sollevare tributi. Devolvere una buona parte di questi alle regioni ricche, sia pure a fronte di spese che lo stato non deve più sostenere, significa ridurre queste garanzie. Che ne penseranno i mercati finanziari?

Insomma, il decentramento è una cosa noiosa e Sanremo è più divertente. Ma tra un tweet e l'altro, non sarebbe male se gli italiani riflettessero un po' su quello che sta succedendo.

Regole da rispettare per un buon federalismo differenziato

Di Alessandro Petretto

19/02/2019

L'autonomia rafforzata di alcune regioni con le carte in regola potrebbe portare vantaggi a tutto il paese. A patto, però, di attenersi scrupolosamente al dettato costituzionale. Nelle intese con Lombardia e Veneto ci sono dunque punti da correggere.

Due posizioni radicali (e sbagliate)

Il federalismo differenziato di cui si parla e straparla animatamente in questi giorni minaccia di essere, com'è stato scritto in una serie di interventi su *lavoce.info* (si veda [qui](#); [qui](#) e [qui](#)), una di quelle riforme istituzionali fatte male o addirittura, alla fine, non fatte proprio. C'è il timore che il paese si divida in due posizioni radicali. Secondo la prima, con l'autonomia rafforzata, le regioni del Nord cominceranno a liberarsi dal giogo nazionale, assumendo risorse illimitate e comunque azzerando i residui fiscali che le vede contributrici nette alla finanza pubblica nazionale. In base alla seconda, il federalismo differenziato prosciugherà le risorse destinate al Sud, negando i principi di solidarietà territoriale fino a ora consolidati.

Entrambe le posizioni sono fuorvianti e sostanzialmente errate. La prima perché non c'è alcun giogo da cui liberarsi e non c'è alcun residuo fiscale da recuperare: se il reddito pro-capite è più elevato in certi territori è giusto che questi siano contributori netti. La seconda perché il nostro ordinamento contiene tutte le garanzie di tutela del caso e poi perché, in realtà, l'uguaglianza verso il basso non la vogliono nemmeno i territori "poveri".

Cosa dice la Costituzione

A nostro parere, l'autonomia rafforzata ad alcune regioni con le carte in regola (quindi non necessariamente a tutte), se disciplinata attenendosi scrupolosamente al dettato costituzionale, potrebbe costituire l'occasione per un rilancio del polveroso istituto regionale, con vantaggi in termini di produttività estesi a tutto il paese, come la teoria economica della convergenza e delle esternalità territoriali in qualche modo suggerisce.

Ma, finché siamo in tempo, occorre intervenire su alcuni punti contenuti nelle intese con le regioni Lombardia e Veneto (l'intesa con l'Emilia è meno dirimpente), prima dell'avvio dell'ancora lunga procedura legislativa e parlamentare. In particolare, occorrerà applicare correttamente l'articolo 116 del Titolo V, al comma 3, secondo cui le forme e le condizioni particolari di autonomia, per quanto attiene al finanziamento, devono essere coerenti con l'articolo 119. Ciò, significa che i criteri di finanziamento debbono attenersi alle indicazioni della legge delega 42/2009 di applicazione e, a cascata, alle disposizioni della prima parte (inattuata) del successivo decreto legislativo 68/2011.

Al riguardo, fino a che tutta questa costruzione non sarà abolita e sostituita da qualcosa d'altro, si prevedono due categorie di spese: la prima (circa il 70 per cento del totale) rivolta al finanziamento delle funzioni per il soddisfacimento di diritti sociali e civili, elencate all'articolo 117, 2° comma, lettera m), tra cui sanità, assistenza, in parte istruzione e trasporti, e la seconda al finanziamento delle altre funzioni.

Per le prime è espressamente prevista la definizione, da parte dello stato, dei livelli essenziali delle prestazioni (per cui spesso si denotano come "spese Lep"). Al finanziamento di queste spese, una volta standardizzate (evito di aprire il vaso di Pandora del calcolo dei fabbisogni standard e mi adeguo alle utili semplificazioni di Massimo Bordignon), sono destinati specifici tributi, con un gettito valutato ad aliquota e basi imponibili uniformi. Si tratta di tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito localmente, dell'Irap, dell'addizionale regionale Irpef e della compartecipazione Iva. Per integrare il gettito di questi tributi è previsto un trasferimento verticale a carattere perequativo. Al finanziamento delle altre spese ("spese non Lep") provvede un'adeguata autonomia tributaria che si esercita entro limiti fissati dalla legislazione statale, con la modifica delle aliquote base dei precedenti tributi, insieme al trasferimento perequativo orizzontale sulla capacità fiscale.

L'autonomia tributaria è destinata anche a finanziare livelli di spesa extra-standard delle spese Lep.

Se questa è la struttura base di finanziamento delle regioni a statuto ordinario a cui si deve attenere l'autonomia rafforzata, ne derivano le seguenti conseguenze. Solo per le funzioni devolute che generano nuove spese Lep si applica una specifica maggiorazione, rispetto all'aliquota base, della compartecipazione Iva, quindi niente compartecipazione all'Irpef, già gravata dall'addizionale. E se la spesa standardizzata delle competenze devolute è superiore a quella effettiva, la differenza è incamerata dalla regione, come "premio" della sua conclamata

maggior efficienza. Viceversa, se la spesa standard è inferiore, la differenza perde la garanzia dello stato ed è coperta dall'autonomia tributaria, così come avviene per le funzioni devolute che comportano spesa non Lep.

Tutta l'operazione deve essere a bilancio zero per la pubblica amministrazione e a parità di pressione fiscale complessiva. Inoltre, per garantire i territori deboli, deve rimanere inalterata la struttura dei trasferimenti perequativi, quelli verticali per le funzioni sui diritti sociali, e quelli orizzontali, sulla capacità fiscale, per le altre funzioni.

Uno schema come questo probabilmente deluderà i "secessionisti nostalgici", così come gli "egualitaristi puri", ma ci pare l'unico che si fondi su una base costituzionalmente coerente e renda, allo stesso tempo, possibile il federalismo differenziato e le sue potenzialità.

A che punto siamo col federalismo differenziato

Di Paolo Balduzzi

24/05/2019

Solo in inverno il governo Conte ha riaperto il dossier della più larga autonomia per Emilia, Lombardia e Veneto. Restano ancora aperti tutti i problemi legati al finanziamento delle funzioni trasferite. E sono da definire almeno due aspetti politici.

La situazione di partenza

Al momento del giuramento del governo Conte, lo stato dell'arte del federalismo differenziato era fermo al 28 febbraio 2018.

In quella data era stata siglata una storica pre-intesa (più precisamente, tre pre-intese) tra governo e le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto che prevedeva il trasferimento di alcune competenze. Seppur con alcune differenze tra le tre regioni, le funzioni coinvolte erano: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della salute, istruzione, tutela del lavoro, rapporti internazionali e con l'Unione europea. Per la sola Lombardia, comprendevano anche il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e il governo del territorio.

Poco invece si diceva del finanziamento delle funzioni. A determinare le risorse da assegnare o trasferire alla regione avrebbe dovuto essere una commissione paritetica stato-regione, rispettando una serie di principi: l'utilizzo di compartecipazioni o riserve di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali, riferiti al territorio regionale; il finanziamento integrale delle funzioni attribuite; l'utilizzo, in una prima fase del costo storico per valutare la spesa sostenuta dallo stato in riferimento alle funzioni assegnate; sostituzione entro un massimo di cinque anni del costo storico con i fabbisogni standard, da definire entro un anno dall'approvazione dell'accordo. La durata prevista delle intese era di dieci anni.

Il contratto di governo tra Movimento 5 stelle e Lega ([punto 20, pag. 36](#)), recita nello specifico (e in estrema sintesi): “[...] portando anche a rapida conclusione le trattative tra governo e regioni attualmente aperte [...]”. Cosa è stato fatto finora?

Cosa è stato fatto nel primo anno di governo

Nei primi mesi del governo Conte la questione non è stata affrontata; le istanze regionali avrebbero dovuto essere discusse in autunno, ma sono state più volte

rimandate. Il tema è tornato all'ordine del giorno a partire dall'inverno. Tuttavia, la trattativa con le regioni è stata fatta sulla base di documenti riservati e il dibattito pubblico si è spesso svolto, salvo qualche eccezione, più in termini ideologici che di contenuto.

Il 14 febbraio 2019 il governo ha recepito le osservazioni dei ministeri alle nuove richieste delle tre regioni e ha aggiornato le intese. Con le nuove richieste, all'Emilia-Romagna sarebbero trasferite 16 funzioni, alla Lombardia 20 e al Veneto tutte le 23 funzioni possibili.

Nel frattempo, quasi tutte le altre 12 Regioni a statuto ordinario hanno intrapreso iniziative più o meno formali per attivare [il comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione](#).

Per quanto concerne il finanziamento, oltre a confermare quanto scritto nelle pre-intese, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto avrebbero ottenuto che trascorsi tre anni (e non più cinque), se non sono ancora stati individuati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse da assegnare alle regioni non potrà essere inferiore al valore medio nazionale pro capite. Ciò comporterebbe un aumento dei finanziamenti alle tre regioni, in quanto sono inferiori alla media per tutte le risorse attuali. L'aggiunta di una clausola di invarianza finanziaria, secondo la quale dall'applicazione delle intese non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, fa presupporre che gli (eventuali) aumenti saranno ottenuti a scapito delle altre regioni. Inoltre, eventuali variazioni di gettito da compartecipazioni o riserve di aliquote, rispetto a quanto riconosciuto alla regione sulla base del costo storico o dei fabbisogni standard, restano a disposizione delle regioni. La congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota è comunque sottoposta a una verifica biennale da parte di un'apposita commissione.

Cade infine il termine di dieci anni: le intese si intenderebbero quindi prive di scadenza predeterminata.

Al momento della pubblicazione, non risultano passi avanti, nonostante il ministro competente, Erika Stefani, abbia di recente dichiarato che la materia sarà di nuovo all'esame di [uno dei prossimi Consigli dei ministri](#).

Al di là delle questioni economiche, certamente importanti, restano ancora da definire almeno due aspetti politici. Da un lato, il ruolo e il coinvolgimento del Parlamento nel procedimento di approvazione del trasferimento di competenze. Dall'altro, l'approvazione di una legge di attuazione del comma 3 dell'articolo 116, in modo da standardizzare, per quanto possibile, il procedimento di richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia da parte delle altre regioni. Maggiori dettagli sono disponibili [qui](#).

Facciamo i conti giusti sul federalismo differenziato

Di Luca Bianchi e Carmelo Petraglia

11/06/2019

Davvero le regioni del Nord sono penalizzate rispetto a quelle del Sud nella ripartizione della spesa pubblica? Dipende dai dati che si usano e dalla definizione di settore pubblico. E non può essere la ragione per le richieste di maggiore autonomia.

Le risorse: il vero tema dell'autonomia differenziata

La concessione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia previste dall'articolo 116, comma 3 della Costituzione è entrata come questione prioritaria nel contratto di governo tra Lega e Movimento 5 stelle del giugno 2018.

L'attuazione dell'autonomia differenziata di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto era così diventata un treno in corsa, che a lungo è sembrato difficile fermare, per poi finire sul binario morto dei contrasti interni alla maggioranza. Ora però è probabile che, tra gli strappi della Lega e le frenate del M5s, nelle prossime settimane le intese arrivino in Parlamento.

L'attuazione del federalismo differenziato ha fatto discutere per diversi motivi: la segretezza degli incontri tra i rappresentanti delle regioni che la richiedevano e il governo; il ruolo di marginalità nel quale si intende lasciare il Parlamento su un tema di vitale importanza per l'unità nazionale; le carenze nella dimostrazione della relazione tra decentramento delle funzioni alle regioni e guadagno di efficienza.

Lo spettro delle criticità che hanno visto confrontarsi visioni diverse è ampio, ma l'elemento più ricorrente nel dibattito resta quello delle risorse (si vedano i contributi apparsi su lavoce.info). Non è un tema nuovo. Da quando la questione settentrionale ha fatto ingresso sulla scena, i governatori delle regioni del Nord, Veneto e Lombardia in testa, hanno fatto proprie le istanze della presunta [ingiustizia fiscale](#) sofferta dai contribuenti settentrionali. Oggi, sotto nuove forme, sono ancora le richieste di più risorse a motivare le proposte di maggiore autonomia delle regioni del Nord. Ma è davvero troppo bassa la spesa pubblica della quale beneficia il Nord rispetto alle regioni del Sud?

I dati sulla spesa pubblica regionalizzata

Sul sito del dipartimento per gli Affari regionali sono stati resi noti i testi delle [“parti generali” delle intese](#) fin qui concordate tra il governo e le tre regioni richiedenti. Sono stati pubblicati anche i dati sulla spesa pubblica regionalizzata di fonte Ragioneria generale dello stato discussi di recente da Paolo Balduzzi su [lavoce.info](#).

In base a questi dati, Veneto, Emilia–Romagna e Lombardia si collocano ai livelli più bassi per spesa pubblica pro capite (figura 1). Un’evidenza che dimostrerebbe l’eccesso di spesa pubblica al Sud, motivando il diritto alla restituzione delle regioni forti del paese. Ma come viene discusso in una recente [nota della Svimez](#) (in corso di pubblicazione nella *Rivista economica del Mezzogiorno*) questi dati forniscono un’informazione parziale dell’effettivo livello di spesa pubblica nelle regioni italiane.

Per due motivi. Il primo motivo è che la Ragioneria regionalizza circa il 43 per cento della spesa dello stato. Per avere un’idea della parzialità dei dati, basti pensare, ad esempio, che viene regionalizzato solo il 5 per cento della spesa statale in diritti sociali, politiche sociali e famiglie, un comparto cruciale nelle richieste di autonomia e di particolare rilevanza per la coesione nazionale.

Il secondo motivo è che i servizi pubblici non vengono finanziati solo dallo stato. Ad occuparsene è l’operatore pubblico nelle sue diverse articolazioni, il settore pubblico allargato (Spa), definito dall’insieme dei diversi livelli di governo della Pa (stato e altre amministrazioni centrali, amministrazioni regionali e amministrazioni locali) e dalle imprese pubbliche nazionali e locali.

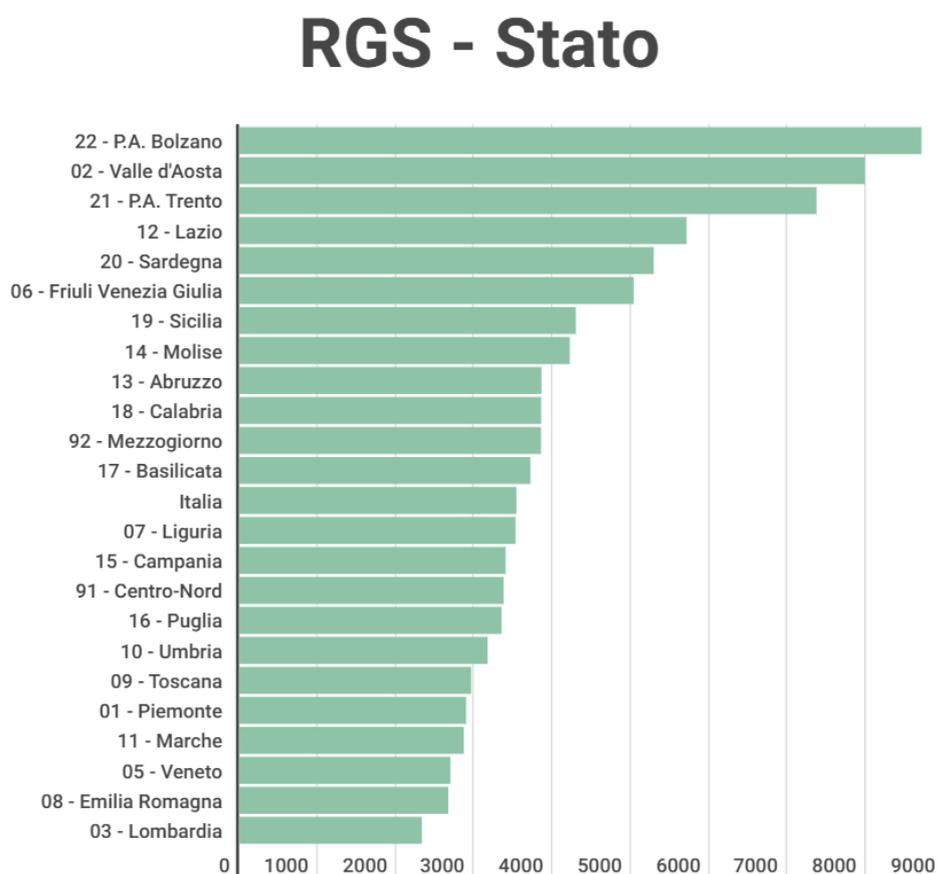
Il sistema dei [conti pubblici territoriali](#) (Cpt), la fonte ufficiale più completa in materia di flussi finanziari pubblici regionalizzati, permette di superare entrambi questi limiti. I Cpt misurano, a livello regionale, i flussi di spesa dei diversi livelli di governo della Pa e degli enti appartenenti alla componente allargata del settore pubblico. A differenza della Ragioneria, i Cpt regionalizzano la quasi totalità della spesa dello stato e quantificano il conto consolidato dei flussi di spesa della Pa e del settore pubblico allargato, fornendo in tal modo un quadro esaustivo della distribuzione della spesa dell’operatore pubblico tra regioni.

E la graduatoria esposta nella figura 1 cambia radicalmente impiegando i dati di fonte Cpt. Rimandando alla nota della Svimez per maggiori dettagli, basta qui osservare come man mano che il perimetro dell’operatore pubblico si amplia dallo stato di fonte Cpt alla Pa, al Spa (figure 2–4), le regioni meridionali tendono a scendere in graduatoria, mentre Emilia–Romagna, Lombardia e Veneto abbandonano le ultime posizioni.

Conoscere per deliberare

I dati di fonte Ragioneria generale dello stato, utilizzati per denunciare, più o meno esplicitamente, il flusso eccessivo di spesa pubblica al Sud e richiedere di trattenere quote consistenti del gettito maturato nelle regioni forti del paese, forniscono un quadro molto parziale dell'intensità dell'intervento pubblico nei territori rispetto ai Cpt. Una discussione razionale e informata dovrebbe perciò partire da un utilizzo corretto, e non strumentale, delle diverse fonti ufficiali disponibili sulla finanza pubblica territoriale.

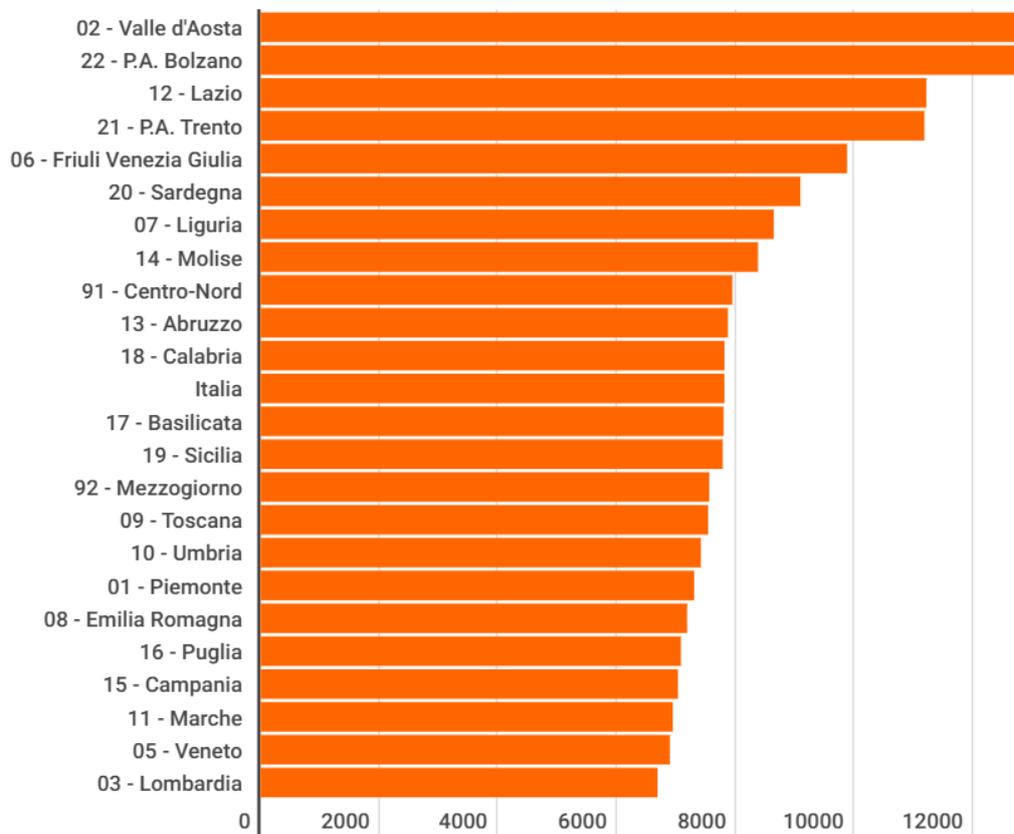
Figura 1 – Spesa pro capite dello stato al netto degli interessi (Rgs)



Nota: per l'elenco delle spese dello stato regionalizzate dalla Rgs si veda la pubblicazione [La spesa statale regionalizzata](#). La spesa dello stato che non viene regionalizzata dalla Rgs riguarda le erogazioni a enti e fondi, e la spesa statale non regionalizzabile per la natura della spesa o per la mancanza di necessari elementi conoscitivi.

Figura 2 – Spesa pro capite dello stato al netto degli interessi (Cpt)

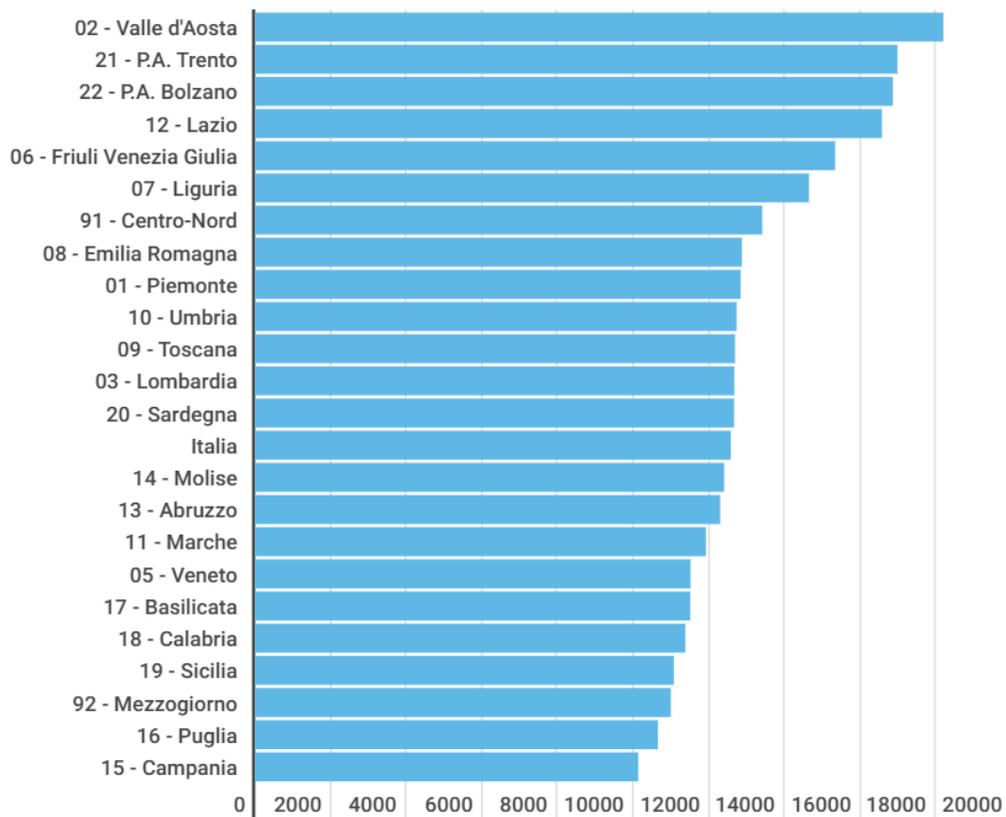
CPT - Stato



Nota: Vengono ripartite a livello regionale anche le erogazioni a enti e fondi e, utilizzando opportuni indicatori di riparto, la spesa statale ritenuta non regionalizzabile dalla Rgs per la mancanza di necessari elementi conoscitivi (si veda la [Guida ai Cpt](#)).

Figura 3 – Spesa consolidata pro capite della Pa al netto degli interessi (Cpt)

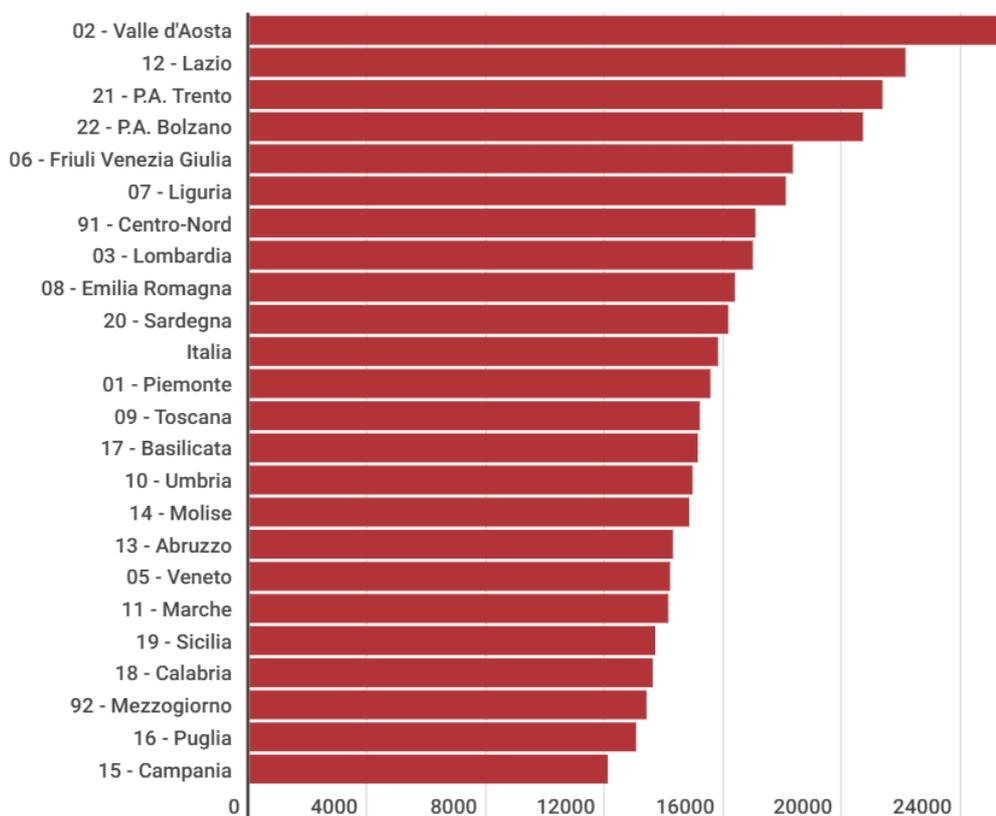
CPT - PA



Nota: La Pa include lo stato e le altre amministrazioni centrali, le amministrazioni regionali e le amministrazioni locali. Per l'elenco completo degli enti appartenenti alla Pa si veda la [Relazione annuale Cpt 2018](#) (p. 56). Per spesa consolidata si intende al netto dei trasferimenti tra i diversi enti appartenenti alla Pa.

Figura 4 – Spesa consolidata pro capite del Spa al netto degli interessi (Cpt)

CPT - SPA



Nota: Il settore pubblico allargato include, oltre alla Pa, il settore extra Pa costituito dalle imprese pubbliche nazionali e dalle imprese pubbliche locali. Per l'elenco degli enti appartenenti al settore extra Pa si veda la [Relazione annuale Cpt 2018](#) (p. 57). Per spesa consolidata si intende al netto dei trasferimenti tra i diversi enti appartenenti al Spa.

Dove ci guadagnano le tre regioni in cerca di autonomia

Di Leonzio Rizzo e Riccardo Secomandi

23/07/2019

Il negoziato sulla maggiore autonomia di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna rischia di bloccarsi sull'istruzione. Ma anche escludendola, il passaggio potrebbe risultare molto conveniente per le tre regioni se i fabbisogni standard non fossero adottati.

Quanto vale l'istruzione

Tra le materie su cui Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna chiedono più autonomia dallo stato centrale, la funzione che ha il rilievo finanziario maggiore è quella dell'istruzione scolastica e universitaria. Per questo, in un nostro precedente [articolo su *lavoce.info*](#) avevamo ipotizzato un sistema di compartecipazioni per distribuire le risorse necessarie a decentralizzarla. Ora però pare che il [vertice a Palazzo Chigi](#) di venerdì 19 luglio abbia cancellato dal possibile accordo la regionalizzazione dell'istruzione, che avrebbe implicato contratti e stipendi su base regionali e programmi scolastici diversi. La decisione non sembra comunque ancora definitiva, visto che i governatori di Veneto e Lombardia hanno dichiarato di non voler firmare un'intesa che stralci questa materia. Tuttavia, la battaglia potrebbe essere fatta sulle risorse a disposizione delle regioni.

Facciamo un passo indietro e vediamo quali sono le funzioni regionalizzabili in base [alle intese sul federalismo differenziato](#) del 25 febbraio 2019 siglate dal presidente del Consiglio e dai presidenti delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna.

Oltre all'istruzione scolastica e universitaria, quelle non meramente amministrative, che implicano cioè un trasferimento di spesa, sono sviluppo sostenibile e tutela del territorio, politiche per il lavoro, tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, diritto alla mobilità e sistemi di trasporto (per Emilia Romagna si escludono porti e aeroporti civili), competitività e sviluppo delle imprese, energia (non per l'Emilia Romagna), protezione civile, comunicazioni (non per l'Emilia Romagna), commercio con l'estero.

Secondo i dati predisposti dalla Ragioneria generale nel 2017 il totale della spesa da decentrare alle regioni che hanno chiesto l'autonomia è di 16,2 miliardi di euro, di cui 11,4 miliardi circa sono spesa per istruzione. Questa sarebbe la distribuzione di risorse se seguissimo il criterio della spesa storica. Quindi se viene rimossa la spesa per istruzione, la torta si ridimensionerebbe molto: 4,8 miliardi di euro.

Dai fabbisogni standard alla spesa pro capite

Ciò su cui si insiste molto, tuttavia, è l'autonomia finanziaria, ovvero lasciare alle regioni il gettito tributario necessario a finanziare le funzioni decentrate. L'articolo 5 delle intese definisce il modo in cui devono essere attribuite le risorse finanziarie. In particolare, nel caso in cui non venissero adottati i fabbisogni standard, vi è una clausola di salvaguardia secondo la quale, dopo tre anni dall'approvazione dei decreti, l'assegnazione non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale.

Quindi, se non fossero utilizzati i fabbisogni standard, come conferma anche il recente intervento della Corte dei conti: "le risorse finanziarie che lo stato dovrebbe trasferire alle regioni ad autonomia differenziata potrebbero risultare superiori a quelle attualmente spese in quei territori".

Tabella 1 – Spesa regionalizzata pro capite delle regioni a statuto ordinario

REGIONI	Tutte funzioni richieste	Istruzione scolastica e universitaria	Tutte funzioni senza istruzione
<i>Emilia Romagna</i>	871	641	230
<i>Lombardia</i>	789	562	228
<i>Veneto</i>	901	594	307
<i>Abruzzo</i>	1.025	594	431
<i>Basilicata</i>	1.240	771	470
<i>Calabria</i>	1.109	816	293
<i>Campania</i>	1.095	800	296
<i>Lazio</i>	1.276	681	595
<i>Liguria</i>	1.180	579	602
<i>Marche</i>	950	713	237
<i>Molise</i>	1.061	770	291
<i>Piemonte</i>	892	617	276
<i>Puglia</i>	917	703	214
<i>Toscana</i>	968	691	277
<i>Umbria</i>	1.084	748	336
<i>Media nazionale</i>	<i>976</i>	<i>660</i>	<i>316</i>

Fonte: rielaborazioni su dati della Ragioneria generale dello stato, anno 2017

La tabella 1 mostra (all'ultima riga) come la media pro capite nazionale della spesa regionalizzata per tutte le funzioni richieste equivale a 976 euro pro capite. L'Emilia Romagna avrebbe una spesa di 871 euro pro capite, il Veneto di 901 e la Lombardia di 789. La differenza da colmare rispetto alla media nazionale è di 105 euro pro capite per l'Emilia Romagna, 187 per La Lombardia e 75 per il Veneto. Il totale corrisponde a 2,7 miliardi di euro. Quindi da 16,2 miliardi di spesa storica si passerebbe a 18,9 miliardi. La spesa in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna aumenterebbe del 17 per cento.

Nel caso in cui non si regionalizzi l'istruzione, la spesa media pro capite nazionale rimanente sarebbe di 316 euro pro capite e anche in questo caso le tre regioni avrebbero una spesa inferiore alla media nazionale. La Lombardia avrebbe una spesa di 228 euro pro capite, l'Emilia Romagna di 230 e il Veneto di 307. Quindi la differenza da colmare sarebbe 88 euro pro-capite per la prima e 86 euro pro-capite per la seconda. Per quanto riguarda il Veneto la cifra sarebbe più modesta. Comunque, le differenze implicano un aumento aggregato di spesa per le tre regioni del Nord di 1,3 miliardi, ovvero il 21 per cento dell'attuale spesa storica, che passerebbe da 4,8 a 6,1 miliardi di euro.

Poiché i decreti legge collegati al regionalismo differenziato non potranno produrre nuovi oneri per il bilancio dello stato, sia nel primo caso (decentramento inclusa istruzione) che nel secondo (esclusa istruzione), l'unico modo per avere le risorse aggiuntive sarà trasferirle dalle altre regioni che, per ora, non hanno avanzato richieste di regionalismo differenziato.

Guardando questi numeri si capisce come, anche escludendo l'istruzione, il passaggio all'autonomia per Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna potrebbe comunque essere molto conveniente se i fabbisogni standard non fossero applicati. Molto verosimilmente, infatti, implicherebbero una spesa pro-capite inferiore alla media nazionale.

L'autonomia migliora l'ambiente

Di Andrea Ballabio e Donato Berardi

08/08/2019

Il riconoscimento di una maggiore autonomia a Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto sulle questioni ambientali sarebbe un premio alla loro capacità di trovare soluzioni. E il governo dovrebbe estendere le loro buone pratiche al resto del paese.

Le regioni e il ciclo dei rifiuti

I problemi della gestione dei rifiuti sono un buon esempio di cosa accade quando le regioni non fanno bene il loro lavoro: per legge, spetta loro il compito di assicurare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani, individuando i fabbisogni e pianificando gli impianti. Quando per l'incapacità di trovare soluzioni o per biechi motivi di consenso elettorale vengono meno ai loro doveri, il conto è salato.

Ma l'Italia non è tutta uguale. Ci sono regioni che hanno una tradizione di buone scelte in materia di ambiente e altre, invece, dove le crisi periodicamente si susseguono.

Una geometria variabile che forse meriterebbe una riflessione anche sul ruolo che il governo, tramite i suoi dicasteri, può (e deve) esercitare attraverso poteri sostitutivi quando le emergenze ricorrenti rivelano l'imperizia degli amministratori locali nel trovare risposte o costruire il necessario consenso per renderle fruibili.

Il dibattito sul federalismo differenziato, con le istanze autonomiste di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, in materia di ambiente offre alcuni spunti di riflessione.

Per quanto riguarda i rifiuti, la discussione verte principalmente su [cinque competenze](#).

Lombardia e Veneto hanno chiesto al governo la devoluzione della scelta dei criteri di assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani. In altre parole, vorrebbero poter decidere quali rifiuti prodotti dalle imprese possono essere ricompresi tra quelli urbani e, quindi, gestiti negli stessi impianti.

Tutte e tre le regioni chiedono di poter disciplinare i criteri per distinguere quali scarti dell'attività produttiva sono sottoprodotti che possono essere gestiti come beni, anziché come rifiuti, con indubbi benefici in termini di minori oneri

amministrativi. Così come vorrebbero poter delineare i criteri di *end of waste* (EoW), per rilanciare l'economia circolare.

La [disciplina EoW](#) concerne il processo che consente a un rifiuto di trasformarsi in un prodotto, passando dall'essere un costo all'aver valore e uscendo così dalla più rigida disciplina amministrativa e dei controlli dei rifiuti. Le tre regioni dovrebbero anche disciplinare l'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura: sono costituiti da materiali e fluidi di scarto dei processi di depurazione delle acque reflue urbane e da sempre sono impiegati in agricoltura poiché migliorano la fertilità dei terreni.

L'Emilia-Romagna, poi, vorrebbe decidere quando autorizzare lo smaltimento in regione dei rifiuti che derivano dal trattamento di quelli urbani indifferenziati provenienti da altre regioni e la possibilità di stabilire la misura della compensazione economica che le deve essere riconosciuta in quanto regione che li accoglie.

Acque e ambiente

Meno interessato dalle richieste di autonomia appare l'ambito della tutela delle acque e dell'ambiente.

La Regione Emilia-Romagna chiede che sia confermata la competenza regionale nell'individuazione degli ambiti di gestione del servizio idrico integrato (ambiti territoriali ottimali), ossia del disegno dei territori per l'organizzazione del servizio, con confini pensati per raggiungere economie di scala. Vorrebbe anche poter decidere sulle norme e le azioni per la corretta gestione delle acque.

L'Emilia-Romagna vorrebbe poter incidere sulla pianificazione delle autorità di bacino distrettuale, cioè sulle scelte degli enti che organizzano la gestione dei bacini idrografici, sulle misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa dei sistemi idrici e sui criteri per il riutilizzo delle acque reflue, una volta depurate.

Cosa cambia?

La portata della riforma non è tanto in termini di risorse da trasferire dal centro alla periferia, che ammontano, per l'intera materia ambientale a circa 73 milioni di euro per la Lombardia, 42 milioni per il Veneto e 36 per l'Emilia-Romagna, con un'incidenza complessiva sul totale pari all'1,4 per cento.

La questione vera è se concedere o meno a queste amministrazioni regionali un rafforzamento delle competenze. E la decisione dovrebbe essere presa sulla base di come hanno operato in precedenza.

In materia ambientale, le tre regioni vantano numerose buone pratiche, attestandosi certamente come le più virtuose del paese. Lombardia ed Emilia-Romagna sono, per esempio, le uniche due regioni autosufficienti nello smaltimento dei rifiuti urbani ([autosufficienti nella gestione del rifiuto urbano](#)). La Regione Veneto è, invece, la prima per incidenza della raccolta differenziata: nel 2017 ha sfiorato il 74 per cento.

Il più ampio margine di manovra che potrebbe essere loro consentito – in un'area che dal 2001 è segnata da un forte conflitto istituzionale – sancirebbe il riconoscimento delle buone esperienze di governo sulla materia ambientale, che spesso hanno colmato i ritardi e gli stalli nelle risposte delle amministrazioni centrali.

Non si tratta di allargare gli squilibri territoriali del paese, che da tempo viaggia a velocità diverse, ma di riconoscere che anche dal buon governo dei territori possono nascere stimoli per tutti.

Al governo spetta il compito di estendere le buone pratiche di queste regioni anche a quelle rimaste indietro e, se possibile, di ridurre i tanti ritardi del resto d'Italia.

Due obiezioni sull'autonomia differenziata

Di Floriana Cerniglia e Gianfranco Viesti

01/10/2019

Le intese raggiunte dal governo Conte1 con Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna andrebbero radicalmente riviste. Perché le materie richieste sono tantissime, forse troppe, e i meccanismi di finanziamento dubbi. Tutto il percorso si basa su un equivoco.

Tante le materie richieste

Dopo la firma, il 28 febbraio 2018, degli Accordi preliminari tra Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e il governo Gentiloni, e l'azione del governo Conte1, il processo di attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione ha assunto un indubbio [rilievo](#). A che punto siamo? Non è chiarissimo.

Nel febbraio 2019, sul sito del Dipartimento per gli affari regionali sono stati pubblicati parti di testi di tre intese (oggi non più disponibili), composti da otto articoli (Titolo I), contenenti: le disposizioni generali, la richiesta delle materie (23 per il Veneto, 20 per la Lombardia, 16 per l'Emilia Romagna) e le modalità di finanziamento. I testi non contenevano la seconda, fondamentale parte (Titolo II) delle intese, cioè quella relativa alle puntuali richieste di trasferimento di funzioni. Sono seguite altre bozze, circolate solo in via ufficiosa: le più recenti sono di metà maggio. Comprendevano anche la seconda parte, con il dettaglio delle intese raggiunte e i casi in cui vi erano ancora posizioni diverse fra il governo e le tre regioni.

Nel frattempo si è sviluppato un ampio dibattito politico e scientifico-accademico, favorito dalle audizioni che si sono tenute presso la Commissione bicamerale sul federalismo fiscale, anche da parte di entrambi [gli autori](#) di questa nota, o di organismi come [l'Ufficio parlamentare di bilancio](#) o la [Corte dei conti](#). Nelle audizioni, pur nelle varietà di posizioni su singoli aspetti dei testi, è emersa una forte convergenza su due aspetti cruciali.

In primo luogo, l'enormità delle materie richieste. Coprono l'intero spettro delle possibilità previste all'articolo 116, con differenze relativamente lievi [fra le regioni](#). Impossibile ricordarle seppur sommariamente: basti dire che riguardano temi fondamentali per il paese come la regionalizzazione dell'istruzione, la cessione al demanio regionale di fondamentali infrastrutture, l'integrale disponibilità di tutte le risorse per le politiche industriali. Ma anche salute,

previdenza, lavoro, energia, paesaggio, beni culturali, ambiente, rifiuti, territorio, acque, protezione civile, fino addirittura alla gestione dei flussi migratori nel caso del Veneto. Non è mai argomentato in che senso corrispondano a caratteristiche peculiari della regione richiedente; né perché e come la loro regionalizzazione porterebbe vantaggi a cittadini e imprese. È evidente che meritano un esame attento e dettagliatissimo, anche considerando che altre regioni hanno avanzato ampie richieste e sono in attesa che si decida per le prime tre. Va data risposta, punto per punto, alle domande: perché quelle competenze dallo stato alla regione? Quali modalità? Quali conseguenze? Perché a quella regione e non alle altre? Che cosa succede alle politiche nazionali dopo il decentramento verso alcuni e non altri?

Il finanziamento è un nodo centrale

In secondo luogo, il sistema di finanziamento finora ipotizzato è assai particolare. Appare disegnato apposta a vantaggio delle regioni richiedenti, alle quali garantirebbe un incremento anche sensibile di risorse, a danno delle altre, come sottolineato da molti: ad esempio [su queste colonne](#) da Leonzio Rizzo e Riccardo Secomandi e [in altra sede](#) da uno degli autori con particolare riferimento all'istruzione. Il sistema ha forti analogie con quello vigente per le regioni a statuto speciale e non già (come più correttamente dovrebbe prevedersi) con il meccanismo oggi previsto per quelle a statuto ordinario. Ci si riferisce al decreto legislativo n. 68/2011, attuativo della legge delega sul federalismo fiscale (n. 42/2009); esso peraltro contiene un articolo (il 14) che prevede che nel caso di regionalismo differenziato i principi siano quelli dell'articolo 119.

Il decreto 68, dopo otto anni, è ancora in una fase di stallo, perché per molte funzioni regionali (si pensi al caso dell'assistenza) manca ancora la definizione sia dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) sia dei fabbisogni standard. Ma ciò non può legittimare modalità di finanziamento "su misura". Occorre uscire dall'equivoco: specialità uguale differenziazione. Il principio di specialità (che informa il quadro giuridico delle regioni a statuto speciale) non equivale al principio di differenziazione sancito nel comma 3 dell'articolo 116.

Uscire da quest'equivoco consentirebbe anche di capire meglio quale procedura occorre più correttamente seguire nel percorso di attuazione del comma 3 che – vale la pena ricordare – non ha una legge di attuazione. Ad esempio, occorrerebbe subito eliminare le Commissioni paritetiche, composte da rappresentanti del governo e della regione. Le Commissioni esistono, e hanno un ruolo importante, nel caso delle regioni speciali. In base ai testi delle intese, spetterebbe loro una

parte rilevante nella definizione delle risorse che finanziano le funzioni o materie aggiuntive che verrebbero trasferite, in larga misura fuori dal controllo parlamentare: è un ruolo che appare del tutto inopportuno.

Da qui parte la nuova maggioranza, che affronta il tema con un [approccio](#) decisamente più cauto rispetto alla [precedente](#) (benché entrambe collochino curiosamente la questione al punto 20 dei propri propositi), ma finora assai vago, anche perché alle prese con equilibri politici non semplici, e alla luce delle ormai prossime elezioni regionali in Emilia-Romagna. L'attività del governo andrà seguita senza pregiudizi e con grande attenzione.

Non crediamo infatti si possa sfuggire: l'enormità delle materie richieste, i meccanismi di finanziamento previsti e il percorso attuativo ne richiedono una radicale revisione. È opinione di chi scrive che il percorso seguito dal Conte¹ e i testi definiti andrebbero abbandonati e occorrerebbe seguire una strada differente, sulla quale ci ripromettiamo di fare qualche riflessione nel prossimo futuro.

Cosa dice la legge quadro sull'autonomia differenziata

Di Leonzio Rizzo

03/12/2019

Il governo ha presentato una bozza di legge quadro sul federalismo differenziato. L'intento è stabilire i principi generali secondo cui dovrà essere attuata l'autonomia. Rispetto alle pre-intese siglate in precedenza ci sono alcune differenze di rilievo.

La legge quadro

A novembre è stata resa pubblica la [bozza di legge quadro sul federalismo differenziato](#) del ministro per gli Affari regionali Francesco Boccia. Inizialmente, la proposta ha ottenuto il parere positivo del governatore dell'Emilia Romagna, Stefano Bonaccini, che anzi ha chiesto di accelerare il processo per poter sottoscrivere le intese quanto prima. Anche il governatore della Lombardia, Attilio Fontana, ha lanciato un messaggio di apertura, mentre più pessimista è stata la risposta dalla Regione Veneto. Dopo la sua presentazione il 28 novembre in Conferenza stato-regioni, tutte le regioni sembrano aver risposto in modo molto favorevole alla proposta di legge quadro.

I governi precedenti non avevano pensato di incardinare in una legge quadro i principi generali secondo cui dovrà essere attuata l'autonomia differenziata regionale ai sensi dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione, ma tra regioni e presidenza del Consiglio erano state siglate pre-intese sulle quali il Parlamento si sarebbe dovuto esprimere solo in fase di approvazione. Questo modo di procedere ha suscitato parecchie perplessità, proprio per lo svuotamento del ruolo del Parlamento in fase propositiva.

Ora la legge quadro stabilisce i criteri di base su cui un commissario - assieme a un gruppo tecnico e di esperti con l'ausilio della [Sose](#), dell'Istat e della Commissione tecnica sui fabbisogni standard - dovrà lavorare sui livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard. I successivi riparti definiti utilizzando i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard dovranno comunque rientrare nei limiti definiti dall'articolo 17 della legge n. 196/2009, cioè non potranno essere superiori alle risorse stanziare nel bilancio dello stato a legislazione vigente. Se poi entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge non saranno stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e relativi fabbisogni standard,

le risorse saranno attribuite “sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello stato a legislazione vigente”.

Gli accordi siglati tra regioni e governo dovranno poi essere vagliati dalla Commissione sul federalismo fiscale, dalla Commissione affari regionali e da quelle competenti in materia, che esprimeranno il proprio parere entro sessanta giorni. I pareri dovranno essere recepiti da regioni e governo ed entrare a far parte del testo definitivo delle intese.

Una volta sottoscritta l'intesa definitiva, il governo avrà trenta giorni per presentare il relativo disegno di legge che poi verrà votato dal Parlamento. Quindi il commissario, sentite le regioni e vari pareri tecnici, instruirà i decreti attuativi, che dovranno essere votati in Consiglio dei ministri e resi definitivi con voto del Parlamento. All'interno dei decreti attuativi saranno contenuti sia la metodologia per il calcolo dei fabbisogni standard, che le risorse messe a disposizione per le funzioni devolute.

Cosa cambia

La prima differenza di fondo con la situazione del passato è che in quel caso vi erano pre-intese che provenivano da un fitto confronto tra governo e regioni e che non prevedevano il passaggio per il parere delle Commissioni interessate, ma direttamente il voto del Parlamento.

La seconda differenza sostanziale è l'intervento sulle clausole di salvaguardia previste dalle pre-intese. Prevedevano che se entro tre anni dall'emanazione dei decreti attuativi sulle autonomie non fossero stati approvati i fabbisogni standard, alle regioni sarebbe stata concessa la spesa media pro-capite nazionale. Ora invece, in quel caso, la spesa concessa sarà quella sulla base del riparto a legislazione vigente. È un cambiamento molto importante poiché [elimina il disincentivo all'approvazione dei fabbisogni standard](#), che per regioni come Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna sarebbero stati sicuramente inferiori alla spesa pro-capite media nazionale. Quindi per le tre regioni sarebbe stato conveniente non arrivare a una loro definizione.

La legge quadro tace invece su un altro aspetto importante e su cui nelle pre-intese vi era una chiara presa di posizione: l'aumento di gettito da compartecipazione che sarebbe dovuto rimanere all'interno del territorio regionale, [generando ulteriori disparità interregionali visti i differenti divari di crescita](#) interregionali. Tuttavia, l'accento posto sulla garanzia a livello nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni che dovranno essere perequate rispettando

la stima di costi e fabbisogni standard, in ottemperanza al decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68, fa prevedere che gli aumenti di gettito possano ragionevolmente essere redistribuiti al livello nazionale.

L'altro tema rilevante inserito nella bozza di legge quadro è quello della perequazione infrastrutturale. Visto il forte divario che esiste in questo campo tra Nord e Sud, potrebbe implicare una redistribuzione di risorse a favore di quest'ultimo, le cui modalità sono però tutte da definire. In ogni caso, includere il tema nella contrattazione tra regioni potrebbe spezzare una lancia a favore delle regioni del Sud e quindi potrebbe facilitare l'accordo per la realizzazione dell'autonomia differenziata.

Quante incertezze sulla strada del federalismo differenziato

Di Floriana Cerniglia e Gianfranco Viesti

29/01/2019

Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna chiedono più autonomia e più risorse. Ma l'operazione è complessa, sotto il profilo politico e tecnico. E la Consulta dovrà esprimersi su moltissimi aspetti di conflitto con i principi fondamentali della Repubblica.

Le richieste di Veneto e Lombardia

Il tema dell' "autonomia regionale differenziata" delle regioni merita certamente una discussione politica e tecnica ben più ampia di quanto avvenuto finora. Le richieste di Veneto e Lombardia, maturate negli ultimi anni ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione, sono esplicitamente finalizzate a ottenere, sotto forma di quote di gettito dei tributi erariali da trattenere sul proprio territorio, risorse pubbliche maggiori rispetto a quelle oggi spese dallo stato a loro favore. La richiesta di più autonomia e più risorse è dopotutto il cavallo di battaglia identitario della Lega Nord sin dagli anni Novanta. E un recente [contributo](#) di uno di noi ne ripercorre le vicende.

Le risorse sono state il tema dominante della campagna per i referendum consultivi che si sono tenuti in entrambe le regioni nell'ottobre 2017: era comune l'invito a recarsi al voto per rafforzare politicamente la richiesta del cosiddetto "residuo fiscale". L'allora presidente della Regione Lombardia, Roberto Maroni, aveva [indicato](#) l'obiettivo di trattenere in regione 27 miliardi; in Veneto la cifra era stata [esplicitata](#) dal Consiglio regionale nei nove decimi dei tributi riscossi nella regione.

Le richieste hanno trovato un primo seguito nelle [pre-intese](#) siglate (con le due regioni e l'Emilia-Romagna) dal governo Gentiloni il 28 febbraio 2018, quattro giorni prima delle elezioni politiche. Vi è stato stabilito che le risorse nazionali da trasferire per le nuove competenze siano parametrate, dopo un primo anno di transizione, a fabbisogni standard calcolati tenendo conto anche del gettito fiscale regionale; fatto comunque salvo l'attuale livello dei servizi (cioè prevedendo variazioni solo in aumento).

Gettito fiscale e fabbisogni standard

Il gettito fiscale non è mai stato considerato nei complessi calcoli dei fabbisogni standard per i comuni, finora collegati sempre e solo alle caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione. Parametrizzare il fabbisogno al gettito è una novità fondamentale. Per i possibili esiti sulle relazioni finanziarie tra i livelli di governo, soprattutto in condizioni di finanza pubblica che rendono difficile aumentarle per alcuni territori senza diminuirle per gli altri. E perché significa stabilire un principio estremamente rilevante: i diritti di cittadinanza su alcuni servizi essenziali (a cominciare da istruzione e salute) possono essere diversi fra i cittadini italiani; maggiori laddove il reddito regionale è più alto perché maggiore il fabbisogno.

Il percorso attuativo dell'autonomia differenziata prevede che il governo concluda un'intesa con ciascuna delle regioni: per il 15 febbraio prossimo, stando a recenti dichiarazioni del presidente del Consiglio Conte. L'intesa verrà poi sottoposta alle Camere, che non avranno possibilità di emendarla né di entrare nel merito dei suoi contenuti ed esprimere indirizzi. Potranno approvarle, con un voto a maggioranza degli aventi diritto, o respingerle. Se le intese saranno approvate dal Parlamento (è prevedibile entro le elezioni europee del prossimo maggio), tutto il potere di definizione degli specifici contenuti normativi e finanziari del trasferimento di competenze e risorse (inclusi i fabbisogni) è demandato a commissioni paritetiche stato-regione. Parlamento e governo non possono modificare le intese se non con il consenso delle regioni interessate; né il Parlamento può intervenire sulle decisioni delle commissioni. Non è possibile un referendum abrogativo delle intese.

E i diritti dei cittadini?

Certamente, al di là del riferimento al gettito fiscale, definire i fabbisogni standard per quantificare i costi dei servizi pubblici è opportuno. Tuttavia, la definizione di parametri oggettivi di fabbisogno è complessa, come ha dimostrato negli ultimi anni l'esperienza dei servizi comunali. Non solo tecnicamente, ma perché richiede un'azione politica importante del governo centrale di mediazione degli interessi delle diverse comunità coinvolte. L'uso di diversi indicatori tecnici può infatti produrre esiti assai differenti soprattutto in un Paese come l'Italia, dove l'eterogeneità tra i territori è molto elevata. Richiede una discussione approfondita e trasparente.

Questo ancor più perché, finora, il legislatore nazionale non ha mai provveduto

alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (in attuazione dell'articolo 117.11.m della Costituzione) che dovrebbero essere invece il punto di partenza per il calcolo dei fabbisogni standard. La loro definizione dovrebbe essere un prerequisito essenziale per l'attivazione del federalismo asimmetrico.

Infine, poiché le pre-intese richiamano anche l'articolo 119 (quarto comma) rimane anche da capire la sua coerenza perequativa rispetto alla parametrizzazione dei fabbisogni al gettito di tre regioni che producono circa il 40 per cento del Pil nazionale.

Si può solo immaginare che la Corte costituzionale verrà chiamata a esprimersi su moltissimi aspetti di conflitto fra quanto verrà deciso e i principi fondamentali della Repubblica, aprendo così anche una lunga stagione di incertezza normativa. Tutto ciò sinteticamente illustra come le conseguenze di una affrettata approvazione delle richieste regionali, sotto la spinta di contingenze e interessi politici, potrebbero essere assai gravi sotto una pluralità di aspetti. Sarebbe opportuno che i tanti risvolti del tema fossero discussi, prima della firma di qualsiasi intesa, nelle sedi parlamentari opportune, e chiaramente illustrati all'opinione pubblica italiana dai mezzi di informazione.

Quanto potere hanno davvero le regioni

Di Andrea Ballabio

15/03/2019

Il federalismo differenziato è indubbiamente un argomento rilevante e spigoloso. Un'attenzione particolare dovrebbe essere dedicata all'effettivo potere di cui godono le regioni e al rapporto con alcune importanti variabili economiche e sociopolitiche.

L'indice di autorità regionale

In Italia il federalismo differenziato esiste già: quindici regioni a statuto ordinario coesistono infatti con cinque regioni a statuto speciale, ciascuna diversa dalle altre. Ma qual è l'effettivo livello di potere esercitato dalle amministrazioni regionali? L'indice di autorità regionale, il cosiddetto [Regional Authority Index \(Rai\)](#) proposto nel 2016 da Liesbet Hooghe, Gary Marks, Arjan H. Schakel, Sandra Chapman Osterkatz, Sara Niedzwiecki, and Sarah Shair-Rosenfield e riconosciuto dall'Ocse, rappresenta uno strumento estremamente valido per determinarlo. Dieci sono le dimensioni che vengono prese in considerazione, andando ben oltre i semplici indicatori fiscali. Nello specifico, lo spessore istituzionale, il perimetro delle politiche, l'autonomia fiscale, l'autonomia nell'indebitamento e la rappresentanza misurano l'autorità esercitata da un governo regionale su coloro che risiedono nella regione. L'attività legislativa, il controllo del potere esecutivo, quello fiscale, quello dell'indebitamento e la riforma costituzionale delineano l'influenza che l'amministrazione regionale ha sul paese nel suo complesso. L'indice assegna un punteggio che va da 0 a 30: le prime cinque dimensioni pesano per un totale di 18, mentre le seconde cinque sommano al massimo 12.

Un confronto tra Italia e Spagna

I punteggi forniti dal Rai ci permettono di confrontare sia il livello "standard" di governo regionale che le singole regioni differenziate nei vari stati.

Particolarmente interessante risulta, per esempio, l'analisi della situazione in Italia e Spagna.

Le 15 regioni a statuto ordinario italiane ottengono un punteggio pari a 18 dal 2001 - anno in cui il potere regionale viene decisamente rinforzato dalla legge

costituzionale n. 3, che modifica radicalmente il titolo V parte seconda della Costituzione – con un aumento di ben 4 punti rispetto all’anno precedente. Le 13 comunità autonome spagnole “standard”, ovvero tutte a eccezione di Navarra, Paesi Baschi, Galizia e Catalogna, si attestano a 23,5 a partire dal 2002. Ciò significa che, secondo il Rai, l’autorità regionale ordinaria spagnola è decisamente superiore a quella italiana. Lo stesso vale se si allarga l’orizzonte alle regioni “non standard” o differenziate. Se, infatti, Friuli–Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Valle d’Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano hanno un punteggio pari a 19 dal 2001 in avanti, negli stessi anni tutte le singole regioni differenziate spagnole conseguono punteggi superiori. Detto in altri termini, facendo riferimento al Rai, le regioni spagnole, siano esse “standard” o differenziate, dispongono di un maggior potere complessivo.

Effetti sull’economia

Estremamente interessante è anche capire se l’indice di autorità regionale è correlato o meno con alcune variabili economiche e socio–politiche rilevanti, per le possibili ricadute in termini di politiche adottate. Se consideriamo le regioni differenziate in Italia, Spagna, Regno Unito e Canada, negli anni dal 2000 al 2016, l’autorità regionale non mostra alcun legame con il tasso di crescita del Pil pro capite o altre misure simili. È negativamente correlata con la percentuale di migranti sul totale della popolazione, per via del fatto che i confini e le persone che entrano nella regione potrebbero essere maggiormente controllati, riflettendo così il senso di appartenenza al territorio della popolazione.

Un grado più elevato di potere regionale aumenta invece l’affluenza elettorale. Ciò dovrebbe favorire una politicizzazione della vita pubblica e incoraggiare i cittadini a difendere lo status quo favorevole. Sebbene più debole rispetto alla precedente, una correlazione positiva emerge anche rispetto all’aspettativa di vita, in quanto un’amministrazione regionale più potente potrebbe migliorare il benessere della propria cittadinanza.

Dove si infrange il regionalismo differenziato

Di Paolo Balduzzi

19/04/2019

L'avvio del federalismo differenziato sembra allontanarsi. Non solo restano da sciogliere alcuni nodi politici. C'è anche una difficoltà tecnica: l'impossibilità di regionalizzare oltre la metà dei trasferimenti dello stato, come messo in evidenza dal Def.

I nodi del federalismo in tre regioni

Il dibattito sul regionalismo differenziato vive fasi alterne di grande vivacità e di profondo silenzio. L'impressione è che, nonostante le dichiarazioni del vicepremier Matteo Salvini, l'attuazione del federalismo differenziato nelle prime tre regioni (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) sia lungi dall'arrivare. Dal punto di vista politico, i nodi da sciogliere sono principalmente due: le fonti di finanziamento da un lato e la dimensione (e la portata) delle materie delegate dall'altro. Diversi contributi su lavoce.info hanno già affrontato da diversi punti di vista queste tematiche.

C'è però almeno un'altra difficoltà, decisamente più tecnica, che vale la pena di affrontare ora, proprio perché, in allegato al [Documento di economia e finanza](#) per il 2020, si trova anche la tabella aggiornata sulla spesa regionalizzata. Dalla quale si evidenzia come oltre il 50 per cento dei trasferimenti dello stato verso le regioni sia impossibile da regionalizzare. Un bel problema, quando si vogliono calcolare spesa storica, fabbisogno standard o semplicemente spesa pro capite, vale a dire le variabili rispetto alle quali saranno tarati i futuri trasferimenti.

Cos'è e quanto vale la spesa regionalizzata

La spesa che ogni anno lo stato destina alle singole regioni a statuto ordinario e a quelle a statuto speciale, comprese le due province autonome di Trento e Bolzano, è composta principalmente da trasferimenti (a famiglie, imprese e direttamente a enti pubblici), da redditi da lavoro e da investimenti. Si tratta di circa 520 miliardi di euro, di cui però solo meno della metà (226 miliardi) può essere assegnata territorialmente.

Il procedimento di regionalizzazione, peraltro, non è scevro di criticità. Come riporta [l'allegato al Def](#), "(...) per le spese connesse alla produzione di servizi (...) e per gli investimenti, l'allocazione territoriale è basata sul luogo dove viene svolta l'attività produttiva mentre per le spese di trasferimento rileva la regione del soggetto beneficiario (...)". Peraltro, la metodologia è in continuo aggiornamento, quindi anche le serie temporali non sono sempre confrontabili.

Ovviamente, se il calcolo dei fabbisogni regionali, siano essi storici, standard o pro capite, avviene sulla base di questi dati, è opportuno capirne i limiti prima di giungere ad affrettate conclusioni. Per quanto riguarda la spesa effettivamente regionalizzata, i dati riportati dall'allegato sono in valore assoluto. Naturalmente i confronti più interessanti si fanno sul pro capite. Per questo motivo il grafico 1 integra i dati forniti dal Def con le informazioni sulla popolazione ricavabili dall'Istat. Come si nota, sulla base dei dati della spesa regionalizzata, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sono in effetti le regioni che meno "ricevono" dallo stato, rispetto a diversi calcoli della media: la media sul totale dei territori, la media al netto della spesa regionalizzata delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, la media al netto della regione Lazio, un'osservazione particolare a causa della presenza di Roma e quindi di tutte le istituzioni. Per capire la portata del "disturbo statistico", si pensi che lo stato spende nel solo Lazio oltre il 16 per cento di tutta la spesa regionalizzata per stipendi. Tuttavia, vale la pena di aggiungere che questi confronti non tengono conto appunto della spesa non regionalizzabile, come le quote di ammortamenti. Per esempio, come distribuire nei singoli territori le quote di investimento a carattere nazionale e strategico? D'altra parte, anche la spesa regionalizzata in questo modo è soggetta a critiche: davvero il beneficio della spesa allocata al Lazio crea benefici solo in quella regione? Risulta molto difficile crederlo. Infine, questi confronti non tengono conto delle effettive materie richieste dalle regioni, che sono solo un sottoinsieme della spesa regionalizzata. È comunque indubbio che la spesa regionalizzata sia caratterizzata da un forte carattere redistributivo, premiando innanzitutto le regioni a statuto speciale e le province autonome, poi molte regioni del Sud, nonché la Liguria, che probabilmente deve il suo trattamento "privilegiato" al fatto di essere la regione italiana con la quota di popolazione più anziana.

Prospettive di regionalismo differenziato

Se mai il federalismo differenziato diventerà realtà, dovranno essere superati diversi scogli tecnici, per non parlare di quelli politici. Dal primo punto di vista, mancano ancora una legge di attuazione del comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione, su cui forse varrebbe la pena riflettere, e una metodologia robusta e condivisa per regionalizzare la spesa statale nei territori. Per il momento, quella individuata sembra sufficiente a compilare un allegato al Def, ma di certo non lo è se a essa si vuole legare l'esito di scelte che potrebbero compromettere la coesione sociale ed economica del paese.

Federalismo differenziato tra buone ragioni e fondati timori

Di Dario Immordino

24/04/2019

I diritti di tutti i cittadini italiani non si difendono con una opposizione di principio alla differenziazione regionale. Bisogna invece insistere su un attento controllo sulle competenze e risorse devolute e sulle misure di riequilibrio territoriale.

Più competenze per tre regioni

Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna stanno per concludere il percorso di attuazione del cosiddetto regionalismo differenziato, che prevede l'attribuzione per 10 anni di maggiori competenze e risorse per gestire autonomamente settori fondamentali per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Tra le funzioni devolute alle tre regioni figurano ambiente, istruzione, tutela della salute, rapporti internazionali e con l'Ue, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, protezione civile, governo del territorio, porti, aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, beni culturali, professioni, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, coordinamento finanziario.

Per finanziare le nuove funzioni verrà consentito a queste regioni, tra le più ricche del paese, di trattenere una parte del gettito tributario che attualmente viene utilizzato per finanziare le funzioni dello stato e il sistema di solidarietà nazionale, e per garantire "una programmazione certa del loro sviluppo" saranno loro riconosciute risorse disponibili sui fondi destinati allo sviluppo infrastrutturale del paese.

Ciò ha fatto temere una sorta di "federalismo per abbandono", ossia il progressivo impoverimento delle funzioni destinate a salvaguardare i diritti di tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale (quali sicurezza, difesa, giustizia) e la riduzione dei servizi e delle prestazioni pubbliche nelle altre regioni, soprattutto in quelle più "povere".

La questione del "prezzo giusto"

Per il momento è impossibile valutare compiutamente gli effetti della devolution, poiché la consistenza effettiva delle competenze e delle risorse che saranno assegnate a Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna è conosciuta soltanto attraverso bozze, più o meno aggiornate. In queste, si prevede che le regioni

possano trattenere una quota di gettito fiscale prelevato dai propri contribuenti corrispondente alle risorse che attualmente vengono gestite dalle amministrazioni statali per finanziare istruzione, tutela della salute, protezione civile e le altre funzioni nei rispettivi territori. Nei prossimi anni le regioni differenziate dovranno progressivamente adeguare i costi al “prezzo giusto” per ciascuna attività stabilito dalla legge statale e una parte delle economie di spesa sarà devoluta al bilancio dello stato.

Di conseguenza, fino all’adeguamento ai costi standard Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna continueranno a contribuire come fanno adesso al finanziamento delle competenze statali e delle prestazioni essenziali delle altre regioni e quando ridurranno le spese di gestione delle nuove funzioni il loro contributo sarà ancora maggiore.

Se la legge statale non dovesse definire entro tre anni i costi standard, le regioni differenziate potrebbero ottenere più risorse rispetto a quelle che vengono attualmente spese nei rispettivi territori. Ma si tratta di una eventualità che può essere prevenuta dallo stato stabilendo entro tre anni il prezzo giusto, al netto degli sprechi, di ogni attività demandata alle regioni.

Più controversa, invece, la clausola che garantisce alle tre regioni risorse sufficienti per finanziare “una programmazione certa” degli investimenti pubblici e privati nei rispettivi territori attingendo ai fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del paese: una vera e propria forma di privilegio che non ha eguali nell’ordinamento.

Divari più profondi?

L’altro timore è che il regionalismo differenziato possa rendere più profondo il solco tra le regioni più ricche ed efficienti del paese e quelle più svantaggiate. Tuttavia, l’eventuale miglioramento nella gestione di prestazioni pubbliche in alcune regioni non sottrarrebbe nulla alle altre, ma anzi indicherebbe loro strumenti e modalità per migliorare i propri standard di efficienza.

In questo senso, la differenziazione regionale costituisce un importante fattore di meritocrazia istituzionale e offre un modello virtuoso di autonomia, fondato sul miglioramento dei servizi e delle prestazioni pubbliche, invece che, come è stato fatto sino ad oggi, sull’appiattimento verso il basso, realizzato impedendo a chi ne ha le possibilità e capacità di offrire condizioni di vita migliori ai propri cittadini.

Di conseguenza, la difesa dell'autonomia delle altre regioni e, soprattutto, dei diritti delle rispettive comunità non dovrebbe passare attraverso una opposizione di principio alla differenziazione regionale, ma piuttosto attraverso un attento controllo sulla devoluzione di competenze e risorse, nonché attraverso la rivendicazione di misure di riequilibrio territoriale che garantiscano il superamento degli eventuali handicap strutturali e infrastrutturali e il buon funzionamento del sistema di perequazione.

A queste condizioni, infatti, l'autonomia differenziata delle regioni più ricche contribuisce a migliorare l'efficienza del sistema pubblico complessivo e non sottrae risorse, garanzie e possibilità alle altre regioni e ai loro cittadini.

Con la pandemia è scoppiata la questione istituzionale*

Di Michele Oricchio

08/07/2020

L'esperienza vissuta dall'Italia durante la pandemia impone una riflessione critica sull'evoluzione del nostro sistema istituzionale. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, è caratterizzato da una dispendiosa molteplicità di livelli di governo.

Un contrasto crescente tra istituzioni

Da qualche settimana stiamo faticosamente cercando di uscire dall'emergenza socio-sanitaria conseguente al diffondersi, anche in Italia, della pandemia da "Covid 19". Pur con tutte le incognite che il periodo ci riserva, è possibile e doveroso iniziare a svolgere alcune considerazioni in merito alla risposta che il nostro sistema-paese è stato complessivamente in grado di dare agli enormi problemi insorti e alle criticità istituzionali che lo stato di emergenza ha impietosamente evidenziato e che hanno ulteriormente aggravato il quadro complessivo delle nostre finanze pubbliche.

Un problema emerso prepotentemente nei mesi appena trascorsi è certamente quello dell'assetto istituzionale della Repubblica, su cui finalmente hanno iniziato a riflettere criticamente numerosi studiosi, specie con riferimento al ruolo assunto dalle regioni - a cinquanta anni dall'istituzione di quelle a "statuto ordinario": l'accentuarsi di egoismi e particolarismi rende obiettivamente più difficile una strategia unitaria, sia economica che sanitaria e sociale.

Bisogna ricordare, infatti, come le riforme amministrative degli anni Novanta, culminate nel 2001 con la modifica del Titolo V della Costituzione in senso cosiddetto "federalista", abbiano costituito i presupposti per un nuovo localismo, favorendo un'onerosa moltiplicazione dei centri decisionali e di spesa che rischia di decolorare la dimensione nazionale e unitaria della pubblica amministrazione, strumentale alla soddisfazione dell'interesse pubblico.

Tale condizione ha accentuato un crescente contrasto fra le istituzioni e ha allargato la distanza dell'esperienza che abbiamo vissuto in questa emergenza sanitaria dall'ideale costituzionale delle autonomie regionali e della leale collaborazione fra queste e lo stato.

Tutto ciò è accaduto anche per l'assenza, in Costituzione, di una esplicita clausola "di supremazia" nonché di una previsione generale del cosiddetto "stato di eccezione" la cui ipotesi è contemplata unicamente nell'articolo 78, con riguardo

al solo caso di guerra in cui è previsto che “le Camere conferiscono al governo i poteri necessari”.

Ne è derivato un percorso a ostacoli nella lotta all’epidemia, nel corso del quale non poteva ovviamente mancare il ricorso alla giustizia, specie amministrativa, il cui intervento cautelare è stato spesso richiesto non solo da privati che si sono ritenuti illegittimamente penalizzati dai provvedimenti emergenziali emanati soprattutto in sede locale, ma anche dal governo che, nel mentre era impegnato a combattere l’emergenza sanitaria, ha ritenuto di dovere impugnare diversi provvedimenti “eccentrici” di autorità territoriali.

I tre punti critici

In un contesto di iperproduzione normativa centrale e locale non sorprende, dunque, che ci si sia diffusamente esercitati ad attribuire ad altri la responsabilità di carenze proprie e disagi vari, quali quelli che hanno riguardato l’adeguatezza delle strutture ospedaliere e la capienza dei reparti dedicati alle malattie infettive e alla terapia intensiva, come pure che si denunciassero gravi manchevolezze nella fornitura e distribuzione di apparecchiature e dispositivi sanitari, di mascherine e materiali d’uso per contrastare il contagio, per ovviare alle quali si è andati in ordine sparso esponendosi a frequenti “incauti acquisti” e affidamenti diretti, che hanno già richiamato l’attenzione di numerose procure penali e contabili.

Il frazionamento delle competenze fra i molteplici livelli istituzionali esistenti ha indebolito lo stato sia in ambito internazionale che interno, ove rischia di perdere il suo ruolo centrale di promotore del benessere della comunità nazionale, frenato dalla richiesta di “compensazioni territoriali” frequentemente avanzate nell’ambito di una necessitata permanente concertazione fra tutti i soggetti interessati (vedasi esempi di scuola, sanità, opere pubbliche e altro ancora).

Tale condizione ha avuto come punto di partenza il 1997 con le cosiddette “leggi Bassanini” che, per una sorta di eterogenesi dei fini, anziché semplificare realmente la nostra pubblica amministrazione, ne hanno favorito una “operosa improduttività” testimoniata dalla necessità di un profluvio di norme secondarie e di continue conferenze di servizi, tavoli di concertazione e cabine di regia, spesso superabili solo attraverso la remunerativa nomina di commissari o il ricorso alle “delicate” procedure *extra ordinem* di “protezione civile”.

In tale acclarato contesto, tre appaiono i punti critici a cui è necessario porre urgente rimedio:

- 1) l'errata riforma costituzionale e amministrativa in chiave pseudo-federalista;
- 2) l'errata impostazione di un sistema di pesi, contrappesi e controlli;
- 3) l'errata riforma della privatizzazione del pubblico impiego in una generalizzata logica "pan-aziendalistica".

È giunto il tempo, dunque, di ripensare la riforma costituzionale del 2001, che ha enfatizzato il ruolo delle regioni senza considerare il fatto obiettivo che sono troppo piccole per legiferare e troppo grandi per amministrare: il paese ha bisogno di una reale semplificazione dell'amministrazione centrale e locale in grado di garantire una spesa pubblica efficiente capace di far ripartire l'economia, svincolata da condizionamenti localistici e finalizzata a soddisfare l'interesse generale.

Potremmo dire che, altrimenti, rimarremo condannati a rappresentare una evidente conferma della fondatezza della "teoria delle scelte pubbliche" (elaborata da James Buchanan, premio Nobel per l'economia nel 1986), secondo la quale il funzionamento dello stato è influenzato negativamente dalla presenza di troppi interessi particolari che causano una crescita eccessiva della spesa pubblica.

** Michele Oricchio è presidente di sezione della Corte dei conti.*

Un decentramento che fa felici tutti

Di Fabio Fiorillo, Michele Giuranno e Agnese Sacchi

15/01/2021

Forme asimmetriche di decentramento potrebbero offrire soluzioni flessibili ed efficaci per prevenire i conflitti intergovernativi, accentuati dall'emergenza Covid-19. Ma come garantire vantaggi alle regioni con più autonomia senza danneggiare le altre?

Decentramento asimmetrico: una regola più che un'eccezione

La decisione di assegnare la responsabilità delle politiche pubbliche ai livelli inferiori di governo è legata al bilanciamento tra vantaggi e svantaggi della fornitura centralizzata di beni e servizi pubblici rispetto a quella [decentralizzata](#). Nella pratica, risulta spesso non ottimale per il governo centrale assegnare tali responsabilità, unite all'autonomia, in modo uniforme a tutti gli enti sub-centrali per ragioni ideologiche (per esempio, diverso allineamento politico), di efficienza (per esempio, diversi costi di fornitura) o di equità (per esempio, diversa distribuzione di risorse tra territori). A prescindere dalle motivazioni, si potrebbero delineare nuovi assetti istituzionali caratterizzati da un livello asimmetrico di decentramento.

In Italia, la richiesta di [autonomia differenziata](#) è stata recentemente avanzata, sulla base dell'art. 116 della Costituzione, da nove regioni e in due, [Lombardia e Veneto](#), nel 2017 si è tenuto un referendum che ha confermato l'istanza da parte dei cittadini, anticipando le trattative con il governo centrale. Nello stesso anno, l'Emilia-Romagna ha, invece, impegnato direttamente il presidente della regione per iniziare simili trattative con lo Stato. Come evidenziato qui in un [precedente articolo](#), per avere successo, il negoziato dovrebbe essere svolto in collaborazione, e non certo in opposizione, tra stato e regioni. Anche perché il decentramento asimmetrico può generare distorsioni che richiedono opportuni correttivi, affinché ci possano essere vantaggi per il sistema paese, come abbiamo mostrato in un [recente lavoro](#).

Luci, ombre e possibili correttivi

Uno dei principali vantaggi del decentramento differenziato è quello di consentire alle regioni che dimostrano di essere più efficienti del governo centrale

nell'erogazione di beni e servizi pubblici di poterli gestire con costi più bassi. Il decentramento asimmetrico permetterebbe dunque alle regioni più efficienti di ottenere funzioni aggiuntive da gestire in autonomia, mentre in tutte le altre la fornitura di quei servizi rimarrebbe centralizzata.

Bisogna, tuttavia, considerare che alle decisioni prese a livello centrale partecipano i rappresentanti di tutte le regioni. Il meccanismo può generare problemi poiché le regioni che hanno decentrato potrebbero assumere comportamenti opportunistici, influenzando a proprio favore le decisioni di fornitura anche nelle altre regioni, e potrebbero trascurare le molteplici esternalità generate in seguito al decentramento asimmetrico.

Affinché il decentramento asimmetrico possa funzionare per i cittadini di tutte le regioni sono necessari correttivi. Il primo potrebbe riguardare la rimodulazione istituzionale dei poteri decisionali in seno al governo centrale: i rappresentanti delle regioni che hanno decentrato non dovrebbero più poter decidere sulla fornitura destinata alle altre regioni o il loro peso in tali decisioni dovrebbe essere minore.

Un altro correttivo passa per i meccanismi di compensazione tra regioni. Se le regioni che hanno l'incentivo a decentrare sono quelle più ricche ed efficienti (ossia con costi di fornitura più bassi), come sembra suggerire l'esperienza italiana, allora con opportuni trasferimenti è possibile trovare un accordo che permetta a tutte di beneficiare del decentramento asimmetrico. Tutto dipende dall'esistenza di effettivi guadagni di efficienza per le regioni che hanno ottenuto maggiore autonomia e dalla loro disponibilità a trasferirne una parte alle altre regioni. Va detto che tali trasferimenti si giustificano con la necessità di compensare le regioni che subiscono una perdita secca di benessere dal decentramento asimmetrico dovuta, per esempio, alla mancata internalizzazione delle esternalità.

Opportunità del decentramento asimmetrico

Con entrambi i correttivi, resta rilevante il ruolo che può – e dovrebbe – giocare il governo centrale. In primo luogo, continuando a promuovere la cooperazione istituzionale tra i diversi livelli di governo, anche in presenza di forme differenziate di autonomia concesse ad alcune regioni. In secondo luogo, garantendo alle regioni che non hanno decentrato (perché non hanno voluto o potuto) una fornitura adeguata ed efficiente di beni e servizi pubblici.

L'esperienza internazionale (Belgio, Spagna, Germania, Regno Unito) ci suggerisce che forme di decentramento asimmetrico non andrebbero necessariamente a

peggiore i divari territoriali all'interno di un paese, se opportunamente integrate con strumenti di perequazione e ispirate a principi di cooperazione.

In conclusione, il decentramento asimmetrico attuato nei moderni stati potrebbe riflettere il [risultato di accordi](#) volontari e virtuosi tra stato e governi regionali, piuttosto che dar luogo a guerre di conquista o minacce di secessione, per gestire con successo la governance multilivello.

Il federalismo alla luce della crisi sanitaria

Di Angelo Baglioni, Massimo Bordignon, Marco Buso, Francesco Palermo e Gilberto Turati

28/06/2021

Il decentramento non è il principale responsabile dei problemi sorti durante la crisi sanitaria: ci sono gli strumenti per accentrare il potere durante un'emergenza. Buona anche la risposta europea, ma in prospettiva poteri e risorse Ue vanno rafforzati.

Una cartina di tornasole

L'emergenza creata dalla pandemia Covid-19 ha messo a dura prova le strutture sanitarie del nostro paese, così come nel resto del mondo. In Italia, la tutela della salute rientra nella competenza concorrente tra stato e regioni. A livello europeo, la Commissione Ue ha giocato un ruolo centrale nell'approvvigionamento dei vaccini e nel coordinamento delle politiche messe in atto dagli stati membri. Ad entrambi i livelli, nazionale ed europeo, sono emerse criticità: ritardi, difficoltà di coordinamento, confusione sull'attribuzione delle responsabilità. Ciò ha riaperto il dibattito su di un tema già oggetto di discussione negli anni scorsi: il federalismo. Il rapporto tra stato e regioni e quello tra Europa e singoli paesi dell'Unione dev'essere riesaminato alla luce di quanto è successo nell'ultimo anno e mezzo: la gestione della crisi sanitaria è una formidabile cartina di tornasole per fare emergere eventuali problemi. Il n. 2/2021 di [Osservatorio Monetario](#), che verrà presentato in un [webinar](#) il 30 giugno, è dedicato a questo tema.

L'esperienza italiana

In Italia, la riforma del Titolo V della Costituzione ha rappresentato il punto di arrivo di un processo di decentramento avviato fin dal 1992. I problemi di coordinamento stato-regioni, emersi durante la gestione della pandemia, non sono tanto da attribuire alla riforma del Titolo V quanto ad alcune indecisioni del governo centrale. Non solo: il principale strumento di raccordo tra centro e periferia, la Conferenza stato-regioni, è stato largamente sottoutilizzato nella prima fase della crisi (primavera 2020). I mezzi per centralizzare la direzione durante un'emergenza sanitaria ci sono: la Corte costituzionale ha chiarito che la gestione delle pandemie rientra nella "profilassi internazionale", una funzione

esclusiva dello Stato; la dichiarazione dello stato di emergenza, autorizzata dal Parlamento, va nella stessa direzione, attribuendo al governo poteri speciali. Il decentramento funzionale non è quindi, in linea di principio, incompatibile con l'accentramento delle decisioni nei momenti in cui si rende necessario. Il nostro paese è caratterizzato dalla presenza di rilevanti asimmetrie: alcune regioni hanno performance amministrative e gestionali migliori, altre peggiori.

Il confronto internazionale

Analoga conclusione emerge dal confronto tra diversi paesi, sia che abbiano un'organizzazione federale oppure unitaria. L'efficienza delle diverse reazioni alla pandemia non dipende dalla presenza o assenza di un assetto federale, ma da altri fattori, come quelli demografici e geografici, nonché dal grado di sviluppo economico. Certo, l'efficienza amministrativa e l'efficacia dei raccordi tra i diversi livelli di governo giocano un ruolo importante. L'esperienza ha dimostrato che i sistemi federali, in caso di emergenza, hanno gli strumenti per centralizzare la linea di comando; inoltre sono in grado di farlo attraverso procedure ordinarie, senza derogare all'ordine costituzionale. Rispetto ai sistemi unitari, quelli federali hanno il vantaggio della flessibilità, trovando soluzioni più adatte alle specificità locali. Inoltre, si giovano di meccanismi di *checks and balances*, limitando i danni di politiche governative sbagliate: è accaduto negli Usa, in Brasile e in Messico. Nel dibattito corrente, si sottolineano spesso la confusione e la dispersione di responsabilità dovuti alla presenza di più attori nei sistemi federali. Tuttavia, danno anche più garanzie di controllo reciproco. Alla fine, è la qualità della cooperazione tra i diversi livelli di governo a fare la differenza tra gli ordinamenti federali che hanno risposto più o meno bene alla crisi sanitaria.

Il ruolo della Ue

In materia sanitaria, l'Unione europea ha competenze limitate, volte essenzialmente al sostegno delle politiche nazionali. Durante la crisi Covid-19, la Commissione Ue ha fatto il possibile con gli strumenti a disposizione, ma la loro scarsità ne ha notevolmente limitato l'azione. La crisi pandemica ha quindi messo in evidenza la necessità di rafforzare i poteri della Ue, necessità già emersa in altri campi (si pensi a quello relativo alla transizione energetica, ad esempio). Nella prima fase della crisi, la Commissione Ue ha adottato diverse misure di coordinamento, nel settore della mobilità e dei trasporti e in relazione all'approvvigionamento e alla distribuzione di attrezzature mediche. Il piano della

Commissione Ue sui vaccini si è proposto di sfruttare le economie di scala negli investimenti in sviluppo, produzione e approvvigionamento. La centralizzazione si giustifica con la presenza di esternalità nel gestire una pandemia, di cui i singoli governi nazionali non tengono conto. Nella fase applicativa il piano ha mostrato alcuni limiti, che sono stati via via superati. Sarebbe stato meglio investire di più sulla produzione interna, anziché solo sugli accordi di acquisto con le case farmaceutiche. A differenza che in altri casi, la risposta europea alla crisi generata dal Covid-19 comunque c'è stata, sia sul piano sanitario sia su quello economico. Tuttavia, vi sono notevoli margini di miglioramento. In particolare, andrebbero centralizzate a livello Ue la prevenzione e la preparazione alle pandemie, l'approvvigionamento di materiale sanitario, la ricerca e l'innovazione in materia sanitaria. Operativamente, sarebbe opportuno creare un'autorità Ue per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie, analoga a quella statunitense. Per quanto non facile da percorrere, va considerata l'opportunità di rivedere i Trattati Ue al fine di conferire più risorse autonome e più poteri alla Ue in materia sanitaria.

Diamo i numeri dell'autonomia italiana

Di Andrea Ballabio, Gianni Carboni e Francesco Paolo Forti

18/10/2021

I numeri dell'autonomia italiana, misurati dal Regional Authority Index, rivelano la distanza da paesi tradizionalmente federali o con regioni a vocazione autonomista. Le nostre regioni hanno però più potere rispetto a enti simili di stati centralizzati.

Si può misurare l'autonomia?

Nel dibattito relativo al federalismo, una tematica da vagliare attentamente è quella di fornire indicazioni sul livello di [autonomia](#) di cui dispone un'amministrazione decentrata. Al riguardo, uno strumento estremamente efficace è il [Regional Authority Index](#) (Rai), un indice riconosciuto – anche dall'Ocse – che permette di operare un confronto quantitativo tra le principali nazioni del mondo. Più in dettaglio, il Rai restituisce, lungo una scala che va da 0 a 30, un valore che esprime il livello di potere esercitato dalle regioni e dagli altri enti locali, analizzando dieci dimensioni di autorità regionale senza limitarsi ai meri indicatori fiscali. È possibile misurare sia l'autorità esercitata da un governo regionale su coloro che vivono nella regione (cosiddetto “*self-rule*”), sia l'autorità esercitata da un governo regionale o dai suoi rappresentanti sul paese nel complesso (cosiddetto “*shared rule*”).

Il perimetro ricompreso dal Rai è particolarmente ampio: copre gli anni dal 1950 al 2018 di ben 96 paesi. Il focus è sulle giurisdizioni intermedie, tra il livello di governo nazionale e quello locale, con una soglia di popolazione media fissata a 150mila persone.

Sebbene il nome dell'indice faccia pensare unicamente a una misura per le regioni, per alcuni stati sono rinvenibili fino a cinque livelli differenti di governo intermedio. La tipizzazione principale distingue tra amministrazioni “standard” e amministrazioni “differenziate”, laddove quest'ultima tipologia include regioni “autonome”, “asimmetriche” e “dipendenti”.

I numeri dell'Italia

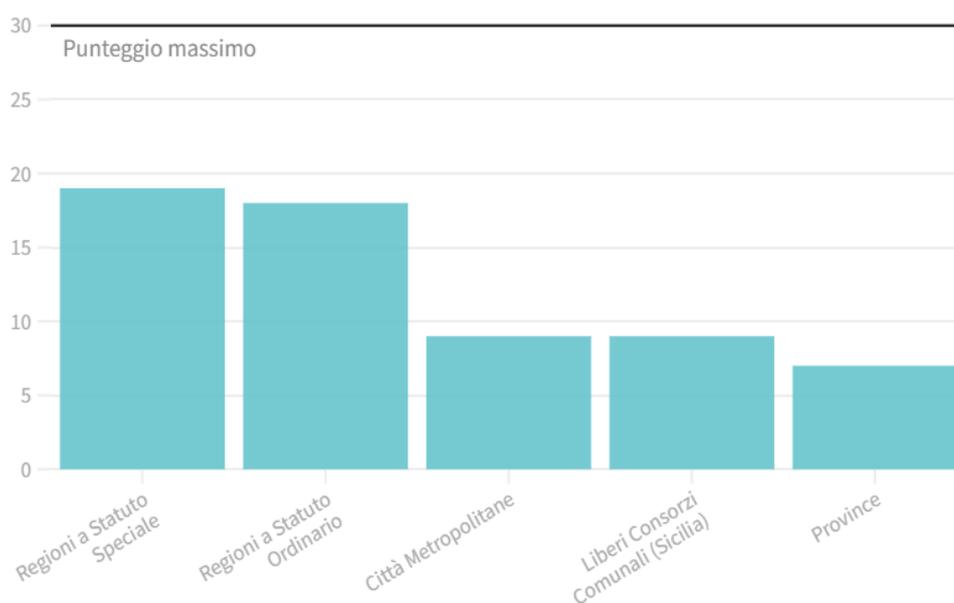
Per quanto riguarda l'Italia, lo stato dell'arte è riassunto nella figura 1.

Relativamente al 2018, è disponibile il punteggio del Rai di cinque enti di governo

decentrati. Nell'ordine, si hanno le regioni a statuto speciale (Rss) – il cui Rai è pari a 19 su 30 –, le regioni a statuto ordinario (Rso) – per uno score di 18 su 30 –, le città metropolitane e i liberi consorzi comunali in Sicilia, che totalizzano 9 su 30, e le province, con 7 su 30.

I numeri dell'Italia suggeriscono come a livello regionale (cosiddetto “*Tier 1*”) la differenziazione interna tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario sia minima, in quanto pari a un punto di Rai (per il Trentino–Alto Adige si sono presi i valori delle due province autonome in quanto maggiormente rappresentativi della struttura di governo regionale). Emerge poi una netta differenza tra i punteggi delle regioni e quelli degli altri enti decentrati, che si collocano a un livello 2 (cosiddetto “*Tier 2*”), con i primi decisamente superiori.

Figura 1 – Punteggi del Rai per l'Italia (2018)

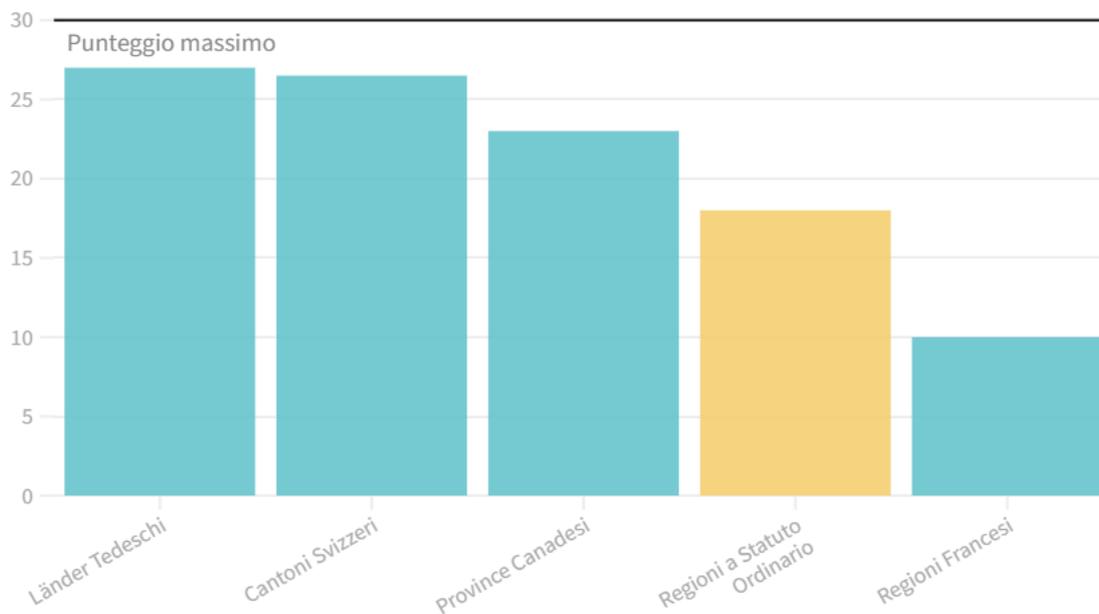


Fonte: Dataset RAI-MLG (2021)

Un confronto internazionale

Se vogliamo fare una comparazione internazionale, è possibile confrontare i punteggi italiani con quelli delle corrispondenti amministrazioni decentrate estere. In particolare, per quanto riguarda le regioni “standard”, le regioni a statuto ordinario italiane sono ben lontane dal potere che esercitano i *länder* tedeschi (27 su 30) o i Cantoni svizzeri (26,5 su 30), così come risultano distanti anche dalle province canadesi (23 su 30). Al contrario, il Rai delle regioni a statuto ordinario è di gran lunga superiore a quello delle regioni francesi (che registrano 10 su 30).

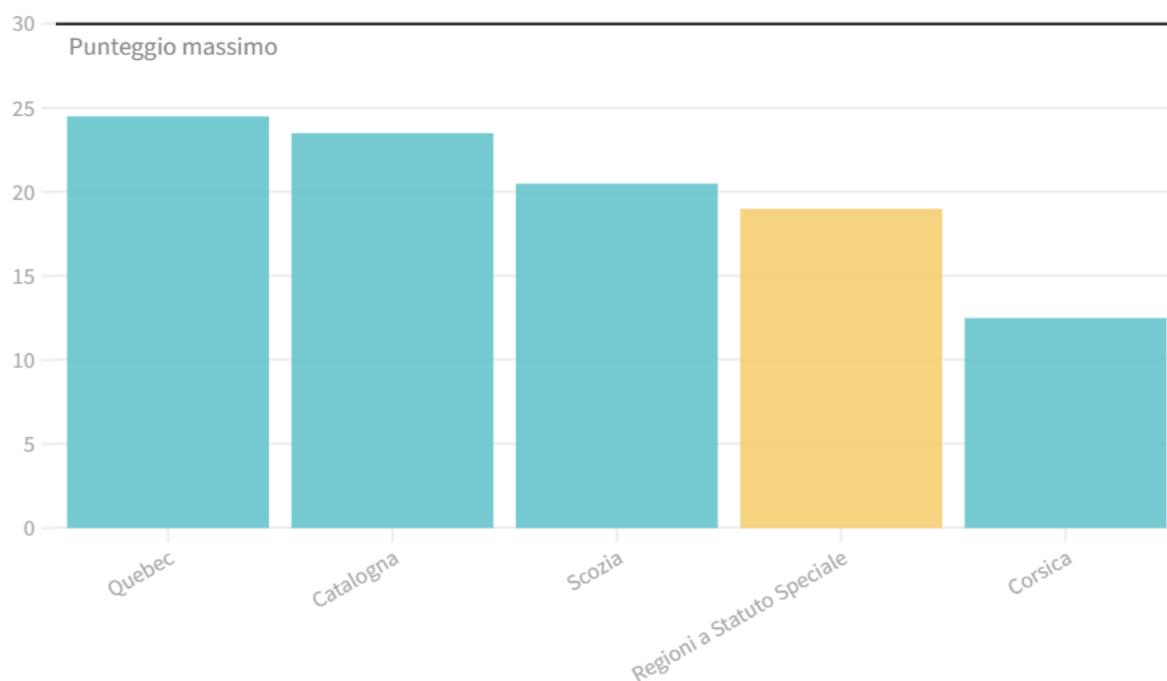
Figura 2 – Punteggi del Rai per le regioni "standard" (2018)



Fonte: Dataset RAI-MLG (2021)

Analizzando le regioni “differenziate”, lo score delle nostre regioni a statuto speciale è inferiore a quello di regioni tradizionalmente “autonomiste”, come il Quebec (24,5 su 30), la Catalogna (23,5 su 30), che è stata al centro pochi anni fa di una tumultuosa vicenda che avrebbe dovuto portare alla secessione dalla Spagna, o la [Scozia](#) (20,5 su 30), che intende avanzare la richiesta di un nuovo referendum sull’indipendenza quale reazione alla Brexit. Similmente a quanto accade per le regioni “standard”, il Rai delle nostre regioni a statuto speciale è invece superiore a quello della Corsica (dove si attesta a 12,5 su 30).

Figura 3 – Punteggi del Rai per le regioni "differenziate" (2018)



Fonte: Dataset RAI-MLG (2021)

Dati alla mano, dunque, i numeri del Rai suggeriscono come il livello di autonomia esercitato dalle regioni italiane sia distante da quello di strutture di governo tradizionalmente federali, o comunque fortemente autonomiste: il loro potere effettivo si attesta su valori appena sufficienti (18/19 su 30). È comunque un livello superiore a quello di paesi a vocazione centralizzata.

Nel complesso, l'auspicio di chi vorrebbe un'evoluzione della struttura di governo italiana verso maggiori forme di autonomia decentralizzata, o la trasformazione in un vero e proprio sistema federale, è ben lontano dal realizzarsi. Per chi, invece, pensa che tali eventualità siano da scongiurare a tutti i costi, i valori del Rai dimostrano come per il momento si tratti di una minaccia inesistente.

Fino a che punto è attuato il federalismo fiscale

Di Francesco Porcelli

11/01/2022

Si può calcolare il grado di attuazione dei principi costituzionali che regolano le relazioni tra livelli di governo. Si scopre così che i comuni sono i più virtuosi, seguiti dalle regioni, mentre province e città metropolitane sono molto indietro.

Lo stato di attuazione del federalismo

I criteri che guidano la perequazione fiscale, dalla sanità ai servizi sociali, dalle regioni ai comuni, risultano ancora non del tutto allineati ai principi costituzionali. È quanto emerge dall'ultima [relazione semestrale](#) della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 15 dicembre 2021. Non risulta completa, infatti, l'attuazione della legge 42 del 2009 che, sui pilastri del decentramento e della solidarietà, attua il progetto costituzionale del 2001.

È possibile essere più precisi e quantificare la percentuale di attuazione dei principi costituzionali che regolano le relazioni tra livelli di governo? Facendo leva su alcune semplificazioni, la tabella 1 propone un esercizio in questa direzione per regioni, comuni, province e città metropolitane, raggruppando gli elementi portanti della riforma in quattro gruppi principali:

- 1) il grado di attuazione del meccanismo di perequazione standard, in cui si pone l'accento sulla percentuale di trasferimenti statali standardizzati e fiscalizzati;
- 2) l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep);
- 3) il grado di autonomia impositiva;
- 4) l'adeguatezza dei meccanismi di perequazione standard, focalizzando l'attenzione sulle tecniche di stima delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard.

Utilizzando criteri di misurazione ovviamente soggettivi, si può arrivare a concludere che, nel 2021, il comparto delle regioni è al 58 per cento dello stato di attuazione, mentre i comuni sono leggermente più avanti, al 66 per cento.

Per quanto riguarda il comparto delle province e delle città metropolitane, nel 2021, si deve ancora rilevare la mancata attuazione di tutti i pilastri portanti del federalismo fiscale previsti dall'impianto costituzionale. Oltre a non essere stati individuati i Lep, c'è la totale assenza di autonomia impositiva e la presenza di trasferimenti statali negativi per circa 1,4 miliardi. È molto promettente, però, l'approvazione delle nuove metodologie dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali da parte della [Commissione tecnica per i fabbisogni standard](#) (Ctfs) che, a partire dal 2022, dovrebbero portare alla definizione di un impianto perequativo conforme ai principi costituzionali.

Tabella 1 – Analisi del livello di implementazione al 2021 del federalismo fiscale nei tre comparti territoriali

	Grado di implementazione del meccanismo di perequazione standard			Individuazione dei LEP	Grado di autonomia impositiva	Adeguatezza dei meccanismi di perequazione standard			% di implementazione del federalismo fiscale
	Trasferimenti statali standardizzati o fiscalizzati	Completamento del processo di transizione	Coimvolgimento delle autonomie speciali			Stima della capacità fiscale e dei fabbisogni standard	Perequazione della differenza tra Fabbisogni standard e Capacità fiscale	Perequazione in base ai LEP	
Regioni	90% nel 2021 (Totale trasferimenti statali 127 mid di cui 113 sanità)	Completo per la sanità (85% della spesa), 2024 per le altre funzioni (15% della spesa)	Completo per il settore sanitario, assente per le altre funzioni	Si attraverso i LEA in sanità, assenti per le altre funzioni (istruzione, sociale, TPL)	Debole (possibile deterioramento con la progressiva abolizione dell'IRAP)	Adeguate per la capacità fiscale, non adeguata per i fabbisogni standard (in quanto parametrati solo rispetto alla popolazione residente, assenza di costi standard)	Si per la sanità con struttura verticale (assente per le altre funzioni)	Difficilmente implementabile (fabbisogni standard calcolati in base alla popolazione, assenza dei costi standard)	56%
Province e Città M.	Avvio a partire dal 2022 (presenza di trasferimenti statali negativi per concorso alla finanza pubblica di 1,4 mld, 45% della spesa corrente)	Avvio a partire dal 2022 (processo di transizione non ancora definito)	Assente	No	Assente	Avvio a partire dal 2022 (nuovo meccanismo di perequazione in corso di implementazione, aggiornamento metodologico dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali in corso di approvazione nel 2021)			?
Comuni	17% 2021, 43% a regime (totale trasferimenti FSC a regime 4,4 mld, non si considerano 1,6 mld di spettanze non fiscalizzate e non standardizzate)	2030 (39% nel 2022, 45,5% nel 2023, 52,5% nel 2024, 60% nel 2025, 68% nel 2026, 76,5% nel 2027, 85,5% nel 2028, 95% nel 2029, 100% nel 2030)	Stima in via sperimentale dei soli fabbisogni standard per i comuni della Regione Siciliana (assenti per le altre autonomie speciali)	No (ma individuati nel 2021 obiettivi di servizio intermedi per il settore sociale, affinate le normalizzazioni dei driver delle funzioni LEP del Sociale, Istruzione e Asili Nido)	Adeguate (da notare la scelta politica di affievolire il principio del beneficio con l'abolizione della tassazione delle abitazioni principali)	Quasi adeguata per i fabbisogni standard (individuazione dei costi standard per quasi tutte le funzioni LEP), parzialmente adeguata per la capacità fiscale (tax gap IMU riconosciuto solo per il 10%)	Si (struttura dei flussi perequativi mista, orizzontale al 17% nel 2021, 15% a regime, considerando solo i trasferimenti FSC)	Implementabile per le principali funzioni LEP (sono individuati correttamente i costi standard di riferimento dei servizi sociali, dell'istruzione, degli asili nido)	66%
TOTALE	67%	68%	67%	67%	57%	52%	81%	18%	59%

Note: Punteggi: 100% verde, 75% giallo, 45% arancione, 0% rosso. Peso del comparto in base alla spesa corrente: Regioni = 75%, Province e C.M. = 2%, Comuni = 24%. LEP = Livelli essenziali delle prestazioni, LEA = Livelli Essenziali di Assistenza, RSO = Regioni a Statuto Ordinario, FSC = Fondo di Solidarietà Comunale, TPL = Trasporto Pubblico Lo

In aggregato, quindi, sospendendo la valutazione per alcuni aspetti del comparto delle province e città metropolitane, si valuta nel 59 per cento il processo di attuazione globale dei principi costituzionali alla base del federalismo fiscale.

Perequazione e autonomia impositiva

Le regioni sembrano più avanti nel grado di implementazione del meccanismo di perequazione standard e nella definizione dei Lep, soprattutto grazie alla

individuazione e al monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (Lea). Invece, i comuni sembrano più avanti in termini di grado di autonomia impositiva e, soprattutto, di adeguatezza dei meccanismi di perequazione standard.

Per il futuro sarebbe interessante immaginare un processo, per così dire, di ibridazione tra i due livelli di governo. Da una parte, la metodologia di individuazione e monitoraggio dei Lea potrebbe essere un punto di riferimento per la determinazione dei Lep comunali, soprattutto per il settore sociale e dell'istruzione. Dall'altra, la metodologia di calcolo sviluppata per i comuni rappresenta un prezioso patrimonio di elaborazione tecnica sfruttabile a livello regionale per legare i fabbisogni ai livelli quantitativi delle prestazioni.

La pandemia da Covid-19 ha dato nuovo slancio al completamento dell'impianto costituzionale del 2001, in gran parte grazie all'allentamento dei vincoli di bilancio a fronte delle risorse e degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Le riforme strutturali che accompagnano l'attuazione del Pnrr prevedono: l'aggiornamento della normativa vigente (legge 42/2009 e decreto legislativo 68/2011) entro dicembre 2022; il completamento del processo di fiscalizzazione dei trasferimenti entro dicembre 2022; la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard non sanitari entro dicembre 2024. Attenzione, però, alla abolizione dell'Irap [prevista dalla delega fiscale](#): in assenza di altri provvedimenti, indebolirebbe ulteriormente la già flebile autonomia impositiva regionale.

Per il comparto comunale, gli obiettivi di servizio del settore sociale introdotti con il Dpcm del 1° luglio 2021, assieme alle le nuove norme previste dalla legge di bilancio per il 2022 in tema di livelli essenziali delle prestazioni sociali, asili nido e trasporto scolastico di studenti disabili, rappresentano un importante passo in avanti verso la definizione e il finanziamento dei Lep. La sfida per i prossimi mesi sarà quella di coordinare i nuovi Lep con i fabbisogni standard già esistenti. Il rischio da evitare è che, come in sanità, fabbisogni standard e Lep finiscano per non incontrarsi.

Falsa partenza per l'autonomia differenziata

Di Paolo Balduzzi

18/11/2022

Il Ministro Calderoli ha presentato alle regioni la bozza di Ddl sull'attuazione dell'autonomia differenziata. È un primo passo necessario. Ma appare caratterizzato più da contenuti controversi che da una reale volontà di riformare il federalismo italiano.

Cos'è l'autonomia differenziata

Il 17 novembre 2022, il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, Roberto Calderoli, ha presentato alle regioni italiane la bozza di disegno di legge "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

Con "autonomia differenziata" ([articolo. 116 Cost.](#)) si intende la possibilità che le regioni a statuto ordinario possano ottenere competenza legislativa esclusiva su materie che la Costituzione elenca invece come "concorrenti" o, addirittura in tre casi, di esclusiva competenza statale ([art. 117 cost.](#)). Originariamente, la Costituzione prevedeva già livelli diversi di autonomia per le regioni italiane. Sempre l'art. 116, infatti, distingueva tra quindici regioni a statuto ordinario e cinque regioni a statuto speciale (nonché due province autonome). La corposa riforma costituzionale del 2001, peraltro confermata da referendum popolare, aggiungeva il terzo comma all'art. 116, che da allora recita: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata".

In oltre venti anni, il Parlamento non si è mai preoccupato di approvare una legge per l'attuazione dell'art. 116, comma terzo. Ora, l'attesa sembra essere terminata. Il 17 novembre 2022 il Governo ha presentato alle regioni quella che, a oggi, è ancora solamente una bozza di disegno di legge. Del resto, anche solo per l'attuazione del ben più fondamentale art. 119 (autonomia finanziaria di regioni ed enti locali), c'erano voluti dieci anni (e, a ben vedere, il processo di attuazione

non è ancora terminato). In comune, le due leggi di attuazione hanno il proponente, Roberto Calderoli, oggi Ministro per gli Affari regionali e le autonomie.

Cosa prevede (e non prevede) la bozza di Ddl

La [bozza presentata](#) è costituita da nove articoli e un allegato (le materie trasferibili alle regioni). Diversi i passaggi controversi, che hanno già sollevato prese di posizione contrarie da parte di molti presidenti di regione del Sud. Per quanto riguarda il processo di attivazione della richiesta di autonomia differenziata, l'art. 2 della bozza rimanda agli statuti regionali. Si potrà dunque procedere sia attraverso una semplice delibera di Consiglio sia attraverso, per esempio, l'indizione di un referendum regionale, sempre che lo statuto di quella regione lo preveda. Non si fa menzione, invece, di criteri tecnici minimi per la richiesta. Per esempio, non si richiede che la regione richiedente abbia i conti in ordine o non sia stata commissariata in precedenza per la gestione delle materie di cui fa richiesta. Sempre l'art. 2 chiarisce il ruolo dei soggetti coinvolti nel procedimento. L'eventuale intesa tra Stato e regione sarà preparata in forma preliminare dal Governo e inviata a una Commissione parlamentare apposita per riceverne il parere. Tuttavia, anche senza il parere, il Governo potrà procedere alla stesura dello schema di intesa definitiva dopo trenta giorni dall'invio. Su tale schema sono richieste deliberazioni di conferma di Governo e Regione e una "mera approvazione" da parte del Parlamento. Più esplicitamente, questo significa che il Parlamento potrà solo approvare o meno lo schema di intesa prima e l'intesa poi, senza poterne cambiare i contenuti. Un meccanismo analogo a quello utilizzato per le intese con le confessioni religiose. Una somiglianza originata dal fatto che, per entrambi gli accordi, la Costituzione utilizza la medesima dicitura ("intesa"). Anche se la rilevanza della questione, dal punto di vista sostanziale, appare ben diversa. Non solo: appare davvero curioso che l'organo propriamente legislativo (il Parlamento) abbia solo un potere di "mera approvazione" sulla cessione ad altri soggetti di competenze che invece, secondo la Costituzione, sono sue proprie.

Un altro elemento cruciale della legge di attuazione è il ruolo dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep). Secondo l'art. 117 comma due, lettera m) della Costituzione, devono essere determinati dal Parlamento e garantiti sull'intero territorio nazionale. I Lep riguardano materie "concernenti i diritti civili e sociali": tuttavia, anche su questo, lo Stato è in ritardo. La bozza di Ddl prevede, all'art. 3, che prima di procedere all'intesa, debbano essere definiti tali Lep. Una previsione

doverosa, naturalmente, ma smentita poco dopo dalla possibilità che Governo e regioni possano procedere all'intesa nelle more di una decisione parlamentare entro i dodici mesi dall'entrata in vigore della legge di attuazione. Fino alla definizione dei Lep, quindi, l'accordo prevedrebbe un finanziamento basato sulla spesa storica per quella competenza trasferita.

Proseguendo, l'art. 5 della bozza afferma che "Le funzioni amministrative trasferite alla regione in base all'intesa approvata con legge, possono a loro volta essere attribuite a comuni, province e città metropolitane dalla medesima Regione, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse". Si tratta di un articolo solo apparentemente marginale.

L'esperienza del 2018 tra Governo e le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto ha proprio dimostrato come le intese si siano sviluppate non tanto attorno alle competenze legislative, di cui gli organi statali preposti (il Parlamento, ma anche i singoli ministeri) sono particolarmente gelosi, ma soprattutto attorno alle competenze amministrative.

L'art. 6 della bozza interviene sulla durata delle intese. Non è indicata, ma può essere prevista dal singolo accordo. Forse sarebbe meglio stabilire una durata minima e massima delle intese (con possibilità di rinnovo) e lasciare ai singoli accordi la possibilità di verifiche periodiche. Così come sarebbe utile assegnare comunque una clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale al governo che, in circostanze straordinarie, potrà recedere anche unilateralmente dall'intesa.

Infine, la bozza affronta il problema del finanziamento delle materie delegate. Tra la prima e la seconda bozza circolate in questi giorni, la prima datata 2 novembre e la seconda 8 novembre, tra le fonti di finanziamento spariscono i tributi propri, mentre sono confermate "la riserva di aliquota o le compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, tali da consentire l'integrale finanziamento delle funzioni trasferite" (art. 4 comma 2). In altre parole, lo Stato dovrebbe occuparsi di finanziare non solo le competenze trasferite fino al soddisfacimento dei Lep, ma l'intero servizio offerto dalla regione.

Completa il programma di finanziamento il passaggio dal criterio della spesa storica a quello del fabbisogno standard anche se, in attesa della definizione del secondo, si continuerà ad applicare il primo. Tutto sommato, quindi, contenuti e condizioni che minano qualunque possibilità di accordo sulla bozza. Il che sarebbe davvero un peccato, perché grandi sono le potenzialità, tanto al nord quanto – e forse soprattutto – al sud, che sono fornite dall'autonomia differenziata. Se da un lato, quindi, sarà necessario evitare gli ammiccamenti elettorali fin troppo evidenti rivolti prevalentemente agli elettori del nord (nel

2023 si terranno, tra le altre, anche le elezioni regionali in Lombardia), dall'altro lato anche le regioni del sud dovrebbero evitare posizioni contrarie a priori, valutando invece quali spazi di arricchimento dei loro territori proprio l'autonomia differenziata potrebbe garantire.

L'autonomia differenziata non è una questione regionale*

Di Gianfranco Viesti

01/02/2023

Il disegno di legge Calderoli sull'autonomia differenziata implica trasformazioni radicali degli assetti di potere in Italia. Sono temi cruciali. E a definirli non può essere una semplice intesa tra stato e singola regione, travalicando il Parlamento.

Il ruolo del Parlamento

A partire dalla presentazione della bozza di disegno di legge–quadro del ministro Calderoli, è ripresa la discussione pubblica sulle richieste di autonomia regionale differenziata, avanzate in base all'articolo 116.3 della Costituzione dalle regioni Veneto, Lombardia e Emilia–Romagna. Si tratta di una questione di importanza cruciale per il futuro del paese: non di eventuali semplici modifiche agli assetti amministrativi, ma di un complessivo riassetto delle responsabilità su tutte le principali politiche economiche e sociali, a partire da istruzione e sanità.

La discussione si è sinora opportunamente concentrata sul processo decisionale e in particolare sul ruolo che in quel processo deve avere il Parlamento. E questo è un bene, perché tanto nelle ipotesi costruite nel 2019 dal governo Conte I quanto nel disegno di legge Calderoli, il ruolo delle Camere è mortificato, ridotto alla formulazione di pareri consultivi e a un'eventuale approvazione a scatola chiusa. Quasi che si voglia cambiare profondamente l'Italia senza che il potere legislativo abbia tempo e modo di valutarne portata e conseguenze.

È bene ricordare che:

- a) a norma della Costituzione le regioni possono chiedere le competenze previste dall'articolo 116, ma sta al Parlamento, considerando l'interesse nazionale, decidere se e quali concedere;
- b) allo stesso tempo, nessuna regione ha sinora mai motivato le sue richieste in base alle sue specifiche condizioni, né viene chiesto loro di farlo: ciò significa che tutte le regioni a statuto ordinario possono potenzialmente cercare di ottenere tutte le competenze;
- c) le competenze vengono concesse sulla base di una intesa fra stato e singola regione; ciò significa che qualsiasi decisione parlamentare di devoluzione di poteri è sostanzialmente irreversibile: cambiare l'intesa richiederebbe infatti il consenso regionale;
- d) la decisione non può essere oggetto di referendum;

e) firmata l'intesa, tutti i fondamentali dettagli sul trasferimento di poteri, legislativi e amministrativi, materia per materia, verrebbero demandati a "commissioni paritetiche" stato-regione, fuori dal controllo parlamentare.

I livelli essenziali delle prestazioni

La discussione si è poi concentrata sui meccanismi di definizione e sulle modalità di raggiungimento dei "livelli essenziali delle prestazioni", previsti sempre dalla Costituzione, all'art. 117.2.m e mai stabiliti. Il disegno di legge Calderoli, e i paralleli commi 791-801 della legge di bilancio per il 2023, prevedono anch'essi un ruolo quasi solo decorativo del Parlamento, affidando i relativi poteri a commissioni speciali controllate dal ministro. Le regioni non chiedono l'attuazione della legge 42/2009 (rimasta totalmente lettera morta per quanto le riguarda), ma meccanismi finanziari "concordati" simili a quelli in vigore per le regioni a statuto speciale. È comprensibile la preoccupazione dei rappresentanti dei territori del paese a minor reddito perché questo potrebbe determinare un ampliarsi dei già notevoli scarti esistenti. Anche perché acquisire quante più risorse finanziarie possibili è da sempre un obiettivo chiaramente enunciato (anche se ora messo in sordina) delle amministrazioni regionali di Lombardia e Veneto: si veda ad esempio la deliberazione 155 del 15.11.2017 del Consiglio regionale del Veneto, con la quale si proponeva di trattenere nella regione i nove decimi del gettito fiscale.

I meccanismi di finanziamento delle regioni e ancor più la determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" rappresentano una decisione politica di grandissima rilevanza, che non può che essere presa dal Parlamento. Significa definire quali sono i reali diritti sociali esigibili da ogni cittadino italiano e soprattutto impegnarsi a destinare cospicue risorse per far sì che questi livelli siano raggiunti in tutto il paese. Altrimenti, come ha limpidamente notato [l'Ufficio parlamentare di bilancio](#), ci si limiterebbe a fotografare le attuali disparità. Tutto il quadro è poi molto complicato dalle dinamiche politiche; dalla circostanza che i sostenitori di questo processo si ritrovano tanto fra le forze attualmente in maggioranza, [quanto](#) nel Partito democratico; dalla tradizione assai diversa di Fratelli d'Italia, la cui leader nel 2014 aveva proposto addirittura di [abolire le regioni](#).

Cosa chiedono Veneto, Lombardia ed Emilia–Romagna

Ma vi è un tema ancora più importante: di quale decentramento parliamo? Le richieste di Veneto, Lombardia e Emilia–Romagna sono sterminate. Attengono praticamente a tutti i temi fondamentali delle politiche pubbliche del nostro paese. Al solo scopo di illustrarne l'estensione, e senza differenziare fra le posizioni delle regioni, d'altronde non così diverse (sul tema si può trovare [qui](#) un'eccellente, dettagliata analisi), si può ricordare che richiedono competenze relative a:

- a) scuola (norme generali sull'istruzione, regionalizzazione degli insegnanti e dei programmi, concorsi regionali, scuole paritarie, fondi integrativi di cui si è occupato su queste colonne Massimo [Bordignon](#));
- b) università (sostanziale regionalizzazione del sistema universitario);
- c) ricerca (spaziale e aerospaziale, collaborazioni sovranazionali);
- d) sanità (definizione del Sistema sanitario regionale, organizzazione offerta ospedaliera e servizi, necessità di personale, ticket, distribuzione ed equivalenza dei farmaci, investimenti infrastrutturali, il tutto con fondi integrativi dedicati);
- e) infrastrutture (acquisizione al demanio regionale di strade, autostrade, ferrovie e potere di veto sulla realizzazione di nuove infrastrutture);
- f) assetto del territorio (difesa del suolo, potestà in materia edilizia);
- g) ambiente (organizzazione delle funzioni, l'intero ciclo dei rifiuti, potere di stabilire tariffe per il conferimento da altre regioni, bonifiche);
- h) acqua (acquisizione del demanio idrico, organizzazione del servizio);
- i) paesaggio (competenze estese, incluso il trasferimento delle attuali soprintendenze);
- l) energia (competenze relative alla produzione, al trasporto e alla distribuzione dell'energia, in particolare relativamente all'autorizzazione e all'esercizio di impianti di produzione, anche in deroga alla legislazione statale; di disciplina dello stoccaggio di gas naturale, di incentivazione delle energie rinnovabili, di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi);
- m) beni culturali (soprintendenze, tutela del patrimonio librario, tutela e valorizzazione, dei beni culturali del territorio; regionalizzazione dei musei, rimodulazione dei fondi per lo spettacolo e per cinema e audiovisivo);
- n) lavoro (in particolare per l'integrazione fra politiche attive e passive, anche tramite ammortizzatori sociali specifici e contratti regionali di solidarietà espansiva);

o) previdenza complementare (previdenza complementare e integrativa regionale, anche acquisendo il gettito dell'imposta sostitutiva sui rendimenti dei fondi pensione);

p) attività produttive (commercio con l'estero, agricoltura e prodotti biologici, camere di commercio, la disciplina di incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni alle imprese, e di crediti di imposta; potestà di istituire nuove zone franche e di ampliare quelle esistenti e di istituire sistemi di fiscalità di vantaggio e di zone economiche speciali in montagna);

q) immigrazione (controllo dei flussi sul territorio);

r) coordinamento della finanza locale.

Questo, per restare solo ai temi principali. È innegabile che si tratti di trasformazioni radicali degli assetti di potere e dell'organizzazione delle politiche pubbliche in Italia; tra l'altro, senza mai motivare perché spostare questi poteri dallo stato alla regioni potrebbe migliorare la situazione per i cittadini italiani, e come le stesse regioni potrebbero far fronte ai nuovi poteri, del tutto simili a quelli di uno [stato sovrano](#).

Ciascun aspetto, corredato da tutte le specifiche informazioni (tanto sulle potestà amministrative quanto su quelle legislative) meriterebbe un amplissimo dibattito pubblico, al quale sarebbe opportuno partecipassero gli esperti dei diversi ambiti. E un attentissimo esame in sede parlamentare prima di qualsiasi decisione, che è, appunto, irreversibile. Il disegno di legge Calderoli, al contrario, prevede esclusivamente un mero voto di ratifica dell'intesa stato-regione. Non si tratta di questioni "regionali", ma di temi nazionali, di cruciale interesse per tutti i cittadini.

* Questo articolo è pubblicato in contemporanea su [Menabò](#).

Sull'autonomia differenziata ancora molto rumore per nulla

Di Paolo Balduzzi e Andrea Ballabio

03/02/2023

Il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge sull'autonomia differenziata. Lascia aperte ancora tante questioni cruciali, dal ruolo del Parlamento ai Lep, fino al tema più importante: l'assegnazione delle fonti di finanziamento.

Il processo non è concluso

Nella giornata di giovedì 2 febbraio, il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge (Ddl) recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”. Si dovrebbe trattare dell’ultimo capitolo di una storia travagliata, iniziata ormai più di venti anni fa con la riforma costituzionale del 2001 che ha introdotto la cosiddetta “[autonomia differenziata](#)”. Il condizionale è ovviamente d’obbligo. E un’analisi dei contenuti del Ddl non fa che confermare il sospetto che siamo ben lungi da una conclusione: non solo del processo, ma anche del dibattito. Perché i nodi ancora irrisolti sono parecchi.

Definire quindi una giornata storica quella di ieri, come hanno fatto molti esponenti della maggioranza, soprattutto della Lega, appare oggettivamente esagerato. Il Ddl deve approdare in Parlamento e, anche se fosse approvato esattamente come è stato presentato dal governo, non introdurrebbe nell’ordinamento alcun procedimento direttamente attuabile. Vale anche il contrario: appaiono esagerati i commenti di alcuni esponenti dell’opposizione e di alcuni presidenti di regione che arrivano a definire “eversiva” l’operazione in atto. Le criticità ci sono: e se ne darà conto in questo contributo; tuttavia, al momento sembra che questi toni (così come la scelta di approvare il Ddl proprio in questo periodo) siano più orientati a influenzare la campagna per le elezioni regionali del 12 e 13 febbraio che ad arricchire il dibattito sull’autonomia differenziata.

I contenuti del Ddl

Il testo licenziato dal governo è composto da 10 articoli, uno in più delle bozze circolate qualche mese fa e [già commentate](#) su questo sito. L’articolo 1 del Ddl chiarisce al comma 2 che tutto il procedimento di attuazione dell’autonomia differenziata deve essere subordinato alla determinazione dei “livelli essenziali

delle prestazioni” (Lep) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il comma è una novità rispetto alle bozze precedenti e, secondo le parole rilasciate dal presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, dovrebbe essere sufficiente a garantire l’unità del paese e la parità di trattamento di tutti i cittadini italiani, pur in presenza di attribuzioni differenti alle diverse regioni.

L’articolo 2 stabilisce l’iter per il procedimento di “attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” e vale la pena di essere analizzato attentamente perché definisce i soggetti che parteciperanno al processo decisionale. Innanzitutto, ciascuna regione a statuto ordinario (Rso) può deliberare l’atto di iniziativa, secondo le modalità e le forme stabilite dal proprio Statuto. Tale atto è inviato al presidente del Consiglio e al ministro competente che, entro trenta giorni, avviano il negoziato con la regione per la definizione di uno schema di intesa preliminare. Lo schema è quindi approvato dal Consiglio dei ministri, sottoscritto dal presidente del Consiglio e dal presidente della giunta regionale interessata e quindi inviato alla Conferenza unificata per un parere non vincolante. È solo a questo punto che entra in gioco il Parlamento, consultato a sua volta per l’espressione di un primo parere, anche in questo caso non vincolante. Sulla base di questi pareri, il presidente del Consiglio o il ministro competente predispongono lo schema di intesa definitivo. Dopo la eventuale approvazione da parte della regione, lo schema di intesa definitivo viene deliberato dal Consiglio dei ministri, immediatamente sottoscritto da regione e governo e infine allegato a un Ddl che è trasmesso alle Camere per la sua approvazione, che deve avvenire a maggioranza assoluta dei componenti. Dal disegno di legge sparisce quindi l’infelice espressione “mera approvazione” da parte del parlamento; tuttavia, sembra confermato che le Camere non potranno modificare l’intesa allegata al Ddl, ma solo approvarla o meno così come è stata scritta.

L’articolo 3 disciplina l’approvazione dei Lep concernenti i diritti civili e sociali e i relativi costi e fabbisogni standard. Anche in questo caso, la competenza sarà governativa e non parlamentare; più precisamente, Lep, costi e fabbisogni standard saranno determinati da decreti del presidente del Consiglio (Dpcm). Secondo l’articolo 4, il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, per le materie o gli ambiti di materie riferibili ai Lep, può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei Lep medesimi e dei relativi costi e fabbisogni standard. Sparisce quindi il rischio,

possibile con le versioni precedenti dello schema di Ddl, che il procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata possa procedere, nelle more della loro determinazione, anche in assenza dei Lep.

L'articolo 5 individua al comma 2 le "compartecipazioni al gettito di uno o più tributi o entrate erariali maturato nel territorio regionale", il metodo per il finanziamento delle funzioni attribuite. Rispetto a versioni precedenti dello schema di Ddl, scompaiono sia i tributi propri sia la riserva d'aliquota come fonti di finanziamento e la dicitura secondo cui questo metodo deve assicurare il finanziamento "integrale" delle funzioni.

L'articolo 6 stabilisce che le funzioni amministrative trasferite alle Rso possono essere da queste attribuite a province, città metropolitane e comuni.

L'articolo 7 fissa in dieci anni la durata massima dell'accordo. L'intesa può essere modificata o interrotta anticipatamente o rinnovata secondo modalità specifiche stabilite nel Ddl.

Circa le clausole finanziarie (articolo 8), l'attuazione del Ddl non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; tuttavia, qualora la determinazione dei Lep e dei relativi costi e fabbisogni standard determini oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, la legge dovrà provvedere al relativo finanziamento. Al contempo, viene garantita l'invarianza finanziaria con le regioni che non sono parte dell'intesa.

Concludono il Ddl le "Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale" (articolo 9) e le "Disposizioni transitorie e finali" (articolo 10), le quali contengono, al terzo comma, un esplicito riferimento al potere sostitutivo del governo nei confronti delle regioni nei casi elencati dall'articolo 120 della Costituzione.

Cosa manca davvero

La definizione dell'impianto complessivo della riforma rappresenta il primo passo di un percorso che si preannuncia in ogni caso lungo e che contempla diversi passaggi istituzionali, potenzialmente in grado di bloccare o rallentare ancora l'attuazione dell'autonomia differenziata. Lo spirito della riforma dovrebbe essere quello di innescare una competizione virtuosa tra le regioni in grado di fare di più e meglio dello stato centrale. Tuttavia, il pericolo è quello di moltiplicare le burocrazie e i centri decisionali, di ingolfare le istituzioni (e il paese) con regole troppo diverse da regione a regione, nonché di alimentare un'ulteriore sovrapposizione delle competenze tra stato e regioni.

Oltre ai problemi evidenziati nella prima parte di questo contributo, vale la pena ricordare che al momento non esiste nemmeno un criterio oggettivo o tecnico che permetta di stabilire se una regione sia o meno in grado di fare meglio dello stato negli ambiti di competenze che saranno trasferiti. Appare pertanto imprescindibile, e prima di un qualunque ulteriore avanzamento legislativo, introdurre strumenti di misurazione oggettiva dei risultati storici delle varie regioni nelle diverse materie, evitando così i rischi, opposti, di concedere trasversalmente maggiore autonomia a tutti i richiedenti o, al contrario, di negarla a chiunque. Lo si dovrebbe ovviamente fare per ognuna delle 23 materie trasferibili, a partire da quelle più delicate, come l'istruzione, [l'ambiente](#) e la politica energetica. Come criterio minimo, bisognerebbe almeno richiedere che i conti della regione siano in ordine. per il momento, tuttavia, non c'è nulla di tutto questo.

Ma come si finanziano i Lep?

Di Massimo Bordignon, Leonzio Rizzo e Gilberto Turati

10/02/2023

Ammesso che si riesca a definirli, come saranno finanziati i Lep per attuare il federalismo differenziato? Oggi probabilmente sulla base della spesa storica. Ma in futuro si prospettano rischi finanziari se si usano solo compartecipazioni differenziate.

La discussione sui Lep

Il 2 febbraio il Consiglio dei ministri ha approvato il nuovo disegno di legge sull'autonomia differenziata presentato dal ministro Calderoli, già discusso in diversi interventi su *lavoce.info* ([qui](#) e [qui](#)). La legge si propone di definire le procedure per la concessione da parte dello stato alle regioni a statuto ordinario che dovessero chiederle di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" su alcune funzioni di spesa specificamente indicate dalla Costituzione. Includono sia tutte le cosiddette materie concorrenti elencate al terzo comma [dell'articolo 117](#) della Costituzione, sia tre materie di [legislazione esclusiva dello stato](#). Sulle materie concorrenti le regioni hanno già potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali che spettano in ogni caso allo stato. Così come spetta allo stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, i famosi Lep.

Proprio la definizione e la stima dei Lep è la chiave di volta della costruzione di Roberto Calderoli: ai Lep si affida la garanzia di eguaglianza tra territori, tant'è che nella proposta di legge si subordina l'attuazione delle intese tra stato e regioni e la devoluzione delle funzioni alla loro individuazione.

La definizione dei Lep, assieme alla stima dei costi (standard) necessari per fornirli, dovrebbe permettere di determinare il fabbisogno di risorse (standard) necessario per finanziarli in ciascuna regione. Si tratta di stime assai complesse, che richiedono informazioni dettagliate, nella maggior parte dei casi ancora da raccogliere, come si è visto nel caso dell'analogo processo di definizione di fabbisogni standard per i comuni. Pare francamente difficile che sia possibile liquidare la definizione dei Lep nello spazio di pochi mesi con un Dpcm, come proposto dal disegno di legge e dalla legge di bilancio per il 2023.

Dove trovare le risorse?

Ma ipotizziamo pure, come fa il disegno di legge, che si possano stimare facilmente i Lep per quelle funzioni (da individuare) per le quali sia necessario tutelare “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

Il problema è dove trovare le risorse per finanziarli. Da questo punto di vista, lo schema Calderoli è contraddittorio. Da un lato, l'articolo 4 del disegno di legge è chiaro nello stabilire “che qualora dalla determinazione dei Lep (...) derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento”. Dall'altro lato, l'articolo 8 al primo comma dice che dall'applicazione della legge e delle conseguenti intese “non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica” e infine, al terzo comma, che è garantita “l'invarianza finanziaria (...) per le singole regioni che non siano parte dell'intesa”.

Cosa succede dunque se, per esempio, la stima dei Lep per le regioni che stipulano le intese conduce a un fabbisogno di risorse superiore a quelle attualmente impiegate dallo stato (la cosiddetta “spesa storica”) per fornire gli stessi servizi nella regione? In questo caso, prendendo alla lettera il Ddl di Calderoli, le risorse aggiuntive rispetto allo storico dovranno essere trovate all'interno del bilancio dello stato, aumentando le aliquote sui tributi erariali o riducendo la spesa dello stato da qualche altra parte. Aumentare le tasse sembra assai difficile vista la già elevata pressione fiscale ed è comunque in conflitto con la filosofia del governo. Dunque, si dovrebbe ridurre la spesa. Ma quale spesa? Sempre sulla base del Ddl Calderoli, la spesa per i Lep nelle altre regioni non può essere ridotta. Dunque, lo stato dovrebbe agire sulla propria spesa residua, le funzioni di competenza esclusiva dello stato elencate al primo comma dell'articolo 117. Ma queste includono servizi assai rilevanti quali giustizia, previdenza sociale, ordine pubblico e sicurezza, perequazione delle risorse finanziarie. Sembra una strada impercorribile.

È facile vedere che gli stessi problemi si porrebbero nel caso in cui si concludesse che la spesa storica in alcune regioni che chiedono l'autonomia è superiore a quanto sarebbe necessario secondo le stime dei fabbisogni. In questo caso, si potrebbe quindi finanziare la devoluzione riducendo le risorse loro attribuite, visto che comunque per le altre regioni che non siano parte delle intese deve essere garantita l'invarianza finanziaria. Ma è realistico immaginare che si possa

finanziare la devoluzione tagliando di punto in bianco le risorse a qualche regione? Anche questa strada sembra impercorribile.

La conclusione, dunque, è che nonostante tutto quello che c'è scritto nel Ddl Calderoli, l'attuazione del federalismo differenziato avverrebbe con tutta probabilità a "spesa storica", cioè implicitamente assumendo che quanto lo stato nazionale spende ora per le funzioni Lep sia esattamente quanto necessario per finanziarli. Del resto, è quanto è successo nel caso della sanità, una funzione già regionalizzata, dove esistono i Lep (chiamati Lea in quel contesto), ma dove lo stato definisce ogni anno il finanziamento del "fabbisogno sanitario nazionale standard" sulla base delle proprie compatibilità di bilancio, distribuendolo poi alle regioni senza tener conto dei Lea e della differente capacità regionale di offrirli sul territorio.

Il problema delle partecipazioni

Nell'immediato, la riforma Calderoli, dunque, non può che realizzare la devoluzione delle funzioni a "spesa storica". Secondo il Ddl, la spesa delegata a ciascuna regione verrebbe finanziata introducendo una partecipazione (differenziata?) ai tributi erariali incassati nella regione stessa, lasciando alla dinamica futura delle basi imponibili di garantire il finanziamento dei servizi, un po' come già succede oggi per alcune regioni a statuto speciale. Siccome però è ragionevole pensare che la dinamica futura dei gettiti partecipati possa essere molto diversa tra regioni, questo modello di finanziamento creerebbe problemi enormi al bilancio statale. Senza un meccanismo di perequazione interregionale che redistribuisca continuamente le risorse, il bilancio pubblico sarebbe chiamato a intervenire di continuo per sostenere le regioni i cui gettiti partecipati dovessero risultare insufficienti a finanziare i servizi Lep. Sembra la ricetta per un disastro finanziario annunciato, le cui macerie ricadrebbero peraltro sulle regioni più ricche.

Forse sarebbe utile che ci si interrogasse su queste problematiche, cioè su un meccanismo che possa garantire una convergenza negli standard di servizio, invece che sulla definizione puntuale dei vari Lep.

** Questo articolo è pubblicato in contemporanea su [Il Foglio](#)*

Dalla sanità tre lezioni per l'autonomia differenziata

Di Vittorio Mapelli

17/02/2023

L'autonomia differenziata potrebbe cambiare per sempre gli equilibri tra stato e regioni, tra cittadini del nord e del sud, ma è stata preparata troppo in fretta. Riflessioni utili potrebbero arrivare dalle problematiche incontrate con la sanità.

Un salto nel buio

La fretta è cattiva consigliera, specialmente sotto le elezioni. Il [disegno di legge](#) del ministro Calderoli sull'autonomia differenziata è un'operazione colossale, capace di cambiare per sempre gli equilibri tra stato e regioni, tra cittadini del Nord e del Sud, ma non è stata preparata da nessuno studio o libro bianco, tanto che non si conoscono ancora in dettaglio le funzioni e la spesa storica dello stato da delegare, come riconosce la stessa legge di bilancio 2023 (art. 1 c. 793 L 197/22).

Un salto nel buio. Eppure, una riflessione sul passato potrebbe evitare di ripetere gli stessi errori e infilarsi in un vicolo cieco. La sanità, infatti, dal 1980 è stata il primo banco di prova del decentramento di funzioni statali alle regioni (legge 833/78) e poi del federalismo fiscale (legge 42/09). Se la storia è maestra di vita, la sanità allora dovrebbe insegnare qualcosa. Le lezioni che se ne possono trarre sono almeno tre e, forse, anche una quarta.

Definizione e quantificazione dei Lep

La prima lezione riguarda i tempi per la definizione e quantificazione dei Lep (livelli essenziali di prestazioni), chiamati Lea (livelli essenziali di assistenza) in sanità, per poter erogare a tutti i cittadini, da Nord a Sud, le "prestazioni sociali di natura fondamentale" (art. 1 del Ddl). I Lep, i costi e i finanziamenti standard delle 23 materie delegabili si dovrebbero definire entro il 2025, secondo le procedure previste dalla L 197/22 (art. 1 c. 791–804). I Lea sanitari, enunciati per la prima volta dalla L 412/91 e previsti per l'anno dopo, furono approvati 20 anni più tardi (Dpcm 29.11.2001) e dopo infinite schermaglie tra regioni e stato. Sono stati aggiornati nel 2017, ma ancora oggi non sono erogati in quantità e qualità uniformi in tutte le [regioni del paese](#).

Il calcolo dei loro costi e dei fabbisogni standard fu formalizzato nel 2011 (Dlgs 68), ma in realtà continua a basarsi su un valore medio per abitante (altro che il costo della mitica siringa!), secondo il vecchio metodo introdotto nel lontano 1985, corretto con indici di peso dei consumi sanitari per fasce d'età, peraltro ancora fermi al 2011. Le regioni del Sud, penalizzate dal calcolo, hanno giustamente ottenuto lo scorso anno una sua parziale revisione.

Pensare di definire in soli tre anni i Lep di 23 diverse materie- dal commercio con l'estero, alla protezione civile, ai porti e aeroporti - sembra pura utopia. Per fare un altro esempio: l'elaborazione dei costi standard degli asili nido ha richiesto dieci anni.

I fondi necessari

La seconda lezione riguarda i fondi addizionali necessari per i Lep e le regole del gioco a somma zero, previste dal disegno di legge Calderoli. Il Ddl contiene, infatti, il divieto di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art. 8), ma senza risorse aggiuntive non si possono erogare gli stessi Lep alle regioni con spesa storica troppo bassa.

Nel 1977, prima della creazione del Servizio sanitario nazionale, la spesa pro-capite risultava sotto la media nazionale del 33 per cento in Molise, del 21 per cento in Calabria, del 15 per cento in Sicilia, mentre era superiore in Lazio del 33 per cento, in Emilia-Romagna dell'11 per cento, in Veneto del 7 per cento. Per garantire a tutti eguali diritti, il fondo sanitario dell'anno zero (1980) fu incrementato di 4,8 mila miliardi di lire, che in valori attuali equivarrebbero a 9,1 miliardi di euro. E, per inciso, quello fu l'unico anno in cui le regioni non crearono deficit.

Con l'anno zero si volle disancorare il fabbisogno regionale dalla spesa storica e a ogni regione fu assegnata una cifra pro-capite eguale, corretta con indici di bisogno sanitario, per tendere al riequilibrio in 3 anni, poi allungati a 6. Il fabbisogno standard fu quindi identificato con la spesa media nazionale, introducendo così la regola di un gioco a somma zero: le regioni storicamente superiori alla media dovevano cedere risorse alle regioni più svantaggiate. Difatti al Lazio fu ridotto lo scarto dal 33 all'11 per cento e alla Calabria da -21 a -12 per cento. La conseguenza fu che le regioni del Sud trovarono facile alzare la loro spesa, mentre quelle del Centro e del Nord-Est quasi impossibile comprimere i costi fissi del personale e degli ospedali. Seguirono trent'anni di continui deficit e di ripetuti interventi di ripiano dello stato (24 leggi e 87 miliardi di euro), finché nel 2007 si introdusse il principio di addebitare i disavanzi alle sole regioni

responsabili, sottoponendole ai piani di rientro. Paradossalmente, furono proprio sette regioni meridionali, che spendevano oltre i limiti di budget, a doversi sottoporre ai piani di rientro.

La storia della sanità insegna che se i) la situazione di partenza è molto sperequata tra le regioni, ii) si deve intervenire a invarianza di finanziamenti e iii) tutte le regioni devono godere di Lep minimi o medi o comunque definiti, è giocoforza che il costo standard avvantaggi alcune regioni e ne penalizzi altre. Un esempio con due sole regioni: la spesa storica nazionale per la funzione y è di 100, la regione A spende 60 ($2q \cdot 30$) e la regione B 40 ($1q \cdot 40$), se si fissa il costo standard del Lep y alla media nazionale di 50 ($1,5q \cdot 33,3$) e il fondo totale rimane invariato a 100, la regione A perderà 10 e la B guadagnerà 10. Lo stallo in cui si trova il finanziamento delle funzioni fondamentali dei comuni, voluto dalla legge 42/09 ([per esempio, i Lep degli asili nido](#)), deriva proprio dal vincolo di invarianza della spesa e dalla difficoltà di definire uno standard accettabile per tutti. E così sarà per le 23 materie e funzioni da decentrare. Non esistono riforme a costo zero.

La diversa capacità fiscale

La terza lezione riguarda la diversissima capacità fiscale delle regioni e lo sforzo necessario per fronteggiare i deficit o concedere Lea aggiuntivi. Con la riforma fiscale del 1997 le regioni godono di tributi regionalizzati – in particolare l'Irap e l'addizionale Irpef – che possono variare e modulare entro limiti fissati dallo stato. Essendo il sistema produttivo e l'occupazione molto diversi da regione a regione, per cause storiche e sociali, anche il gettito tributario è molto variegato. Ad esempio, 1 punto percentuale di addizionale Irpef produce un gettito in Lombardia, nel 2021, di poco meno di 1.700 milioni, in Veneto di 730, in Emilia-Romagna di 710, mentre in Molise soli di 38 milioni, in Basilicata di 58, in Abruzzo di 155, in Calabria di 170 (nostri calcoli su dati del Ministero dell'Economia e Finanze). Il gettito medio per abitante è di 170 euro in Lombardia e di 150 in Veneto, contro uno di 92 euro in Campania e Calabria. Senza contare che alcune regioni applicano già l'aliquota massima del 3,33 per cento. Anche la compartecipazione al gettito Iva, se sarà allargata ai 23 Lep delegati (art. 5), è già pregiudicata dalla sanità, perché oggi sette regioni del Sud ricevono fondi perequativi da quelle del Nord, per un ammontare di 5-6 miliardi all'anno. Con l'autonomia differenziata sarà quindi molto facile per le regioni più ricche del Centro-Nord erogare migliori servizi, stipendi più elevati, Lep più generosi – aumentando anche solo dello 0,5 per cento l'addizionale Irpef –, mentre sarà duro

per quelle del Sud garantire persino lo standard di legge. È prevedibile una divaricazione tra regioni più ricche e regioni più povere, che andrà a lacerare l'unità nazionale e a creare tensioni tra i cittadini del Sud e del Nord.

Il Ddl non affronta neanche il tema dei possibili deficit regionali relativi alle funzioni delegate, perché teoricamente non si dovrebbero verificare (art. 5). Ma è bene pensarci per tempo. Nonostante la legge 311/04 ponesse i disavanzi a carico delle regioni responsabili del dissesto, tra il 2007 e il 2019 si sono creati ancora 27,8 miliardi di debiti, che le regioni hanno coperto e stanno coprendo con maggiori imposte e tagli alla spesa. La finanza di molte regioni, però, non saprebbe sostenere nuovi sforzi fiscali; solo le regioni più forti potrebbero farlo. L'autonomia differenziata si fonda sulla scommessa che le regioni sapranno gestire meglio dello stato centrale le 23 materie delegate. Per la sanità non esiste una prova che confuti l'ipotesi, ma i problemi appena elencati suonano come monito. Le riforme non si fanno solo perché scritte nel programma elettorale di chi ha vinto, ma perché servono a migliorare il benessere almeno di alcuni individui o regioni, senza peggiorare quello di altri, come insegnava [Vilfredo Pareto](#).

Autonomia differenziata: tre i punti da riscrivere

Di Massimo Bordignon

04/04/2023

Ci sono almeno tre aspetti da riconsiderare nel disegno di legge sull'autonomia differenziata: criteri per l'attribuzione delle competenze alle regioni, meccanismi per finanziarle, definizione dei Lep in modo da condurre alla convergenza territoriale.

I Lep

Grande è la confusione sotto il cielo sulla cosiddetta "autonomia differenziata". Proviamo a far chiarezza su tre punti centrali.

Secondo il [disegno di legge](#) approvato definitivamente dal Consiglio dei ministri il 15 marzo 2023, non si possono delegare alle regioni funzioni su cui insistono i livelli essenziali delle prestazioni (i Lep), se prima questi non sono stati definiti e quantificati dallo stato. Per farlo, la legge di bilancio per il 2023 ha già stanziato importanti risorse e messo in piedi una cabina di regia con a capo un comitato tecnico-scientifico di prestigio. Ottimo. Ma a leggere il Ddl sembra si propaghi un'illusione: l'idea che la quantificazione dei Lep determinerà automaticamente l'attribuzione di risorse alle regioni. È il cosiddetto approccio "bottom up"; a ogni servizio da offrire si applica un costo (possibilmente "standard", nel senso di costo minimo o almeno medio data la tecnologia), poi si fa la somma dei servizi che ogni regione deve offrire e il risultato determina automaticamente il finanziamento regionale. Ma questo approccio non può funzionare se, come sembra ovvio e come si è già fatto per la sanità (dove i Lep già esistono e si chiamano Lea), si interpretano i Lep come [l'insieme di tutti i servizi offerti](#) dal settore pubblico in una particolare funzione.

La ragione è semplice. Se attuasse davvero questo sistema, dovendo garantire sempre e comunque il finanziamento integrale di tutti i servizi, il governo centrale perderebbe il controllo di gran parte della propria spesa. Una cosa che nessun governo può permettersi, figuriamoci il nostro. Non a caso, nella sanità, nonostante la definizione più che ventennale dei Lea, l'approccio è strettamente "top down": prima lo stato definisce quanto può permettersi di spendere sulla sanità in un determinato anno, poi redistribuisce le risorse tra le regioni. Il legame tra il costo dei Lea e il finanziamento regionale rimane sullo sfondo, ma non è certo automatico.

Esiste un ulteriore rischio nell'interpretare, così come fa sbrigativamente il Ddl, i Lep semplicemente come input di risorse da attribuire alle regioni. È il rischio che lo stato nazionale, avendo assegnato le risorse, si disinteressi ai risultati, ovvero a come le regioni spendono i soldi. Al contrario, sarebbe più produttivo interpretare i Lep come "output", cioè come obiettivi di servizio che devono essere offerti ai cittadini. Il loro monitoraggio da parte dello stato centrale servirebbe allora a sviluppare politiche nazionali che spingano verso la convergenza, così che davvero l'offerta dei servizi essenziali tenda all'uniformità sul territorio nazionale. Il tema vero è se queste politiche per la convergenza si attuano poi davvero. Purtroppo, l'esperienza non è positiva. Per esempio, grazie ai test Invalsi, sappiamo da anni che il livello di competenze attribuite dalla scuola italiana agli studenti è molto più basso al Sud che al Nord del paese. Ma nessun governo – di destra o di sinistra – si è mai posto l'obiettivo di affrontare il problema con politiche appropriate. E la scuola è ora una funzione gestita a livello nazionale, figuriamoci se venisse delegata alle regioni.

Le intese stato-regioni

Il problema fondamentale dell'approccio del governo all'autonomia differenziata è che la decisione su quali funzioni delegare è attribuita puramente alla mediazione politica. A parte qualche vago principio richiamato in apertura, manca nel disegno di legge delega qualunque criterio esplicito che guidi la contrattazione tra gli esecutivi. Il governo nazionale e quello regionale contrattano e si mettono d'accordo su cosa delegare, e il Parlamento vota il risultato finale, senza possibilità di intervenire in itinere e anche con il grosso rischio che una volta raggiunta un'intesa non sia più possibile tornare indietro. Tutto ciò è problematico perché: a) alcune delle funzioni delegabili nella lunga lista delle materie presenti nel comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione sono state redatte in un periodo storico completamente diverso e non avrebbe senso attribuirle ora a enti sub-statali (per esempio, energia, banche, porti e aeroporti); e b) anche nelle funzioni in cui un maggior ruolo delle regioni può avere un senso, non c'è alcun criterio che leghi la loro devoluzione a una maggiore capacità gestionale delle regioni, effettiva o potenziale. A leggere la delega, si ha in effetti l'impressione che per il governo delegare funzioni alle regioni sia comunque e sempre preferibile, non si sa bene sulla base di quali argomenti. Qui il rischio vero è che per raggiungere un compromesso politico che accontenti tutti si finisca con il delegare troppo a troppe regioni, incluse quelle che manifestamente non hanno

sufficiente capacità amministrativa, come per esempio quelle che sono da molti anni commissariate sulla sanità.

C'è un'alternativa? Forse sì, almeno a detta di diversi costituzionalisti. Lo strumento migliore potrebbe essere una legge delega attraverso la quale il Parlamento dà mandato al governo di trattare con le regioni, ma allo stesso tempo fissa i paletti, cioè i criteri, all'interno dei quali la contrattazione può aver luogo. È più rispettoso delle funzioni del Parlamento, ma anche più in linea con il buon senso, trattandosi di un processo di delega che potrebbe interessare funzioni fondamentali, come appunto la scuola.

Il finanziamento

Il modello di finanziamento previsto dalla delega è basato su compartecipazioni: per ogni funzione delegata a una regione, si calcola quanto lo stato spende attualmente in quella determinata regione e si attribuisce a quest'ultima una compartecipazione (cioè una percentuale) al gettito incassato da uno o più tributi nazionali nella regione stessa, in modo che garantisca alla regione esattamente gli stessi soldi spesi dallo stato in quella funzione. Così a tempo zero, primo anno di devoluzione, nessuno ci perde e nessuno ci guadagna. Benissimo. Ma cosa succede negli anni successivi? Dal Ddl sembrerebbe che la regione si tiene la stessa percentuale da zero all'infinito, salvo considerare la possibilità che se le risorse così decentrate si rivelassero insufficienti, cioè se la dinamica della spesa per la funzione delegata fosse maggiore di quella del gettito compartecipato, il governo centrale interverrebbe con risorse aggiuntive. Ma così non va bene, perché tutto il rischio finanziario resterebbe sulle spalle dello stato centrale, mentre i possibili vantaggi andrebbero solo alla regione.

È certo importante che le regioni siano responsabilizzate sulle proprie basi imponibili, perché questo offre un incentivo ai governi regionali a farle crescere, il che è vantaggioso per tutta la collettività nazionale. Ma a) non tutta la crescita (o decrescita) delle basi imponibili regionali dipende dai comportamenti dei governi regionali, dipende anche da tanti altri fattori che non sono sotto il controllo della regione; e b) il governo nazionale deve comunque assicurare le regioni contro il rischio di una crescita insufficiente del gettito. E dunque il modello di finanziamento ottimale deve essere diverso e lasciare una parte della crescita addizionale alla regione (per incentivarla) redistribuendo il resto alla collettività nazionale, evitando così che si possa determinare sia una distanza eccessiva nella distribuzione delle risorse tra regioni che una carenza di risorse per la copertura

del rischio finanziario. Sembra complicato, ma il modello di perequazione regionale introdotto con [il decreto 56/2000](#), poi soppresso qualche anno dopo, funzionava esattamente così.

Un'ultima notazione. Fondare l'autonomia regionale solo su compartecipazioni è una pessima idea.

Con la compartecipazione ai tributi nazionali, le risorse delle regioni sono dipendenti dalle decisioni del governo centrale. Se per esempio la compartecipazione è sull'Irpef e il governo decide di intervenire sul tributo riducendo il gettito, chi ci rimette è la regione. Non solo, ma se c'è un imprevisto, e la regione non ha spazi di autonomia tributaria per sollevare maggior gettito, deve per forza batter cassa dallo stato. Per dare elasticità al bilancio regionale, ci vorrebbero invece tributi propri, sui quali la regione abbia spazi di autonomia. Questo responsabilizzerebbe anche i governi regionali, perché si potrebbe allora richiedere che spese regionali in eccesso rispetto a quanto preventivato siano finanziate tassando di più i residenti della regione stessa. Il problema è che dei tributi regionali attuali, il principale - l'Irap - è in fase di smantellamento e il secondo - l'addizionale regionale sull'Irpef - non è più pagata da una larga fetta di contribuenti (tutti i lavoratori autonomi in regime forfettario) ed è quindi oramai improponibile come tributo proprio. Si rischia così di devolvere ulteriori competenze alle regioni, mentre le si deresponsabilizza sui livelli di spesa. Una [combinazione assai pericolosa](#).

Se l'autonomia contraddice i principi del federalismo

Di Alberto Zanardi

13/04/2023

Nel disegno di legge sull'autonomia differenziata manca uno schema di riferimento organico per il finanziamento delle funzioni aggiuntive. Da integrare con un sistema di perequazione appropriato per le materie già ora attribuite alle regioni.

Cosa manca nel Ddl Calderoli

L'attuazione dell'autonomia differenziata solleva una serie di questioni di grandissimo rilievo per la gestione delle politiche pubbliche, per la loro sostenibilità finanziaria e, in definitiva, per la tenuta del paese.

Quale sia il problema dei problemi è chiaro: l'eccezionale ampiezza delle funzioni pubbliche, oggi esercitate dallo stato, che la Costituzione (articolo 116, comma 3) permette a singole regioni di acquisire, per gestirle in proprio; e, pertanto come si possa evitare, senza passare attraverso la gravosa procedura di revisione costituzionale, lo scenario drammatico di una frammentazione "a macchia di leopardo" dell'intervento pubblico in una serie di ambiti fondamentali: dalla scuola alle grandi reti di trasporto.

Concentriamoci però sul profilo, apparentemente più tecnico, del finanziamento delle funzioni regionali aggiuntive. Il [disegno di legge Calderoli](#), che dovrebbe fissare i principi per l'attuazione dell'autonomia differenziata, lascia la questione irrisolta: di fatto, affida la determinazione delle risorse fiscali per l'esercizio delle funzioni acquisite dalle regioni differenziate, e la loro revisione nel tempo, ad accordi che il governo e la singola regione interessata dovranno raggiungere dopo l'approvazione della specifica intesa. Al contrario, il disegno di legge dovrebbe stabilire uno schema di riferimento unitario e organico per gli elementi costitutivi fondamentali del meccanismo di finanziamento delle funzioni aggiuntive, che potranno poi essere tarati sulle singole regioni differenziate, a seconda della portata finanziaria delle funzioni decentrate.

Cosa manca dunque nel disegno di legge Calderoli? Manca, innanzitutto, una inequivoca regolazione delle modalità di revisione nel tempo delle risorse da attribuire a ciascuna regione differenziata dopo il primo anno di applicazione. Andrebbe specificato a chiare lettere che l'ammontare delle risorse riconosciute per le funzioni devolute - che interessano diritti civili e sociali (per le quali

saranno fissati livelli essenziali delle prestazioni–Lep) – dovrà essere rideterminato periodicamente in relazione alla revisione dei Lep medesimi e agli interventi di correzione dei conti pubblici da calcolare per tutti i territori regionali, sia quelli che restano sotto la competenza statale sia quelli che passano sotto la competenza regionale. Non dovrebbe essere ammesso per nessuna regione differenziata un surplus positivo tra risorse e fabbisogni di spesa Lep. E questo per evitare che l'autonomia differenziata finisca per trasformarsi in una riedizione delle regioni a statuto speciale, in cui le risorse attribuite non corrispondono ai fabbisogni.

Parallelamente, è anche necessario regolare le modalità di determinazione delle risorse finanziarie e della loro evoluzione nel tempo per le funzioni diverse da quelle in cui rilevano i Lep (il cui trasferimento, secondo il disegno di legge Calderoli, potrebbe seguire un binario accelerato rispetto alle funzioni Lep). Tali risorse potrebbero essere determinate inizialmente sulla base della spesa storica erogata nella media degli ultimi anni dallo stato (anche in assenza di un aggancio ai Lep) nei territori delle regioni differenziate. E potrebbero essere successivamente riviste sulla base, per esempio, dell'evoluzione della spesa programmata per tali funzioni dallo stato nei territori che rimangono sotto la sua competenza.

Andrebbero poi specificamente previste le modalità di monitoraggio e verifica da parte dello stato dell'effettiva erogazione nelle regioni differenziate delle prestazioni previste dai Lep (verifiche che non “possono”, come recita il disegno di legge, ma “devono” essere attivate dal governo, in assenza di vincoli di destinazione sulle risorse attribuite).

Il disegno di legge dovrebbe poi identificare le sanzioni che andrebbero attivate nel caso di regioni differenziate inadempienti rispetto ai doveri di fornitura delle prestazioni tutelate da Lep (in termini di obblighi di incremento della tassazione regionale o di limitazioni dell'autonomia di gestione, per gli ambiti dove il monitoraggio ha evidenziato criticità).

La questione delle partecipazioni

In termini ancor più generali, è difficile pensare di costruire un sistema ordinato di finanziamento delle funzioni aggiuntive per alcune regioni (quelle differenziate) se prima, o quantomeno parallelamente, non viene data attuazione al meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni già oggi attribuite a tutte le regioni. Quel meccanismo, fatto di tributi regionali propri, partecipazioni su tributi erariali e fondo perequativo basato su fabbisogni standard e capacità fiscali, è

ancora lettera morta dalla legge sul federalismo fiscale del 2009. Non che il finanziamento delle funzioni aggiuntive attribuite alle regioni differenziate debba basarsi sugli stessi elementi costitutivi di quello delle funzioni già assegnate a tutte: interessando soltanto specifiche regioni su specifiche funzioni, non potrà ricorrere a tributi propri regionali ma soltanto, necessariamente, a trasferimenti o compartecipazioni su tributi erariali territorializzati. Tuttavia, le due gambe del finanziamento regionale (quello delle funzioni esercitate da tutte le regioni e quello delle funzioni aggiuntive delle sole regioni differenziate) devono collocarsi all'interno di un sistema integrato (come peraltro previsto dalla Costituzione quando stabilisce che l'autonomia differenziata debba realizzarsi "nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119", cioè del federalismo fiscale). E questo per almeno due ragioni. La prima è che, in presenza di una devoluzione massiccia di nuove funzioni aggiuntive, potrebbe concretizzarsi un problema di capienza delle compartecipazioni regionali sui tributi statali, che sono già ampiamente impiegate per il finanziamento delle funzioni già oggi regionali (ad esempio, l'Iva è già compartecipata al 70,14 per cento per la sanità regionale).

La seconda ragione riguarda un aspetto equitativo: se non si attua prima il federalismo fiscale per tutte le regioni, e se quindi non si costruisce un meccanismo di perequazione dei tributi regionali (non impiegati nella sanità), alcuni territori (quelli ricchi) avranno risorse fiscali proprie non giustificate, che potranno usare per integrare il finanziamento standard delle funzioni aggiuntive (per coprire inefficienze o garantire prestazioni in più senza affidarsi allo sforzo fiscale); mentre le regioni più povere, con tributi propri non perequati, avranno maggiori difficoltà ad accedere alle funzioni aggiuntive.

Un punto di caduta di tutta l'attuazione dell'autonomia differenziata sarà comunque un cambiamento profondo nella struttura delle entrate nei bilanci regionali ([vedi qui](#)): se le regioni differenziate dovessero assumere funzioni aggiuntive rilevanti dal punto di vista delle risorse coinvolte (è ancora il caso della scuola), il loro finanziamento, che deve realizzarsi necessariamente mediante compartecipazioni, spingerebbe sempre più i bilanci regionali verso uno stato di "finanza derivata", dove i tributi propri avrebbero un peso sempre più marginale. Proprio il contrario del federalismo fiscale, che vede nell'autonomia tributaria un elemento fondamentale di responsabilizzazione dei governi decentrati. Una ragione, anche questa, per limitare la portata dell'autonomia differenziata a quel carattere di variazione al margine che la Costituzione intende assegnarle ([vedi qui](#)).

Come si finanzia l'autonomia differenziata?

Di Massimo Bordignon, Leonzio Rizzo e Gilberto Turati

28/11/2023

L'ultimo Rapporto sulla finanza pubblica italiana dedica un capitolo all'autonomia differenziata. Una simulazione mostra i limiti del Ddl Calderoli sul finanziamento delle materie devolute. Sarebbe più adeguato uno schema di compartecipazione dinamico.

Il Rapporto sulla finanza pubblica

Publicata dalla casa editrice Il Mulino, è da poco uscita la nuova edizione del Rapporto sulla finanza pubblica italiana, relativo al periodo 2022-2023. Il Rapporto contiene una rassegna dei principali sviluppi che hanno interessato le politiche pubbliche del nostro paese nel 2022 e nella prima parte del 2023. Il quadro degli argomenti trattati è, come nelle precedenti edizioni, molto ampio, e fornisce una panoramica sui temi dell'imposizione fiscale, della spesa per assistenza, della previdenza, della scuola, della sanità, delle infrastrutture, dei trasferimenti alle famiglie, del sostegno alla non autosufficienza, delle politiche per il clima, del contrasto all'evasione fiscale e delle prospettive del debito pubblico, toccando anche ambiti finora poco trattati ma sempre più attuali come le comunità energetiche. Altri contributi si concentrano su argomenti particolarmente "caldi", quali la legge delega sulla riforma fiscale, la riforma del patto di stabilità e crescita e l'autonomia differenziata.
di Massimo Baldini, Massimo D'Antoni, Carlo Mazzaferro, Leonzio Rizzo e Stefano Toso.

Di seguito le conclusioni del capitolo di Massimo Bordignon, Leonzio Rizzo e Gilberto Turati su quest'ultimo tema.

L'autonomia differenziata nel Ddl Calderoli

La riforma del Titolo V della Costituzione ha introdotto la possibilità che molte funzioni di spesa e ordinamentali possano essere gestite dalle regioni. Questa eventualità ha dato luogo nel 2018 a intese firmate tra tre regioni del Nord (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) e lo stato centrale in cui si prevedeva la gestione decentrata di alcune materie. Il ventaglio delle materie richieste si è allargato con le pre-intese stilate nel 2019 in cui di fatto si contemplavano tutte

quelle previste dall'art. 117 della Costituzione. Tale approccio sembra essere confermato anche dal recente disegno di legge Calderoli. Tuttavia, ci sono buone ragioni, tratte dalla teoria economica, per ritenere che la maggior parte di queste materie dovrebbero essere gestite a livello centrale: molte di esse sono beni pubblici nazionali o addirittura globali, o sono beni pubblici locali con forti esternalità in altre regioni; per alcune, la loro fornitura implica elevate economie di scala. Vi sono poi materie di tipo ordinamentale, molte delle quali fanno già riferimento a standard e regolamenti comunitari o che comunque è quasi sempre opportuno assoggettare a regole valide sul territorio nazionale, anche per evitare complicazioni burocratiche. È un problema che nessuna di queste considerazioni venga esplicitamente considerata nel disegno di legge proposto dal governo Meloni, che invece affida alla pura contrattazione politica tra esecutivi la definizione delle materie da devolvere. Il rischio è che la devoluzione sia eccessiva, sia in termini di materie sia in termini di regioni a cui queste materie vengono attribuite.

Una volta stabilito quali siano le materie da devolvere, si pone il problema del loro finanziamento. Nel disegno di legge Calderoli è previsto un sistema molto simile a quello già in uso per le attuali regioni a statuto speciale; un sistema di compartecipazioni differenziate a tributi erariali che garantisca la fornitura dei beni e servizi devoluti in ogni regione. Un simile schema, se fisso nel tempo, potrebbe però creare problemi, se la dinamica della crescita dei fabbisogni fosse differente dalla dinamica della crescita del gettito compartecipato. Una regione potrebbe trovarsi con risorse in eccesso a quanto necessario, o viceversa incapace di finanziare i livelli di spesa.

Abbiamo fatto un esercizio controfattuale che mette in luce questa difficoltà. Se ciascuna regione dovesse finanziare la spesa devoluta – che abbiamo ipotizzato, nella nostra simulazione, essere la spesa per istruzione scolastica e mobilità – con una quota di gettito riferito al proprio territorio, ciò implicherebbe aliquote di compartecipazioni molto differenti da una regione all'altra, sia per la presenza di allocazioni diverse di spesa sul territorio, che per la presenza di forti divari regionali nei gettiti compartecipati. Ad esempio, se il tributo compartecipato fosse l'Irpef, nel 2011 si sarebbe richiesto il 15,7 per cento del gettito in Lombardia, ma il 61,9 per cento in Calabria. Una tale struttura desta naturalmente qualche dubbio sulla sua fattibilità politica.

Logicamente sarebbe preferibile un sistema di finanziamento diverso, come spesso proposto in passato. Per esempio, per le funzioni devolute a tutte le regioni si può ipotizzare una compartecipazione uniforme sul territorio che finanzia la regione che ha il rapporto tra spesa e gettito Irpef più basso, associata

a un fondo perequativo verticale che finanzia il fabbisogno residuale delle altre regioni una volta incassata la compartecipazione (meccanismo deducibile dall'applicazione dell'articolo 8 della legge n. 42 del 2009). Tuttavia, di questo fondo, pur previsto nella legge n. 42, non vi è traccia nella bozza di legge Calderoli. In alternativa, si potrebbe prevedere un'aliquota uniforme sul territorio che finanzia il totale dei fabbisogni e la conseguente costituzione di un fondo che verrebbe poi ripartito in base ai fabbisogni. Entrambi gli schemi consentono di definire, una volta soddisfatti i fabbisogni e nel caso di crescita delle basi imponibili, una quota del gettito residuo che vada alle regioni ove questo è prodotto e una quota che invece venga redistribuita secondo un criterio perequativo da definire.

La simulazione sulle compartecipazioni

Tuttavia, prendendo alla lettera il Ddl Calderoli, abbiamo effettuato una simulazione in cui si ipotizzano aliquote di compartecipazione differenziate sul territorio e fisse per gli anni successivi. Nella simulazione le regioni possono quindi fruire di un incremento di risorse disponibili solo se il loro gettito Irpef aumenta in misura maggiore delle spese devolute. Abbiamo confrontato il gettito da compartecipazione nel periodo 2011–2019 con la dinamica delle spese statali da devolvere (per istruzione e mobilità), così come si è effettivamente svolta nel periodo 2011–2019. La conclusione è che solo poche regioni – Campania, Calabria e Basilicata – sarebbero riuscite a finanziare la loro spesa statale devoluta, registrando inoltre un surplus. Tutte le altre, con la sola compartecipazione, sarebbero finite in deficit, incluse, e va sottolineato, le tre regioni del Nord più attive nelle richieste di devoluzione. Il risultato, all'apparenza paradossale, deriva dal fatto che la spesa di Campania, Calabria e Basilicata è rimasta praticamente immutata tra il 2011 e il 2019, mentre i loro gettiti da compartecipazione sono invece cresciuti.

In conclusione, pare evidente come il sistema di compartecipazioni fisse nel tempo ipotizzato dal Ddl Calderoli non sia sostenibile, se si intende finanziare i fabbisogni come si è finora fatto. La crescita della spesa per le regioni del Centro e del Nord è stata superiore alla crescita dei gettiti Irpef. Se dunque il processo previsto dal Ddl andrà avanti, sarà necessario pensare, come anche [l'Ufficio parlamentare di bilancio](#) evidenzia, a uno schema di compartecipazioni dinamico, che tenga conto sia della variazione del livello dei fabbisogni, che della differente crescita delle basi imponibili sul territorio nazionale.

I rischi dell'autonomia differenziata

Di Ivo Rossi e Alberto Zanardi

25/01/2024

Con l'approvazione del Ddl Calderoli si confermano i pericoli di sostenibilità finanziaria a livello nazionale e di iniquità tra territori. Mentre manca ancora un meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni già oggi attribuite alle regioni.

I prossimi passi

Il processo di attuazione dell'autonomia differenziata è arrivato a un giro di boa: il 23 gennaio il Senato ha approvato in prima lettura il disegno di legge Calderoli, che ha l'obiettivo di regolare le modalità di attribuzione e di finanziamento delle funzioni pubbliche aggiuntive richieste dalle singole regioni a statuto ordinario secondo quanto previsto dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione. Ora il testo passa alla Camera che si prevede lo approvi definitivamente in tempi brevi, presumibilmente prima delle elezioni europee di giugno.

Una volta approvata la legge, le regioni che lo vorranno potranno subito presentare le proprie richieste di attribuzione di nuove funzioni al governo, ma limitatamente alle materie meno sensibili sul piano dei diritti civili e sociali, quelle su cui il Comitato Cassese non ha rinvenuto nella legislazione vigente rilevanti livelli essenziali delle prestazioni (Lep) rilevanti. Tra le cosiddette "materie non-Lep" ci sono settori di intervento pubblico comunque importanti, come la protezione civile, la previdenza complementare e integrativa, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Per la richiesta di attribuzione delle (molte) altre funzioni pubbliche decentrabili – quelle di ben maggiore rilievo sul piano dei diritti dei cittadini e della portata finanziaria, come l'istruzione, la tutela dell'ambiente, le grandi reti di trasporto o gli interventi nel campo della cultura, su cui invece la normativa attuale stabilisce standard nazionali – le regioni dovranno attendere: a tutela della solidarietà nazionale, il governo dovrà prima, attraverso appositi decreti, riconoscere i relativi Lep e valutare in termini standard le risorse finanziarie necessarie per garantirli nei diversi territori regionali, secondo un processo che si dovrebbe concludere – dopo il rinvio introdotto dal recente decreto Milleproroghe – entro la fine del 2024.

I punti critici

Quale giudizio si può dare dell'ormai [quasi-legge Calderoli](#)? Una valutazione corretta deve necessariamente confrontarsi con quanto stabilisce la Costituzione. L'articolo 116, terzo comma prevede un catalogo amplissimo di funzioni pubbliche, oggi esercitate dallo stato in termini di potestà legislativa e amministrativa, potenzialmente decentrabili a richiesta delle singole regioni, praticamente tutta la spesa pubblica, eccetto previdenza sociale e i servizi forniti dallo stato con forti esternalità territoriali, come difesa e ordine pubblico. La frammentazione delle competenze in alcuni ambiti di intervento pubblico di primaria rilevanza che potrebbe derivare da un consistente decentramento a favore di singole regioni produrrebbe gravissime inefficienze economiche, ridurrebbe la trasparenza delle politiche pubbliche per i cittadini, renderebbe oltremodo difficili le scelte delle imprese che operano su scala sovraregionale, che dovrebbero confrontarsi con assetti regolativi differenziati sul territorio. È chiaro che, di fronte a potenziali esiti di questa gravità, una soluzione ragionevole dell'autonomia differenziata richiederà che tutti gli attori istituzionali, regioni e governo, guardino innanzitutto alla tenuta del paese, evitando decentramenti massicci di funzioni e limitando le richieste a integrazioni "al margine" delle competenze già oggi regionali.

Il "difetto di fabbrica"

Il disegno di legge Calderoli avrebbe dovuto fissare una cornice di regole generali per assicurare un'attuazione ordinata e graduale al quadro costituzionale potenzialmente produttivo di grandi instabilità. Il testo iniziale presentato dal governo a marzo 2023 ([vedi](#)), decisamente snello e di natura essenzialmente procedurale, non andava molto più in là di una serie di generici auspici, lasciando indeterminata una serie di aspetti fondamentali del rapporto tra stato e regioni richiedenti. In particolare, per quanto riguarda il meccanismo di finanziamento delle funzioni aggiuntive, il disegno di legge si limitava ad affermare il principio che l'attuazione del decentramento asimmetrico non debba comportare maggiori oneri a carico della finanza pubblica e non comprometta le risorse pubbliche disponibili nei territori che non attiveranno l'autonomia differenziata.

Il disegno di legge approvato dal Senato, dopo la discussione parlamentare in Commissione Affari costituzionali, migliora in alcuni passaggi il testo iniziale del governo. In particolare:

1. riconosce al governo la potestà di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie tra quelli individuati dalla regione al fine di "tutelare l'unità giuridica ed economica" del paese (anche se meglio sarebbe limitare le materie dell'articolo 117, terzo comma con legge costituzionale);
2. richiede, nell'avvio delle trattative per l'attribuzione delle funzioni aggiuntive, di tener conto del quadro finanziario della regione richiedente.
3. prevede una ricognizione annuale dell'allineamento fra risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni di spesa devolute spesa nella regione e andamento del gettito dei tributi assegnati alla loro copertura evitando che la regione si possa appropriare di eventuali extra-gettiti.

Resta però un "difetto di fabbrica" che potrebbe nei fatti indebolire di molto questi aggiustamenti e produrre rischi di sostenibilità finanziaria a livello nazionale e di iniquità tra territori. La determinazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali, da attribuirsi alle regioni differenziate resta demandato alle singole intese, e dunque a una molteplicità di atti bilaterali. Se è gioco forza che le intese definiscano le funzioni da attribuire, non lo possono essere i criteri, che invece dovrebbe essere indicati nella legge in approvazione.

Questa molteplicità di possibili letture viene poi esaltata dall'assegnazione dei compiti di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali alle commissioni paritetiche, una per ogni regione, la cui composizione, per come indicato nel testo (stato-regione-autonomie locali) sembra più tripartita che paritetica. Va da sé che l'assegnazione a una molteplicità di commissioni della valutazione delle risorse da attribuire, regione per regione, fa venir meno qualsiasi logica unitaria che invece dovrebbe essere posta a presidio di un coordinamento trasversale, sia per le regioni che per lo stesso stato. Il ruolo attribuito alle commissioni paritetiche introduce un pericoloso vulnus tanto più se a queste viene assegnato il compito di valutare l'allineamento fra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati con conseguenti aggiustamenti delle aliquote di compartecipazione.

Infine, e indipendentemente dai contenuti del disegno di legge Calderoli, è il quadro complessivo dell'attuazione del federalismo regionale che sembra andare contro la prospettiva di un sistema ordinato e solidale di decentramento. È infatti difficile far funzionare il finanziamento delle funzioni aggiuntive per alcune specifiche regioni (quelle differenziate) se prima, o quantomeno parallelamente, non viene data attuazione al meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni già oggi attribuite a tutte le regioni (federalismo simmetrico). Quel meccanismo, fatto di tributi regionali propri, compartecipazioni su tributi erariali e fondo perequativo basato su fabbisogni standard e capacità fiscali, è ancora

lettera morta dalla legge sul federalismo fiscale del 2009. E, benché l'attuazione del federalismo regionale simmetrico sia prevista come "riforma abilitante" tra gli interventi del Pnrr, non sembra suscitare altrettante attenzioni e passioni da parte della politica come l'autonomia differenziata.

Lo spettro di un paese “arlecchino”

Di Massimo Bordignon, Leonzio Rizzo e Gilberto Turati

25/01/2024

Non è la “secessione dei ricchi” perché le risorse per le materie devolute saranno decise anno per anno dallo stato centrale. Il pericolo per il paese è il moltiplicarsi di norme e burocrazie: può manifestarsi subito, a prescindere dalla stima dei Lep.

Il disegno di legge sull'autonomia differenziata

Il [disegno di legge sull'attuazione dell'autonomia differenziata](#), secondo quanto previsto dall'articolo 116 della Costituzione, modificato in sede referente dalla 1a Commissione permanente Affari costituzionali, è stato approvato al Senato e attende ora l'approvazione definitiva da parte della Camera.

Al di là dei contenuti, è evidente il carattere di “bandiera elettorale” del provvedimento, che infatti ha avuto un immediato rimbalzo mediatico, con i partiti di governo che parlano di riforma fondamentale per ammodernare il paese e le opposizioni che vi vedono invece la spaccatura definitiva del paese e la violazione del carattere unitario della repubblica.

Ma che cosa c'è scritto nel provvedimento? E quali sono i rischi reali?

La secessione dei ricchi?

Uno dei rischi più paventati dagli oppositori al provvedimento è la cosiddetta “secessione dei ricchi”, con le regioni più ricche che si tengono i tributi nazionali incassati nel proprio territorio e se ne vanno per la propria strada, lasciando il resto del paese ad accontentarsi delle risorse residue.

Non c'è dubbio che questo è il progetto che è stato raccontato dalla Lega ai propri sostenitori ai tempi del referendum per l'autonomia nel 2017. Il Veneto o la Lombardia vorrebbero diventare come il Trentino o le altre regioni a statuto speciale che, appunto, si tengono gran parte dei tributi incassati nel proprio territorio. Una devoluzione delle risorse in stile Trentino, tuttavia, non è mai stata contemplata, nemmeno nelle versioni precedenti del documento. È però vero che, come abbiamo scritto [altrove](#), una possibile interpretazione dell'originario disegno di legge del ministro Calderoli poteva andare in questa direzione. Le regioni che avessero ottenuto una devoluzione di funzioni avrebbero avuto le risorse per finanziarle sotto forma di compartecipazioni ad aliquota fissa sui

tributi nazionali incassati sul proprio territorio, contando poi su una maggiore dinamica della propria base imponibile rispetto alla spesa da finanziare per appropriarsi di maggiori risorse, con tutti i rischi che questo avrebbe poi comportato in termini di tenuta dei conti pubblici e di perequazione rispetto al resto del territorio. Ma almeno alla luce delle modifiche apportate al comma 2 del nuovo articolo 7, il rischio non c'è più.

L'articolo 7, infatti, ora prevede una Commissione paritetica che procede "annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati". In particolare, si adotteranno "le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite (...) garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili". Tali modifiche si possono rendere necessarie sia perché può variare il "livello essenziale" delle prestazioni (a causa di mutate condizioni tecnologiche o del contesto socioeconomico: nuovo articolo 3, comma 7), sia perché possono mutare le disponibilità di bilancio. Il legislatore sembra dunque aver in mente un modello in cui ogni anno si aggiornano le compartecipazioni attribuite alle regioni in modo da garantire un trasferimento di risorse che soddisfi i fabbisogni di spesa come individuati dai Lep, i famosi livelli essenziali delle prestazioni, che già definiti dalla commissione Cassese dovrebbero essere ora quantificati (e il provvedimento approvato al Senato si dà ora altri due anni per farlo). Il pallino resterebbe dunque nelle mani dello stato centrale che ogni anno deciderebbe quante risorse attribuire alle regioni per le funzioni devolute. Non c'è nulla di nuovo in tutto questo. Si tratta dello stesso schema che viene adottato per il finanziamento della sanità. Le regioni non partecipano con i loro tributi al finanziamento delle funzioni devolute, ma queste sono semplicemente finanziate di anno in anno dallo stato centrale in base alle risorse rese disponibili centralmente dalla legge di bilancio, secondo uno schema così detto top-down.

Lo schema top-down

La necessità di assicurare la compatibilità con gli equilibri di bilancio trasforma i Lep da livelli di servizio "assoluti", garantiti costituzionalmente, a livelli di servizio minimi "relativi". Per capirsi, si immagini che ci siano solo due regioni, A e B, e che per A si identifichi un Lep che implica un costo pari a 10 mentre per B un costo pari a 20. Il totale delle risorse necessarie a finanziare i Lep "effettivi" (in base a un approccio bottom-up) sarebbe dunque di 30 e i coefficienti impliciti di assegnazione delle risorse (basati sui Lep) diventerebbero un terzo per A e due terzi per B. Ma se le risorse compatibili con gli equilibri di bilancio sono soltanto

20 (invece di 30, quelle che servirebbero per garantire i livelli “assoluti” di servizio), i coefficienti relativi possono soltanto diventare criteri di riparto, assegnando alla regione A un terzo dei 20 (6,7) e alla regione B due terzi di 20 (13,3). In questo senso, i Lep diventano livelli di servizio minimi “relativi” date le risorse a disposizione (solo 20).

Dal punto di vista finanziario, quindi, questa legge non dà alcuna autonomia alle regioni. Difficile parlare di “secessione dei ricchi” in condizioni nelle quali è lo stato a stabilire la dimensione dei fondi per ciascuna regione.

Il punto sui Lep

Detto che la loro quantificazione finanziaria verrà stabilita nei prossimi due anni, il provvedimento continua a non risolvere alcune contraddizioni di fondo su come i Lep devono essere definiti in pratica. Ad esempio, l'articolo 9 al terzo comma garantisce l'invarianza finanziaria per le regioni che non partecipano ad alcuna intesa. Questo di fatto tutela la spesa storica delle regioni che non chiedono l'autonomia. Anche un eventuale aumento delle risorse dedicate al finanziamento dei Lep delle funzioni devolute non può “pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre regioni”. Quindi se si aumentano le risorse necessarie a soddisfare i Lep delle regioni che hanno chiesto la devoluzione delle funzioni, l'aumento non può violare la proporzione in cui erano ripartite le risorse prima delle intese. Ciò vuol dire che bisogna anche aumentare le disponibilità delle regioni che non chiedono l'autonomia. Si certifica di fatto che la distribuzione delle risorse dopo le intese non può discostarsi dal criterio della spesa storica. La stima di fabbisogno e costo standard per soddisfare i Lep dovrebbe determinare una allocazione di risorse che consenta a un cittadino residente in Calabria di avere accesso agli stessi servizi di un cittadino residente in Piemonte. Le proporzioni con cui è attualmente distribuita la spesa consentono di arrivare a questo risultato? Se sì, allora di fatto ciò equivarrebbe a dire che i Lep sono già garantiti ovunque sul territorio nazionale, cioè si cambierebbe tutto per non cambiare niente. In caso contrario, il provvedimento legislativo dovrebbe allora risolvere alcune contraddizioni che ne impediscono l'attuazione.

I rischi

Dove il provvedimento può creare [rischi seri per il paese](#)? Un punto chiave, spesso dimenticato nel dibattito, è che, con l'approvazione definitiva del provvedimento da parte della Camera, le regioni potranno cominciare a chiedere subito maggiore

autonomia sulle materie per le quali non è necessario stimare i Lep. Quali siano si può capire per differenza dall'articolo 3 del provvedimento che, rispetto all'originaria versione del "Ddl Calderoli", ora elenca le materie su cui è necessario stimare i Lep (senza i quali non è possibile procedere alle intese per la loro devoluzione).

Le materie escluse riguardano tutte funzioni di tipo regolamentare; è il caso, ad esempio, del commercio con l'estero, la previdenza complementare e integrativa, le banche di interesse regionale, professioni e così via. È evidente il rischio che l'attribuzione di tutte queste funzioni alle regioni - anche solo ad alcune - possa creare una babele normativa e una moltiplicazione delle burocrazie, a scapito dell'efficienza del sistema complessivo. Rischi, per il momento rinviati, si hanno anche sulle materie che richiedono la stima dei Lep. Tra queste ve ne sono alcune che identificano chiaramente beni pubblici nazionali o addirittura globali. Si pensi ad esempio alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. È chiaro che non si può pensare a una normativa efficace per l'ambiente valida solo all'interno dei confini regionali (per esempio, che posizione terrà il Veneto alla prossima Cop?). Naturalmente, quali funzioni verranno effettivamente attribuite alle regioni dipende dalle intese che si stipuleranno tra lo stato e ogni singola regione, e se una regione può chiedere tutto quello che vuole nell'ambito delle materie indicate, sta poi allo stato decidere. Ma qui è l'altro problema fondamentale del provvedimento approvato. Al di là di alcune affermazioni generalissime in apertura del documento, non ci sono criteri espliciti, basati su un ragionamento sull'efficienza relativa di attribuire una funzione alla regione o allo stato, che guidino la contrattazione. Tutto è lasciato alla mediazione politica, cioè alla contrattazione tra gli esecutivi, con il Parlamento che si limita ad approvare un accordo già trovato. Non si tratta di un viatico molto promettente per una devoluzione "responsabile".

Si fa presto a dire Lea

Di Gilberto Turati

26/02/2024

Definire i Lep non è sufficiente per garantire la stessa qualità dei servizi in tutto il paese, nella sanità come in altri settori. Bisogna attuare meccanismi di convergenza verso le esperienze migliori, E non basta aumentare i finanziamenti per riuscirci.

La tabella del direttore generale

La notizia è rimbalzata sulla stampa qualche giorno fa: in una audizione tenutasi all'inizio di febbraio presso la X Commissione affari sociali del Senato, su un argomento differente (una indagine conoscitiva relativa alle forme integrative di previdenza e assistenza sanitaria, un tema del quale bisognerebbe davvero occuparsi), il direttore generale della Programmazione sanitaria ha mostrato una tabella con i risultati – diciamo, provvisori, come chiaramente indicato nella presentazione – della griglia di valutazione dei livelli essenziali di assistenza (Lea) per il 2022. Questi risultati provvisori sono riportati nei grafici in pagina insieme a quelli definitivi del quinquennio 2017–2021.

I dati provvisori – questa la notizia commentata dalla stampa – mostrano un peggioramento delle performance regionali nell'ambito della prevenzione e diseguaglianze rilevanti tra le diverse amministrazioni, con alcune che non raggiungono la sufficienza. Alcune regioni hanno subito protestato per la diffusione di dati provvisori e il ministro della Salute, nei giorni successivi, ha dovuto ribadire che di questo appunto si tratta e che i risultati preliminari dovrebbero comunque servire alle regioni come stimolo per migliorarsi. Su questo ultimo punto non si può che essere d'accordo col ministro.

In realtà, è difficile parlare di “notizia”. Da un lato, che le performance regionali in tema di prevenzione sarebbero peggiorate era (è) un dato atteso. È da tempo che circolano informazioni che raccontano come, dopo il Covid-19, si sia registrata una contrazione nella partecipazione ai programmi di screening e a quelli vaccinali. Nella presentazione del direttore generale della Programmazione, una seconda tabella, ignorata dalla stampa, è ancora più eloquente: con un focus su alcuni indicatori specifici, si evidenziano per l'area “prevenzione” insufficienze marcate per gli stili di vita e per gli screening di primo livello su cancro alla mammella e colon retto. Sui programmi vaccinali, si trovano sul [sito del](#)

[ministero](#) evidenze di un arretramento consistente nelle coperture, anche per gli anziani, tra la campagna per il 2020/2021 e il 2021/2022. Dall'altro lato, non è certamente una notizia né l'osservazione di risultati diseguali tra regioni, né che alcune non riescano a raggiungere la sufficienza nell'esercizio di valutazione. Lo dimostrano i dati definitivi del quinquennio 2017–2021 riportati nella stessa tabella.

La questione Lea

Screening e coperture vaccinali fanno parte del set di indicatori utilizzati nel Nuovo Sistema di garanzia per il monitoraggio dei Lea, che innova quello del 2001.

Il meccanismo, al di là di dettagli tecnici, è sostanzialmente lo stesso e risponde a un'ovvia intuizione: la definizione dei Lea che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale non è sufficiente per garantire l'equità nella fornitura dei servizi fra i territori. Occorre perlomeno monitorare che le diverse regioni forniscano davvero i servizi ai cittadini, dopo che hanno ricevuto i fondi necessari per farlo. Il monitoraggio si può fare in tanti modi, ma quello più ovvio è definire un set di indicatori che mappino l'attività delle regioni nelle macro-aree di attività: prevenzione, sanità territoriale e ospedale.

La storia non è certo una novità per la sanità regionale, visto che i [Lea sono stati definiti](#) per la prima volta nel 1999, prima della riforma costituzionale del 2001, che ha introdotto la nozione di livelli essenziali delle prestazioni, i famosi Lep di cui tanto si parla nell'ambito delle discussioni [sull'autonomia differenziata](#). Il problema è che dell'esperienza ultraventennale dei Lea si fa finta di non cogliere almeno uno degli insegnamenti di fondo: monitorare le azioni regionali non è sufficiente per garantire l'equità. Né è sufficiente, come sembra suggerire [Maurizio Ferrera](#), pubblicare i dati relativi alle performance e dare "bollini" di qualità: tutti i rapporti del [monitoraggio Lea](#) sono disponibili sul sito del ministero della Salute e la legge 68/2011 prescrive di identificare le regioni "benchmark" tra quelle che garantiscono i Lea nel rispetto del vincolo di bilancio, un esercizio retorico senza alcun effetto sostanziale, se non identificare le regioni più brave nello svolgere il proprio compito e attribuire appunto un "bollino". Perché il sistema di monitoraggio sia efficace, occorre da un lato che sia in grado di cogliere davvero gli aspetti sostanziali dei servizi per i cittadini e, dall'altro, che una volta identificate le differenze nei risultati, si riesca a disegnare (e a realizzare) un meccanismo che consenta una forma di convergenza verso i migliori (i "benchmark").

Sul primo punto, come ricordato in occasione della pubblicazione, i risultati del [monitoraggio per le performance 2020](#), l'anno della pandemia, che pur non erano pensati in chiave valutativa, mostravano miglioramenti sull'assistenza distrettuale proprio l'area nella quale il Covid-19 aveva smascherato mancanze sostanziali. Il sistema di monitoraggio sembrerebbe quindi mal tarato e incapace di cogliere gli aspetti rilevanti dei servizi.

Sul secondo punto, come disegnare la convergenza è per l'appunto il tema ampiamente disatteso in tutte le discussioni che riguardano sia politiche in mano alle regioni (come i servizi sanitari) sia quelle nelle mani dello stato (come l'istruzione o la giustizia). I divari territoriali sono scandalosi in entrambi i casi. E se lo stato non è riuscito finora a risolvere i differenziali nelle competenze scolastiche, non è del tutto chiaro come possa riuscirci dopo, monitorando le regioni, se queste dovessero chiedere maggiori spazi di autonomia sulla materia. Ma ancora più scandaloso è il fatto che, a dispetto di qualsiasi esercizio di valutazione, non ci sia stato alcun serio tentativo per cercare di uniformare verso l'alto i risultati. I primi esercizi di valutazione dei Lea sono ormai vecchi di vent'anni. I Piani di rientro a partire dal 2007, un tentativo di "revisione della spesa" imposto dallo stato centrale alle regioni con disavanzi significativi, sono riusciti nell'intento di ridurre gli scostamenti, ma sono stati meno efficaci nel promuovere [miglioramenti altrettanto significativi sul fronte dei Lea](#). Molto spesso la discussione è stata banalizzata con la richiesta di ulteriori finanziamenti da assegnare alle amministrazioni con le prestazioni peggiori. Ma aumentare i finanziamenti senza discutere di come la spesa già erogata non sia riuscita a trasformarsi nei livelli minimi di servizio rischierebbe di aumentare e perpetuare le inefficienze, senza riuscire a migliorare davvero i servizi per i cittadini.

Autonomia differenziata: né sogno né incubo

Di Paolo Balduzzi e Chiara Mingolla

20/06/2024

L'autonomia differenziata è legge: la maggioranza esulta e l'opposizione chiederà un referendum abrogativo. Ma si tratta solo dell'attuazione di un comma dell'articolo 116 della Costituzione, senza conseguenze dirette. Ora molto dipende dai Lep.

Dove eravamo rimasti

Nonostante il clamore e la rabbia espressi dall'opposizione, alla maggioranza sono bastati 172 voti favorevoli, vale a dire nemmeno il 50 per cento dei componenti della Camera dei deputati, per approvare in via definitiva il disegno di legge sulle "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

Si conclude così un percorso ufficialmente iniziato nel novembre del 2022 ma che, di fatto, può essere fatto risalire addirittura all'ottobre del 2001, quando un referendum popolare confermò la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, scritta, voluta e approvata dall'allora centrosinistra. Il provvedimento attua il [terzo comma dell'articolo 116](#) che regola la possibilità, per le regioni a statuto ordinario, di chiedere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" (art. 1 comma 1) al governo nazionale. Limitandoci agli ultimi diciotto mesi, si è trattato di un percorso iniziato con qualche intoppo e che [ha suscitato numerose polemiche](#). Ma, a seguito di alcune modifiche da parte dello stesso governo, è stato poi approvato piuttosto velocemente, ricevendo il primo "sì" da parte del Senato il [23 gennaio 2024](#).

Ora la palla ripassa nelle mani del governo, che avrà due anni di tempo per approvare i "livelli essenziali delle prestazioni" (Lep) relativi a "materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale" (art. 1 comma 2), per esempio istruzione, sanità, trasporti e ambiente. Sempre il governo dovrà poi valutare le risorse finanziarie necessarie a garantirne l'[applicazione nei vari territori regionali](#). Più spedito invece il percorso per le materie che non richiedono Lep. I rischi, secondo i più critici, sarebbero dunque principalmente quelli di portare a una frammentazione

normativa e burocratica eccessiva, che [comprometterebbe l'efficienza nella gestione di tali materie](#).

Prima di valutare criticità e potenzialità dell'autonomia differenziata, tuttavia, vale la pena di analizzare sinteticamente il testo approvato.

I contenuti principali

In sé, la legge approvata il 19 giugno non è nient'altro che una normativa procedurale. In undici articoli, è definito l'iter legislativo per il trasferimento di materie di competenza concorrente (tutte) o, addirittura, statale (solo tre) alle regioni a statuto ordinario che ne fanno richiesta. Nel testo (art. 2 comma 1), è specificato come l'atto di iniziativa spetti alla regione interessata, una volta "sentiti gli enti locali secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria". Significa che sarà lo statuto della regione stessa a stabilire se basterà un procedimento elettorale (per esempio, un referendum) oppure una semplice iniziativa delle istituzioni regionali. Gran parte dell'iter sarà nelle mani del governo, mentre il Parlamento si limiterà a esprimersi con "atti di indirizzo" (art. 2 comma 4) non vincolanti sui singoli "schemi di intesa preliminare" prima e poi ad approvare o meno il disegno di legge contenente l'intesa definitiva per ogni regione (art. 2 comma 8). Ciò significa che le Camere potranno eventualmente respingere in toto le intese, ma non potranno modificarne punti specifici.

Le materie su cui può essere richiesta maggiore autonomia sono 23, ma solo 14 richiedono la definizione dei livelli essenziali di prestazione (Lep), ossia di criteri che determinano il livello di servizio minimo che deve essere garantito uniformemente su tutto il territorio nazionale. La concessione di maggiore autonomia su tali materie è quindi subordinata alla determinazione dei Lep, che dovranno essere monitorati e poi eventualmente aggiornati (art. 3 commi 4 e 7). Contestualmente, dovranno essere stabilite anche le risorse finanziarie necessarie al loro finanziamento, sulla base dei costi e dei fabbisogni standard, determinati e aggiornati con cadenza triennale (art. 3 comma 8). Il trasferimento delle funzioni che richiedono Lep avverrà solo dopo la loro determinazione e nei limiti delle risorse previste dalla legge di bilancio (art. 4 comma 1). In mancanza di tali condizioni, non vi sarà alcun trasferimento. Per le altre materie, invece, il trasferimento potrà essere più immediato (art. 4 comma 2). Le funzioni trasferite saranno finanziate "attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale" (art. 5 comma 2), sul modello delle regioni a statuto speciale. Le aliquote delle compartecipazioni potranno essere

aggiornate in caso di “scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all’andamento del gettito dei medesimi tributi” (art. 8 comma 2). Le intese potranno durare fino a 10 anni e poi essere rinnovate per lo stesso periodo di tempo (art. 7 comma 1), oppure potranno cessare, con un preavviso di almeno 12 mesi (art. 7 comma 2). Viene comunque garantita la possibilità che lo stato, “qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla regione (...) dell’obbligo di garantire i Lep”, può disporre la “cessazione integrale o parziale dell’intesa” con una legge approvata “a maggioranza assoluta delle Camere” (art. 7 comma 1).

L’art. 9 contiene principi per garantire gli equilibri di bilancio e si occupa anche delle risorse a disposizione delle regioni che non abbiano fatto richiesta di autonomia differenziata. Per queste ultime, viene “garantita l’invarianza finanziaria”; inoltre, si stabilisce che le intese non possano “pregiudicare l’entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all’attuazione dei Lep”. È inoltre “comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante”.

L’art. 10 prevede misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della “coesione e della solidarietà sociale”. È infine prevista un’ulteriore clausola di salvaguardia che permette al governo di sostituirsi agli organi regionali in caso di inadempienza o situazioni che minacciano la sicurezza pubblica o l’unità giuridica ed economica (art. 11 comma 3). Curiosamente, la legge viene estesa anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome (art. 11 comma 2).

Una legge che spacca il paese?

Politicamente, il giudizio sulla legge approvata il 19 giugno dal Parlamento soffre di abbondante propaganda, a partire dalla principale critica mossa dall’opposizione, che definisce la manovra come una “spaccatura definitiva” per il paese. L’affermazione non riflette la realtà del provvedimento dal punto di vista economico. Difatti, l’articolo 9 garantisce l’invarianza finanziaria per le regioni che non richiedono l’autonomia differenziata e assicura che le intese non pregiudichino le risorse destinate alle altre regioni, anche con riferimento alle risorse aggiuntive per l’attuazione dei Lep.

A livello tecnico, non si tratta certo di una rivoluzione né di una misura eversiva. Da un lato, infatti, non c’è alcun obbligo automatico di dare seguito a tutte le richieste ricevute da parte delle regioni: di qui a cinquant’anni, per esempio,

potrebbe non essere cambiato ancora nulla; dall'altro lato, si tratta semplicemente di applicare un comma della Costituzione vigente. Le potenzialità del provvedimento sono note, ma ancora molto teoriche. L'autonomia dovrebbe migliorare la responsabilità dei politici locali e portare a servizi migliori. Tuttavia, oltre settant'anni di regioni a statuto speciale hanno mostrato che maggiori poteri possono portare a risultati molto diversi.

Più interessante analizzare gli elementi critici, non perché siano per forza prevalenti, ma perché sono quelli che rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'autonomia differenziata. Innanzitutto, manca un test o un criterio tecnico per verificare che una regione sia effettivamente pronta ad avere maggiore autonomia. Il comma 1 dell'art. 2 prevede che si tenga "conto del quadro finanziario della regione,", ma la formula è eccessivamente vaga e per nulla vincolante. Il test servirebbe soprattutto a evitare inutili iniziative destinate a fallire prima ancora di cominciare.

In secondo luogo, il ruolo del Parlamento appare troppo marginale. Ed è perlomeno curioso, visto che si tratta di stabilire quali delle sue specifiche competenze possano essere cedute ad altri. Infine, ancora non si capisce se il complesso delle risorse necessario a far funzionare l'autonomia differenziata sarà sufficiente oppure no. Sarà importante, nel prossimo futuro, vigilare sulla stima dei trasferimenti di risorse conseguenti alla determinazione dei Lep e sulla devoluzione delle funzioni non Lep, da cui potrebbero derivare differenziazioni regolamentatorie poco proficue, sia per le regioni che per il paese. Per quanto riguarda invece il pericolo di creare un paese "arlecchino", vale la pena di notare che la legge fa riferimento continuo a competenze o ambiti di competenze.

Chiunque abbia letto le [intese preliminari del 2018](#) sa benissimo che la tendenza del governo, anche per resistenza degli stessi ministeri e della burocrazia centrale, è quella di cedere competenze (legislative o solo amministrative) su aspetti specifici e molto limitati. È questo probabilmente lo spirito corretto del provvedimento, che dovrebbe mirare a valorizzare le potenzialità locali e non invece a determinare, per esempio, venti sistemi sanitari o scolastici differenti: sarebbe una sciocchezza, ovviamente.

L'autonomia differenziata tra economia e Costituzione

Di Alessandro Palanza

04/07/24

L'autonomia differenziata creerebbe eccessive sperequazioni nella sfera di attribuzioni di materie alle diverse regioni, già dall'avvio dei negoziati. È ciò che legittima le regioni svantaggiate a impugnare la legge davanti alla Corte costituzionale.

Le critiche degli economisti

Il recente [Country Report](#) sull'Italia della Commissione europea segnala rischi per la coesione e la finanza pubblica e maggiori costi, sia per il settore pubblico sia per quello privato, derivanti da un'eccessiva devoluzione di poteri a singole regioni su base differenziata e in mancanza di una cornice unitaria. Preoccupazioni nello stesso senso sono state espresse dalle testimonianze rese dalle istituzioni indipendenti "esperte" in tema di economia e finanza pubblica ([Banca d'Italia](#), Corte dei conti e [Ufficio parlamentare di bilancio](#)) presso le Commissioni parlamentari. Autorevoli economisti hanno denunciato come le richieste di massiccio decentramento di competenze pubbliche, perdipiù in modo differenziato tra regione e regione, in ordine sparso e senza un disegno complessivo, determinino maggiori diseguaglianze, effetti incalcolabili sui conti pubblici, inefficienze, minore trasparenza per i cittadini e difficoltà per le imprese. Su *lavoce.info* lo scrivono per esempio [Massimo Bordignon](#), [Giuseppe Pisauro](#), Leonzio Rizzo, [Ivo Rossi](#), [Gianfranco Viesti](#), Sandro Staiano, [Alberto Zanardi](#) (anche [qui](#)). Le richieste di decentramento differenziato dovrebbero di conseguenza limitarsi a integrazioni delle attuali competenze e a ciò che è trasferibile in base a parametri che valutano gli interessi generali in rapporto [alle specificità dei territori regionali](#) ed essere pertanto giustificate alla luce di questi criteri. Sono state messe in evidenza anche l'[incompiutezza](#) e [varie lacune](#) della legge quadro.

Le ragioni di incostituzionalità

Allo stesso tempo le argomentazioni critiche basate sulla Costituzione (tra cui il [paper di Astrid e suoi coautori](#), [i pregiudiziali di costituzionalità presentate in Parlamento dal Gruppo del PD](#), l'ordine del giorno Cuperlo n. 9/1665/22, articoli

di Maurizio Meschino ([qui](#) e [qui](#)) e, con diversa argomentazione, di Marco Cammelli, Sandro Staiano e altri) segnalano che con la legge Calderoli le possibili richieste di autonomia riguardano materie o ambiti di materie, come accadeva nelle prime proposte di intesa su funzioni e risorse avanzate sulla scia dei referendum regionali di Veneto e Lombardia, diretti a ottenere così una sorta di statuto speciale. L'articolo 116, terzo comma, prevede invece forme e condizioni particolari di autonomia "concernenti" determinate materie che vengono meramente individuate richiamando il successivo articolo 117. Le forme ulteriori e le condizioni particolari di autonomia sono all'interno delle sfere di competenza per materia fissate dall'articolo 117 e si avvalgono dei loro ampi margini di flessibilità. Ne deriva l'impossibilità di azzerare in ciascuna materia la titolarità e la competenza normativa primaria dello stato, che può essere ridotta solo per le porzioni che si ritengono trasferibili in relazione alle condizioni particolari di ciascuna regione. L'articolo 116 terzo comma si integra - e non si sovrappone - con l'articolo 117; è una clausola evolutiva e non dissolutiva del sistema dell'autonomia ordinaria e della distinzione tra questa e l'autonomia speciale fissata dallo stesso articolo 116. Altrimenti, l'articolo 116, terzo comma, dovrebbe essere letto come una norma a sé stante dotata di procedure che sovrasterebbero - non si sa perché - altre fondamentali previsioni costituzionali, fuori da qualsiasi sistema, determinando proprio quella confusa e non organizzata congerie di competenze pubbliche [paventata dagli economisti](#). La legge Calderoli cerca di realizzare un compromesso e uno scambio con le altre regioni con la promessa della attuazione e finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, ma non scioglie il nodo originario delle intere materie come oggetto di negoziato. Questo nodo verrà messo subito in gioco sulle materie non Lep: infrastrutture, energia, ambiente, per citarne alcune. Politiche strategiche come queste sono necessariamente multilivello ed è ancor più evidente la irragionevolezza di uno spostamento integrale di competenze, del superamento di qualsiasi ruolo dello stato e della disordinata moltiplicazione di diversi assetti su vaste porzioni del territorio, con le gravi conseguenze negative che denunciano gli economisti.

Proprio nei settori più trainanti si determinerebbero quelle eccessive sperequazioni tra la sfera di attribuzioni di diverse regioni che la Costituzione non consente. È un pericolo che si manifesta con il solo avvio dei negoziati su basi costituzionalmente improprie, che non devono consolidarsi attraverso fatti compiuti. Ne deriva la legittimazione per le regioni svantaggiate a impugnare in via diretta la legge, entro 60 giorni dalla sua entrata in vigore.

Ci possiamo augurare che sarà la Corte costituzionale a restituire il baricentro costituzionale ed economico alla legge Calderoli, una volta investita dalle regioni minacciate da uno sproporzionato esercizio di autonomia differenziata rispetto a quello ben più circoscritto previsto dalla Costituzione.

Dove l'autonomia regionale è già realtà: i Lep nei servizi per il lavoro

Di Lucia Valente

09/07/24

Non è facile capire se la legge sull'autonomia differenziata sia utile o dannosa. Un esempio di come possa funzionare si può ricavare dalla gestione e dal monitoraggio dei Livelli essenziali delle prestazioni nella tutela del lavoro nelle singole regioni.

I Lep nel Jobs act

Il 13 luglio entra in vigore la legge sull'autonomia differenziata (legge n. 86/2024). L'articolo 3 indica le materie oggi a competenza concorrente tra stato e regioni che possono essere totalmente devolute alle regioni dopo che il governo abbia individuato i livelli essenziali delle prestazioni, i Lep. Tra queste materie vi è la "tutela e sicurezza del lavoro" che rientra nella competenza dei servizi regionali per l'impiego, per la quale i Lep sono definiti già da anni, in funzione di un meccanismo di sussidiarietà analogo a quello ora previsto in via generale dalla nuova legge. La materia dei servizi per il lavoro costituisce dunque un banco di prova assai interessante di come il meccanismo funziona (o non funziona). Vediamo come è andata.

Un problema della nostra rete dei centri per l'impiego è sempre stato l'estrema eterogeneità, sia in termini quantitativi sia qualitativi, delle prestazioni e dei servizi da garantire a tutti i disoccupati. Nel 2014 per risolvere il problema, il Jobs act (legge 183/2014, poi decreto legislativo n. 150/2015) individuava i principi generali per l'organizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive da erogare a livello regionale (articoli 11 e 28) rinviando a un apposito decreto la specificazione dei Lep. La legge istitutiva poi un'agenzia (l'Anpal) deputata a garantirne l'uniformità e l'omogeneità su tutto il territorio nazionale, con il compito di sostituirsi alle regioni inadempienti. Soltanto nel 2018 veniva emanato il decreto che individuava nel dettaglio i Lep e gli standard di servizio da erogare in ognuno dei circa 550 centri per l'impiego regionali. Ciononostante – allora come ora – tutto rimase sulla carta per la mancata definizione del finanziamento statale delle strutture e del personale amministrativo necessario alla erogazione dei Lep. Nel 2019 con l'avvio del reddito di cittadinanza, denominato misura fondamentale di politica attiva, venne finanziato un piano straordinario di

potenziamento dei Cpi regionali (articolo 12, comma 3-bis, del decreto legge n. 4/2019). Un decreto del ministro del Lavoro (n. 59/2020) s'incaricò allora d'individuare i criteri e le modalità di utilizzo delle risorse statali stanziare per il loro potenziamento (articolo 1, comma 258, legge n. 145 del 2018) amministrativo e infrastrutturale. Queste risorse ammontavano a 400 milioni di euro per il 2019 e 403,1 milioni di euro per il 2020. Si tratta di un investimento che a decorrere dal 2021 comporta un onere per lo stato di 464 milioni di euro annui da trasferire alle regioni al fine di raddoppiare il numero di unità di personale impiegato nei Cpi.

I Lep nel Pnrr

Nel 2021 il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha previsto un finanziamento aggiuntivo di 200 milioni di euro per il potenziamento dei Cpi, per la realizzazione del programma Garanzia occupabilità dei lavoratori (Gol). È un programma strategico di rilancio delle politiche attive su scala nazionale, che avrebbe dovuto essere attuato da ogni singola regione sulla base di un piano regionale. Gol, inserito nel Pnrr, prevede ulteriori Lep, ossia servizi uniformi da garantire in tutto il territorio nazionale, resi esigibili da tutti i disoccupati grazie alle risorse disponibili (4,4 miliardi della Missione 5, C1). Si tratta dell'accoglienza, della profilazione, del patto di servizio personalizzato, dell'orientamento specialistico, dell'accompagnamento al lavoro, dell'attivazione del tirocinio, dell'avviamento a formazione, della gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione vita lavoro, dell'attività di supporto all'autoimpiego, al lavoro autonomo e all'autoimprenditoria. A ogni Lep corrispondono i servizi che devono essere erogati entro certi tempi a ogni persona presa in carico. L'offerta di servizi è propedeutica e funzionale all'accompagnamento al lavoro. Per superare i divari territoriali e ottenere le risorse europee, con il programma Gol ci siamo impegnati ad attuare il Target 3. Ossia a garantire che almeno l'80 per cento dei Cpi in ogni regione entro il 2025 rispetti gli standard definiti quali livelli essenziali in Gol (Target M5C1-5). L'idea di fondo è che con Gol si completi anche il Sistema informativo unitario del lavoro, che dovrebbe permettere di osservare capillarmente e in tempo reale l'attuazione dei Lep a livello di singolo centro per l'impiego.

Le informazioni che non abbiamo

A che punto siamo sull'attuazione dei Lep a dieci anni dal Jobs act? Non è dato saperlo con precisione. Da gennaio 2024, dopo la soppressione dell'Anpal, il monitoraggio trimestrale di Gol non viene più pubblicato. Invece, secondo l'ultima indagine sui servizi per l'impiego redatta dall'Anpal nel 2023, pur misurando una "modalità di attivazione debole per cui il Lep è soddisfatto se almeno una delle azioni di servizio che lo compongono risulta attivata dal Cpi", si registrano differenze territoriali tra aree del Centro-Nord e aree del Sud e delle Isole nell'ordine dei 10 - 15 punti percentuali. E si registrano anche divari tra i Cpi della stessa regione.

A oggi nessuno, neppure l'Inapp, l'Istituto nazionale per la valutazione delle politiche pubbliche che a ciò deputato, è in grado di procedere alla valutazione e al monitoraggio dei Lep erogati dai singoli Cpi. Nebulosi e in parte illeggibili appaiono i dati dell'ufficio di monitoraggio sullo stato di attuazione del Pnrr istituito dal [ministero del Lavoro](#) che mette a disposizione schede con dati aggregati dalle quali è impossibile capire quali Lep sono erogati oggi ai cittadini italiani in materia di lavoro.

Questa opacità dimostra che il problema non è tanto l'autonomia differenziata, ma la gestione e il monitoraggio dei Lep, e come le regioni, per la gran parte, già oggi non siano all'altezza del compito loro richiesto dalla legge. La carenza dei dati di monitoraggio impedisce di fatto l'esercizio del potere sostitutivo del governo previsto dall'articolo 120, comma 2 della Costituzione e dall'articolo 3 comma 5 della legge che sta per entrare in vigore.

In conclusione, nella materia dei servizi al mercato del lavoro i Lep sono definiti dal 2018, finanziati nel 2019 e cospicuamente rifinanziati col Pnrr nel 2021. Tuttavia, a 16 mesi dal termine fissato dal Pnrr, ancora non è dato conoscere se, come, quando e quanto i Lep sono erogati da ciascun centro per l'impiego. Se questo è accaduto nella materia dei servizi per il lavoro, nonostante il monitoraggio della Commissione Ue, come si può pensare che le cose andranno meglio per i Lep relativi alle materie indicate dalla legge sull'autonomia, quali istruzione, ambiente, salute, alimentazione, sport, governo del territorio, trasporti, comunicazione, energia e beni culturali?

Dalle liste di attesa all'autonomia differenziata: la sanità tra stato e regioni

Di Gilberto Turati

16/07/24

Per ridurre le liste di attesa in sanità, il governo si affida a un decreto legge che forse non darà i risultati sperati. Di sicuro, però, è riuscito a scontentare le regioni. Un prologo di quello che accadrà nelle discussioni sull'autonomia differenziata?

I provvedimenti del governo sulle liste di attesa in sanità

A ridosso del weekend delle elezioni europee, il governo ha varato due provvedimenti per provare a risolvere il problema delle liste d'attesa in sanità, un tema ricorrente nel dibattito pubblico, ma letteralmente esploso dopo la pandemia: i dati dell'Istat segnalano che nel 2019 erano 1,5 milioni gli italiani che hanno rinunciato alle cure per tempi di attesa troppo lunghi, nel 2023 il numero è [salito a 2,7 milioni](#).

I due provvedimenti del governo, il decreto legge n. 73 del 7 giugno 2024 e il disegno di legge su misure di garanzia per l'erogazione delle prestazioni sanitarie e altre disposizioni in materia sanitaria, sono stati fugacemente commentati dalla stampa, finendo poi rapidamente nei dibattiti e nelle discussioni degli addetti ai lavori.

Il primo, il Dl 73/2024, un atto di particolare urgenza nella grammatica del governo, è attualmente all'esame della Commissione sanità del Senato per la conversione in legge. Prevede tre gruppi di misure concernenti la raccolta di informazioni statistiche sulle liste, l'organizzazione del servizio e le risorse di personale.

Il governo prova così a raccogliere informazioni più coerenti con le esperienze dei pazienti rispetto alle statistiche oggi disponibili. I dati Ocse mettono il nostro paese tra quelli dove i tempi di attesa sono più brevi: ad esempio, la mediana per una cataratta sono 17 giorni, contro 59 nel Regno Unito o 128 in Norvegia; la mediana per il bypass coronarico sono 7 giorni, quando nel Regno Unito se ne attendono 54 e in Norvegia 85.

La raccolta di informazioni “più precise” è demandata all’Agenas, tramite la predisposizione di una Piattaforma nazionale delle liste d’attesa e la possibilità di verifiche da parte della stessa Agenzia e di un nuovo organismo di verifica e controllo sull’assistenza sanitaria che verrà creato presso il ministero della Salute e che rafforzerà i controlli effettuati da parte del Sistema nazionale di verifica e controllo sull’assistenza sanitaria (Siveas), avendo la possibilità di accedere direttamente alle aziende e agli enti del Sistema sanitario nazionale.

In merito all’organizzazione del servizio, il decreto prevede un rafforzamento del Cup, stabilendo che tutti i produttori di servizi (pubblici e privati accreditati) debbano aderire al sistema unico di prenotazione per garantire una visione completa delle agende a disposizione. Come già in passato, si stabilisce anche che, qualora i tempi previsti dalle classi di priorità per l’erogazione dei servizi non possano essere rispettati, si potrà usufruire dell’attività libero-professionale intramuraria. Infine, si estende la fascia oraria di erogazione delle prestazioni includendo il fine settimana, anche questa una misura già sperimentata.

Sul fronte del personale, si incrementa il limite per la spesa del 10 per cento su base annua (e di un ulteriore 5 per cento per le regioni che ne faranno richiesta) in attesa che, dal 1° gennaio 2025, venga interamente abrogato il tetto di spesa. Si prevedono inoltre incentivi all’offerta di lavoro tramite la tassazione agevolata con una imposta sostitutiva dell’Irpef al 15 per cento, una misura che però appare di difficile applicazione per questioni tecniche legate alla definizione delle prestazioni aggiuntive.

I dubbi sull’efficacia

Riusciranno queste misure a ridurre almeno in parte i tempi di attesa? [Molti osservatori](#) ritengono di no: si ripropongono vecchie ricette e non si stanziavano nuove risorse per aumentare la capacità produttiva (che, da un lato potrebbe contribuire a ridurre le liste, ma dall’altro potrebbe aumentare la domanda). Il problema è peraltro comune a molti paesi avanzati ed è peggiorato sensibilmente dopo il Covid-19. Nel [Regno Unito](#), ad esempio, si stima che la lista d’attesa per gli interventi programmati sia cresciuta da 2,5 a 4,6 milioni di pazienti tra il 2012 e il 2020. E dopo lo stop della pandemia la lista si è ingrossata fino a 6,7 milioni di pazienti, molti di più di quanti fosse lecito attendersi.

Sul provvedimento sono [molto critiche le regioni](#) che, pochi giorni fa, hanno dato parere negativo sul decreto in Conferenza stato-regioni. Oltre a lamentarsi della mancanza di finanziamenti (anche se ancora non è chiaro se e come siano stati spesi le risorse destinate dai precedenti governi all'abbattimento delle liste), le regioni ritengono imprescindibile lo stralcio dell'articolo 2 del decreto, una posizione sulla quale il governo ha già espresso parere negativo (anche se le ultime notizie sembrano andare verso un possibile emendamento nella direzione auspicata dalle regioni).

Ci sono spazi per un'ulteriore autonomia?

Che cosa prevede l'articolo 2 che tanto ha fatto arrabbiare le regioni? Si tratta della costituzione di un nuovo organismo di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria istituito presso il ministero della Salute. Ha il compito di vigilare e svolgere verifiche direttamente presso i singoli erogatori sul rispetto dei criteri di efficienza e di appropriatezza nell'erogazione delle prestazioni, sul funzionamento del sistema di gestione delle liste d'attesa, sui piani operativi per il recupero delle prestazioni e l'abbattimento delle liste. Le regioni lamentano che l'accesso diretto alle strutture (anche a partire da segnalazioni di cittadini, enti locali e associazioni di categoria), sia quanto meno lesivo del principio di leale collaborazione e valutano che un simile provvedimento presenti profili di illegittimità costituzionale. Il motivo è che lo stato controlla le regioni, ma sono poi le regioni a controllare le aziende sanitarie.

Chi ha ragione e chi ha torto? Difficile dirlo; sarà la Corte costituzionale, se si dovesse arrivare fino a lì, a pronunciarsi e chiarire la diatriba. Però il tema rende evidenti le difficoltà della legge Calderoli sull'autonomia differenziata: quali sono le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nell'ambito della materia "tutela della salute"? Quali funzioni possono essere davvero richieste? Difficile pensare che la legge metta in gioco i principi su cui si fonda il Servizio sanitario nazionale se il ministero della Salute non è disponibile a negoziare sui controlli dello stato direttamente dentro alle aziende sanitarie. Per fare gli accordi bisogna essere in due e, almeno apparentemente, anche su questioni come questa, lo stato non sembra disposto ad arretrare. Gli spazi di autonomia sono quelli lasciati aperti dalla legge nazionale e forse dovremmo partire da qui per le valutazioni della legge di attuazione del regionalismo differenziato.

Quali sono i pericoli dell'autonomia differenziata

Di Massimo Bordignon e Leonzio Rizzo

23/07/24

Con l'autonomia differenziata non diminuiranno le risorse per il Sud. Preoccupa invece la mancanza di criteri per l'attribuzione delle materie. E il fatto che in futuro a decidere sui finanziamenti sia una commissione paritetica tra governo e singola regione.

Le critiche alla legge Calderoli

Nell'ultima settimana abbiamo assistito a un vivace confronto tra maggioranza e opposizione sulla legge approvata recentemente sull'autonomia differenziata, la n. 86/2024. L'opposizione si è già mobilitata per un referendum abrogativo. Le motivazioni e preoccupazioni sembrano riguardare essenzialmente la possibilità che una parte maggiore di risorse rispetto a quella attuale vada alle regioni del Nord: visto che la legge impone assenza di aggravio per le finanze pubbliche, ciò implicherebbe che diminuiscano i fondi per le regioni del Sud. [Un' attenta analisi della legge](#), tuttavia esclude questa possibilità, a meno che non si contempi la possibilità che il governo nella fase attuativa non rispetti i vincoli imposti dalla stessa legge. Se lo facesse, sarebbe ben grave. Casomai, andrebbe sottolineata la difficoltà pratica di attuare la nuova distribuzione di risorse che la legge richiede, basata su costi e fabbisogni standard per i vari servizi (conseguenti all'attuazione dei Lep, i livelli essenziali delle prestazioni).

Ma i problemi veri della legge sull'autonomia differenziata sono in realtà altri, di cui poco si discute. Vediamo i due principali.

Le commissioni paritetiche

Un primo tema riguarda la previsione, contenuta nella legge, di commissioni paritetiche bilaterali che ogni anno, e ciascuna in modo indipendente dall'altra, definiscono in una contrattazione tra stato e la singola regione la compartecipazione ai tributi erariali che dovrebbe garantire il finanziamento delle funzioni delegate alla regione stessa. Poiché ogni regione può chiedere un insieme diverso di funzioni su diverse o sulle stesse materie, la potenziale complessità del sistema che ne risulta è enorme.

Per esempio, nel caso in cui si convenga su un aumento del fabbisogno per una particolare funzione attribuita a una particolare regione, questo dovrà essere riflesso nelle risorse da destinare a tutte le altre regioni, dato il vincolo dell'invarianza finanziaria e dovrà tenere conto anche del vincolo di bilancio nazionale. Come può funzionare un sistema simile con potenzialmente 15 diverse commissioni paritetiche su 15 insiemi differenziati di funzioni su diverse materie? E in realtà, 21, perché da un punto di vista logico si dovrebbero considerare nella partita anche le cinque regioni a statuto speciale (con il Trentino-Alto Adige diviso nelle due province autonome di Trento e Bolzano). Le regioni a statuto speciale hanno funzioni tutte diverse e anche un sistema di finanziamento diverso (le compartecipazioni sono ad aliquota fissa, benché anch'esse partecipino al consolidamento delle finanze pubbliche), ma anch'esse dovranno rispettare i Lep, una volta che questi siano definiti. Come minimo, parrebbe necessaria una struttura nazionale che coordini il funzionamento di tutte le commissioni paritetiche e monitori la situazione finanziaria di tutte le regioni d'Italia.

Inoltre, come decidono queste commissioni paritetiche? La legge non lo specifica. Ma è rischioso, perché si può ben immaginare che una regione che veda le entrate dalle proprie compartecipazioni superare la spesa per le funzioni devolute resista all'ipotesi di restituirle allo stato, come in teoria dovrebbe fare sulla base della legge. Chi decide in questo caso, lo stato o la regione?

Le materie da affidare alle regioni

Il secondo tema, forse ancora più importante, riguarda l'opportunità di decentrare funzioni nelle ventitré materie potenziali. La teoria economica suggerisce che una politica dovrebbe essere decentrata quando 1) influisce solo localmente e non crea esternalità su altri territori limitrofi 2) le preferenze dei cittadini residenti sono simili all'interno dei diversi territori, mentre differiscono da un territorio all'altro e infine 3) quando non produce economie di scala, tali da generare importanti risparmi di costo nel caso in cui le decisioni vengano prese a livello nazionale. Ora, anche un rapido sguardo alle materie potenzialmente «decentrabili» dopo la quantificazione dei Lep, che dovrebbe avvenire nei prossimi due anni, suggerisce che ce ne siano molte che non soddisfano questi criteri e che dovrebbero essere decise a livello nazionale, se non addirittura europeo.

Si pensi ad esempio alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. È chiaro che non si può pensare a una normativa per l'ambiente che sia valida solo all'interno dei confini regionali, se si vuole che sia efficace. Vi sono poi altre materie come porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, trasporto e

distribuzione nazionale dell'energia, che hanno tutte pesanti ricadute sul territorio nazionale. Vale soprattutto quando, per la fornitura di un servizio, è necessaria una rete che si estende su tutto il territorio nazionale. In questo caso spezzettare la responsabilità della rete nelle varie regioni potrebbe portare a una gestione meno efficiente di quella garantita da un decisore nazionale.

Ma anche tra le nove materie su cui si è deciso che non sono necessari i Lep e su cui le regioni possono quindi già inviare le loro richieste (come già hanno annunciato di voler fare subito Veneto, Piemonte e Lombardia), ce ne sono molte che suscitano perplessità. Per esempio, il trasferimento del potere di regolamentazione nel commercio con l'estero, tutela e sicurezza del lavoro, previdenza complementare e integrativa, banche di interesse regionale. In un paese con un tessuto economico territorialmente integrato, un'impresa che operi a livello nazionale, magari con diverse succursali nelle varie regioni, si potrebbe trovare ad affrontare situazioni con diversi accordi commerciali con l'estero a seconda della regione ove opera o a differenti normative sulla sicurezza del lavoro e di previdenza complementare. Ciò creerebbe confusione e difficoltà nel raggiungere equilibrate decisioni di investimento. Si potrebbe inoltre innescare un processo di competizione tra regioni, che spinga per esempio alcune ad abbassare gli standard sulla sicurezza sul lavoro o a proporre regolamentazioni più convenienti per attrarre investimenti. Per non parlare degli istituti di credito, dove addirittura dal momento dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V la regolamentazione è in buona parte transitata a livello europeo; non avrebbe molto senso trasferirla a livello regionale. E si potrebbe continuare a lungo.

Il problema è che la legge non contempla alcun criterio per decidere se ha senso o meno delegare una particolare funzione alle regioni; tutto è demandato alla contrattazione politica tra gli esecutivi, con il Parlamento che si limita ad approvare le intese raggiunte. Il rischio che si decentri troppo e male è dunque molto serio.

Potete sostenere il nostro lavoro di analisi e commento con una donazione a [questo link](#).

Sommario

Introduzione	3
Referendum in Lombardia e Veneto: la fiera dell'inutilità	4
Scomode verità sul referendum per l'autonomia	6
Divario Nord-Sud: un rimedio dal ritorno al federalismo*	9
A conti fatti con l'autonomia: il peso della scuola	12
Regionalismo differenziato in cerca di un faro nella nebbia	14
Regioni: l'autonomia non è uguale per tutte	16
Quanta autonomia in più alle regioni?	19
La posta in gioco con l'autonomia del Nord	22
Regole da rispettare per un buon federalismo differenziato.....	26
Istruzione: che fare per una spesa regionale equa	29
A che punto siamo col federalismo differenziato	32
Facciamo i conti giusti sul federalismo differenziato.....	34
Dove ci guadagnano le tre regioni in cerca di autonomia	40
L'autonomia migliora l'ambiente.....	43
Due obiezioni sull'autonomia differenziata	46
Cosa dice la legge quadro sull'autonomia differenziata	49
Quante incertezze sulla strada del federalismo differenziato	52
Quanto potere hanno davvero le regioni	55
Dove si infrange il regionalismo differenziato	57
Federalismo differenziato tra buone ragioni e fondati timori	60
Con la pandemia è scoppiata la questione istituzionale*	63
Un decentramento che fa felici tutti	66
Il federalismo alla luce della crisi sanitaria	69

Diamo i numeri dell'autonomia italiana.....	72
Fino a che punto è attuato il federalismo fiscale	76
Falsa partenza per l'autonomia differenziata	79
L'autonomia differenziata non è una questione regionale*	83
Sull'autonomia differenziata ancora molto rumore per nulla.....	87
Ma come si finanziano i Lep?.....	91
Dalla sanità tre lezioni per l'autonomia differenziata	94
Autonomia differenziata: tre i punti da riscrivere	98
Se l'autonomia contraddice i principi del federalismo	102
Come si finanzia l'autonomia differenziata?.....	105
I rischi dell'autonomia differenziata	108
Lo spettro di un paese "arlecchino"	112
Si fa presto a dire Lea.....	116
Autonomia differenziata: né sogno né incubo	119
L'autonomia differenziata tra economia e Costituzione.....	123
Dove l'autonomia regionale è già realtà: i Lep nei servizi per il lavoro	126
Dalle liste di attesa all'autonomia differenziata: la sanità tra stato e regioni ..	129
Quali sono i pericoli dell'autonomia differenziata	132

Introduzione

Il 13 luglio è ufficialmente entrata in vigore la legge 86/2024, cosiddetta legge Calderoli. Si tratta della norma di applicazione dell'art. 116 comma 3, introdotto dalla riforma costituzionale del 2001 ma balzato agli onori della cronaca solo dopo il 2017, quando Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto siglarono tre differenti pre-intese col Governo Gentiloni.

Da questo momento, il Governo avrà due anni di tempo a disposizione per definire fabbisogni standard relativi costi necessari ad implementare i livelli essenziali delle prestazioni definiti dalla Commissione Cassese. Non è possibile procedere alla devoluzione di una serie di materie rilevanti prima della definizione dei LEP (queste sono 14 e tra di esse vi è ad esempio l'istruzione e l'ambiente). Vi sono poi materie non vincolate ai LEP per le quali si può già avviare la procedura per la devoluzione. Queste sono essenzialmente di tipo regolamentatorio, come ad esempio le professioni o commercio con l'estero.

Su tutto questo processo incombe tuttavia anche la minaccia di uno (o forse più) referendum abrogativi. Un quesito è già stato depositato lo scorso 5 luglio e prevede l'abrogazione totale della legge; altri quesiti per l'abrogazione parziale sembrano essere in preparazione.

Ci attendono, come si suol dire, tempi caldi.

Molte cose sono state dette sul tema e molte se ne diranno. Negli ultimi sette anni lavoce.info è più volte intervenuta in materia, provando a fare chiarezza. Per capire i termini della questione è fondamentale sgombrare il campo dalla propaganda politica ed entrare nel merito della questione. A tal fine, abbiamo preparato un ebook che ripercorre gli ultimi sette anni di storia dell'autonomia differenziata, dal referendum lombardo-veneto fino ai nostri giorni.

Potete sostenere il nostro lavoro di analisi e commento con una donazione a [questo link](#).

Referendum in Lombardia e Veneto: la fiera dell'inutilità

Di Paolo Balduzzi

14/07/2017

Il 22 ottobre Lombardia e Veneto votano su un referendum che chiede più autonomia dal governo centrale. È un'operazione inutile dal punto di vista procedurale e costituzionale. Né è chiaro quali nuove competenze le due regioni vorrebbero attribuirsi.

Più autonomia su quali materie?

Il prossimo 22 ottobre si terranno due referendum identici in Lombardia e Veneto. Si tratta di un'operazione squisitamente politica, i cui confini spaziano tra la ricerca di un forte mandato popolare nei confronti del governo centrale e l'anticipo della campagna elettorale per le prossime elezioni regionali, almeno in Lombardia. In ogni caso, un'operazione inutile dal punto di vista procedurale e costituzionale e che anzi rischia di confondere i cittadini sulle reali possibilità che le regioni hanno di ottenere maggiore autonomia.

Il riferimento normativo è l'articolo 116 della Costituzione, che dopo la riforma del 2001 prevede al comma 3: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata". Come si legge, non si fa menzione di alcun referendum. Anzi, la decisione finale è presa dal parlamento con maggioranza qualificata, quindi da un organo nazionale. È però evidente che una richiesta di questo tipo, se accompagnata da un forte mandato popolare, potrebbe aumentare le chance delle regioni di ottenere qualcosa.

Già: ma "qualcosa" cosa? I referendum non lo specificano: si fa riferimento a "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Quindi? Maggiori competenze in tutte le materie possibili (cioè quelle concorrenti o alcune tra quelle di competenza statale)? O solo in alcune? E con quali risorse? La Costituzione non prevede un aumento dell'autonomia fiscale per finanziare le

competenze trasferite, che quindi potrebbero esserlo solo da eventuali maggiori trasferimenti da parte del governo. Insomma, verrà chiesto ai cittadini se la regione dovrebbe gestire più attività, senza chiarire quali.

E se il testo del referendum veneto si limita al virgolettato sopra riportato, quello lombardo, pur ripetendo la stessa identica frase, la inserisce in un contesto che rende il testo più cauto ed elaborato ma in fin dei conti ancor meno chiaro. Insomma, autonomisti nei proclami ma prudenti nella forma, per paura dell'elettorato di sinistra (o della Corte costituzionale).

Certo, va anche detto che si tratta di una storia già vista. Nel lontano 2007, la giunta lombarda di centrodestra riuscì ad approvare, quasi all'unanimità, una legge per richiedere maggiori competenze, sempre in base all'art. 116; quella legge non ottenne alcun risultato, benché dal 2008 al governo ci fosse una maggioranza del tutto omogenea a quella che guidava la Lombardia. E che dire del Veneto, che ha alle spalle un tentativo di referendum sonoramente bocciato dalla Corte costituzionale? Il rischio quindi che il tutto si concluda con un nulla di fatto è reale. La riforma costituzionale bocciata nel dicembre 2016 – quella sì – avrebbe potuto facilitare il processo. Ma è ormai tardi e inutile riparlare.

Quanto ci costa il giochino dei governatori?

Le stime dei costi dei referendum lombardo-veneti oscillano tra 30 e 50 milioni di euro. Non sono noccioline ma l'argomento sui costi del voto è sempre scivoloso. O accettiamo il fatto che non sempre il ricorso alle urne è una bella cosa – ma allora dobbiamo stabilire un criterio che sia il meno discrezionale possibile su quale voto sia degno e su quale non lo sia – oppure accettiamo che votare è sempre un bene. Però costa, e quindi che il voto sia tradizionale o elettronico, che sia o economico o richieda un sacco di soldi, facciamocene una ragione.

Qualcuno ha poi dubbi su come andrà a finire? Sembra ovvio che vincerà il "Sì": perché mai non vorremmo avere più autonomia se non vengono indicati i costi per ottenerla? Tuttavia, la storia recente ci ricorda che consultazioni elettorali del tutto facoltative (Brexit, elezione anticipate nel Regno Unito, referendum costituzionale in Italia), ma pensate per aumentare il potere di chi governava, hanno dato un risultato certamente diverso dalle aspettative.

Scomode verità sul referendum per l'autonomia

Di Paolo Balduzzi

13/10/2017

Il 22 ottobre si tengono in Lombardia e Veneto due referendum per "ottenere maggiore autonomia". Circolano molte inesattezze sui cosiddetti residui fiscali e sulle materie su cui si chiede la competenza. Forse un negoziato avrebbe prodotto più risultati.

La questione dei residui

Si avvicina la data del referendum sull'autonomia in Veneto e Lombardia. L'obiettivo dei proponenti, dando per scontata una vittoria del "sì", è quello di ottenere una partecipazione al voto molto elevata. Nel tentativo di suscitare tanto l'interesse di chi è favorevole quanto lo sdegno di chi è contrario, si assiste perciò all'ennesima campagna elettorale farcita di esagerazioni e inesattezze.

L'inesattezza maggiore ruota intorno ai cosiddetti residui fiscali. Si tratta della differenza tra entrate e spese della pubblica amministrazione riferite a ogni singola regione.

Il calcolo dei residui è molto critico, soprattutto per la componente di spesa regionalizzata. Come considerare infatti la spesa per la difesa nazionale, concentrata prevalentemente nelle sole regioni di confine? O la spesa per tutti gli organi costituzionali, localizzata esclusivamente nel Lazio? È evidente che quelle spese devono essere ricollocate anche rispetto alle altre regioni, utilizzando un criterio discrezionale (per esempio, la dimensione demografica).

Sull'entità dei residui esistono dunque stime molto diverse. Per esempio, Eupolis Lombardia ha pubblicato [uno studio](#) in cui confronta le proprie stime (47 miliardi di euro come media nel triennio 2009–2011 per la Lombardia) con quelle di altre ricerche, alcune più ottimistiche e altre meno. Curiosamente, Eupolis viene citata dai proponenti come fonte di un'altra cifra ([57 miliardi](#)) la cui precisa origine, tuttavia, rimane ignota. In entrambi i casi si tratta di numeri abbastanza irrealistici: [contributi di maggiore rigore scientifico](#) li hanno stimati in circa 30 miliardi. Ma fossero pure 47 o 57 miliardi, il punto è che i residui vengono originati per differenza. È ovvio che se lo stato concederà autonomia a una regione su una quota, a seconda della dimensione delle competenze trasferite,

smetterà di spenderli esso stesso sotto forma di spesa regionalizzata: il residuo fiscale rimarrà dunque identico.

Anche sulle materie trasferite si sono sentite molte inesattezze. Innanzitutto, le regioni possono chiedere di ottenere competenza esclusiva in tutte le materie a competenza concorrente (art. 117 terzo comma, Costituzione). Possono anche chiedere competenza esclusiva su alcune materie che la Costituzione attribuisce in maniera esclusiva allo Stato: organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Quantitativamente, la più rilevante tra tutte è sicuramente l'istruzione, escludendo la sanità che già però occupa in media l'80 per cento dei bilanci regionali.

Cosa farà il governo?

Cosa succederà poi il giorno successivo alla chiusura delle urne? Innanzitutto, la regione avvierà l'iter necessario e previsto dall'articolo 116, vale a dire aprirà ufficialmente il procedimento di richiesta e sentirà gli enti locali. In seguito, avvierà la trattativa con lo stato (il governo). Ora, se la regione avesse a disposizione un criterio tecnico per sostenere la propria richiesta (ad esempio, l'equilibrio di spese e entrate, come era previsto dall'articolo 116 della riforma costituzionale bocciata nel 2016), il governo avrebbe poche armi a disposizione per dire di no o per non procedere (come avvenuto in tutti i tentativi precedenti). Sulla base del semplice risultato di un referendum, invece, il governo avrà certamente più libertà e discrezionalità nel temporeggiare e nell'argomentare contro la sua valenza politica.

Infatti, c'è un pericolo sottovalutato dai proponenti del referendum: che il governo decida di non dare alcun credito alla consultazione per mandare un segnale alle altre regioni. In altri termini, se domani il governo concede maggiore autonomia a Lombardia e Veneto sulla base di un referendum, è lecito aspettarsi che dopodomani anche le altre regioni a statuto ordinario organizzino un'analogha consultazione. Ma è difficile credere che il governo sia disposto a concedere maggiore autonomia a tutte le regioni italiane. Come scoraggiare quindi referendum di questo tipo? Dando poco peso a quelli già svolti.

Ciò non vuol dire che Veneto e Lombardia non otterranno nulla: ma quello che otterranno, se lo otterranno, arriverà sulla base di criteri tecnici e non politici. L'articolo 116 contiene un richiamo ai principi dell'articolo 119. Tra questi, vi è

anche quello organizzativo di garantire l'equilibrio tra entrate e spese a seguito della concessione di maggiore autonomia. Certo, è una cosa ben diversa dal criterio selettivo che è rimasto escluso dall'articolo 116; è comunque con molta probabilità l'unico che sarà fatto valere. Ci si sarebbe potuti arrivare direttamente per via negoziale (come sta cercando di fare la regione Emilia-Romagna), senza il rischio di un flop referendario che - quello sì, invece - metterà la parola fine alle velleità di (maggiore) autonomia delle regioni per i prossimi dieci o venti anni. Con buona pace di chi sostiene un referendum a soli fini meramente ed egoisticamente elettorali.

Divario Nord–Sud: un rimedio dal ritorno al federalismo*

Di Paolo di Caro e Maria Teresa Monteduro

20/10/2017

La grande recessione ha lasciato un'Italia ancora più divisa e diseguale. Gli effetti della crisi sono stati molto più profondi nel Mezzogiorno. La riapertura al federalismo fiscale e infrastrutturale può risultare determinante nei prossimi anni.

Residui fiscali in tempo di crisi

La ripresa economica in atto nel nostro paese non sembra ancora in grado di contribuire a ridurre le differenze territoriali che si sono ampliate durante la grande recessione.

Nel periodo 2008–2013, la contrazione del Pil nel Mezzogiorno è stata più che doppia rispetto a quella del Centro–Nord. La perdita di occupazione nelle regioni del Sud è stata in media quattro volte superiore rispetto al resto del paese.

In un recente contributo pubblicato nel [Rapporto Finanza Pubblica 2017](#), abbiamo suggerito che la riduzione delle diseguaglianze territoriali in Italia passa necessariamente per una riapertura del cantiere del federalismo fiscale e infrastrutturale.

Analizzare i residui fiscali, dati dalla differenza tra le spese e le entrate pubbliche riferibili a una data regione, risulta utile per valutare se il sistema dei trasferimenti fiscali è in grado di assolvere a due funzioni: redistributiva o di trasferimento di risorse dalle regioni relativamente più ricche a quelle più povere; di assicurazione di breve periodo contro andamenti ciclici negativi. La seconda funzione è di particolare importanza quando si verificano eventi, come la grande recessione, che producono effetti asimmetrici a livello regionale. Valori positivi (negativi) dei residui fiscali indicano che una regione riceve (traferisce) risorse dal (verso) il resto del paese.

Utilizzando i dati dei Conti pubblici territoriali, che contengono informazioni sulla ripartizione regionalizzata delle entrate e delle spese del bilancio della pubblica amministrazione, emergono alcuni risultati degni di nota.

In primo luogo, il confronto tra l'inizio e la fine (ufficiale) della crisi evidenzia una riduzione delle differenze dei residui fiscali tra le diverse regioni italiane. La tabella 1 ne riporta i valori pro-capite e la differenza tra il 2014 e il 2008. Variazioni positive maggiori si registrano in Lombardia e Friuli Venezia Giulia, mentre variazioni negative di rilievo si osservano in Valle d'Aosta e Campania. Una spiegazione può essere la riduzione delle risorse nette trasferite/affluite da/in alcune regioni per effetto degli stabilizzatori automatici e dell'impatto asimmetrico delle manovre di consolidamento intraprese durante la crisi economica, che hanno inciso particolarmente al Sud.

In secondo luogo, abbiamo valutato le funzioni di redistribuzione e assicurativa del sistema dei trasferimenti italiani durante gli anni della crisi. Dalle nostre stime risulta che: i) il ruolo perequativo dei trasferimenti fiscali è aumentato durante la crisi; ii) la funzione assicurativa si è progressivamente ridotta. Il primo risultato può essere spiegato dall'operatività degli stabilizzatori automatici durante la fase recessiva; il secondo necessita di ulteriori approfondimenti per valutare quali fattori hanno prodotto una minore capacità assicurativa del sistema fiscale italiano quando ve ne era maggiore necessità.

Tabella 1 – Residui fiscali Pa, anni 2008 e 2014, regioni italiane.

Regione	2008	2014	Differenza
Piemonte	-1.355	-949	407
Valle d'Aosta	2.423	70	-2.353
Lombardia	-5.871	-3.828	2.042
Liguria	356	556	201
Trentino A.A.	-34	-752	-717
Veneto	-2.918	-2.325	593
Friuli Venezia Giulia	-94	1.675	1.769
Emilia Romagna	-2.545	-2.829	-285
Toscana	-1.247	-1.154	92
Umbria	762	135	-627
Marche	-301	-905	-604
Lazio	597	2.179	1.582
Abruzzo	641	730	89
Molise	3.253	2.377	-876
Campania	1.791	776	-1.016
Puglia	747	1.656	908
Basilicata	2.346	2.397	51
Calabria	2.977	3.938	962
Sicilia	2.361	1.986	-375
Sardegna	2.011	3.114	1.103

Fonte: elaborazione su dati Conti pubblici territoriali.

Federalismo fiscale e infrastrutturale oltre la crisi

Il progressivo indebolimento del percorso di federalismo fiscale negli ultimi anni non ha certo giovato alle autonomie e alla loro capacità di prendere parte ad azioni controcicliche. Le regole imposte ai livelli locali di governo al fine di rispettare i vincoli di bilancio hanno ridotto la capacità di autonomia tributaria e di spesa degli enti territoriali. La riduzione del prelievo Irap per le regioni e della Tasi sulle abitazioni principali per i comuni hanno privato gli enti territoriali di due importanti tributi propri. In aggiunta, la perequazione infrastrutturale, leva strategica utilizzata anche a fini di sostenere la ripresa economica negli Stati Uniti e in Germania, è stata relegata in secondo piano nel caso italiano.

Di recente, si sono registrati segnali di inversione di tendenza. La sostituzione dei vincoli contenuti nel Patto di stabilità interno con il saldo euro-compatibile ha posto le basi per un ampliamento dei margini a disposizione delle amministrazioni locali e per una migliore programmazione degli investimenti. L'attenzione alle esigenze territoriali, anche in tema di infrastrutture, sembra acquistare nuovo slancio. In questa direzione si sono mossi gli sforzi di coordinamento tra diversi livelli di governo in materia di gestione dei Fondi strutturali co-finanziati dall'Unione europea. L'auspicio è quello che queste scelte rappresentino i primi passi per una riapertura del cantiere federale in Italia, nella consapevolezza che il federalismo, per essere equilibrato e sostenibile, deve ripartire dagli squilibri dei territori e riattivare leve adeguate a ri-bilanciare la redistribuzione delle risorse tra il Nord e il Sud. Ancora più importante è il contributo concreto che la riapertura del "cantiere federalismo" può dare alla riduzione della crescente [incertezza di policy](#) osservata nel nostro paese nel corso dell'ultimo decennio: un fattore determinante per spiegare gli effetti perduranti della crisi economica.

* Le opinioni espresse dagli autori non riflettono necessariamente quelli dell'amministrazione di cui fanno parte.

A conti fatti con l'autonomia: il peso della scuola

Di Andrea Filippetti

24/10/2017

Se lo stato riconoscesse a Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna la massima autonomia su tutte le materie passibili di trasferimento, il bilancio delle tre regioni cambierebbe molto poco. A meno che non vi rientri anche l'istruzione.

Come cambia il bilancio regionale

Con i referendum in Lombardia e in Veneto, ai quali si aggiunge la trattativa in corso tra l'Emilia Romagna e il governo, le [regioni richiedono maggiore autonomia](#), a fronte di saldi importanti nei loro [residui fiscali](#). In concreto si tratta di richiedere allo stato centrale la gestione delle cosiddette "materie concorrenti", ossia quelle materie che oggi, come disciplinato dell'articolo [117](#) della Costituzione, sono competenza sia dello stato sia delle regioni. Sono piuttosto numerose e varie, vanno dai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni al commercio con l'estero, dalla tutela e sicurezza del lavoro alla ricerca scientifica e tecnologica, dall'ordinamento sportivo alla protezione civile e così via. Ma quanto valgono in soldoni le funzioni relative alle materie rispetto agli attuali bilanci delle regioni?

Nella tabella 1, abbiamo cercato di calcolare la quota di bilancio statale, in termini di spesa, che andrebbe alle regioni nell'ipotesi estrema che avocassero a sé le materie concorrenti per intero. Per fare ciò abbiamo sommato i costi propri dello stato previsti per il 2017 relativi alle missioni riconducibili alle materie trasferibili. Tali costi sono stati poi regionalizzati usando come coefficiente il totale della spesa regionalizzata come indicata dal Documento di economia e finanza 2017 (si tratta dei pagamenti del bilancio dello stato al netto degli interessi passivi e dei rimborsi di prestiti, suddivisi per regione). Per calcolare l'ammontare della quota sul bilancio regionale abbiamo rapportato il totale dei costi regionalizzati per regione al totale del bilancio preventivo regionale del 2016, decurtato per le partite di giro e il disavanzo.

Il risultato mostra una quota sul bilancio regionale pari a poco più dell'1 per cento in tutte le tre regioni, senza il decentramento dell'istruzione scolastica. Ossia, nell'ipotesi teorica che le regioni ottengano la piena autonomia per tutte le

materie concorrenti, nonché per le materie statali passibili di trasferimento alle regioni, l'ammontare delle funzioni aggiuntive da svolgere per le regioni risulta una quota risibile rispetto al totale delle spese regionali. Se invece si considera anche l'istruzione scolastica (che esclude istruzione universitaria e post-universitaria), la quota sul bilancio regionale sale al 14,5 per cento per la Lombardia e a oltre il 18 per cento per il Veneto e l'Emilia Romagna.

Piuttosto che partire dai saldi fiscali, il ragionamento su una maggiore autonomia dovrebbe basarsi sulle materie e sulle funzioni che le regioni desiderano gestire in proprio, quantificarne l'ammontare, e poi discuterne le modalità di finanziamento. Questa prima simulazione mostra che tutto dipenderà dal finanziamento dell'istruzione scolastica.

Tabella 1 – Quota dei bilanci regionali attribuibili in caso di massima autonomia

Missioni statali (costi propri)	Missioni statali (costi propri regionalizzati, euro)		
	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna
Cooperazione	97,911,000	56,076,300	48,955,500
Politica agricola	13,056,340	7,477,722	6,528,170
Energia	2,392,720	1,370,376	1,196,360
Competitività e sviluppo imprese	8,436,890	4,832,037	4,218,445
Trasporto	32,271,690	18,482,877	16,135,845
Infrastrutture pubbliche e logistica	16,426,960	9,408,168	8,213,480
Comunicazioni	6,373,180	3,650,094	3,186,590
Ricerca e innovazione	5,676,990	3,251,367	2,838,495
Tutela ambiente	72,947,270	41,778,891	36,473,635
Casa e territorio	397,210	227,493	198,605
Tutela della salute	24,968,790	14,300,307	12,484,395
Tutela beni culturali	95,434,460	54,657,918	47,717,230
Diritti e politiche sociali e famiglia	3,025,990	1,733,067	1,512,995
Previdenza obbligatoria e complementare	739,200	423,360	369,600
Politiche lavoro	2,043,580	1,170,414	1,021,790
Istruzione scolastica	4,800,348,190	2,749,290,327	2,400,174,095
Quota su bilancio regionale	1.1%	1.3%	1.4%
Quota su bilancio regionale con istruzione scolastica	14.5%	18.2%	18.6%

Fonte: elaborazione Cnr-IssiRfa su [“Il budget dello Stato 2017-2019”](#) e [Osseatorio Finanziario Regionale](#)

Regionalismo differenziato in cerca di un faro nella nebbia

Di Davide Gianluca Bianchi

23/01/2018

Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna hanno avviato le procedure per ottenere una maggiore autonomia. Ma come si deve svolgere la trattativa fra governo e regioni? E come si risolve la questione delle risorse? Per superare le incertezze serve pragmatismo.

Più autonomia per Emilia, Lombardia e Veneto

Il “regionalismo differenziato” ha ripreso slancio, dopo diversi anni in cui sembrava completamente sopito. Il 22 ottobre 2017 Lombardia e Veneto hanno tenuto un referendum consultivo per una maggiore autonomia. In precedenza, l’Emilia–Romagna si era mossa nella stessa direzione, senza alcun referendum. Nelle ultime settimane il Veneto ha dichiarato di volere lo statuto speciale, impegnando il proprio consiglio alla scrittura della relativa legge d’iniziativa regionale. Lombardia ed Emilia–Romagna hanno seguito invece la strada del confronto con il governo ai sensi dell’articolo 116, terzo comma. E si sono tenuti già tre incontri preliminari: uno a Roma, uno a Bologna e uno a Milano. Le tre regioni sono governate da due governatori leghisti e uno democratico, con ruoli e complicità non scontate. Può essere utile allora ricordare l’origine della norma costituzionale che ha introdotto la possibilità che le regioni ordinarie compiano – se così si può dire – un (piccolo) passo d’avvicinamento verso quelle a statuto speciale, chiedendo d’avere competenze su una o più materie di “legislazione concorrente” o alcune (in realtà pochissime) delle materie oggetto di legislazione esclusiva dello stato. L’articolo è stato introdotto con la riforma del titolo V (legge costituzionale 3/2001) votata dal centro–sinistra nell’ultimo scorcio della XIII legislatura, quando premier era Giuliano Amato. La legge venne sottoposta a referendum confermativo il 7 ottobre 2001. Il centro–destra votò contro in parlamento e fece campagna per il “no” alla consultazione. Occorre aggiungere tuttavia che anche la sinistra è stata tutt’altro che compatta nel sostenere il regionalismo differenziato: per esempio, la prima stesura della legge Renzi–Boschi di riforma della Costituzione prevedeva la sua abrogazione (la norma venne “recuperata” soltanto durante il dibattito in aula). Per questa ragione probabilmente non è mai stata scritta una legge attuativa, che in realtà sarebbe necessaria. Molti aspetti infatti non sono chiari: come si deve svolgere la trattativa fra governo e regioni? Cosa significa concretamente il

richiamo ai principi dell'articolo 119? L'accordo potrebbe essere emendato in aula nella sua conversione in legge?

I punti fermi del sottosegretario

In occasione dell'incontro milanese del 21 novembre scorso il sottosegretario per gli Affari regionali Gianclaudio Bressa ha fatto dichiarazioni che sembrano porre alcuni punti fermi, fra molte incertezze. In primo luogo, ha affermato che non è pensabile la richiesta di tutte le materie, in blocco, indicate nel terzo comma dell'articolo 116. Soprattutto, ha precisato che non vi sarebbe una maggior disponibilità di risorse di fronte alle ulteriori (eventuali) competenze regionali. Quest'ultimo è un punto di capitale importanza che sembra gelare le aspettative lombarde. Nel corso della campagna referendaria il presidente Roberto Maroni aveva sostenuto infatti che il suo obiettivo era quello di "recuperare" il 50 per cento del residuo fiscale della Lombardia, stimabile a suo avviso in oltre 50 miliardi di euro annui (si veda [qui](#) e [qui](#))

In questa prospettiva, il senso del regionalismo differenziato sarebbe quello di recuperare risorse da parte delle regioni più ricche e dinamiche. Dal punto di vista del governo, invece, si tratterebbe della volontà delle regioni più efficienti d'offrire più servizi ai propri cittadini, con le stesse risorse. Punti di vista distanti, che non sono solo il frutto di una diversa sensibilità politica, ma delle troppe incertezze che circondano la materia.

In altre parole, rimane completamente aperto il dilemma che ha sempre avvolto il regionalismo differenziato, voluto dal centro-sinistra nel 2001: è un regalo alla propaganda autonomistica, oppure può essere uno strumento pragmatico, in grado di incidere in modo positivo sul diverso - molto diverso - rendimento istituzionale delle regioni italiane? Tony Blair diede il la alla devolution nel 1997-1998 con gli stessi intendimenti: a suo avviso, un atteggiamento distensivo avrebbe reso più debole l'indipendentismo scozzese. In realtà è stato il contrario. Da noi, paradossalmente, si è riaperto il tema nel momento in cui la Lega ha virato verso il sovranismo populista: speriamo che questo dato politico contribuisca a rendere ancora più pragmatica la trattativa governo-regioni.

Regioni: l'autonomia non è uguale per tutte

Di Vittorio Ferri

06/03/2018

Firmata l'intesa preliminare tra lo stato e le tre regioni che hanno richiesto maggiore autonomia. I contenuti dell'accordo sono positivi e probabilmente superiori alle aspettative. Ma non su tutti i temi c'è stata uniformità tra le regioni. E questo è un bene.

L'azione delle tre regioni

Il 28 febbraio, il Governo, rappresentato dal sottosegretario per gli Affari regionali e le autonomie, e i presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno firmato l'accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Dopo la risoluzione del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna del 3 ottobre e il referendum consultivo per l'autonomia del 22 ottobre in Veneto e Lombardia è iniziato il negoziato con il governo.

Le tre regioni e il governo hanno concordato che le modalità per l'attribuzione delle risorse necessarie all'esercizio delle nuove responsabilità saranno decise da una commissione paritetica stato-regioni che dovrà definire:

- a) la compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di un tributo erariale maturato nel territorio regionale;
- b) la spesa sostenuta dallo stato nella regione riferita alle funzioni trasferite o assegnate (costo storico);
- c) i fabbisogni standard per superare la spesa storica.

Resta da vedere come sarà composta e cosa farà la commissione. Ed è il primo nodo da sciogliere.

Pur partendo da posizioni diverse circa le procedure da seguire (il 15 novembre il Consiglio regionale del Veneto aveva approvato la proposta di legge da trasmettere al parlamento), per l'approvazione dell'Intesa è stato condiviso il procedimento utilizzato per quelle tra lo stato e le confessioni religiose, che prevede la ratifica del parlamento a maggioranza qualificata, senza possibilità di emendare il testo. Nella fase iniziale, il negoziato è stato circoscritto a un primo gruppo di materie. Dunque, è su quest'ultimo punto e sulla procedura di approvazione che si è realizzata la vera convergenza tra le regioni, più che sui contenuti delle tre intese.

Uniformità o differenziazione?

L'accordo riguarda politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Per il lavoro, alle regioni è riconosciuta autonomia legislativa e organizzativa per le politiche attive; è attribuita la competenza legislativa per l'introduzione e la disciplina di misure complementari di controllo.

Per l'istruzione (competenza statale) spetterà alle regioni la programmazione dell'offerta di istruzione regionale; la disciplina dell'istruzione e della formazione professionale; lo sviluppo delle relazioni fra autonomie scolastiche, universitarie e imprese; il raccordo tra istruzione tecnica e formazione universitaria; la programmazione dell'offerta integrativa di percorsi universitari; la costituzione di un fondo per la didattica, l'edilizia scolastica e interventi anti-sismici.

Le differenze sono poche: per l'Emilia Romagna l'attivazione di due fondi, uno per la ricerca e lo sviluppo della terza missione, l'altro per le residenze universitarie, il diritto allo studio scolastico e universitario. Per la Lombardia il fondo per il diritto allo studio scolastico e universitario.

Sulla salute, è attribuita una maggiore autonomia per i fondi sanitari integrativi e per rimuovere i vincoli di spesa statali; per l'accesso alle scuole di specializzazione; per la governance del servizio sanitario. Le regioni potranno stipulare contratti di specializzazione-lavoro per i medici; programmare interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico; sottoporre all'Agenzia del farmaco valutazioni su diversi farmaci.

Qui, le differenze principali riguardano l'autonomia del sistema tariffario per Emilia Romagna e Veneto, la formazione dei medici di medicina generale per la Lombardia, la distribuzione dei farmaci per particolari tipologie di pazienti per l'Emilia Romagna.

Per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (competenza statale) le regioni potranno disciplinare e assegnare le funzioni amministrative non attribuite a enti dello Stato; disciplinare le funzioni amministrative degli enti locali; proporre l'adozione di regolamenti generali di competenza dello Stato.

In questo caso, le differenze sono rilevanti. Riguardano principalmente la difesa del suolo, la gestione dei rifiuti, la prevenzione e il ripristino ambientale, gli interventi di bonifica dei siti d'interesse nazionale e le funzioni degli enti locali per controlli pareri, ispezioni, ordinanze, accertamenti e sanzioni.

Per i rapporti internazionali e con l'Unione Europea, le regioni hanno ottenuto il rafforzamento della loro partecipazione alla formazione delle politiche comunitarie, alla cooperazione transfrontaliera e alla costruzione delle strategie

macroregionali.

In attesa del lavoro della commissione paritetica e del completamento dell'Intesa – il secondo nodo da sciogliere sarà il coordinamento della finanza pubblica – i contenuti dell'accordo sono positivi e probabilmente superiori alle aspettative, peraltro in partenza molto diverse tra le regioni.

Tuttavia, l'uniformità ha prevalso per le politiche del lavoro, l'istruzione e i rapporti internazionali, mentre per sanità e tutela dell'ambiente gli accordi sono a geometria variabile. Spetterà alle regioni non sostituire il centralismo statale con quello regionale.

Quanta autonomia in più alle regioni?

Di Paolo Balduzzi

18/01/2019

A forza di provocazioni, veti e rinvii, l'Italia rischia di perdere una buona occasione per rendere più efficienti i servizi sul territorio. Un dibattito serio sul federalismo dovrebbe tenere conto sia degli aspetti di equità sia di quelli di efficienza.

Statuti speciali e maggiore autonomia

Uno dei tanti rebus che la maggioranza Lega–Movimento cinque stelle si troverà prima o poi ad affrontare è quello del rapporto tra stato e regioni e, più nello specifico, del destino che avrà il cosiddetto federalismo differenziato. Si tratta di un tema presente nel punto 20 del [contratto di governo](#) ma sul quale, per il momento, i rinvii prevalgono sulle decisioni effettivamente prese. Qual è dunque lo stato dei lavori? E davvero sono realistiche le paure di chi vede nel federalismo differenziato l'anticamera della secessione? L'impressione è che, alla fine, la montagna partorirà un topolino. Ecco perché.

Il cosiddetto "federalismo differenziato" in Italia esiste già ed è previsto dall'[articolo 116 \(commi 1 e 2\)](#), in quanto 15 regioni a statuto ordinario coesistono con 5 regioni a statuto speciale (di cui una, il Trentino–Alto Adige, composta da due province autonome). Nel 2001, la riforma costituzionale ha aggiunto all'articolo 116 il comma 3, che prevede "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" anche per le regioni a statuto ordinario. Tuttavia, lo statuto speciale è una legge che ha valenza costituzionale (in alcuni casi anche di trattato internazionale) mentre l'autonomia aggiuntiva del terzo comma è approvata attraverso una semplice legge rinforzata (approvazione a maggioranza assoluta).

Il problema è che, a quasi vent'anni dalla sua introduzione, il legislatore non si è mai preoccupato di approvare una legge di attuazione del comma 3, in particolare per chiarire metodologie di attivazione delle richieste di federalismo differenziato, tempi di realizzazione e di verifica dei risultati, costituzione di un organo per il calcolo e la determinazione dei fabbisogni finanziari. Ciononostante, nel corso della passata legislatura, il procedimento è stato attivato per tre regioni (Emilia–Romagna, Lombardia e Veneto), arrivando alla firma di una pre–intesa tra governo e regioni interessate. Il metodo scelto, in maniera ragionata ma arbitraria, è stato

appunto quello dell'intesa, un procedimento analogo a quello utilizzato per le confessioni religiose: in questo modo il Parlamento sarebbe tenuto a un voto del tipo "prendere o lasciare" sull'intero accordo, senza possibilità di modifiche. Nelle pre-intese (una per ciascuna regione), le materie discusse sono solo 5 tra le 23 possibili (sanità, istruzione, ambiente, lavoro, rapporti con l'Europa) e le competenze cedute si caratterizzano principalmente come amministrative, più che come legislative: gli ambiti di applicazione non sono quindi generali (per esempio, l'intero comparto dell'istruzione), ma molto specifici. L'orizzonte temporale è decennale: alla scadenza, lo stato potrebbe riprendersi le competenze cedute. La questione del finanziamento è invece rimandata all'attività di una diversa commissione, che non è mai stata nominata. In ogni caso, il comma 3 non esclude né elimina gli statuti speciali: in teoria, ma solo in teoria, il paese potrebbe essere costituito da 20 regioni che operano secondo regole personalizzate.

Uno, nessuno o centomila federalismi?

Quel compromesso, ritenuto dalle parti un buon accordo per la fine della legislatura, è ovviamente diventato obsoleto una volta che gli equilibri sono cambiati con le elezioni del 4 marzo 2018. In questo momento sembra che il governo abbia definitivamente archiviato la pre-intesa e che stia discutendo su un progetto di legge presentato dalla Regione Veneto. I contenuti della proposta sono dirompenti: il Veneto chiede il trasferimento delle competenze legislative su tutte le 23 materie possibili e il trattenimento del 90 per cento del gettito delle imposte territoriali per finanziare le maggiori spese. Una proposta del genere è chiaramente non estendibile a tutte le altre regioni (il 90 per cento del gettito fiscale territoriale è molto diverso a seconda delle basi imponibili e quindi le risorse a disposizione sarebbero differenti) e irricevibile per ogni governo che voglia garantire l'unità nazionale. Anche a livello elettorale, qualunque partito interessato a difendere un proprio bacino di voti nel Centro-Sud del paese (sicuramente il Movimento cinque stelle, ma ormai anche la Lega) non approverebbe mai una proposta di questo tipo.

Ma a suon di provocazioni, veti e rinvii, il paese rischia di perdere una buona opportunità per rendere più efficienti i servizi sul territorio. Non perché il federalismo sia la panacea di ogni male: ma un dibattito serio in materia dovrebbe tenere conto tanto degli aspetti di equità (i cittadini devono ricevere gli stessi servizi ritenuti irrinunciabili su tutto il territorio nazionale) sia di quelli di efficienza (un euro in più speso in una regione potrebbe generare un aumento di benessere maggiore dello stesso euro speso in un'altra regione). Visto lo stato del

dibattito e le posizioni in campo, il “*no deal*” sembra tuttavia l’opzione più probabile.

La posta in gioco con l'autonomia del Nord

Di Massimo Bordignon

15/02/2019

Sembra in dirittura d'arrivo l'intesa stato regioni sul federalismo differenziato. È una strada da cui sarà difficile tornare indietro. Per questo le soluzioni andrebbero valutate con cura. Perché i rischi non mancano. Anche per le casse dello stato.

Un passaggio importante

Buffo paese. Sappiamo tutto sul sistema di voto del Festival di Sanremo, nulla sulla proposta di autonomia regionale in attesa di approvazione da parte del Consiglio dei ministri. Qualcuno ne ha parlato, per dover di cronaca, ma evidentemente nuovi e vecchi media considerano l'argomento troppo noioso rispetto all'ultimo tweet del politico di turno. Eppure, almeno a giudicare dalle carte, rischia di cambiare abbastanza radicalmente la mappa dei poteri su pezzi importanti del territorio nazionale, in particolare su tutto il ricco Nord produttivo. Con in più l'aggravante, come già spiegato da [Paolo Balduzzi](#) e [Gianfranco Viesti e Floriana Cerniglia](#), che si tratta di una riforma su cui sarà difficile tornare indietro. Una volta che il Parlamento avrà approvato - a scatola chiusa, cioè senza poter emendare il testo - l'intesa proposta dal governo tra lo stato e le diverse regioni, una sua eventuale revisione richiederà l'accordo della regione interessata ed è facile immaginare ciò che questo vuol dire.

L'intesa

Di che si tratta dunque? Per il momento, si tratta dell'approvazione di tre documenti in attuazione dell'articolo 116 della Costituzione, uno di [intesa tra lo stato e la regione Emilia-Romagna](#), gli altri due di intesa tra lo stato e la [Lombardia](#) e il [Veneto](#), ma sarebbe meglio dire con il Lombardo-Veneto, visto che per queste due regioni i documenti sono identici. Altre intese, con altre regioni, seguiranno in futuro.

Le tre intese ora sul tappeto sono molto diverse fra loro. Per quanto incisivo, il decentramento stile Emilia è limitato ad alcuni punti delle materie concorrenti indicate nell'articolo 117 della Costituzione, espandendo in molti casi funzioni già

della regione. Quello del Lombardo–Veneto riguarda invece tutto ciò che è possibile decentrare su tutto il possibile ventaglio delle 23 materie concorrenti. Ci sono, per dire, scuola, sanità, ambiente, rifiuti, territorio, protezione civile, finanza locale, commercio estero, rapporti con l’Unione europea, infrastrutture stradali e ferroviarie, porti e aeroporti, demanio, sistema camerale e molto altro. In più, mentre il progetto dell’Emilia è abbastanza silente sui meccanismi di finanziamento delle nuove funzioni, quello del Lombardo–Veneto è lapidario sul fatto che tutto dovrà essere finanziato con partecipazioni ai tributi erariali. Naturalmente, non tutto è ancora definito, su alcuni nodi l’accordo non c’è e dovrà essere trovato in Consiglio dei ministri, e comunque ci sarà un lungo percorso attuativo sotto forma di decreti del presidente del Consiglio. Ma la notizia, arrivata appena prima della riunione del Consiglio, che il Tesoro ha approvato il sistema di finanziamento previsto nel documento lombardo–veneto ha dato probabilmente una spinta definitiva al raggiungimento dell’accordo.

Le funzioni

L’intesa, soprattutto nella versione lombardo–veneta, solleva parecchi interrogativi, sia sul piano delle funzioni che del sistema di finanziamento. Sulle prime, chi ha deciso e su che basi che le regioni siano in grado di offrire servizi più efficienti dello stato centrale su tutte queste materie? Prendete per esempio la scuola, di sicuro la funzione principale che verrà decentrata a seguito dell’accordo. Sulla base delle stime Invalsi, le scuole venete e lombarde, gestite da un ministero centrale, sono già tra le migliori sul territorio nazionale. Viceversa, la formazione professionale, gestita dalle due regioni, non ha mai particolarmente brillato. Ora è del tutto possibile che sulla organizzazione della rete scolastica, della gestione del personale, della edilizia scolastica, dei rapporti delle scuole con il territorio e le imprese, le due regioni si rivelino più capaci dello stato centrale. Ma siccome non lo sappiamo, prudenza avrebbe voluto che il decentramento delle funzioni fosse soggetto a verifiche, basate su criteri predeterminati e che ci fosse, in caso di inadempienza, la possibilità di un loro ritorno allo stato centrale. La verifica era prevista nella pre–intesa stato–regioni, molto più limitata in quanto a materie, varata dal governo Gentiloni alla fine della passata legislatura; pare del tutto scomparsa nella versione attuale, che pure riguarda un ambito molto più vasto.

Sulla scuola poi c’è un aspetto particolarmente odioso, che merita segnalare. Sia pure gradualmente nel Lombardo Veneto gli insegnanti diventerebbero dipendenti

regionali, iscritti a un ruolo regionale. Ne segue che chi ha vinto un concorso nazionale, ma non regionale, non potrà più concorrere, o almeno non automaticamente, a una cattedra nel Lombardo-Veneto. Magari si troverà qualche soluzione, ma l'intenzione sembra essere proprio quella che nelle scuole venete (o lombarde) ci insegnano solo i veneti (o i lombardi): perché mai questo vincolo dovrebbe migliorare la qualità delle scuole?

E simili interrogativi si pongono su molte delle altre funzioni delegate. Su alcune, le regioni hanno certamente un vantaggio, su altre c'è invece il rischio serio di una balcanizzazione del territorio e di una moltiplicazione delle burocrazie e delle legislazioni.

Il finanziamento

Le tre regioni del Nord hanno ottenuto che il finanziamento sia basato, non su trasferimenti da parte dello stato, ma su compartecipazioni e riserve di aliquote sui tributi erariali, l'Irpef e l'Iva. In particolare, sulla base di una quantificazione svolta da una Commissione paritetica stato-regione, le risorse necessarie al finanziamento delle nuove funzioni saranno trovate come percentuali del gettito di questi tributi. L'attribuzione iniziale avverrà al costo storico, cioè a quanto costa oggi allo stato offrire quelle funzioni sul territorio regionale; in prospettiva (un quinquennio), il calcolo verrà fatto sulla base di fabbisogni e costi standard, valutati a livello centrale.

Ma siccome i fabbisogni e i costi standard sono più o meno come il Santo Graal, che si cerca sempre e non si trova mai, è molto probabile che una volta attribuita alle regioni una quota dei tributi erariali – per dire, il 30 per cento dell'Irpef incassata sul territorio – la crescita di questa determinerà automaticamente le risorse a disposizione delle regioni per finanziare la nuova spesa. Ne segue che se la dinamica del gettito dei tributi compartecipati è superiore nelle due regioni rispetto alla media nazionale (come è stato negli ultimi decenni), allora le due regioni avranno più soldi delle altre per finanziare la propria spesa. Attenzione, l'opposto non può succedere. Le regioni si sono garantite che comunque le risorse derivanti dalle compartecipazioni non possono generare un gettito inferiore alla spesa media dello stato per le funzioni delegate su tutto il territorio nazionale. In sostanza, se le cose vanno bene, le regioni si tengono i soldi in più; se vanno male, ci pensa comunque lo stato nazionale a rimborsarle. Pare un modo curioso di intendere l'autonomia.

C'è infine un problema non secondario. Il fatto che le entrate delle regioni dipendano dall'evoluzione delle proprie basi imponibili di per sé non è un male; vuol dire che hanno un incentivo a farle crescere (e a far pagare le tasse ai propri cittadini). Ma qui stiamo parlando delle regioni più ricche d'Italia, a cui verranno devolute quote importanti di tributi e altri cespiti erariali. Ora, la situazione economica e dei conti pubblici del paese è quella che è; grazie anche alle politiche del governo giallo-verde, la possibilità che nel prossimo futuro si debba introdurre una forte correzione dei conti pubblici, tagliando spese e aumentando entrate, è tutt'altro che secondaria. Ma come farà il governo centrale a farlo, se ha già attribuito alle regioni una buona parte del gettito tributario e le competenze sulle spese? In altre parole, a garanzia dell'enorme debito pubblico italiano, che è e resterebbe nazionale, c'è la capacità dello stato di sollevare tributi. Devolvere una buona parte di questi alle regioni ricche, sia pure a fronte di spese che lo stato non deve più sostenere, significa ridurre queste garanzie. Che ne penseranno i mercati finanziari?

Insomma, il decentramento è una cosa noiosa e Sanremo è più divertente. Ma tra un tweet e l'altro, non sarebbe male se gli italiani riflettessero un po' su quello che sta succedendo.

Regole da rispettare per un buon federalismo differenziato

Di Alessandro Petretto

19/02/2019

L'autonomia rafforzata di alcune regioni con le carte in regola potrebbe portare vantaggi a tutto il paese. A patto, però, di attenersi scrupolosamente al dettato costituzionale. Nelle intese con Lombardia e Veneto ci sono dunque punti da correggere.

Due posizioni radicali (e sbagliate)

Il federalismo differenziato di cui si parla e straparla animatamente in questi giorni minaccia di essere, com'è stato scritto in una serie di interventi su *lavoce.info* (si veda [qui](#); [qui](#) e [qui](#)), una di quelle riforme istituzionali fatte male o addirittura, alla fine, non fatte proprio. C'è il timore che il paese si divida in due posizioni radicali. Secondo la prima, con l'autonomia rafforzata, le regioni del Nord cominceranno a liberarsi dal giogo nazionale, assumendo risorse illimitate e comunque azzerando i residui fiscali che le vede contributrici nette alla finanza pubblica nazionale. In base alla seconda, il federalismo differenziato prosciugherà le risorse destinate al Sud, negando i principi di solidarietà territoriale fino a ora consolidati.

Entrambe le posizioni sono fuorvianti e sostanzialmente errate. La prima perché non c'è alcun giogo da cui liberarsi e non c'è alcun residuo fiscale da recuperare: se il reddito pro-capite è più elevato in certi territori è giusto che questi siano contributori netti. La seconda perché il nostro ordinamento contiene tutte le garanzie di tutela del caso e poi perché, in realtà, l'uguaglianza verso il basso non la vogliono nemmeno i territori "poveri".

Cosa dice la Costituzione

A nostro parere, l'autonomia rafforzata ad alcune regioni con le carte in regola (quindi non necessariamente a tutte), se disciplinata attenendosi scrupolosamente al dettato costituzionale, potrebbe costituire l'occasione per un rilancio del polveroso istituto regionale, con vantaggi in termini di produttività estesi a tutto il paese, come la teoria economica della convergenza e delle esternalità territoriali in qualche modo suggerisce.

Ma, finché siamo in tempo, occorre intervenire su alcuni punti contenuti nelle intese con le regioni Lombardia e Veneto (l'intesa con l'Emilia è meno dirimpente), prima dell'avvio dell'ancora lunga procedura legislativa e parlamentare. In particolare, occorrerà applicare correttamente l'articolo 116 del Titolo V, al comma 3, secondo cui le forme e le condizioni particolari di autonomia, per quanto attiene al finanziamento, devono essere coerenti con l'articolo 119. Ciò, significa che i criteri di finanziamento debbono attenersi alle indicazioni della legge delega 42/2009 di applicazione e, a cascata, alle disposizioni della prima parte (inattuata) del successivo decreto legislativo 68/2011.

Al riguardo, fino a che tutta questa costruzione non sarà abolita e sostituita da qualcosa d'altro, si prevedono due categorie di spese: la prima (circa il 70 per cento del totale) rivolta al finanziamento delle funzioni per il soddisfacimento di diritti sociali e civili, elencate all'articolo 117, 2° comma, lettera m), tra cui sanità, assistenza, in parte istruzione e trasporti, e la seconda al finanziamento delle altre funzioni.

Per le prime è espressamente prevista la definizione, da parte dello stato, dei livelli essenziali delle prestazioni (per cui spesso si denotano come "spese Lep"). Al finanziamento di queste spese, una volta standardizzate (evito di aprire il vaso di Pandora del calcolo dei fabbisogni standard e mi adeguo alle utili semplificazioni di Massimo Bordignon), sono destinati specifici tributi, con un gettito valutato ad aliquota e basi imponibili uniformi. Si tratta di tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito localmente, dell'Irap, dell'addizionale regionale Irpef e della compartecipazione Iva. Per integrare il gettito di questi tributi è previsto un trasferimento verticale a carattere perequativo. Al finanziamento delle altre spese ("spese non Lep") provvede un'adeguata autonomia tributaria che si esercita entro limiti fissati dalla legislazione statale, con la modifica delle aliquote base dei precedenti tributi, insieme al trasferimento perequativo orizzontale sulla capacità fiscale.

L'autonomia tributaria è destinata anche a finanziare livelli di spesa extra-standard delle spese Lep.

Se questa è la struttura base di finanziamento delle regioni a statuto ordinario a cui si deve attenere l'autonomia rafforzata, ne derivano le seguenti conseguenze. Solo per le funzioni devolute che generano nuove spese Lep si applica una specifica maggiorazione, rispetto all'aliquota base, della compartecipazione Iva, quindi niente compartecipazione all'Irpef, già gravata dall'addizionale. E se la spesa standardizzata delle competenze devolute è superiore a quella effettiva, la differenza è incamerata dalla regione, come "premio" della sua conclamata

maggior efficienza. Viceversa, se la spesa standard è inferiore, la differenza perde la garanzia dello stato ed è coperta dall'autonomia tributaria, così come avviene per le funzioni devolute che comportano spesa non Lep.

Tutta l'operazione deve essere a bilancio zero per la pubblica amministrazione e a parità di pressione fiscale complessiva. Inoltre, per garantire i territori deboli, deve rimanere inalterata la struttura dei trasferimenti perequativi, quelli verticali per le funzioni sui diritti sociali, e quelli orizzontali, sulla capacità fiscale, per le altre funzioni.

Uno schema come questo probabilmente deluderà i "secessionisti nostalgici", così come gli "egualitaristi puri", ma ci pare l'unico che si fondi su una base costituzionalmente coerente e renda, allo stesso tempo, possibile il federalismo differenziato e le sue potenzialità.

Istruzione: che fare per una spesa regionale equa

Di Leonzio Rizzo e Riccardo Secomandi

19/03/2019

Tra le materie su cui Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna chiedono la competenza esclusiva, quella che “costa” di più è l’istruzione. Il finanziamento deve comunque avvenire attraverso una compartecipazione al gettito Irpef. Ecco come potrebbe essere strutturata.

Quanto vale l’istruzione

[Dopo le prime bozze di accordo sul federalismo differenziato](#), il 25 febbraio il presidente del Consiglio e i presidenti delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna hanno siglato le intese relative al decentramento di funzioni di spesa previste dall’articolo 116, terzo comma della Costituzione.

La lista delle funzioni da trasferire ne include venti per la Lombardia, ventitré per il Veneto e sedici per l’Emilia Romagna. Tra queste, la funzione che ha maggior rilievo finanziario è quella dell’istruzione scolastica e universitaria, che è pari al 13 per cento della spesa regionalizzata dello stato. Le risorse a disposizione per la Lombardia ammonterebbero a 5 miliardi e 600 milioni su un totale per le regioni a statuto ordinario di 34 miliardi: circa il 16 per cento del totale della spesa regionalizzata. Solamente questa voce aumenterebbe le spese della Lombardia del 24 per cento. Per il Veneto le risorse sono 2 miliardi e 900 milioni, che rappresentano l’8,5 per cento del totale della spesa e il 26 per cento di quella attuale regionale. Per l’Emilia Romagna abbiamo 2 miliardi e 800 milioni, che sono l’8,4 per cento della spesa totale e il 27 per cento di quella regionale.

Nelle tre regioni confluirebbe quindi circa un terzo del totale della spesa per istruzione, aumentando le spese regionali in media di un quarto del totale.

L’articolo 5 delle intese definisce il modo in cui devono essere attribuite le risorse finanziarie. In particolare, i fabbisogni standard dovranno essere determinati entro un anno dall’adozione dei decreti che formalizzano il decentramento delle funzioni. Nel caso in cui non si riuscisse ad accordarsi sui fabbisogni standard, vi è una clausola di salvaguardia secondo la quale, dopo tre anni dall’approvazione dei decreti, l’assegnazione delle risorse non può essere inferiore al valore medio

nazionale pro-capite della spesa statale. Tutte e tre le regioni hanno al 2017 una spesa pro-capite inferiore alla media nazionale. In particolare, la Lombardia riceverebbe 98 euro pro-capite in più rispetto alla situazione odierna (il 17 per cento in più), il Veneto 66 euro pro-capite in più, pari all'11 per cento, e l'Emilia Romagna 19 euro pro-capite in più pari al 3 per cento. Per un totale di risorse pari a quasi un miliardo e 400 milioni da recuperare tra le spese per istruzione delle altre regioni, visto il vincolo previsto dalle stesse intese all'articolo 6 di non "derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica". L'alternativa, certo, potrebbe essere quella di diminuire altre spese centrali.

Il finanziamento di nuove funzioni di spesa devolute deve avvenire - come recita il terzo comma dell'articolo 5 delle intese - attraverso una compartecipazione "al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali".

Un calcolo sulle compartecipazioni

Come strutturare la compartecipazione, ovvero la quota di Irpef che spetterebbe alle regioni? [La legge 42/2009 prevede già l'istituzione di una compartecipazione](#) che finanzia le spese cosiddette primarie sui territori regionali (quelle comprese nell'articolo 117, secondo comma lettera m), tra cui rientra certamente l'istruzione. Facendo ricorso agli articoli 7, 8 e 9 di quella legge si potrebbe pensare a un'aliquota unica per tutte le regioni, che finanzia la spesa della regione più ricca, ovvero quella con rapporto tra spesa e imposta netta Irpef minore. Sarà poi necessario definire un'ulteriore aliquota di compartecipazione che finanzia il totale della differenza tra la spesa delle altre regioni e il gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota prima definita.

Un primo esercizio può essere fatto utilizzando per il momento la spesa storica. Otteniamo così una compartecipazione al gettito Irpef pari al 16 per cento che azzerava la spesa storica per istruzione della Lombardia. Poi è necessaria un'ulteriore compartecipazione dell'8,6 per cento che finanzia la somma delle differenze tra la spesa per istruzione e la compartecipazione al 16 per cento delle altre regioni. Quindi, per finanziare la sola spesa per istruzione occorre una quota al 24,6 per cento dell'Irpef.

Le compartecipazioni e i trasferimenti avverrebbero solo per le regioni che hanno siglato l'intesa per l'autonomia. Per le altre, la compartecipazione e il trasferimento calcolato contribuirebbero a definire la quota della spesa statale loro assegnata.

Un finanziamento così strutturato implica che le regioni ricche finanzino parte della spesa delle regioni povere. Infatti le regioni ricche avrebbero bisogno di una compartecipazione al reddito aggiuntiva inferiore all'8,6% per finanziare la propria spesa mentre le regioni più povere necessiterebbero di una compartecipazione superiore all'8,6%.

D'altronde, questo risultato si può osservare applicando compartecipazioni diverse per ogni regione, in modo tale da coprire la spesa a esse relativa. In questo caso, infatti, le regioni povere tratterrebbero nel proprio territorio una quota di Irpef superiore a quella trattenuta dalle regioni ricche.

A che punto siamo col federalismo differenziato

Di Paolo Balduzzi

24/05/2019

Solo in inverno il governo Conte ha riaperto il dossier della più larga autonomia per Emilia, Lombardia e Veneto. Restano ancora aperti tutti i problemi legati al finanziamento delle funzioni trasferite. E sono da definire almeno due aspetti politici.

La situazione di partenza

Al momento del giuramento del governo Conte, lo stato dell'arte del federalismo differenziato era fermo al 28 febbraio 2018.

In quella data era stata siglata una storica pre-intesa (più precisamente, tre pre-intese) tra governo e le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto che prevedeva il trasferimento di alcune competenze. Seppur con alcune differenze tra le tre regioni, le funzioni coinvolte erano: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della salute, istruzione, tutela del lavoro, rapporti internazionali e con l'Unione europea. Per la sola Lombardia, comprendevano anche il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e il governo del territorio.

Poco invece si diceva del finanziamento delle funzioni. A determinare le risorse da assegnare o trasferire alla regione avrebbe dovuto essere una commissione paritetica stato-regione, rispettando una serie di principi: l'utilizzo di partecipazioni o riserve di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali, riferiti al territorio regionale; il finanziamento integrale delle funzioni attribuite; l'utilizzo, in una prima fase del costo storico per valutare la spesa sostenuta dallo stato in riferimento alle funzioni assegnate; sostituzione entro un massimo di cinque anni del costo storico con i fabbisogni standard, da definire entro un anno dall'approvazione dell'accordo. La durata prevista delle intese era di dieci anni.

Il contratto di governo tra Movimento 5 stelle e Lega ([punto 20, pag. 36](#)), recita nello specifico (e in estrema sintesi): “[...] portando anche a rapida conclusione le trattative tra governo e regioni attualmente aperte [...]”. Cosa è stato fatto finora?

Cosa è stato fatto nel primo anno di governo

Nei primi mesi del governo Conte la questione non è stata affrontata; le istanze regionali avrebbero dovuto essere discusse in autunno, ma sono state più volte

rimandate. Il tema è tornato all'ordine del giorno a partire dall'inverno. Tuttavia, la trattativa con le regioni è stata fatta sulla base di documenti riservati e il dibattito pubblico si è spesso svolto, salvo qualche eccezione, più in termini ideologici che di contenuto.

Il 14 febbraio 2019 il governo ha recepito le osservazioni dei ministeri alle nuove richieste delle tre regioni e ha aggiornato le intese. Con le nuove richieste, all'Emilia-Romagna sarebbero trasferite 16 funzioni, alla Lombardia 20 e al Veneto tutte le 23 funzioni possibili.

Nel frattempo, quasi tutte le altre 12 Regioni a statuto ordinario hanno intrapreso iniziative più o meno formali per attivare [il comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione](#).

Per quanto concerne il finanziamento, oltre a confermare quanto scritto nelle pre-intese, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto avrebbero ottenuto che trascorsi tre anni (e non più cinque), se non sono ancora stati individuati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse da assegnare alle regioni non potrà essere inferiore al valore medio nazionale pro capite. Ciò comporterebbe un aumento dei finanziamenti alle tre regioni, in quanto sono inferiori alla media per tutte le risorse attuali. L'aggiunta di una clausola di invarianza finanziaria, secondo la quale dall'applicazione delle intese non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, fa presupporre che gli (eventuali) aumenti saranno ottenuti a scapito delle altre regioni. Inoltre, eventuali variazioni di gettito da compartecipazioni o riserve di aliquote, rispetto a quanto riconosciuto alla regione sulla base del costo storico o dei i fabbisogni standard, restano a disposizione delle regioni. La congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota è comunque sottoposta a una verifica biennale da parte di un'apposita commissione.

Cade infine il termine di dieci anni: le intese si intenderebbero quindi prive di scadenza predeterminata.

Al momento della pubblicazione, non risultano passi avanti, nonostante il ministro competente, Erika Stefani, abbia di recente dichiarato che la materia sarà di nuovo all'esame di [uno dei prossimi Consigli dei ministri](#).

Al di là delle questioni economiche, certamente importanti, restano ancora da definire almeno due aspetti politici. Da un lato, il ruolo e il coinvolgimento del Parlamento nel procedimento di approvazione del trasferimento di competenze. Dall'altro, l'approvazione di una legge di attuazione del comma 3 dell'articolo 116, in modo da standardizzare, per quanto possibile, il procedimento di richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia da parte delle altre regioni. Maggiori dettagli sono disponibili [qui](#).

Facciamo i conti giusti sul federalismo differenziato

Di Luca Bianchi e Carmelo Petraglia

11/06/2019

Davvero le regioni del Nord sono penalizzate rispetto a quelle del Sud nella ripartizione della spesa pubblica? Dipende dai dati che si usano e dalla definizione di settore pubblico. E non può essere la ragione per le richieste di maggiore autonomia.

Le risorse: il vero tema dell'autonomia differenziata

La concessione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia previste dall'articolo 116, comma 3 della Costituzione è entrata come questione prioritaria nel contratto di governo tra Lega e Movimento 5 stelle del giugno 2018.

L'attuazione dell'autonomia differenziata di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto era così diventata un treno in corsa, che a lungo è sembrato difficile fermare, per poi finire sul binario morto dei contrasti interni alla maggioranza. Ora però è probabile che, tra gli strappi della Lega e le frenate del M5s, nelle prossime settimane le intese arrivino in Parlamento.

L'attuazione del federalismo differenziato ha fatto discutere per diversi motivi: la segretezza degli incontri tra i rappresentanti delle regioni che la richiedevano e il governo; il ruolo di marginalità nel quale si intende lasciare il Parlamento su un tema di vitale importanza per l'unità nazionale; le carenze nella dimostrazione della relazione tra decentramento delle funzioni alle regioni e guadagno di efficienza.

Lo spettro delle criticità che hanno visto confrontarsi visioni diverse è ampio, ma l'elemento più ricorrente nel dibattito resta quello delle risorse (si vedano i contributi apparsi su lavoce.info). Non è un tema nuovo. Da quando la questione settentrionale ha fatto ingresso sulla scena, i governatori delle regioni del Nord, Veneto e Lombardia in testa, hanno fatto proprie le istanze della presunta [ingiustizia fiscale](#) sofferta dai contribuenti settentrionali. Oggi, sotto nuove forme, sono ancora le richieste di più risorse a motivare le proposte di maggiore autonomia delle regioni del Nord. Ma è davvero troppo bassa la spesa pubblica della quale beneficia il Nord rispetto alle regioni del Sud?

I dati sulla spesa pubblica regionalizzata

Sul sito del dipartimento per gli Affari regionali sono stati resi noti i testi delle [“parti generali” delle intese](#) fin qui concordate tra il governo e le tre regioni richiedenti. Sono stati pubblicati anche i dati sulla spesa pubblica regionalizzata di fonte Ragioneria generale dello stato discussi di recente da Paolo Balduzzi su [lavoce.info](#).

In base a questi dati, Veneto, Emilia–Romagna e Lombardia si collocano ai livelli più bassi per spesa pubblica pro capite (figura 1). Un’evidenza che dimostrerebbe l’eccesso di spesa pubblica al Sud, motivando il diritto alla restituzione delle regioni forti del paese. Ma come viene discusso in una recente [nota della Svimez](#) (in corso di pubblicazione nella *Rivista economica del Mezzogiorno*) questi dati forniscono un’informazione parziale dell’effettivo livello di spesa pubblica nelle regioni italiane.

Per due motivi. Il primo motivo è che la Ragioneria regionalizza circa il 43 per cento della spesa dello stato. Per avere un’idea della parzialità dei dati, basti pensare, ad esempio, che viene regionalizzato solo il 5 per cento della spesa statale in diritti sociali, politiche sociali e famiglie, un comparto cruciale nelle richieste di autonomia e di particolare rilevanza per la coesione nazionale.

Il secondo motivo è che i servizi pubblici non vengono finanziati solo dallo stato. Ad occuparsene è l’operatore pubblico nelle sue diverse articolazioni, il settore pubblico allargato (Spa), definito dall’insieme dei diversi livelli di governo della Pa (stato e altre amministrazioni centrali, amministrazioni regionali e amministrazioni locali) e dalle imprese pubbliche nazionali e locali.

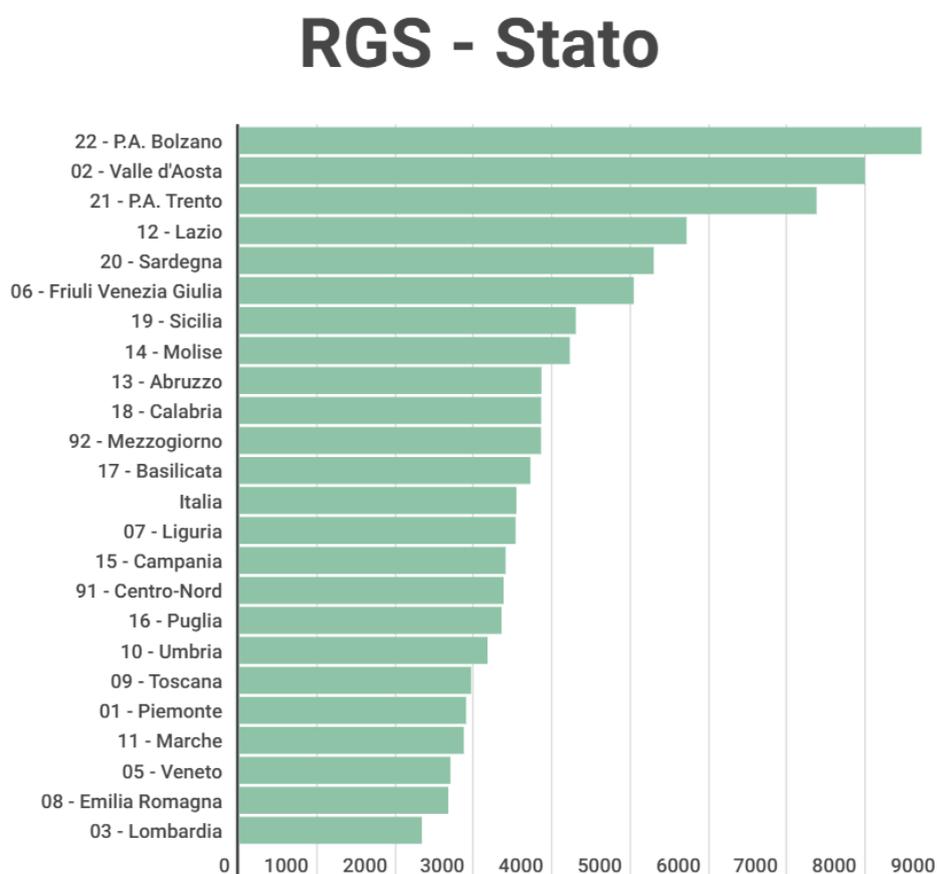
Il sistema dei [conti pubblici territoriali](#) (Cpt), la fonte ufficiale più completa in materia di flussi finanziari pubblici regionalizzati, permette di superare entrambi questi limiti. I Cpt misurano, a livello regionale, i flussi di spesa dei diversi livelli di governo della Pa e degli enti appartenenti alla componente allargata del settore pubblico. A differenza della Ragioneria, i Cpt regionalizzano la quasi totalità della spesa dello stato e quantificano il conto consolidato dei flussi di spesa della Pa e del settore pubblico allargato, fornendo in tal modo un quadro esaustivo della distribuzione della spesa dell’operatore pubblico tra regioni.

E la graduatoria esposta nella figura 1 cambia radicalmente impiegando i dati di fonte Cpt. Rimandando alla nota della Svimez per maggiori dettagli, basta qui osservare come man mano che il perimetro dell’operatore pubblico si amplia dallo stato di fonte Cpt alla Pa, al Spa (figure 2–4), le regioni meridionali tendono a scendere in graduatoria, mentre Emilia–Romagna, Lombardia e Veneto abbandonano le ultime posizioni.

Conoscere per deliberare

I dati di fonte Ragioneria generale dello stato, utilizzati per denunciare, più o meno esplicitamente, il flusso eccessivo di spesa pubblica al Sud e richiedere di trattenere quote consistenti del gettito maturato nelle regioni forti del paese, forniscono un quadro molto parziale dell'intensità dell'intervento pubblico nei territori rispetto ai Cpt. Una discussione razionale e informata dovrebbe perciò partire da un utilizzo corretto, e non strumentale, delle diverse fonti ufficiali disponibili sulla finanza pubblica territoriale.

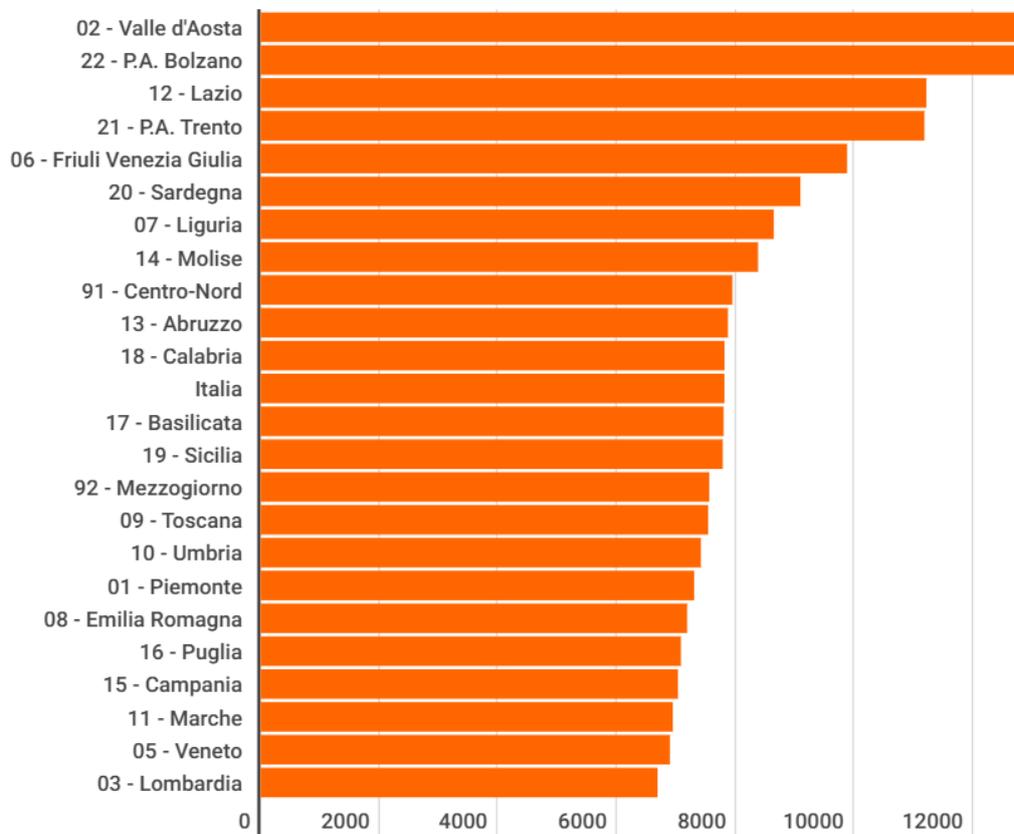
Figura 1 – Spesa pro capite dello stato al netto degli interessi (Rgs)



Nota: per l'elenco delle spese dello stato regionalizzate dalla Rgs si veda la pubblicazione [La spesa statale regionalizzata](#). La spesa dello stato che non viene regionalizzata dalla Rgs riguarda le erogazioni a enti e fondi, e la spesa statale non regionalizzabile per la natura della spesa o per la mancanza di necessari elementi conoscitivi.

Figura 2 – Spesa pro capite dello stato al netto degli interessi (Cpt)

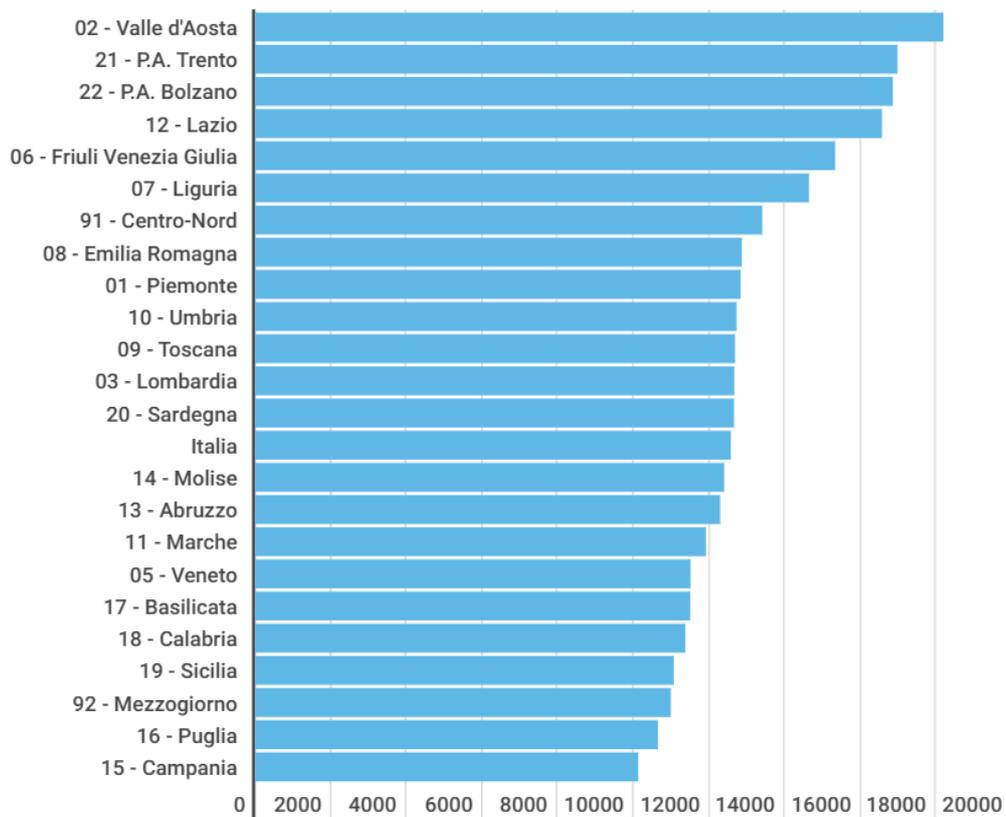
CPT - Stato



Nota: Vengono ripartite a livello regionale anche le erogazioni a enti e fondi e, utilizzando opportuni indicatori di riparto, la spesa statale ritenuta non regionalizzabile dalla Rgs per la mancanza di necessari elementi conoscitivi (si veda la [Guida ai Cpt](#)).

Figura 3 – Spesa consolidata pro capite della Pa al netto degli interessi (Cpt)

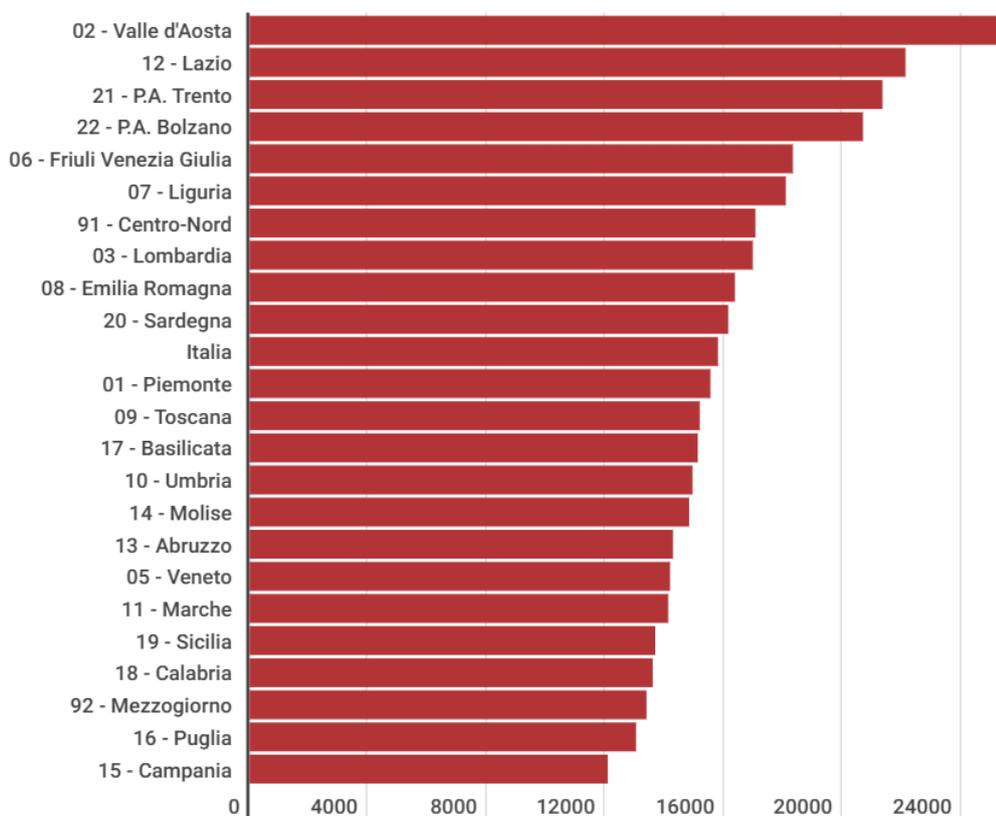
CPT - PA



Nota: La Pa include lo stato e le altre amministrazioni centrali, le amministrazioni regionali e le amministrazioni locali. Per l'elenco completo degli enti appartenenti alla Pa si veda la [Relazione annuale Cpt 2018](#) (p. 56). Per spesa consolidata si intende al netto dei trasferimenti tra i diversi enti appartenenti alla Pa.

Figura 4 – Spesa consolidata pro capite del Spa al netto degli interessi (Cpt)

CPT - SPA



Nota: Il settore pubblico allargato include, oltre alla Pa, il settore extra Pa costituito dalle imprese pubbliche nazionali e dalle imprese pubbliche locali. Per l'elenco degli enti appartenenti al settore extra Pa si veda la [Relazione annuale Cpt 2018](#) (p. 57). Per spesa consolidata si intende al netto dei trasferimenti tra i diversi enti appartenenti al Spa.

Dove ci guadagnano le tre regioni in cerca di autonomia

Di Leonzio Rizzo e Riccardo Secomandi

23/07/2019

Il negoziato sulla maggiore autonomia di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna rischia di bloccarsi sull'istruzione. Ma anche escludendola, il passaggio potrebbe risultare molto conveniente per le tre regioni se i fabbisogni standard non fossero adottati.

Quanto vale l'istruzione

Tra le materie su cui Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna chiedono più autonomia dallo stato centrale, la funzione che ha il rilievo finanziario maggiore è quella dell'istruzione scolastica e universitaria. Per questo, in un nostro precedente [articolo su *lavoce.info*](#) avevamo ipotizzato un sistema di compartecipazioni per distribuire le risorse necessarie a decentralizzarla. Ora però pare che il [vertice a Palazzo Chigi](#) di venerdì 19 luglio abbia cancellato dal possibile accordo la regionalizzazione dell'istruzione, che avrebbe implicato contratti e stipendi su base regionali e programmi scolastici diversi. La decisione non sembra comunque ancora definitiva, visto che i governatori di Veneto e Lombardia hanno dichiarato di non voler firmare un'intesa che stralci questa materia. Tuttavia, la battaglia potrebbe essere fatta sulle risorse a disposizione delle regioni.

Facciamo un passo indietro e vediamo quali sono le funzioni regionalizzabili in base [alle intese sul federalismo differenziato](#) del 25 febbraio 2019 siglate dal presidente del Consiglio e dai presidenti delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna.

Oltre all'istruzione scolastica e universitaria, quelle non meramente amministrative, che implicano cioè un trasferimento di spesa, sono sviluppo sostenibile e tutela del territorio, politiche per il lavoro, tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, diritto alla mobilità e sistemi di trasporto (per Emilia Romagna si escludono porti e aeroporti civili), competitività e sviluppo delle imprese, energia (non per l'Emilia Romagna), protezione civile, comunicazioni (non per l'Emilia Romagna), commercio con l'estero.

Secondo i dati predisposti dalla Ragioneria generale nel 2017 il totale della spesa da decentrare alle regioni che hanno chiesto l'autonomia è di 16,2 miliardi di euro, di cui 11,4 miliardi circa sono spesa per istruzione. Questa sarebbe la distribuzione di risorse se seguissimo il criterio della spesa storica. Quindi se viene rimossa la spesa per istruzione, la torta si ridimensionerebbe molto: 4,8 miliardi di euro.

Dai fabbisogni standard alla spesa pro capite

Ciò su cui si insiste molto, tuttavia, è l'autonomia finanziaria, ovvero lasciare alle regioni il gettito tributario necessario a finanziare le funzioni decentrate.

L'articolo 5 delle intese definisce il modo in cui devono essere attribuite le risorse finanziarie. In particolare, nel caso in cui non venissero adottati i fabbisogni standard, vi è una clausola di salvaguardia secondo la quale, dopo tre anni dall'approvazione dei decreti, l'assegnazione non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale.

Quindi, se non fossero utilizzati i fabbisogni standard, come conferma anche il recente intervento della Corte dei conti: "le risorse finanziarie che lo stato dovrebbe trasferire alle regioni ad autonomia differenziata potrebbero risultare superiori a quelle attualmente spese in quei territori".

Tabella 1 – Spesa regionalizzata pro capite delle regioni a statuto ordinario

<i>REGIONI</i>	<i>Tutte funzioni richieste</i>	<i>Istruzione scolastica e universitaria</i>	<i>Tutte funzioni senza istruzione</i>
<i>Emilia Romagna</i>	871	641	230
<i>Lombardia</i>	789	562	228
<i>Veneto</i>	901	594	307
<i>Abruzzo</i>	1.025	594	431
<i>Basilicata</i>	1.240	771	470
<i>Calabria</i>	1.109	816	293
<i>Campania</i>	1.095	800	296
<i>Lazio</i>	1.276	681	595
<i>Liguria</i>	1.180	579	602
<i>Marche</i>	950	713	237
<i>Molise</i>	1.061	770	291
<i>Piemonte</i>	892	617	276
<i>Puglia</i>	917	703	214
<i>Toscana</i>	968	691	277
<i>Umbria</i>	1.084	748	336
<i>Media nazionale</i>	<i>976</i>	<i>660</i>	<i>316</i>

Fonte: rielaborazioni su dati della Ragioneria generale dello stato, anno 2017

La tabella 1 mostra (all'ultima riga) come la media pro capite nazionale della spesa regionalizzata per tutte le funzioni richieste equivale a 976 euro pro capite. L'Emilia Romagna avrebbe una spesa di 871 euro pro capite, il Veneto di 901 e la Lombardia di 789. La differenza da colmare rispetto alla media nazionale è di 105 euro pro capite per l'Emilia Romagna, 187 per La Lombardia e 75 per il Veneto. Il totale corrisponde a 2,7 miliardi di euro. Quindi da 16,2 miliardi di spesa storica si passerebbe a 18,9 miliardi. La spesa in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna aumenterebbe del 17 per cento.

Nel caso in cui non si regionalizzi l'istruzione, la spesa media pro capite nazionale rimanente sarebbe di 316 euro pro capite e anche in questo caso le tre regioni avrebbero una spesa inferiore alla media nazionale. La Lombardia avrebbe una spesa di 228 euro pro capite, l'Emilia Romagna di 230 e il Veneto di 307. Quindi la differenza da colmare sarebbe 88 euro pro-capite per la prima e 86 euro pro-capite per la seconda. Per quanto riguarda il Veneto la cifra sarebbe più modesta. Comunque, le differenze implicano un aumento aggregato di spesa per le tre regioni del Nord di 1,3 miliardi, ovvero il 21 per cento dell'attuale spesa storica, che passerebbe da 4,8 a 6,1 miliardi di euro.

Poiché i decreti legge collegati al regionalismo differenziato non potranno produrre nuovi oneri per il bilancio dello stato, sia nel primo caso (decentramento inclusa istruzione) che nel secondo (esclusa istruzione), l'unico modo per avere le risorse aggiuntive sarà trasferirle dalle altre regioni che, per ora, non hanno avanzato richieste di regionalismo differenziato.

Guardando questi numeri si capisce come, anche escludendo l'istruzione, il passaggio all'autonomia per Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna potrebbe comunque essere molto conveniente se i fabbisogni standard non fossero applicati. Molto verosimilmente, infatti, implicherebbero una spesa pro-capite inferiore alla media nazionale.

L'autonomia migliora l'ambiente

Di Andrea Ballabio e Donato Berardi

08/08/2019

Il riconoscimento di una maggiore autonomia a Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto sulle questioni ambientali sarebbe un premio alla loro capacità di trovare soluzioni. E il governo dovrebbe estendere le loro buone pratiche al resto del paese.

Le regioni e il ciclo dei rifiuti

I problemi della gestione dei rifiuti sono un buon esempio di cosa accade quando le regioni non fanno bene il loro lavoro: per legge, spetta loro il compito di assicurare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani, individuando i fabbisogni e pianificando gli impianti. Quando per l'incapacità di trovare soluzioni o per biechi motivi di consenso elettorale vengono meno ai loro doveri, il conto è salato.

Ma l'Italia non è tutta uguale. Ci sono regioni che hanno una tradizione di buone scelte in materia di ambiente e altre, invece, dove le crisi periodicamente si susseguono.

Una geometria variabile che forse meriterebbe una riflessione anche sul ruolo che il governo, tramite i suoi dicasteri, può (e deve) esercitare attraverso poteri sostitutivi quando le emergenze ricorrenti rivelano l'imperizia degli amministratori locali nel trovare risposte o costruire il necessario consenso per renderle fruibili.

Il dibattito sul federalismo differenziato, con le istanze autonomiste di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, in materia di ambiente offre alcuni spunti di riflessione.

Per quanto riguarda i rifiuti, la discussione verte principalmente su [cinque competenze](#).

Lombardia e Veneto hanno chiesto al governo la devoluzione della scelta dei criteri di assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani. In altre parole, vorrebbero poter decidere quali rifiuti prodotti dalle imprese possono essere ricompresi tra quelli urbani e, quindi, gestiti negli stessi impianti.

Tutte e tre le regioni chiedono di poter disciplinare i criteri per distinguere quali scarti dell'attività produttiva sono sottoprodotti che possono essere gestiti come beni, anziché come rifiuti, con indubbi benefici in termini di minori oneri

amministrativi. Così come vorrebbero poter delineare i criteri di *end of waste* (EoW), per rilanciare l'economia circolare.

La [disciplina EoW](#) concerne il processo che consente a un rifiuto di trasformarsi in un prodotto, passando dall'essere un costo all'aver valore e uscendo così dalla più rigida disciplina amministrativa e dei controlli dei rifiuti. Le tre regioni dovrebbero anche disciplinare l'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura: sono costituiti da materiali e fluidi di scarto dei processi di depurazione delle acque reflue urbane e da sempre sono impiegati in agricoltura poiché migliorano la fertilità dei terreni.

L'Emilia-Romagna, poi, vorrebbe decidere quando autorizzare lo smaltimento in regione dei rifiuti che derivano dal trattamento di quelli urbani indifferenziati provenienti da altre regioni e la possibilità di stabilire la misura della compensazione economica che le deve essere riconosciuta in quanto regione che li accoglie.

Acque e ambiente

Meno interessato dalle richieste di autonomia appare l'ambito della tutela delle acque e dell'ambiente.

La Regione Emilia-Romagna chiede che sia confermata la competenza regionale nell'individuazione degli ambiti di gestione del servizio idrico integrato (ambiti territoriali ottimali), ossia del disegno dei territori per l'organizzazione del servizio, con confini pensati per raggiungere economie di scala. Vorrebbe anche poter decidere sulle norme e le azioni per la corretta gestione delle acque.

L'Emilia-Romagna vorrebbe poter incidere sulla pianificazione delle autorità di bacino distrettuale, cioè sulle scelte degli enti che organizzano la gestione dei bacini idrografici, sulle misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa dei sistemi idrici e sui criteri per il riutilizzo delle acque reflue, una volta depurate.

Cosa cambia?

La portata della riforma non è tanto in termini di risorse da trasferire dal centro alla periferia, che ammontano, per l'intera materia ambientale a circa 73 milioni di euro per la Lombardia, 42 milioni per il Veneto e 36 per l'Emilia-Romagna, con un'incidenza complessiva sul totale pari all'1,4 per cento.

La questione vera è se concedere o meno a queste amministrazioni regionali un rafforzamento delle competenze. E la decisione dovrebbe essere presa sulla base di come hanno operato in precedenza.

In materia ambientale, le tre regioni vantano numerose buone pratiche, attestandosi certamente come le più virtuose del paese. Lombardia ed Emilia-Romagna sono, per esempio, le uniche due regioni autosufficienti nello smaltimento dei rifiuti urbani ([autosufficienti nella gestione del rifiuto urbano](#)). La Regione Veneto è, invece, la prima per incidenza della raccolta differenziata: nel 2017 ha sfiorato il 74 per cento.

Il più ampio margine di manovra che potrebbe essere loro consentito – in un'area che dal 2001 è segnata da un forte conflitto istituzionale – sancirebbe il riconoscimento delle buone esperienze di governo sulla materia ambientale, che spesso hanno colmato i ritardi e gli stalli nelle risposte delle amministrazioni centrali.

Non si tratta di allargare gli squilibri territoriali del paese, che da tempo viaggia a velocità diverse, ma di riconoscere che anche dal buon governo dei territori possono nascere stimoli per tutti.

Al governo spetta il compito di estendere le buone pratiche di queste regioni anche a quelle rimaste indietro e, se possibile, di ridurre i tanti ritardi del resto d'Italia.

Due obiezioni sull'autonomia differenziata

Di Floriana Cerniglia e Gianfranco Viesti

01/10/2019

Le intese raggiunte dal governo Conte1 con Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna andrebbero radicalmente riviste. Perché le materie richieste sono tantissime, forse troppe, e i meccanismi di finanziamento dubbi. Tutto il percorso si basa su un equivoco.

Tante le materie richieste

Dopo la firma, il 28 febbraio 2018, degli Accordi preliminari tra Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e il governo Gentiloni, e l'azione del governo Conte1, il processo di attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione ha assunto un indubbio [rilievo](#). A che punto siamo? Non è chiarissimo.

Nel febbraio 2019, sul sito del Dipartimento per gli affari regionali sono stati pubblicati parti di testi di tre intese (oggi non più disponibili), composti da otto articoli (Titolo I), contenenti: le disposizioni generali, la richiesta delle materie (23 per il Veneto, 20 per la Lombardia, 16 per l'Emilia Romagna) e le modalità di finanziamento. I testi non contenevano la seconda, fondamentale parte (Titolo II) delle intese, cioè quella relativa alle puntuali richieste di trasferimento di funzioni. Sono seguite altre bozze, circolate solo in via ufficiosa: le più recenti sono di metà maggio. Comprendevano anche la seconda parte, con il dettaglio delle intese raggiunte e i casi in cui vi erano ancora posizioni diverse fra il governo e le tre regioni.

Nel frattempo si è sviluppato un ampio dibattito politico e scientifico-accademico, favorito dalle audizioni che si sono tenute presso la Commissione bicamerale sul federalismo fiscale, anche da parte di entrambi [gli autori](#) di questa nota, o di organismi come [l'Ufficio parlamentare di bilancio](#) o la [Corte dei conti](#). Nelle audizioni, pur nelle varietà di posizioni su singoli aspetti dei testi, è emersa una forte convergenza su due aspetti cruciali.

In primo luogo, l'enormità delle materie richieste. Coprono l'intero spettro delle possibilità previste all'articolo 116, con differenze relativamente lievi [fra le regioni](#). Impossibile ricordarle seppur sommariamente: basti dire che riguardano temi fondamentali per il paese come la regionalizzazione dell'istruzione, la cessione al demanio regionale di fondamentali infrastrutture, l'integrale disponibilità di tutte le risorse per le politiche industriali. Ma anche salute,

previdenza, lavoro, energia, paesaggio, beni culturali, ambiente, rifiuti, territorio, acque, protezione civile, fino addirittura alla gestione dei flussi migratori nel caso del Veneto. Non è mai argomentato in che senso corrispondano a caratteristiche peculiari della regione richiedente; né perché e come la loro regionalizzazione porterebbe vantaggi a cittadini e imprese. È evidente che meritano un esame attento e dettagliatissimo, anche considerando che altre regioni hanno avanzato ampie richieste e sono in attesa che si decida per le prime tre. Va data risposta, punto per punto, alle domande: perché quelle competenze dallo stato alla regione? Quali modalità? Quali conseguenze? Perché a quella regione e non alle altre? Che cosa succede alle politiche nazionali dopo il decentramento verso alcuni e non altri?

Il finanziamento è un nodo centrale

In secondo luogo, il sistema di finanziamento finora ipotizzato è assai particolare. Appare disegnato apposta a vantaggio delle regioni richiedenti, alle quali garantirebbe un incremento anche sensibile di risorse, a danno delle altre, come sottolineato da molti: ad esempio [su queste colonne](#) da Leonzio Rizzo e Riccardo Secomandi e [in altra sede](#) da uno degli autori con particolare riferimento all'istruzione. Il sistema ha forti analogie con quello vigente per le regioni a statuto speciale e non già (come più correttamente dovrebbe prevedersi) con il meccanismo oggi previsto per quelle a statuto ordinario. Ci si riferisce al decreto legislativo n. 68/2011, attuativo della legge delega sul federalismo fiscale (n. 42/2009); esso peraltro contiene un articolo (il 14) che prevede che nel caso di regionalismo differenziato i principi siano quelli dell'articolo 119.

Il decreto 68, dopo otto anni, è ancora in una fase di stallo, perché per molte funzioni regionali (si pensi al caso dell'assistenza) manca ancora la definizione sia dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) sia dei fabbisogni standard. Ma ciò non può legittimare modalità di finanziamento "su misura". Occorre uscire dall'equivoco: specialità uguale differenziazione. Il principio di specialità (che informa il quadro giuridico delle regioni a statuto speciale) non equivale al principio di differenziazione sancito nel comma 3 dell'articolo 116.

Uscire da quest'equivoco consentirebbe anche di capire meglio quale procedura occorre più correttamente seguire nel percorso di attuazione del comma 3 che – vale la pena ricordare – non ha una legge di attuazione. Ad esempio, occorrerebbe subito eliminare le Commissioni paritetiche, composte da rappresentanti del governo e della regione. Le Commissioni esistono, e hanno un ruolo importante, nel caso delle regioni speciali. In base ai testi delle intese, spetterebbe loro una

parte rilevante nella definizione delle risorse che finanziano le funzioni o materie aggiuntive che verrebbero trasferite, in larga misura fuori dal controllo parlamentare: è un ruolo che appare del tutto inopportuno.

Da qui parte la nuova maggioranza, che affronta il tema con un [approccio](#) decisamente più cauto rispetto alla [precedente](#) (benché entrambe collochino curiosamente la questione al punto 20 dei propri propositi), ma finora assai vago, anche perché alle prese con equilibri politici non semplici, e alla luce delle ormai prossime elezioni regionali in Emilia-Romagna. L'attività del governo andrà seguita senza pregiudizi e con grande attenzione.

Non crediamo infatti si possa sfuggire: l'enormità delle materie richieste, i meccanismi di finanziamento previsti e il percorso attuativo ne richiedono una radicale revisione. È opinione di chi scrive che il percorso seguito dal Conte¹ e i testi definiti andrebbero abbandonati e occorrerebbe seguire una strada differente, sulla quale ci ripromettiamo di fare qualche riflessione nel prossimo futuro.

Cosa dice la legge quadro sull'autonomia differenziata

Di Leonzio Rizzo

03/12/2019

Il governo ha presentato una bozza di legge quadro sul federalismo differenziato. L'intento è stabilire i principi generali secondo cui dovrà essere attuata l'autonomia. Rispetto alle pre-intese siglate in precedenza ci sono alcune differenze di rilievo.

La legge quadro

A novembre è stata resa pubblica la [bozza di legge quadro sul federalismo differenziato](#) del ministro per gli Affari regionali Francesco Boccia. Inizialmente, la proposta ha ottenuto il parere positivo del governatore dell'Emilia Romagna, Stefano Bonaccini, che anzi ha chiesto di accelerare il processo per poter sottoscrivere le intese quanto prima. Anche il governatore della Lombardia, Attilio Fontana, ha lanciato un messaggio di apertura, mentre più pessimista è stata la risposta dalla Regione Veneto. Dopo la sua presentazione il 28 novembre in Conferenza stato-regioni, tutte le regioni sembrano aver risposto in modo molto favorevole alla proposta di legge quadro.

I governi precedenti non avevano pensato di incardinare in una legge quadro i principi generali secondo cui dovrà essere attuata l'autonomia differenziata regionale ai sensi dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione, ma tra regioni e presidenza del Consiglio erano state siglate pre-intese sulle quali il Parlamento si sarebbe dovuto esprimere solo in fase di approvazione. Questo modo di procedere ha suscitato parecchie perplessità, proprio per lo svuotamento del ruolo del Parlamento in fase propositiva.

Ora la legge quadro stabilisce i criteri di base su cui un commissario - assieme a un gruppo tecnico e di esperti con l'ausilio della [Sose](#), dell'Istat e della Commissione tecnica sui fabbisogni standard - dovrà lavorare sui livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard. I successivi riparti definiti utilizzando i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard dovranno comunque rientrare nei limiti definiti dall'articolo 17 della legge n. 196/2009, cioè non potranno essere superiori alle risorse stanziare nel bilancio dello stato a legislazione vigente. Se poi entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge non saranno stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e relativi fabbisogni standard,

le risorse saranno attribuite “sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello stato a legislazione vigente”.

Gli accordi siglati tra regioni e governo dovranno poi essere vagliati dalla Commissione sul federalismo fiscale, dalla Commissione affari regionali e da quelle competenti in materia, che esprimeranno il proprio parere entro sessanta giorni. I pareri dovranno essere recepiti da regioni e governo ed entrare a far parte del testo definitivo delle intese.

Una volta sottoscritta l'intesa definitiva, il governo avrà trenta giorni per presentare il relativo disegno di legge che poi verrà votato dal Parlamento. Quindi il commissario, sentite le regioni e vari pareri tecnici, istruirà i decreti attuativi, che dovranno essere votati in Consiglio dei ministri e resi definitivi con voto del Parlamento. All'interno dei decreti attuativi saranno contenuti sia la metodologia per il calcolo dei fabbisogni standard, che le risorse messe a disposizione per le funzioni devolute.

Cosa cambia

La prima differenza di fondo con la situazione del passato è che in quel caso vi erano pre-intese che provenivano da un fitto confronto tra governo e regioni e che non prevedevano il passaggio per il parere delle Commissioni interessate, ma direttamente il voto del Parlamento.

La seconda differenza sostanziale è l'intervento sulle clausole di salvaguardia previste dalle pre-intese. Prevedevano che se entro tre anni dall'emanazione dei decreti attuativi sulle autonomie non fossero stati approvati i fabbisogni standard, alle regioni sarebbe stata concessa la spesa media pro-capite nazionale. Ora invece, in quel caso, la spesa concessa sarà quella sulla base del riparto a legislazione vigente. È un cambiamento molto importante poiché [elimina il disincentivo all'approvazione dei fabbisogni standard](#), che per regioni come Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna sarebbero stati sicuramente inferiori alla spesa pro-capite media nazionale. Quindi per le tre regioni sarebbe stato conveniente non arrivare a una loro definizione.

La legge quadro tace invece su un altro aspetto importante e su cui nelle pre-intese vi era una chiara presa di posizione: l'aumento di gettito da compartecipazione che sarebbe dovuto rimanere all'interno del territorio regionale, [generando ulteriori disparità interregionali visti i differenti divari di crescita](#) interregionali. Tuttavia, l'accento posto sulla garanzia a livello nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni che dovranno essere perequate rispettando

la stima di costi e fabbisogni standard, in ottemperanza al decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68, fa prevedere che gli aumenti di gettito possano ragionevolmente essere redistribuiti al livello nazionale.

L'altro tema rilevante inserito nella bozza di legge quadro è quello della perequazione infrastrutturale. Visto il forte divario che esiste in questo campo tra Nord e Sud, potrebbe implicare una redistribuzione di risorse a favore di quest'ultimo, le cui modalità sono però tutte da definire. In ogni caso, includere il tema nella contrattazione tra regioni potrebbe spezzare una lancia a favore delle regioni del Sud e quindi potrebbe facilitare l'accordo per la realizzazione dell'autonomia differenziata.

Quante incertezze sulla strada del federalismo differenziato

Di Floriana Cerniglia e Gianfranco Viesti

29/01/2019

Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna chiedono più autonomia e più risorse. Ma l'operazione è complessa, sotto il profilo politico e tecnico. E la Consulta dovrà esprimersi su moltissimi aspetti di conflitto con i principi fondamentali della Repubblica.

Le richieste di Veneto e Lombardia

Il tema dell' "autonomia regionale differenziata" delle regioni merita certamente una discussione politica e tecnica ben più ampia di quanto avvenuto finora. Le richieste di Veneto e Lombardia, maturate negli ultimi anni ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione, sono esplicitamente finalizzate a ottenere, sotto forma di quote di gettito dei tributi erariali da trattenere sul proprio territorio, risorse pubbliche maggiori rispetto a quelle oggi spese dallo stato a loro favore. La richiesta di più autonomia e più risorse è dopotutto il cavallo di battaglia identitario della Lega Nord sin dagli anni Novanta. E un recente [contributo](#) di uno di noi ne ripercorre le vicende.

Le risorse sono state il tema dominante della campagna per i referendum consultivi che si sono tenuti in entrambe le regioni nell'ottobre 2017: era comune l'invito a recarsi al voto per rafforzare politicamente la richiesta del cosiddetto "residuo fiscale". L'allora presidente della Regione Lombardia, Roberto Maroni, aveva [indicato](#) l'obiettivo di trattenere in regione 27 miliardi; in Veneto la cifra era stata [esplicitata](#) dal Consiglio regionale nei nove decimi dei tributi riscossi nella regione.

Le richieste hanno trovato un primo seguito nelle [pre-intese](#) siglate (con le due regioni e l'Emilia-Romagna) dal governo Gentiloni il 28 febbraio 2018, quattro giorni prima delle elezioni politiche. Vi è stato stabilito che le risorse nazionali da trasferire per le nuove competenze siano parametrate, dopo un primo anno di transizione, a fabbisogni standard calcolati tenendo conto anche del gettito fiscale regionale; fatto comunque salvo l'attuale livello dei servizi (cioè prevedendo variazioni solo in aumento).

Gettito fiscale e fabbisogni standard

Il gettito fiscale non è mai stato considerato nei complessi calcoli dei fabbisogni standard per i comuni, finora collegati sempre e solo alle caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione. Parametrizzare il fabbisogno al gettito è una novità fondamentale. Per i possibili esiti sulle relazioni finanziarie tra i livelli di governo, soprattutto in condizioni di finanza pubblica che rendono difficile aumentarle per alcuni territori senza diminuirle per gli altri. E perché significa stabilire un principio estremamente rilevante: i diritti di cittadinanza su alcuni servizi essenziali (a cominciare da istruzione e salute) possono essere diversi fra i cittadini italiani; maggiori laddove il reddito regionale è più alto perché maggiore il fabbisogno.

Il percorso attuativo dell'autonomia differenziata prevede che il governo concluda un'intesa con ciascuna delle regioni: per il 15 febbraio prossimo, stando a recenti dichiarazioni del presidente del Consiglio Conte. L'intesa verrà poi sottoposta alle Camere, che non avranno possibilità di emendarla né di entrare nel merito dei suoi contenuti ed esprimere indirizzi. Potranno approvarle, con un voto a maggioranza degli aventi diritto, o respingerle. Se le intese saranno approvate dal Parlamento (è prevedibile entro le elezioni europee del prossimo maggio), tutto il potere di definizione degli specifici contenuti normativi e finanziari del trasferimento di competenze e risorse (inclusi i fabbisogni) è demandato a commissioni paritetiche stato-regione. Parlamento e governo non possono modificare le intese se non con il consenso delle regioni interessate; né il Parlamento può intervenire sulle decisioni delle commissioni. Non è possibile un referendum abrogativo delle intese.

E i diritti dei cittadini?

Certamente, al di là del riferimento al gettito fiscale, definire i fabbisogni standard per quantificare i costi dei servizi pubblici è opportuno. Tuttavia, la definizione di parametri oggettivi di fabbisogno è complessa, come ha dimostrato negli ultimi anni l'esperienza dei servizi comunali. Non solo tecnicamente, ma perché richiede un'azione politica importante del governo centrale di mediazione degli interessi delle diverse comunità coinvolte. L'uso di diversi indicatori tecnici può infatti produrre esiti assai differenti soprattutto in un Paese come l'Italia, dove l'eterogeneità tra i territori è molto elevata. Richiede una discussione approfondita e trasparente.

Questo ancor più perché, finora, il legislatore nazionale non ha mai provveduto

alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (in attuazione dell'articolo 117.11.m della Costituzione) che dovrebbero essere invece il punto di partenza per il calcolo dei fabbisogni standard. La loro definizione dovrebbe essere un prerequisito essenziale per l'attivazione del federalismo asimmetrico.

Infine, poiché le pre-intese richiamano anche l'articolo 119 (quarto comma) rimane anche da capire la sua coerenza perequativa rispetto alla parametrizzazione dei fabbisogni al gettito di tre regioni che producono circa il 40 per cento del Pil nazionale.

Si può solo immaginare che la Corte costituzionale verrà chiamata a esprimersi su moltissimi aspetti di conflitto fra quanto verrà deciso e i principi fondamentali della Repubblica, aprendo così anche una lunga stagione di incertezza normativa. Tutto ciò sinteticamente illustra come le conseguenze di una affrettata approvazione delle richieste regionali, sotto la spinta di contingenze e interessi politici, potrebbero essere assai gravi sotto una pluralità di aspetti. Sarebbe opportuno che i tanti risvolti del tema fossero discussi, prima della firma di qualsiasi intesa, nelle sedi parlamentari opportune, e chiaramente illustrati all'opinione pubblica italiana dai mezzi di informazione.

Quanto potere hanno davvero le regioni

Di Andrea Ballabio

15/03/2019

Il federalismo differenziato è indubbiamente un argomento rilevante e spigoloso. Un'attenzione particolare dovrebbe essere dedicata all'effettivo potere di cui godono le regioni e al rapporto con alcune importanti variabili economiche e sociopolitiche.

L'indice di autorità regionale

In Italia il federalismo differenziato esiste già: quindici regioni a statuto ordinario coesistono infatti con cinque regioni a statuto speciale, ciascuna diversa dalle altre. Ma qual è l'effettivo livello di potere esercitato dalle amministrazioni regionali? L'indice di autorità regionale, il cosiddetto [Regional Authority Index \(Rai\)](#) proposto nel 2016 da Liesbet Hooghe, Gary Marks, Arjan H. Schakel, Sandra Chapman Osterkatz, Sara Niedzwiecki, and Sarah Shair-Rosenfield e riconosciuto dall'Ocse, rappresenta uno strumento estremamente valido per determinarlo. Dieci sono le dimensioni che vengono prese in considerazione, andando ben oltre i semplici indicatori fiscali. Nello specifico, lo spessore istituzionale, il perimetro delle politiche, l'autonomia fiscale, l'autonomia nell'indebitamento e la rappresentanza misurano l'autorità esercitata da un governo regionale su coloro che risiedono nella regione. L'attività legislativa, il controllo del potere esecutivo, quello fiscale, quello dell'indebitamento e la riforma costituzionale delineano l'influenza che l'amministrazione regionale ha sul paese nel suo complesso. L'indice assegna un punteggio che va da 0 a 30: le prime cinque dimensioni pesano per un totale di 18, mentre le seconde cinque sommano al massimo 12.

Un confronto tra Italia e Spagna

I punteggi forniti dal Rai ci permettono di confrontare sia il livello "standard" di governo regionale che le singole regioni differenziate nei vari stati.

Particolarmente interessante risulta, per esempio, l'analisi della situazione in Italia e Spagna.

Le 15 regioni a statuto ordinario italiane ottengono un punteggio pari a 18 dal 2001 - anno in cui il potere regionale viene decisamente rinforzato dalla legge

costituzionale n. 3, che modifica radicalmente il titolo V parte seconda della Costituzione – con un aumento di ben 4 punti rispetto all’anno precedente. Le 13 comunità autonome spagnole “standard”, ovvero tutte a eccezione di Navarra, Paesi Baschi, Galizia e Catalogna, si attestano a 23,5 a partire dal 2002. Ciò significa che, secondo il Rai, l’autorità regionale ordinaria spagnola è decisamente superiore a quella italiana. Lo stesso vale se si allarga l’orizzonte alle regioni “non standard” o differenziate. Se, infatti, Friuli–Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Valle d’Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano hanno un punteggio pari a 19 dal 2001 in avanti, negli stessi anni tutte le singole regioni differenziate spagnole conseguono punteggi superiori. Detto in altri termini, facendo riferimento al Rai, le regioni spagnole, siano esse “standard” o differenziate, dispongono di un maggior potere complessivo.

Effetti sull’economia

Estremamente interessante è anche capire se l’indice di autorità regionale è correlato o meno con alcune variabili economiche e socio–politiche rilevanti, per le possibili ricadute in termini di politiche adottate. Se consideriamo le regioni differenziate in Italia, Spagna, Regno Unito e Canada, negli anni dal 2000 al 2016, l’autorità regionale non mostra alcun legame con il tasso di crescita del Pil pro capite o altre misure simili. È negativamente correlata con la percentuale di migranti sul totale della popolazione, per via del fatto che i confini e le persone che entrano nella regione potrebbero essere maggiormente controllati, riflettendo così il senso di appartenenza al territorio della popolazione.

Un grado più elevato di potere regionale aumenta invece l’affluenza elettorale. Ciò dovrebbe favorire una politicizzazione della vita pubblica e incoraggiare i cittadini a difendere lo status quo favorevole. Sebbene più debole rispetto alla precedente, una correlazione positiva emerge anche rispetto all’aspettativa di vita, in quanto un’amministrazione regionale più potente potrebbe migliorare il benessere della propria cittadinanza.

Dove si infrange il regionalismo differenziato

Di Paolo Balduzzi

19/04/2019

L'avvio del federalismo differenziato sembra allontanarsi. Non solo restano da sciogliere alcuni nodi politici. C'è anche una difficoltà tecnica: l'impossibilità di regionalizzare oltre la metà dei trasferimenti dello stato, come messo in evidenza dal Def.

I nodi del federalismo in tre regioni

Il dibattito sul regionalismo differenziato vive fasi alterne di grande vivacità e di profondo silenzio. L'impressione è che, nonostante le dichiarazioni del vicepremier Matteo Salvini, l'attuazione del federalismo differenziato nelle prime tre regioni (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) sia lungi dall'arrivare. Dal punto di vista politico, i nodi da sciogliere sono principalmente due: le fonti di finanziamento da un lato e la dimensione (e la portata) delle materie delegate dall'altro. Diversi contributi su lavoce.info hanno già affrontato da diversi punti di vista queste tematiche.

C'è però almeno un'altra difficoltà, decisamente più tecnica, che vale la pena di affrontare ora, proprio perché, in allegato al [Documento di economia e finanza](#) per il 2020, si trova anche la tabella aggiornata sulla spesa regionalizzata. Dalla quale si evidenzia come oltre il 50 per cento dei trasferimenti dello stato verso le regioni sia impossibile da regionalizzare. Un bel problema, quando si vogliono calcolare spesa storica, fabbisogno standard o semplicemente spesa pro capite, vale a dire le variabili rispetto alle quali saranno tarati i futuri trasferimenti.

Cos'è e quanto vale la spesa regionalizzata

La spesa che ogni anno lo stato destina alle singole regioni a statuto ordinario e a quelle a statuto speciale, comprese le due province autonome di Trento e Bolzano, è composta principalmente da trasferimenti (a famiglie, imprese e direttamente a enti pubblici), da redditi da lavoro e da investimenti. Si tratta di circa 520 miliardi di euro, di cui però solo meno della metà (226 miliardi) può essere assegnata territorialmente.

Il procedimento di regionalizzazione, peraltro, non è scevro di criticità. Come riporta [l'allegato al Def](#), "(...) per le spese connesse alla produzione di servizi (...) e per gli investimenti, l'allocazione territoriale è basata sul luogo dove viene svolta l'attività produttiva mentre per le spese di trasferimento rileva la regione del soggetto beneficiario (...)". Peraltro, la metodologia è in continuo aggiornamento, quindi anche le serie temporali non sono sempre confrontabili.

Ovviamente, se il calcolo dei fabbisogni regionali, siano essi storici, standard o pro capite, avviene sulla base di questi dati, è opportuno capirne i limiti prima di giungere ad affrettate conclusioni. Per quanto riguarda la spesa effettivamente regionalizzata, i dati riportati dall'allegato sono in valore assoluto. Naturalmente i confronti più interessanti si fanno sul pro capite. Per questo motivo il grafico 1 integra i dati forniti dal Def con le informazioni sulla popolazione ricavabili dall'Istat. Come si nota, sulla base dei dati della spesa regionalizzata, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sono in effetti le regioni che meno "ricevono" dallo stato, rispetto a diversi calcoli della media: la media sul totale dei territori, la media al netto della spesa regionalizzata delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, la media al netto della regione Lazio, un'osservazione particolare a causa della presenza di Roma e quindi di tutte le istituzioni. Per capire la portata del "disturbo statistico", si pensi che lo stato spende nel solo Lazio oltre il 16 per cento di tutta la spesa regionalizzata per stipendi. Tuttavia, vale la pena di aggiungere che questi confronti non tengono conto appunto della spesa non regionalizzabile, come le quote di ammortamenti. Per esempio, come distribuire nei singoli territori le quote di investimento a carattere nazionale e strategico? D'altra parte, anche la spesa regionalizzata in questo modo è soggetta a critiche: davvero il beneficio della spesa allocata al Lazio crea benefici solo in quella regione? Risulta molto difficile crederlo. Infine, questi confronti non tengono conto delle effettive materie richieste dalle regioni, che sono solo un sottoinsieme della spesa regionalizzata. È comunque indubbio che la spesa regionalizzata sia caratterizzata da un forte carattere redistributivo, premiando innanzitutto le regioni a statuto speciale e le province autonome, poi molte regioni del Sud, nonché la Liguria, che probabilmente deve il suo trattamento "privilegiato" al fatto di essere la regione italiana con la quota di popolazione più anziana.

Prospettive di regionalismo differenziato

Se mai il federalismo differenziato diventerà realtà, dovranno essere superati diversi scogli tecnici, per non parlare di quelli politici. Dal primo punto di vista, mancano ancora una legge di attuazione del comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione, su cui forse varrebbe la pena riflettere, e una metodologia robusta e condivisa per regionalizzare la spesa statale nei territori. Per il momento, quella individuata sembra sufficiente a compilare un allegato al Def, ma di certo non lo è se a essa si vuole legare l'esito di scelte che potrebbero compromettere la coesione sociale ed economica del paese.

Federalismo differenziato tra buone ragioni e fondati timori

Di Dario Immordino

24/04/2019

I diritti di tutti i cittadini italiani non si difendono con una opposizione di principio alla differenziazione regionale. Bisogna invece insistere su un attento controllo sulle competenze e risorse devolute e sulle misure di riequilibrio territoriale.

Più competenze per tre regioni

Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna stanno per concludere il percorso di attuazione del cosiddetto regionalismo differenziato, che prevede l'attribuzione per 10 anni di maggiori competenze e risorse per gestire autonomamente settori fondamentali per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Tra le funzioni devolute alle tre regioni figurano ambiente, istruzione, tutela della salute, rapporti internazionali e con l'Ue, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, protezione civile, governo del territorio, porti, aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, beni culturali, professioni, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, coordinamento finanziario.

Per finanziare le nuove funzioni verrà consentito a queste regioni, tra le più ricche del paese, di trattenere una parte del gettito tributario che attualmente viene utilizzato per finanziare le funzioni dello stato e il sistema di solidarietà nazionale, e per garantire "una programmazione certa del loro sviluppo" saranno loro riconosciute risorse disponibili sui fondi destinati allo sviluppo infrastrutturale del paese.

Ciò ha fatto temere una sorta di "federalismo per abbandono", ossia il progressivo impoverimento delle funzioni destinate a salvaguardare i diritti di tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale (quali sicurezza, difesa, giustizia) e la riduzione dei servizi e delle prestazioni pubbliche nelle altre regioni, soprattutto in quelle più "povere".

La questione del "prezzo giusto"

Per il momento è impossibile valutare compiutamente gli effetti della devolution, poiché la consistenza effettiva delle competenze e delle risorse che saranno assegnate a Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna è conosciuta soltanto attraverso bozze, più o meno aggiornate. In queste, si prevede che le regioni

possano trattenere una quota di gettito fiscale prelevato dai propri contribuenti corrispondente alle risorse che attualmente vengono gestite dalle amministrazioni statali per finanziare istruzione, tutela della salute, protezione civile e le altre funzioni nei rispettivi territori. Nei prossimi anni le regioni differenziate dovranno progressivamente adeguare i costi al “prezzo giusto” per ciascuna attività stabilito dalla legge statale e una parte delle economie di spesa sarà devoluta al bilancio dello stato.

Di conseguenza, fino all’adeguamento ai costi standard Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna continueranno a contribuire come fanno adesso al finanziamento delle competenze statali e delle prestazioni essenziali delle altre regioni e quando ridurranno le spese di gestione delle nuove funzioni il loro contributo sarà ancora maggiore.

Se la legge statale non dovesse definire entro tre anni i costi standard, le regioni differenziate potrebbero ottenere più risorse rispetto a quelle che vengono attualmente spese nei rispettivi territori. Ma si tratta di una eventualità che può essere prevenuta dallo stato stabilendo entro tre anni il prezzo giusto, al netto degli sprechi, di ogni attività demandata alle regioni.

Più controversa, invece, la clausola che garantisce alle tre regioni risorse sufficienti per finanziare “una programmazione certa” degli investimenti pubblici e privati nei rispettivi territori attingendo ai fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del paese: una vera e propria forma di privilegio che non ha eguali nell’ordinamento.

Divari più profondi?

L’altro timore è che il regionalismo differenziato possa rendere più profondo il solco tra le regioni più ricche ed efficienti del paese e quelle più svantaggiate. Tuttavia, l’eventuale miglioramento nella gestione di prestazioni pubbliche in alcune regioni non sottrarrebbe nulla alle altre, ma anzi indicherebbe loro strumenti e modalità per migliorare i propri standard di efficienza.

In questo senso, la differenziazione regionale costituisce un importante fattore di meritocrazia istituzionale e offre un modello virtuoso di autonomia, fondato sul miglioramento dei servizi e delle prestazioni pubbliche, invece che, come è stato fatto sino ad oggi, sull’appiattimento verso il basso, realizzato impedendo a chi ne ha le possibilità e capacità di offrire condizioni di vita migliori ai propri cittadini.

Di conseguenza, la difesa dell'autonomia delle altre regioni e, soprattutto, dei diritti delle rispettive comunità non dovrebbe passare attraverso una opposizione di principio alla differenziazione regionale, ma piuttosto attraverso un attento controllo sulla devoluzione di competenze e risorse, nonché attraverso la rivendicazione di misure di riequilibrio territoriale che garantiscano il superamento degli eventuali handicap strutturali e infrastrutturali e il buon funzionamento del sistema di perequazione.

A queste condizioni, infatti, l'autonomia differenziata delle regioni più ricche contribuisce a migliorare l'efficienza del sistema pubblico complessivo e non sottrae risorse, garanzie e possibilità alle altre regioni e ai loro cittadini.

Con la pandemia è scoppiata la questione istituzionale*

Di Michele Oricchio

08/07/2020

L'esperienza vissuta dall'Italia durante la pandemia impone una riflessione critica sull'evoluzione del nostro sistema istituzionale. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, è caratterizzato da una dispendiosa molteplicità di livelli di governo.

Un contrasto crescente tra istituzioni

Da qualche settimana stiamo faticosamente cercando di uscire dall'emergenza socio-sanitaria conseguente al diffondersi, anche in Italia, della pandemia da "Covid 19". Pur con tutte le incognite che il periodo ci riserva, è possibile e doveroso iniziare a svolgere alcune considerazioni in merito alla risposta che il nostro sistema-paese è stato complessivamente in grado di dare agli enormi problemi insorti e alle criticità istituzionali che lo stato di emergenza ha impietosamente evidenziato e che hanno ulteriormente aggravato il quadro complessivo delle nostre finanze pubbliche.

Un problema emerso prepotentemente nei mesi appena trascorsi è certamente quello dell'assetto istituzionale della Repubblica, su cui finalmente hanno iniziato a riflettere criticamente numerosi studiosi, specie con riferimento al ruolo assunto dalle regioni - a cinquanta anni dall'istituzione di quelle a "statuto ordinario": l'accentuarsi di egoismi e particolarismi rende obiettivamente più difficile una strategia unitaria, sia economica che sanitaria e sociale.

Bisogna ricordare, infatti, come le riforme amministrative degli anni Novanta, culminate nel 2001 con la modifica del Titolo V della Costituzione in senso cosiddetto "federalista", abbiano costituito i presupposti per un nuovo localismo, favorendo un'onerosa moltiplicazione dei centri decisionali e di spesa che rischia di decolorare la dimensione nazionale e unitaria della pubblica amministrazione, strumentale alla soddisfazione dell'interesse pubblico.

Tale condizione ha accentuato un crescente contrasto fra le istituzioni e ha allargato la distanza dell'esperienza che abbiamo vissuto in questa emergenza sanitaria dall'ideale costituzionale delle autonomie regionali e della leale collaborazione fra queste e lo stato.

Tutto ciò è accaduto anche per l'assenza, in Costituzione, di una esplicita clausola "di supremazia" nonché di una previsione generale del cosiddetto "stato di eccezione" la cui ipotesi è contemplata unicamente nell'articolo 78, con riguardo

al solo caso di guerra in cui è previsto che “le Camere conferiscono al governo i poteri necessari”.

Ne è derivato un percorso a ostacoli nella lotta all’epidemia, nel corso del quale non poteva ovviamente mancare il ricorso alla giustizia, specie amministrativa, il cui intervento cautelare è stato spesso richiesto non solo da privati che si sono ritenuti illegittimamente penalizzati dai provvedimenti emergenziali emanati soprattutto in sede locale, ma anche dal governo che, nel mentre era impegnato a combattere l’emergenza sanitaria, ha ritenuto di dovere impugnare diversi provvedimenti “eccentrici” di autorità territoriali.

I tre punti critici

In un contesto di iperproduzione normativa centrale e locale non sorprende, dunque, che ci si sia diffusamente esercitati ad attribuire ad altri la responsabilità di carenze proprie e disagi vari, quali quelli che hanno riguardato l’adeguatezza delle strutture ospedaliere e la capienza dei reparti dedicati alle malattie infettive e alla terapia intensiva, come pure che si denunciassero gravi manchevolezze nella fornitura e distribuzione di apparecchiature e dispositivi sanitari, di mascherine e materiali d’uso per contrastare il contagio, per ovviare alle quali si è andati in ordine sparso esponendosi a frequenti “incauti acquisti” e affidamenti diretti, che hanno già richiamato l’attenzione di numerose procure penali e contabili.

Il frazionamento delle competenze fra i molteplici livelli istituzionali esistenti ha indebolito lo stato sia in ambito internazionale che interno, ove rischia di perdere il suo ruolo centrale di promotore del benessere della comunità nazionale, frenato dalla richiesta di “compensazioni territoriali” frequentemente avanzate nell’ambito di una necessitata permanente concertazione fra tutti i soggetti interessati (vedasi esempi di scuola, sanità, opere pubbliche e altro ancora).

Tale condizione ha avuto come punto di partenza il 1997 con le cosiddette “leggi Bassanini” che, per una sorta di eterogenesi dei fini, anziché semplificare realmente la nostra pubblica amministrazione, ne hanno favorito una “operosa improduttività” testimoniata dalla necessità di un profluvio di norme secondarie e di continue conferenze di servizi, tavoli di concertazione e cabine di regia, spesso superabili solo attraverso la remunerativa nomina di commissari o il ricorso alle “delicate” procedure *extra ordinem* di “protezione civile”.

In tale acclarato contesto, tre appaiono i punti critici a cui è necessario porre urgente rimedio:

- 1) l'errata riforma costituzionale e amministrativa in chiave pseudo-federalista;
- 2) l'errata impostazione di un sistema di pesi, contrappesi e controlli;
- 3) l'errata riforma della privatizzazione del pubblico impiego in una generalizzata logica "pan-aziendalistica".

È giunto il tempo, dunque, di ripensare la riforma costituzionale del 2001, che ha enfatizzato il ruolo delle regioni senza considerare il fatto obiettivo che sono troppo piccole per legiferare e troppo grandi per amministrare: il paese ha bisogno di una reale semplificazione dell'amministrazione centrale e locale in grado di garantire una spesa pubblica efficiente capace di far ripartire l'economia, svincolata da condizionamenti localistici e finalizzata a soddisfare l'interesse generale.

Potremmo dire che, altrimenti, rimarremo condannati a rappresentare una evidente conferma della fondatezza della "teoria delle scelte pubbliche" (elaborata da James Buchanan, premio Nobel per l'economia nel 1986), secondo la quale il funzionamento dello stato è influenzato negativamente dalla presenza di troppi interessi particolari che causano una crescita eccessiva della spesa pubblica.

** Michele Oricchio è presidente di sezione della Corte dei conti.*

Un decentramento che fa felici tutti

Di Fabio Fiorillo, Michele Giuranno e Agnese Sacchi

15/01/2021

Forme asimmetriche di decentramento potrebbero offrire soluzioni flessibili ed efficaci per prevenire i conflitti intergovernativi, accentuati dall'emergenza Covid-19. Ma come garantire vantaggi alle regioni con più autonomia senza danneggiare le altre?

Decentramento asimmetrico: una regola più che un'eccezione

La decisione di assegnare la responsabilità delle politiche pubbliche ai livelli inferiori di governo è legata al bilanciamento tra vantaggi e svantaggi della fornitura centralizzata di beni e servizi pubblici rispetto a quella [decentralizzata](#). Nella pratica, risulta spesso non ottimale per il governo centrale assegnare tali responsabilità, unite all'autonomia, in modo uniforme a tutti gli enti sub-centrali per ragioni ideologiche (per esempio, diverso allineamento politico), di efficienza (per esempio, diversi costi di fornitura) o di equità (per esempio, diversa distribuzione di risorse tra territori). A prescindere dalle motivazioni, si potrebbero delineare nuovi assetti istituzionali caratterizzati da un livello asimmetrico di decentramento.

In Italia, la richiesta di [autonomia differenziata](#) è stata recentemente avanzata, sulla base dell'art. 116 della Costituzione, da nove regioni e in due, [Lombardia e Veneto](#), nel 2017 si è tenuto un referendum che ha confermato l'istanza da parte dei cittadini, anticipando le trattative con il governo centrale. Nello stesso anno, l'Emilia-Romagna ha, invece, impegnato direttamente il presidente della regione per iniziare simili trattative con lo Stato. Come evidenziato qui in un [precedente articolo](#), per avere successo, il negoziato dovrebbe essere svolto in collaborazione, e non certo in opposizione, tra stato e regioni. Anche perché il decentramento asimmetrico può generare distorsioni che richiedono opportuni correttivi, affinché ci possano essere vantaggi per il sistema paese, come abbiamo mostrato in un [recente lavoro](#).

Luci, ombre e possibili correttivi

Uno dei principali vantaggi del decentramento differenziato è quello di consentire alle regioni che dimostrano di essere più efficienti del governo centrale

nell'erogazione di beni e servizi pubblici di poterli gestire con costi più bassi. Il decentramento asimmetrico permetterebbe dunque alle regioni più efficienti di ottenere funzioni aggiuntive da gestire in autonomia, mentre in tutte le altre la fornitura di quei servizi rimarrebbe centralizzata.

Bisogna, tuttavia, considerare che alle decisioni prese a livello centrale partecipano i rappresentanti di tutte le regioni. Il meccanismo può generare problemi poiché le regioni che hanno decentrato potrebbero assumere comportamenti opportunistici, influenzando a proprio favore le decisioni di fornitura anche nelle altre regioni, e potrebbero trascurare le molteplici esternalità generate in seguito al decentramento asimmetrico.

Affinché il decentramento asimmetrico possa funzionare per i cittadini di tutte le regioni sono necessari correttivi. Il primo potrebbe riguardare la rimodulazione istituzionale dei poteri decisionali in seno al governo centrale: i rappresentanti delle regioni che hanno decentrato non dovrebbero più poter decidere sulla fornitura destinata alle altre regioni o il loro peso in tali decisioni dovrebbe essere minore.

Un altro correttivo passa per i meccanismi di compensazione tra regioni. Se le regioni che hanno l'incentivo a decentrare sono quelle più ricche ed efficienti (ossia con costi di fornitura più bassi), come sembra suggerire l'esperienza italiana, allora con opportuni trasferimenti è possibile trovare un accordo che permetta a tutte di beneficiare del decentramento asimmetrico. Tutto dipende dall'esistenza di effettivi guadagni di efficienza per le regioni che hanno ottenuto maggiore autonomia e dalla loro disponibilità a trasferirne una parte alle altre regioni. Va detto che tali trasferimenti si giustificano con la necessità di compensare le regioni che subiscono una perdita secca di benessere dal decentramento asimmetrico dovuta, per esempio, alla mancata internalizzazione delle esternalità.

Opportunità del decentramento asimmetrico

Con entrambi i correttivi, resta rilevante il ruolo che può – e dovrebbe – giocare il governo centrale. In primo luogo, continuando a promuovere la cooperazione istituzionale tra i diversi livelli di governo, anche in presenza di forme differenziate di autonomia concesse ad alcune regioni. In secondo luogo, garantendo alle regioni che non hanno decentrato (perché non hanno voluto o potuto) una fornitura adeguata ed efficiente di beni e servizi pubblici. L'esperienza internazionale (Belgio, Spagna, Germania, Regno Unito) ci suggerisce che forme di decentramento asimmetrico non andrebbero necessariamente a

peggiore i divari territoriali all'interno di un paese, se opportunamente integrate con strumenti di perequazione e ispirate a principi di cooperazione.

In conclusione, il decentramento asimmetrico attuato nei moderni stati potrebbe riflettere il [risultato di accordi](#) volontari e virtuosi tra stato e governi regionali, piuttosto che dar luogo a guerre di conquista o minacce di secessione, per gestire con successo la governance multilivello.

Il federalismo alla luce della crisi sanitaria

Di Angelo Baglioni, Massimo Bordignon, Marco Buso, Francesco Palermo e Gilberto Turati

28/06/2021

Il decentramento non è il principale responsabile dei problemi sorti durante la crisi sanitaria: ci sono gli strumenti per accentrare il potere durante un'emergenza. Buona anche la risposta europea, ma in prospettiva poteri e risorse Ue vanno rafforzati.

Una cartina di tornasole

L'emergenza creata dalla pandemia Covid-19 ha messo a dura prova le strutture sanitarie del nostro paese, così come nel resto del mondo. In Italia, la tutela della salute rientra nella competenza concorrente tra stato e regioni. A livello europeo, la Commissione Ue ha giocato un ruolo centrale nell'approvvigionamento dei vaccini e nel coordinamento delle politiche messe in atto dagli stati membri. Ad entrambi i livelli, nazionale ed europeo, sono emerse criticità: ritardi, difficoltà di coordinamento, confusione sull'attribuzione delle responsabilità. Ciò ha riaperto il dibattito su di un tema già oggetto di discussione negli anni scorsi: il federalismo. Il rapporto tra stato e regioni e quello tra Europa e singoli paesi dell'Unione dev'essere riesaminato alla luce di quanto è successo nell'ultimo anno e mezzo: la gestione della crisi sanitaria è una formidabile cartina di tornasole per fare emergere eventuali problemi. Il n. 2/2021 di [Osservatorio Monetario](#), che verrà presentato in un [webinar](#) il 30 giugno, è dedicato a questo tema.

L'esperienza italiana

In Italia, la riforma del Titolo V della Costituzione ha rappresentato il punto di arrivo di un processo di decentramento avviato fin dal 1992. I problemi di coordinamento stato-regioni, emersi durante la gestione della pandemia, non sono tanto da attribuire alla riforma del Titolo V quanto ad alcune indecisioni del governo centrale. Non solo: il principale strumento di raccordo tra centro e periferia, la Conferenza stato-regioni, è stato largamente sottoutilizzato nella prima fase della crisi (primavera 2020). I mezzi per centralizzare la direzione durante un'emergenza sanitaria ci sono: la Corte costituzionale ha chiarito che la gestione delle pandemie rientra nella "profilassi internazionale", una funzione

esclusiva dello Stato; la dichiarazione dello stato di emergenza, autorizzata dal Parlamento, va nella stessa direzione, attribuendo al governo poteri speciali. Il decentramento funzionale non è quindi, in linea di principio, incompatibile con l'accentramento delle decisioni nei momenti in cui si rende necessario. Il nostro paese è caratterizzato dalla presenza di rilevanti asimmetrie: alcune regioni hanno performance amministrative e gestionali migliori, altre peggiori.

Il confronto internazionale

Analoga conclusione emerge dal confronto tra diversi paesi, sia che abbiano un'organizzazione federale oppure unitaria. L'efficienza delle diverse reazioni alla pandemia non dipende dalla presenza o assenza di un assetto federale, ma da altri fattori, come quelli demografici e geografici, nonché dal grado di sviluppo economico. Certo, l'efficienza amministrativa e l'efficacia dei raccordi tra i diversi livelli di governo giocano un ruolo importante. L'esperienza ha dimostrato che i sistemi federali, in caso di emergenza, hanno gli strumenti per centralizzare la linea di comando; inoltre sono in grado di farlo attraverso procedure ordinarie, senza derogare all'ordine costituzionale. Rispetto ai sistemi unitari, quelli federali hanno il vantaggio della flessibilità, trovando soluzioni più adatte alle specificità locali. Inoltre, si giovano di meccanismi di *checks and balances*, limitando i danni di politiche governative sbagliate: è accaduto negli Usa, in Brasile e in Messico. Nel dibattito corrente, si sottolineano spesso la confusione e la dispersione di responsabilità dovuti alla presenza di più attori nei sistemi federali. Tuttavia, danno anche più garanzie di controllo reciproco. Alla fine, è la qualità della cooperazione tra i diversi livelli di governo a fare la differenza tra gli ordinamenti federali che hanno risposto più o meno bene alla crisi sanitaria.

Il ruolo della Ue

In materia sanitaria, l'Unione europea ha competenze limitate, volte essenzialmente al sostegno delle politiche nazionali. Durante la crisi Covid-19, la Commissione Ue ha fatto il possibile con gli strumenti a disposizione, ma la loro scarsità ne ha notevolmente limitato l'azione. La crisi pandemica ha quindi messo in evidenza la necessità di rafforzare i poteri della Ue, necessità già emersa in altri campi (si pensi a quello relativo alla transizione energetica, ad esempio). Nella prima fase della crisi, la Commissione Ue ha adottato diverse misure di coordinamento, nel settore della mobilità e dei trasporti e in relazione all'approvvigionamento e alla distribuzione di attrezzature mediche. Il piano della

Commissione Ue sui vaccini si è proposto di sfruttare le economie di scala negli investimenti in sviluppo, produzione e approvvigionamento. La centralizzazione si giustifica con la presenza di esternalità nel gestire una pandemia, di cui i singoli governi nazionali non tengono conto. Nella fase applicativa il piano ha mostrato alcuni limiti, che sono stati via via superati. Sarebbe stato meglio investire di più sulla produzione interna, anziché solo sugli accordi di acquisto con le case farmaceutiche. A differenza che in altri casi, la risposta europea alla crisi generata dal Covid-19 comunque c'è stata, sia sul piano sanitario sia su quello economico. Tuttavia, vi sono notevoli margini di miglioramento. In particolare, andrebbero centralizzate a livello Ue la prevenzione e la preparazione alle pandemie, l'approvvigionamento di materiale sanitario, la ricerca e l'innovazione in materia sanitaria. Operativamente, sarebbe opportuno creare un'autorità Ue per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie, analoga a quella statunitense. Per quanto non facile da percorrere, va considerata l'opportunità di rivedere i Trattati Ue al fine di conferire più risorse autonome e più poteri alla Ue in materia sanitaria.

Diamo i numeri dell'autonomia italiana

Di Andrea Ballabio, Gianni Carboni e Francesco Paolo Forti

18/10/2021

I numeri dell'autonomia italiana, misurati dal Regional Authority Index, rivelano la distanza da paesi tradizionalmente federali o con regioni a vocazione autonomista. Le nostre regioni hanno però più potere rispetto a enti simili di stati centralizzati.

Si può misurare l'autonomia?

Nel dibattito relativo al federalismo, una tematica da vagliare attentamente è quella di fornire indicazioni sul livello di [autonomia](#) di cui dispone un'amministrazione decentrata. Al riguardo, uno strumento estremamente efficace è il [Regional Authority Index](#) (Rai), un indice riconosciuto – anche dall'Ocse – che permette di operare un confronto quantitativo tra le principali nazioni del mondo. Più in dettaglio, il Rai restituisce, lungo una scala che va da 0 a 30, un valore che esprime il livello di potere esercitato dalle regioni e dagli altri enti locali, analizzando dieci dimensioni di autorità regionale senza limitarsi ai meri indicatori fiscali. È possibile misurare sia l'autorità esercitata da un governo regionale su coloro che vivono nella regione (cosiddetto “*self-rule*”), sia l'autorità esercitata da un governo regionale o dai suoi rappresentanti sul paese nel complesso (cosiddetto “*shared rule*”).

Il perimetro ricompreso dal Rai è particolarmente ampio: copre gli anni dal 1950 al 2018 di ben 96 paesi. Il focus è sulle giurisdizioni intermedie, tra il livello di governo nazionale e quello locale, con una soglia di popolazione media fissata a 150mila persone.

Sebbene il nome dell'indice faccia pensare unicamente a una misura per le regioni, per alcuni stati sono rinvenibili fino a cinque livelli differenti di governo intermedio. La tipizzazione principale distingue tra amministrazioni “standard” e amministrazioni “differenziate”, laddove quest'ultima tipologia include regioni “autonome”, “asimmetriche” e “dipendenti”.

I numeri dell'Italia

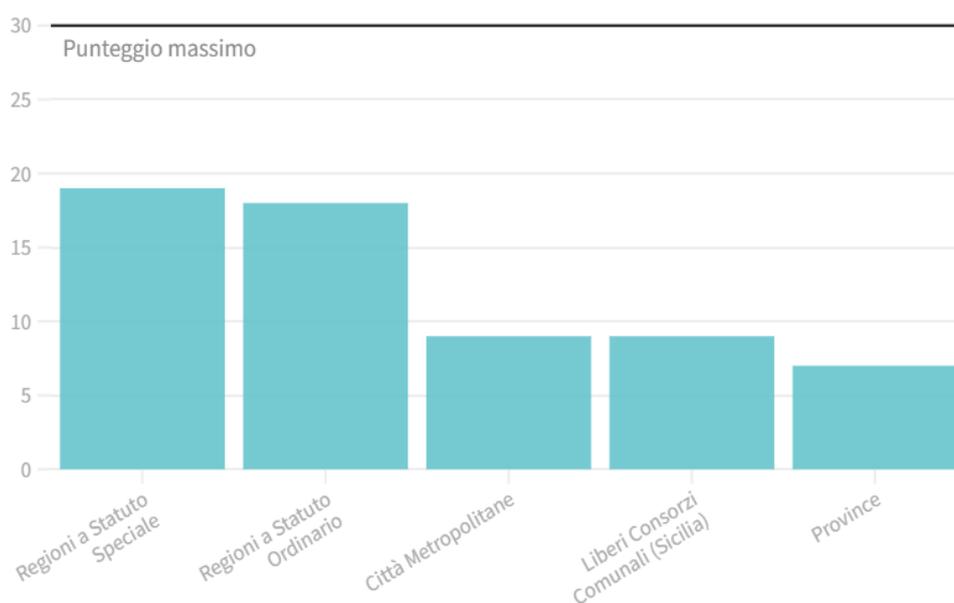
Per quanto riguarda l'Italia, lo stato dell'arte è riassunto nella figura 1.

Relativamente al 2018, è disponibile il punteggio del Rai di cinque enti di governo

decentrati. Nell'ordine, si hanno le regioni a statuto speciale (Rss) – il cui Rai è pari a 19 su 30 –, le regioni a statuto ordinario (Rso) – per uno score di 18 su 30 –, le città metropolitane e i liberi consorzi comunali in Sicilia, che totalizzano 9 su 30, e le province, con 7 su 30.

I numeri dell'Italia suggeriscono come a livello regionale (cosiddetto “*Tier 1*”) la differenziazione interna tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario sia minima, in quanto pari a un punto di Rai (per il Trentino–Alto Adige si sono presi i valori delle due province autonome in quanto maggiormente rappresentativi della struttura di governo regionale). Emerge poi una netta differenza tra i punteggi delle regioni e quelli degli altri enti decentrati, che si collocano a un livello 2 (cosiddetto “*Tier 2*”), con i primi decisamente superiori.

Figura 1 – Punteggi del Rai per l'Italia (2018)

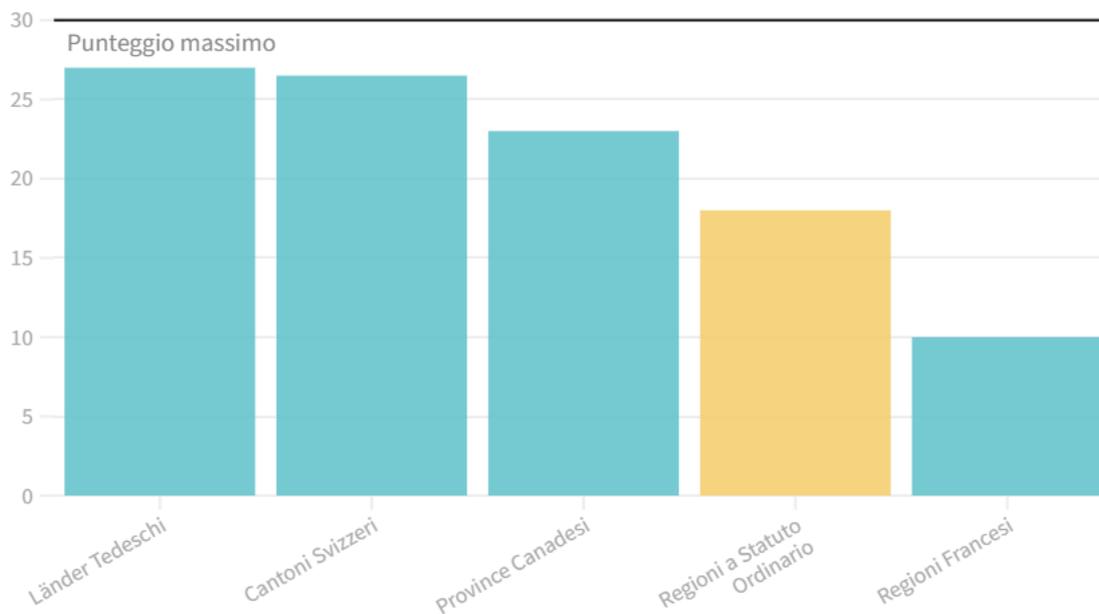


Fonte: Dataset RAI-MLG (2021)

Un confronto internazionale

Se vogliamo fare una comparazione internazionale, è possibile confrontare i punteggi italiani con quelli delle corrispondenti amministrazioni decentrate estere. In particolare, per quanto riguarda le regioni “standard”, le regioni a statuto ordinario italiane sono ben lontane dal potere che esercitano i *länder* tedeschi (27 su 30) o i Cantoni svizzeri (26,5 su 30), così come risultano distanti anche dalle province canadesi (23 su 30). Al contrario, il Rai delle regioni a statuto ordinario è di gran lunga superiore a quello delle regioni francesi (che registrano 10 su 30).

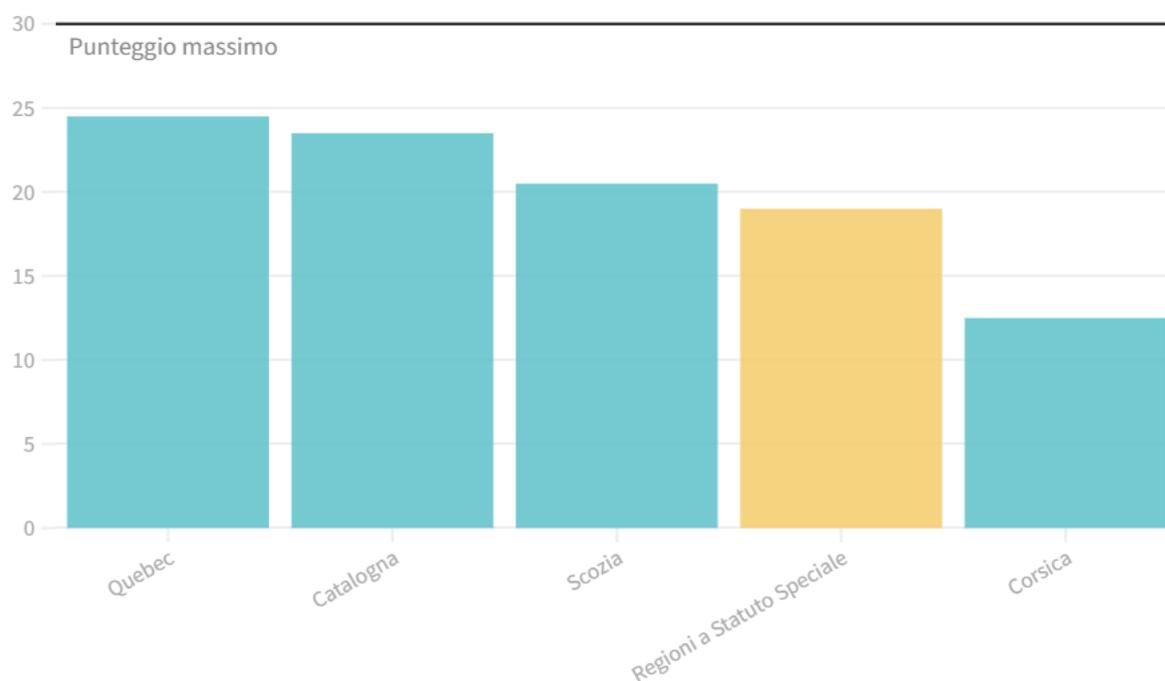
Figura 2 – Punteggi del Rai per le regioni "standard" (2018)



Fonte: Dataset RAI-MLG (2021)

Analizzando le regioni “differenziate”, lo score delle nostre regioni a statuto speciale è inferiore a quello di regioni tradizionalmente “autonomiste”, come il Quebec (24,5 su 30), la Catalogna (23,5 su 30), che è stata al centro pochi anni fa di una tumultuosa vicenda che avrebbe dovuto portare alla secessione dalla Spagna, o la [Scozia](#) (20,5 su 30), che intende avanzare la richiesta di un nuovo referendum sull’indipendenza quale reazione alla Brexit. Similmente a quanto accade per le regioni “standard”, il Rai delle nostre regioni a statuto speciale è invece superiore a quello della Corsica (dove si attesta a 12,5 su 30).

Figura 3 – Punteggi del Rai per le regioni "differenziate" (2018)



Fonte: Dataset RAI-MLG (2021)

Dati alla mano, dunque, i numeri del Rai suggeriscono come il livello di autonomia esercitato dalle regioni italiane sia distante da quello di strutture di governo tradizionalmente federali, o comunque fortemente autonomiste: il loro potere effettivo si attesta su valori appena sufficienti (18/19 su 30). È comunque un livello superiore a quello di paesi a vocazione centralizzata.

Nel complesso, l'auspicio di chi vorrebbe un'evoluzione della struttura di governo italiana verso maggiori forme di autonomia decentralizzata, o la trasformazione in un vero e proprio sistema federale, è ben lontano dal realizzarsi. Per chi, invece, pensa che tali eventualità siano da scongiurare a tutti i costi, i valori del Rai dimostrano come per il momento si tratti di una minaccia inesistente.

Fino a che punto è attuato il federalismo fiscale

Di Francesco Porcelli

11/01/2022

Si può calcolare il grado di attuazione dei principi costituzionali che regolano le relazioni tra livelli di governo. Si scopre così che i comuni sono i più virtuosi, seguiti dalle regioni, mentre province e città metropolitane sono molto indietro.

Lo stato di attuazione del federalismo

I criteri che guidano la perequazione fiscale, dalla sanità ai servizi sociali, dalle regioni ai comuni, risultano ancora non del tutto allineati ai principi costituzionali. È quanto emerge dall'ultima [relazione semestrale](#) della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 15 dicembre 2021. Non risulta completa, infatti, l'attuazione della legge 42 del 2009 che, sui pilastri del decentramento e della solidarietà, attua il progetto costituzionale del 2001.

È possibile essere più precisi e quantificare la percentuale di attuazione dei principi costituzionali che regolano le relazioni tra livelli di governo? Facendo leva su alcune semplificazioni, la tabella 1 propone un esercizio in questa direzione per regioni, comuni, province e città metropolitane, raggruppando gli elementi portanti della riforma in quattro gruppi principali:

- 1) il grado di attuazione del meccanismo di perequazione standard, in cui si pone l'accento sulla percentuale di trasferimenti statali standardizzati e fiscalizzati;
- 2) l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep);
- 3) il grado di autonomia impositiva;
- 4) l'adeguatezza dei meccanismi di perequazione standard, focalizzando l'attenzione sulle tecniche di stima delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard.

Utilizzando criteri di misurazione ovviamente soggettivi, si può arrivare a concludere che, nel 2021, il comparto delle regioni è al 58 per cento dello stato di attuazione, mentre i comuni sono leggermente più avanti, al 66 per cento.

Per quanto riguarda il comparto delle province e delle città metropolitane, nel 2021, si deve ancora rilevare la mancata attuazione di tutti i pilastri portanti del federalismo fiscale previsti dall'impianto costituzionale. Oltre a non essere stati individuati i Lep, c'è la totale assenza di autonomia impositiva e la presenza di trasferimenti statali negativi per circa 1,4 miliardi. È molto promettente, però, l'approvazione delle nuove metodologie dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali da parte della [Commissione tecnica per i fabbisogni standard](#) (Ctfs) che, a partire dal 2022, dovrebbero portare alla definizione di un impianto perequativo conforme ai principi costituzionali.

Tabella 1 – Analisi del livello di implementazione al 2021 del federalismo fiscale nei tre comparti territoriali

	Grado di implementazione del meccanismo di perequazione standard			Individuazione dei LEP	Grado di autonomia impositiva	Adeguatezza dei meccanismi di perequazione standard			% di implementazione del federalismo fiscale
	Trasferimenti statali standardizzati o fiscalizzati	Completamento del processo di transizione	Coimvolgimento delle autonomie speciali			Stima della capacità fiscale e dei fabbisogni standard	Perequazione della differenza tra Fabbisogni standard e Capacità fiscale	Perequazione in base ai LEP	
Regioni	90% nel 2021 (Totale trasferimenti statali 127 mld di cui 113 sanità)	Completo per la sanità (85% della spesa), 2024 per le altre funzioni (15% della spesa)	Completo per il settore sanitario, assente per le altre funzioni	Si attraverso i LEA in sanità, assenti per le altre funzioni (Istruzione, sociale, TPL)	Debole (possibile deterioramento con la progressiva abolizione dell'IRAP)	Adeguate per la capacità fiscale, non adeguata per i fabbisogni standard (in quanto parametrati solo rispetto alla popolazione residente, assenza di costi standard)	Si per la sanità con struttura verticale (assente per le altre funzioni)	Difficilmente implementabile (fabbisogni standard calcolati in base alla popolazione, assenza dei costi standard)	58%
Province e Città M.	Avvio a partire dal 2022 (presenza di trasferimenti statali negativi per concorso alla finanza pubblica di 1,4 mld, 45% della spesa corrente)	Avvio a partire dal 2022 (processo di transizione non ancora definito)	Assente	No	Assente	Avvio a partire dal 2022 (nuovo meccanismo di perequazione in corso di implementazione, aggiornamento metodologico dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali in corso di approvazione nel 2021)			?
Comuni	17% 2021, 43% a regime (totale trasferimenti FSC a regime 4,4 mld, non si considerano 1,6 mld di spettanze non fiscalizzate e non standardizzate)	2030 (39% nel 2022, 45,5% nel 2023, 52,5% nel 2024, 60% nel 2025, 68% nel 2026, 76,5% nel 2027, 85,5% nel 2028, 95% nel 2029, 100% nel 2030)	Stima in via sperimentale dei soli fabbisogni standard per i comuni della Regione Siciliana (assenti per le altre autonomie speciali)	No (ma individuati nel 2021 obiettivi di servizio intermedi per il settore sociale, affinate le normalizzazioni dei driver delle funzioni LEP del Sociale, Istruzione e Asili Nido)	Adeguate (da notare la scelta politica di affievolire il principio del beneficio con l'abolizione della tassazione delle abitazioni principali)	Quasi adeguata per i fabbisogni standard (individuazione dei costi standard per quasi tutte le funzioni LEP), parzialmente adeguata per la capacità fiscale (tax gap IMU riconosciuto solo per il 10%)	Si (struttura dei flussi perequativi mista, orizzontale al 17% nel 2021, 15% a regime, considerando solo i trasferimenti FSC)	Implementabile per le principali funzioni LEP (sono individuati correttamente i costi standard di riferimento dei servizi sociali, dell'istruzione, degli asili nido)	66%
TOTALE	67%	68%	67%	67%	57%	52%	81%	18%	59%

Note: Punteggi: 100% verde, 75% giallo, 45% arancione, 0% rosso. Peso del comparto in base alla spesa corrente: Regioni = 75%, Province e C.M. = 2%, Comuni = 24%. LEP = Livelli essenziali delle prestazioni, LEA = Livelli Essenziali di Assistenza, RSO = Regioni a Statuto Ordinario, FSC = Fondo di Solidarietà Comunale, TPL = Trasporto Pubblico Lo

In aggregato, quindi, sospendendo la valutazione per alcuni aspetti del comparto delle province e città metropolitane, si valuta nel 59 per cento il processo di attuazione globale dei principi costituzionali alla base del federalismo fiscale.

Perequazione e autonomia impositiva

Le regioni sembrano più avanti nel grado di implementazione del meccanismo di perequazione standard e nella definizione dei Lep, soprattutto grazie alla

individuazione e al monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (Lea). Invece, i comuni sembrano più avanti in termini di grado di autonomia impositiva e, soprattutto, di adeguatezza dei meccanismi di perequazione standard.

Per il futuro sarebbe interessante immaginare un processo, per così dire, di ibridazione tra i due livelli di governo. Da una parte, la metodologia di individuazione e monitoraggio dei Lea potrebbe essere un punto di riferimento per la determinazione dei Lep comunali, soprattutto per il settore sociale e dell'istruzione. Dall'altra, la metodologia di calcolo sviluppata per i comuni rappresenta un prezioso patrimonio di elaborazione tecnica sfruttabile a livello regionale per legare i fabbisogni ai livelli quantitativi delle prestazioni.

La pandemia da Covid-19 ha dato nuovo slancio al completamento dell'impianto costituzionale del 2001, in gran parte grazie all'allentamento dei vincoli di bilancio a fronte delle risorse e degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Le riforme strutturali che accompagnano l'attuazione del Pnrr prevedono: l'aggiornamento della normativa vigente (legge 42/2009 e decreto legislativo 68/2011) entro dicembre 2022; il completamento del processo di fiscalizzazione dei trasferimenti entro dicembre 2022; la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard non sanitari entro dicembre 2024. Attenzione, però, alla abolizione dell'Irap [prevista dalla delega fiscale](#): in assenza di altri provvedimenti, indebolirebbe ulteriormente la già flebile autonomia impositiva regionale.

Per il comparto comunale, gli obiettivi di servizio del settore sociale introdotti con il Dpcm del 1° luglio 2021, assieme alle le nuove norme previste dalla legge di bilancio per il 2022 in tema di livelli essenziali delle prestazioni sociali, asili nido e trasporto scolastico di studenti disabili, rappresentano un importante passo in avanti verso la definizione e il finanziamento dei Lep. La sfida per i prossimi mesi sarà quella di coordinare i nuovi Lep con i fabbisogni standard già esistenti. Il rischio da evitare è che, come in sanità, fabbisogni standard e Lep finiscano per non incontrarsi.

Falsa partenza per l'autonomia differenziata

Di Paolo Balduzzi

18/11/2022

Il Ministro Calderoli ha presentato alle regioni la bozza di Ddl sull'attuazione dell'autonomia differenziata. È un primo passo necessario. Ma appare caratterizzato più da contenuti controversi che da una reale volontà di riformare il federalismo italiano.

Cos'è l'autonomia differenziata

Il 17 novembre 2022, il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, Roberto Calderoli, ha presentato alle regioni italiane la bozza di disegno di legge "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

Con "autonomia differenziata" ([articolo. 116 Cost.](#)) si intende la possibilità che le regioni a statuto ordinario possano ottenere competenza legislativa esclusiva su materie che la Costituzione elenca invece come "concorrenti" o, addirittura in tre casi, di esclusiva competenza statale ([art. 117 cost.](#)). Originariamente, la Costituzione prevedeva già livelli diversi di autonomia per le regioni italiane. Sempre l'art. 116, infatti, distingueva tra quindici regioni a statuto ordinario e cinque regioni a statuto speciale (nonché due province autonome). La corposa riforma costituzionale del 2001, peraltro confermata da referendum popolare, aggiungeva il terzo comma all'art. 116, che da allora recita: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata".

In oltre venti anni, il Parlamento non si è mai preoccupato di approvare una legge per l'attuazione dell'art. 116, comma terzo. Ora, l'attesa sembra essere terminata. Il 17 novembre 2022 il Governo ha presentato alle regioni quella che, a oggi, è ancora solamente una bozza di disegno di legge. Del resto, anche solo per l'attuazione del ben più fondamentale art. 119 (autonomia finanziaria di regioni ed enti locali), c'erano voluti dieci anni (e, a ben vedere, il processo di attuazione

non è ancora terminato). In comune, le due leggi di attuazione hanno il proponente, Roberto Calderoli, oggi Ministro per gli Affari regionali e le autonomie.

Cosa prevede (e non prevede) la bozza di Ddl

La [bozza presentata](#) è costituita da nove articoli e un allegato (le materie trasferibili alle regioni). Diversi i passaggi controversi, che hanno già sollevato prese di posizione contrarie da parte di molti presidenti di regione del Sud. Per quanto riguarda il processo di attivazione della richiesta di autonomia differenziata, l'art. 2 della bozza rimanda agli statuti regionali. Si potrà dunque procedere sia attraverso una semplice delibera di Consiglio sia attraverso, per esempio, l'indizione di un referendum regionale, sempre che lo statuto di quella regione lo preveda. Non si fa menzione, invece, di criteri tecnici minimi per la richiesta. Per esempio, non si richiede che la regione richiedente abbia i conti in ordine o non sia stata commissariata in precedenza per la gestione delle materie di cui fa richiesta. Sempre l'art. 2 chiarisce il ruolo dei soggetti coinvolti nel procedimento. L'eventuale intesa tra Stato e regione sarà preparata in forma preliminare dal Governo e inviata a una Commissione parlamentare apposita per riceverne il parere. Tuttavia, anche senza il parere, il Governo potrà procedere alla stesura dello schema di intesa definitiva dopo trenta giorni dall'invio. Su tale schema sono richieste deliberazioni di conferma di Governo e Regione e una "mera approvazione" da parte del Parlamento. Più esplicitamente, questo significa che il Parlamento potrà solo approvare o meno lo schema di intesa prima e l'intesa poi, senza poterne cambiare i contenuti. Un meccanismo analogo a quello utilizzato per le intese con le confessioni religiose. Una somiglianza originata dal fatto che, per entrambi gli accordi, la Costituzione utilizza la medesima dicitura ("intesa"). Anche se la rilevanza della questione, dal punto di vista sostanziale, appare ben diversa. Non solo: appare davvero curioso che l'organo propriamente legislativo (il Parlamento) abbia solo un potere di "mera approvazione" sulla cessione ad altri soggetti di competenze che invece, secondo la Costituzione, sono sue proprie.

Un altro elemento cruciale della legge di attuazione è il ruolo dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep). Secondo l'art. 117 comma due, lettera m) della Costituzione, devono essere determinati dal Parlamento e garantiti sull'intero territorio nazionale. I Lep riguardano materie "concernenti i diritti civili e sociali": tuttavia, anche su questo, lo Stato è in ritardo. La bozza di Ddl prevede, all'art. 3, che prima di procedere all'intesa, debbano essere definiti tali Lep. Una previsione

doverosa, naturalmente, ma smentita poco dopo dalla possibilità che Governo e regioni possano procedere all'intesa nelle more di una decisione parlamentare entro i dodici mesi dall'entrata in vigore della legge di attuazione. Fino alla definizione dei Lep, quindi, l'accordo prevedrebbe un finanziamento basato sulla spesa storica per quella competenza trasferita.

Proseguendo, l'art. 5 della bozza afferma che "Le funzioni amministrative trasferite alla regione in base all'intesa approvata con legge, possono a loro volta essere attribuite a comuni, province e città metropolitane dalla medesima Regione, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse". Si tratta di un articolo solo apparentemente marginale.

L'esperienza del 2018 tra Governo e le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto ha proprio dimostrato come le intese si siano sviluppate non tanto attorno alle competenze legislative, di cui gli organi statali preposti (il Parlamento, ma anche i singoli ministeri) sono particolarmente gelosi, ma soprattutto attorno alle competenze amministrative.

L'art. 6 della bozza interviene sulla durata delle intese. Non è indicata, ma può essere prevista dal singolo accordo. Forse sarebbe meglio stabilire una durata minima e massima delle intese (con possibilità di rinnovo) e lasciare ai singoli accordi la possibilità di verifiche periodiche. Così come sarebbe utile assegnare comunque una clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale al governo che, in circostanze straordinarie, potrà recedere anche unilateralmente dall'intesa.

Infine, la bozza affronta il problema del finanziamento delle materie delegate. Tra la prima e la seconda bozza circolate in questi giorni, la prima datata 2 novembre e la seconda 8 novembre, tra le fonti di finanziamento spariscono i tributi propri, mentre sono confermate "la riserva di aliquota o le compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, tali da consentire l'integrale finanziamento delle funzioni trasferite" (art. 4 comma 2). In altre parole, lo Stato dovrebbe occuparsi di finanziare non solo le competenze trasferite fino al soddisfacimento dei Lep, ma l'intero servizio offerto dalla regione.

Completa il programma di finanziamento il passaggio dal criterio della spesa storica a quello del fabbisogno standard anche se, in attesa della definizione del secondo, si continuerà ad applicare il primo. Tutto sommato, quindi, contenuti e condizioni che minano qualunque possibilità di accordo sulla bozza. Il che sarebbe davvero un peccato, perché grandi sono le potenzialità, tanto al nord quanto – e forse soprattutto – al sud, che sono fornite dall'autonomia differenziata. Se da un lato, quindi, sarà necessario evitare gli ammiccamenti elettorali fin troppo evidenti rivolti prevalentemente agli elettori del nord (nel

2023 si terranno, tra le altre, anche le elezioni regionali in Lombardia), dall'altro lato anche le regioni del sud dovrebbero evitare posizioni contrarie a priori, valutando invece quali spazi di arricchimento dei loro territori proprio l'autonomia differenziata potrebbe garantire.

L'autonomia differenziata non è una questione regionale*

Di Gianfranco Viesti

01/02/2023

Il disegno di legge Calderoli sull'autonomia differenziata implica trasformazioni radicali degli assetti di potere in Italia. Sono temi cruciali. E a definirli non può essere una semplice intesa tra stato e singola regione, travalicando il Parlamento.

Il ruolo del Parlamento

A partire dalla presentazione della bozza di disegno di legge–quadro del ministro Calderoli, è ripresa la discussione pubblica sulle richieste di autonomia regionale differenziata, avanzate in base all'articolo 116.3 della Costituzione dalle regioni Veneto, Lombardia e Emilia–Romagna. Si tratta di una questione di importanza cruciale per il futuro del paese: non di eventuali semplici modifiche agli assetti amministrativi, ma di un complessivo riassetto delle responsabilità su tutte le principali politiche economiche e sociali, a partire da istruzione e sanità.

La discussione si è sinora opportunamente concentrata sul processo decisionale e in particolare sul ruolo che in quel processo deve avere il Parlamento. E questo è un bene, perché tanto nelle ipotesi costruite nel 2019 dal governo Conte I quanto nel disegno di legge Calderoli, il ruolo delle Camere è mortificato, ridotto alla formulazione di pareri consultivi e a un'eventuale approvazione a scatola chiusa. Quasi che si voglia cambiare profondamente l'Italia senza che il potere legislativo abbia tempo e modo di valutarne portata e conseguenze.

È bene ricordare che:

- a) a norma della Costituzione le regioni possono chiedere le competenze previste dall'articolo 116, ma sta al Parlamento, considerando l'interesse nazionale, decidere se e quali concedere;
- b) allo stesso tempo, nessuna regione ha sinora mai motivato le sue richieste in base alle sue specifiche condizioni, né viene chiesto loro di farlo: ciò significa che tutte le regioni a statuto ordinario possono potenzialmente cercare di ottenere tutte le competenze;
- c) le competenze vengono concesse sulla base di una intesa fra stato e singola regione; ciò significa che qualsiasi decisione parlamentare di devoluzione di poteri è sostanzialmente irreversibile: cambiare l'intesa richiederebbe infatti il consenso regionale;
- d) la decisione non può essere oggetto di referendum;

e) firmata l'intesa, tutti i fondamentali dettagli sul trasferimento di poteri, legislativi e amministrativi, materia per materia, verrebbero demandati a "commissioni paritetiche" stato-regione, fuori dal controllo parlamentare.

I livelli essenziali delle prestazioni

La discussione si è poi concentrata sui meccanismi di definizione e sulle modalità di raggiungimento dei "livelli essenziali delle prestazioni", previsti sempre dalla Costituzione, all'art. 117.2.m e mai stabiliti. Il disegno di legge Calderoli, e i paralleli commi 791-801 della legge di bilancio per il 2023, prevedono anch'essi un ruolo quasi solo decorativo del Parlamento, affidando i relativi poteri a commissioni speciali controllate dal ministro. Le regioni non chiedono l'attuazione della legge 42/2009 (rimasta totalmente lettera morta per quanto le riguarda), ma meccanismi finanziari "concordati" simili a quelli in vigore per le regioni a statuto speciale. È comprensibile la preoccupazione dei rappresentanti dei territori del paese a minor reddito perché questo potrebbe determinare un ampliarsi dei già notevoli scarti esistenti. Anche perché acquisire quante più risorse finanziarie possibili è da sempre un obiettivo chiaramente enunciato (anche se ora messo in sordina) delle amministrazioni regionali di Lombardia e Veneto: si veda ad esempio la deliberazione 155 del 15.11.2017 del Consiglio regionale del Veneto, con la quale si proponeva di trattenere nella regione i nove decimi del gettito fiscale.

I meccanismi di finanziamento delle regioni e ancor più la determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" rappresentano una decisione politica di grandissima rilevanza, che non può che essere presa dal Parlamento. Significa definire quali sono i reali diritti sociali esigibili da ogni cittadino italiano e soprattutto impegnarsi a destinare cospicue risorse per far sì che questi livelli siano raggiunti in tutto il paese. Altrimenti, come ha limpidamente notato [l'Ufficio parlamentare di bilancio](#), ci si limiterebbe a fotografare le attuali disparità. Tutto il quadro è poi molto complicato dalle dinamiche politiche; dalla circostanza che i sostenitori di questo processo si ritrovano tanto fra le forze attualmente in maggioranza, [quanto](#) nel Partito democratico; dalla tradizione assai diversa di Fratelli d'Italia, la cui leader nel 2014 aveva proposto addirittura di [abolire le regioni](#).

Cosa chiedono Veneto, Lombardia ed Emilia–Romagna

Ma vi è un tema ancora più importante: di quale decentramento parliamo? Le richieste di Veneto, Lombardia e Emilia–Romagna sono sterminate. Attengono praticamente a tutti i temi fondamentali delle politiche pubbliche del nostro paese. Al solo scopo di illustrarne l'estensione, e senza differenziare fra le posizioni delle regioni, d'altronde non così diverse (sul tema si può trovare [qui](#) un'eccellente, dettagliata analisi), si può ricordare che richiedono competenze relative a:

- a) scuola (norme generali sull'istruzione, regionalizzazione degli insegnanti e dei programmi, concorsi regionali, scuole paritarie, fondi integrativi di cui si è occupato su queste colonne Massimo [Bordignon](#));
- b) università (sostanziale regionalizzazione del sistema universitario);
- c) ricerca (spaziale e aerospaziale, collaborazioni sovranazionali);
- d) sanità (definizione del Sistema sanitario regionale, organizzazione offerta ospedaliera e servizi, necessità di personale, ticket, distribuzione ed equivalenza dei farmaci, investimenti infrastrutturali, il tutto con fondi integrativi dedicati);
- e) infrastrutture (acquisizione al demanio regionale di strade, autostrade, ferrovie e potere di veto sulla realizzazione di nuove infrastrutture);
- f) assetto del territorio (difesa del suolo, potestà in materia edilizia);
- g) ambiente (organizzazione delle funzioni, l'intero ciclo dei rifiuti, potere di stabilire tariffe per il conferimento da altre regioni, bonifiche);
- h) acqua (acquisizione del demanio idrico, organizzazione del servizio);
- i) paesaggio (competenze estese, incluso il trasferimento delle attuali soprintendenze);
- l) energia (competenze relative alla produzione, al trasporto e alla distribuzione dell'energia, in particolare relativamente all'autorizzazione e all'esercizio di impianti di produzione, anche in deroga alla legislazione statale; di disciplina dello stoccaggio di gas naturale, di incentivazione delle energie rinnovabili, di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi);
- m) beni culturali (soprintendenze, tutela del patrimonio librario, tutela e valorizzazione, dei beni culturali del territorio; regionalizzazione dei musei, rimodulazione dei fondi per lo spettacolo e per cinema e audiovisivo);
- n) lavoro (in particolare per l'integrazione fra politiche attive e passive, anche tramite ammortizzatori sociali specifici e contratti regionali di solidarietà espansiva);

o) previdenza complementare (previdenza complementare e integrativa regionale, anche acquisendo il gettito dell'imposta sostitutiva sui rendimenti dei fondi pensione);

p) attività produttive (commercio con l'estero, agricoltura e prodotti biologici, camere di commercio, la disciplina di incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni alle imprese, e di crediti di imposta; potestà di istituire nuove zone franche e di ampliare quelle esistenti e di istituire sistemi di fiscalità di vantaggio e di zone economiche speciali in montagna);

q) immigrazione (controllo dei flussi sul territorio);

r) coordinamento della finanza locale.

Questo, per restare solo ai temi principali. È innegabile che si tratti di trasformazioni radicali degli assetti di potere e dell'organizzazione delle politiche pubbliche in Italia; tra l'altro, senza mai motivare perché spostare questi poteri dallo stato alla regioni potrebbe migliorare la situazione per i cittadini italiani, e come le stesse regioni potrebbero far fronte ai nuovi poteri, del tutto simili a quelli di uno [stato sovrano](#).

Ciascun aspetto, corredato da tutte le specifiche informazioni (tanto sulle potestà amministrative quanto su quelle legislative) meriterebbe un amplissimo dibattito pubblico, al quale sarebbe opportuno partecipassero gli esperti dei diversi ambiti. E un attentissimo esame in sede parlamentare prima di qualsiasi decisione, che è, appunto, irreversibile. Il disegno di legge Calderoli, al contrario, prevede esclusivamente un mero voto di ratifica dell'intesa stato-regione. Non si tratta di questioni "regionali", ma di temi nazionali, di cruciale interesse per tutti i cittadini.

* Questo articolo è pubblicato in contemporanea su [Menabò](#).

Sull'autonomia differenziata ancora molto rumore per nulla

Di Paolo Balduzzi e Andrea Ballabio

03/02/2023

Il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge sull'autonomia differenziata. Lascia aperte ancora tante questioni cruciali, dal ruolo del Parlamento ai Lep, fino al tema più importante: l'assegnazione delle fonti di finanziamento.

Il processo non è concluso

Nella giornata di giovedì 2 febbraio, il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge (Ddl) recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”. Si dovrebbe trattare dell’ultimo capitolo di una storia travagliata, iniziata ormai più di venti anni fa con la riforma costituzionale del 2001 che ha introdotto la cosiddetta “[autonomia differenziata](#)”. Il condizionale è ovviamente d’obbligo. E un’analisi dei contenuti del Ddl non fa che confermare il sospetto che siamo ben lungi da una conclusione: non solo del processo, ma anche del dibattito. Perché i nodi ancora irrisolti sono parecchi.

Definire quindi una giornata storica quella di ieri, come hanno fatto molti esponenti della maggioranza, soprattutto della Lega, appare oggettivamente esagerato. Il Ddl deve approdare in Parlamento e, anche se fosse approvato esattamente come è stato presentato dal governo, non introdurrebbe nell’ordinamento alcun procedimento direttamente attuabile. Vale anche il contrario: appaiono esagerati i commenti di alcuni esponenti dell’opposizione e di alcuni presidenti di regione che arrivano a definire “eversiva” l’operazione in atto. Le criticità ci sono: e se ne darà conto in questo contributo; tuttavia, al momento sembra che questi toni (così come la scelta di approvare il Ddl proprio in questo periodo) siano più orientati a influenzare la campagna per le elezioni regionali del 12 e 13 febbraio che ad arricchire il dibattito sull’autonomia differenziata.

I contenuti del Ddl

Il testo licenziato dal governo è composto da 10 articoli, uno in più delle bozze circolate qualche mese fa e [già commentate](#) su questo sito. L’articolo 1 del Ddl chiarisce al comma 2 che tutto il procedimento di attuazione dell’autonomia differenziata deve essere subordinato alla determinazione dei “livelli essenziali

delle prestazioni” (Lep) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il comma è una novità rispetto alle bozze precedenti e, secondo le parole rilasciate dal presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, dovrebbe essere sufficiente a garantire l’unità del paese e la parità di trattamento di tutti i cittadini italiani, pur in presenza di attribuzioni differenti alle diverse regioni.

L’articolo 2 stabilisce l’iter per il procedimento di “attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” e vale la pena di essere analizzato attentamente perché definisce i soggetti che parteciperanno al processo decisionale. Innanzitutto, ciascuna regione a statuto ordinario (Rso) può deliberare l’atto di iniziativa, secondo le modalità e le forme stabilite dal proprio Statuto. Tale atto è inviato al presidente del Consiglio e al ministro competente che, entro trenta giorni, avviano il negoziato con la regione per la definizione di uno schema di intesa preliminare. Lo schema è quindi approvato dal Consiglio dei ministri, sottoscritto dal presidente del Consiglio e dal presidente della giunta regionale interessata e quindi inviato alla Conferenza unificata per un parere non vincolante. È solo a questo punto che entra in gioco il Parlamento, consultato a sua volta per l’espressione di un primo parere, anche in questo caso non vincolante. Sulla base di questi pareri, il presidente del Consiglio o il ministro competente predispongono lo schema di intesa definitivo. Dopo la eventuale approvazione da parte della regione, lo schema di intesa definitivo viene deliberato dal Consiglio dei ministri, immediatamente sottoscritto da regione e governo e infine allegato a un Ddl che è trasmesso alle Camere per la sua approvazione, che deve avvenire a maggioranza assoluta dei componenti. Dal disegno di legge sparisce quindi l’infelice espressione “mera approvazione” da parte del parlamento; tuttavia, sembra confermato che le Camere non potranno modificare l’intesa allegata al Ddl, ma solo approvarla o meno così come è stata scritta.

L’articolo 3 disciplina l’approvazione dei Lep concernenti i diritti civili e sociali e i relativi costi e fabbisogni standard. Anche in questo caso, la competenza sarà governativa e non parlamentare; più precisamente, Lep, costi e fabbisogni standard saranno determinati da decreti del presidente del Consiglio (Dpcm). Secondo l’articolo 4, il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, per le materie o gli ambiti di materie riferibili ai Lep, può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei Lep medesimi e dei relativi costi e fabbisogni standard. Sparisce quindi il rischio,

possibile con le versioni precedenti dello schema di Ddl, che il procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata possa procedere, nelle more della loro determinazione, anche in assenza dei Lep.

L'articolo 5 individua al comma 2 le "compartecipazioni al gettito di uno o più tributi o entrate erariali maturato nel territorio regionale", il metodo per il finanziamento delle funzioni attribuite. Rispetto a versioni precedenti dello schema di Ddl, scompaiono sia i tributi propri sia la riserva d'aliquota come fonti di finanziamento e la dicitura secondo cui questo metodo deve assicurare il finanziamento "integrale" delle funzioni.

L'articolo 6 stabilisce che le funzioni amministrative trasferite alle Rso possono essere da queste attribuite a province, città metropolitane e comuni.

L'articolo 7 fissa in dieci anni la durata massima dell'accordo. L'intesa può essere modificata o interrotta anticipatamente o rinnovata secondo modalità specifiche stabilite nel Ddl.

Circa le clausole finanziarie (articolo 8), l'attuazione del Ddl non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; tuttavia, qualora la determinazione dei Lep e dei relativi costi e fabbisogni standard determini oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, la legge dovrà provvedere al relativo finanziamento. Al contempo, viene garantita l'invarianza finanziaria con le regioni che non sono parte dell'intesa.

Concludono il Ddl le "Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale" (articolo 9) e le "Disposizioni transitorie e finali" (articolo 10), le quali contengono, al terzo comma, un esplicito riferimento al potere sostitutivo del governo nei confronti delle regioni nei casi elencati dall'articolo 120 della Costituzione.

Cosa manca davvero

La definizione dell'impianto complessivo della riforma rappresenta il primo passo di un percorso che si preannuncia in ogni caso lungo e che contempla diversi passaggi istituzionali, potenzialmente in grado di bloccare o rallentare ancora l'attuazione dell'autonomia differenziata. Lo spirito della riforma dovrebbe essere quello di innescare una competizione virtuosa tra le regioni in grado di fare di più e meglio dello stato centrale. Tuttavia, il pericolo è quello di moltiplicare le burocrazie e i centri decisionali, di ingolfare le istituzioni (e il paese) con regole troppo diverse da regione a regione, nonché di alimentare un'ulteriore sovrapposizione delle competenze tra stato e regioni.

Oltre ai problemi evidenziati nella prima parte di questo contributo, vale la pena ricordare che al momento non esiste nemmeno un criterio oggettivo o tecnico che permetta di stabilire se una regione sia o meno in grado di fare meglio dello stato negli ambiti di competenze che saranno trasferiti. Appare pertanto imprescindibile, e prima di un qualunque ulteriore avanzamento legislativo, introdurre strumenti di misurazione oggettiva dei risultati storici delle varie regioni nelle diverse materie, evitando così i rischi, opposti, di concedere trasversalmente maggiore autonomia a tutti i richiedenti o, al contrario, di negarla a chiunque. Lo si dovrebbe ovviamente fare per ognuna delle 23 materie trasferibili, a partire da quelle più delicate, come l'istruzione, [l'ambiente](#) e la politica energetica. Come criterio minimo, bisognerebbe almeno richiedere che i conti della regione siano in ordine. per il momento, tuttavia, non c'è nulla di tutto questo.

Ma come si finanziano i Lep?

Di Massimo Bordignon, Leonzio Rizzo e Gilberto Turati

10/02/2023

Ammesso che si riesca a definirli, come saranno finanziati i Lep per attuare il federalismo differenziato? Oggi probabilmente sulla base della spesa storica. Ma in futuro si prospettano rischi finanziari se si usano solo compartecipazioni differenziate.

La discussione sui Lep

Il 2 febbraio il Consiglio dei ministri ha approvato il nuovo disegno di legge sull'autonomia differenziata presentato dal ministro Calderoli, già discusso in diversi interventi su *lavoce.info* ([qui](#) e [qui](#)). La legge si propone di definire le procedure per la concessione da parte dello stato alle regioni a statuto ordinario che dovessero chiederle di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" su alcune funzioni di spesa specificamente indicate dalla Costituzione. Includono sia tutte le cosiddette materie concorrenti elencate al terzo comma [dell'articolo 117](#) della Costituzione, sia tre materie di [legislazione esclusiva dello stato](#). Sulle materie concorrenti le regioni hanno già potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali che spettano in ogni caso allo stato. Così come spetta allo stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, i famosi Lep.

Proprio la definizione e la stima dei Lep è la chiave di volta della costruzione di Roberto Calderoli: ai Lep si affida la garanzia di eguaglianza tra territori, tant'è che nella proposta di legge si subordina l'attuazione delle intese tra stato e regioni e la devoluzione delle funzioni alla loro individuazione.

La definizione dei Lep, assieme alla stima dei costi (standard) necessari per fornirli, dovrebbe permettere di determinare il fabbisogno di risorse (standard) necessario per finanziarli in ciascuna regione. Si tratta di stime assai complesse, che richiedono informazioni dettagliate, nella maggior parte dei casi ancora da raccogliere, come si è visto nel caso dell'analogo processo di definizione di fabbisogni standard per i comuni. Pare francamente difficile che sia possibile liquidare la definizione dei Lep nello spazio di pochi mesi con un Dpcm, come proposto dal disegno di legge e dalla legge di bilancio per il 2023.

Dove trovare le risorse?

Ma ipotizziamo pure, come fa il disegno di legge, che si possano stimare facilmente i Lep per quelle funzioni (da individuare) per le quali sia necessario tutelare “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

Il problema è dove trovare le risorse per finanziarli. Da questo punto di vista, lo schema Calderoli è contraddittorio. Da un lato, l'articolo 4 del disegno di legge è chiaro nello stabilire “che qualora dalla determinazione dei Lep (...) derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento”. Dall'altro lato, l'articolo 8 al primo comma dice che dall'applicazione della legge e delle conseguenti intese “non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica” e infine, al terzo comma, che è garantita “l'invarianza finanziaria (...) per le singole regioni che non siano parte dell'intesa”.

Cosa succede dunque se, per esempio, la stima dei Lep per le regioni che stipulano le intese conduce a un fabbisogno di risorse superiore a quelle attualmente impiegate dallo stato (la cosiddetta “spesa storica”) per fornire gli stessi servizi nella regione? In questo caso, prendendo alla lettera il Ddl di Calderoli, le risorse aggiuntive rispetto allo storico dovranno essere trovate all'interno del bilancio dello stato, aumentando le aliquote sui tributi erariali o riducendo la spesa dello stato da qualche altra parte. Aumentare le tasse sembra assai difficile vista la già elevata pressione fiscale ed è comunque in conflitto con la filosofia del governo. Dunque, si dovrebbe ridurre la spesa. Ma quale spesa? Sempre sulla base del Ddl Calderoli, la spesa per i Lep nelle altre regioni non può essere ridotta. Dunque, lo stato dovrebbe agire sulla propria spesa residua, le funzioni di competenza esclusiva dello stato elencate al primo comma dell'articolo 117. Ma queste includono servizi assai rilevanti quali giustizia, previdenza sociale, ordine pubblico e sicurezza, perequazione delle risorse finanziarie. Sembra una strada impercorribile.

È facile vedere che gli stessi problemi si porrebbero nel caso in cui si concludesse che la spesa storica in alcune regioni che chiedono l'autonomia è superiore a quanto sarebbe necessario secondo le stime dei fabbisogni. In questo caso, si potrebbe quindi finanziare la devoluzione riducendo le risorse loro attribuite, visto che comunque per le altre regioni che non siano parte delle intese deve essere garantita l'invarianza finanziaria. Ma è realistico immaginare che si possa

finanziare la devoluzione tagliando di punto in bianco le risorse a qualche regione? Anche questa strada sembra impercorribile.

La conclusione, dunque, è che nonostante tutto quello che c'è scritto nel Ddl Calderoli, l'attuazione del federalismo differenziato avverrebbe con tutta probabilità a "spesa storica", cioè implicitamente assumendo che quanto lo stato nazionale spende ora per le funzioni Lep sia esattamente quanto necessario per finanziarli. Del resto, è quanto è successo nel caso della sanità, una funzione già regionalizzata, dove esistono i Lep (chiamati Lea in quel contesto), ma dove lo stato definisce ogni anno il finanziamento del "fabbisogno sanitario nazionale standard" sulla base delle proprie compatibilità di bilancio, distribuendolo poi alle regioni senza tener conto dei Lea e della differente capacità regionale di offrirli sul territorio.

Il problema delle partecipazioni

Nell'immediato, la riforma Calderoli, dunque, non può che realizzare la devoluzione delle funzioni a "spesa storica". Secondo il Ddl, la spesa delegata a ciascuna regione verrebbe finanziata introducendo una partecipazione (differenziata?) ai tributi erariali incassati nella regione stessa, lasciando alla dinamica futura delle basi imponibili di garantire il finanziamento dei servizi, un po' come già succede oggi per alcune regioni a statuto speciale. Siccome però è ragionevole pensare che la dinamica futura dei gettiti partecipati possa essere molto diversa tra regioni, questo modello di finanziamento creerebbe problemi enormi al bilancio statale. Senza un meccanismo di perequazione interregionale che redistribuisca continuamente le risorse, il bilancio pubblico sarebbe chiamato a intervenire di continuo per sostenere le regioni i cui gettiti partecipati dovessero risultare insufficienti a finanziare i servizi Lep. Sembra la ricetta per un disastro finanziario annunciato, le cui macerie ricadrebbero peraltro sulle regioni più ricche.

Forse sarebbe utile che ci si interrogasse su queste problematiche, cioè su un meccanismo che possa garantire una convergenza negli standard di servizio, invece che sulla definizione puntuale dei vari Lep.

** Questo articolo è pubblicato in contemporanea su [Il Foglio](#)*

Dalla sanità tre lezioni per l'autonomia differenziata

Di Vittorio Mapelli

17/02/2023

L'autonomia differenziata potrebbe cambiare per sempre gli equilibri tra stato e regioni, tra cittadini del nord e del sud, ma è stata preparata troppo in fretta. Riflessioni utili potrebbero arrivare dalle problematiche incontrate con la sanità.

Un salto nel buio

La fretta è cattiva consigliera, specialmente sotto le elezioni. Il [disegno di legge](#) del ministro Calderoli sull'autonomia differenziata è un'operazione colossale, capace di cambiare per sempre gli equilibri tra stato e regioni, tra cittadini del Nord e del Sud, ma non è stata preparata da nessuno studio o libro bianco, tanto che non si conoscono ancora in dettaglio le funzioni e la spesa storica dello stato da delegare, come riconosce la stessa legge di bilancio 2023 (art. 1 c. 793 L 197/22).

Un salto nel buio. Eppure, una riflessione sul passato potrebbe evitare di ripetere gli stessi errori e infilarsi in un vicolo cieco. La sanità, infatti, dal 1980 è stata il primo banco di prova del decentramento di funzioni statali alle regioni (legge 833/78) e poi del federalismo fiscale (legge 42/09). Se la storia è maestra di vita, la sanità allora dovrebbe insegnare qualcosa. Le lezioni che se ne possono trarre sono almeno tre e, forse, anche una quarta.

Definizione e quantificazione dei Lep

La prima lezione riguarda i tempi per la definizione e quantificazione dei Lep (livelli essenziali di prestazioni), chiamati Lea (livelli essenziali di assistenza) in sanità, per poter erogare a tutti i cittadini, da Nord a Sud, le "prestazioni sociali di natura fondamentale" (art. 1 del Ddl). I Lep, i costi e i finanziamenti standard delle 23 materie delegabili si dovrebbero definire entro il 2025, secondo le procedure previste dalla L 197/22 (art. 1 c. 791-804). I Lea sanitari, enunciati per la prima volta dalla L 412/91 e previsti per l'anno dopo, furono approvati 20 anni più tardi (Dpcm 29.11.2001) e dopo infinite schermaglie tra regioni e stato. Sono stati aggiornati nel 2017, ma ancora oggi non sono erogati in quantità e qualità uniformi in tutte le [regioni del paese](#).

Il calcolo dei loro costi e dei fabbisogni standard fu formalizzato nel 2011 (Dlgs 68), ma in realtà continua a basarsi su un valore medio per abitante (altro che il costo della mitica siringa!), secondo il vecchio metodo introdotto nel lontano 1985, corretto con indici di peso dei consumi sanitari per fasce d'età, peraltro ancora fermi al 2011. Le regioni del Sud, penalizzate dal calcolo, hanno giustamente ottenuto lo scorso anno una sua parziale revisione.

Pensare di definire in soli tre anni i Lep di 23 diverse materie- dal commercio con l'estero, alla protezione civile, ai porti e aeroporti - sembra pura utopia. Per fare un altro esempio: l'elaborazione dei costi standard degli asili nido ha richiesto dieci anni.

I fondi necessari

La seconda lezione riguarda i fondi addizionali necessari per i Lep e le regole del gioco a somma zero, previste dal disegno di legge Calderoli. Il Ddl contiene, infatti, il divieto di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art. 8), ma senza risorse aggiuntive non si possono erogare gli stessi Lep alle regioni con spesa storica troppo bassa.

Nel 1977, prima della creazione del Servizio sanitario nazionale, la spesa pro-capite risultava sotto la media nazionale del 33 per cento in Molise, del 21 per cento in Calabria, del 15 per cento in Sicilia, mentre era superiore in Lazio del 33 per cento, in Emilia-Romagna dell'11 per cento, in Veneto del 7 per cento. Per garantire a tutti eguali diritti, il fondo sanitario dell'anno zero (1980) fu incrementato di 4,8 mila miliardi di lire, che in valori attuali equivarrebbero a 9,1 miliardi di euro. E, per inciso, quello fu l'unico anno in cui le regioni non crearono deficit.

Con l'anno zero si volle disancorare il fabbisogno regionale dalla spesa storica e a ogni regione fu assegnata una cifra pro-capite eguale, corretta con indici di bisogno sanitario, per tendere al riequilibrio in 3 anni, poi allungati a 6. Il fabbisogno standard fu quindi identificato con la spesa media nazionale, introducendo così la regola di un gioco a somma zero: le regioni storicamente superiori alla media dovevano cedere risorse alle regioni più svantaggiate. Difatti al Lazio fu ridotto lo scarto dal 33 all'11 per cento e alla Calabria da -21 a -12 per cento. La conseguenza fu che le regioni del Sud trovarono facile alzare la loro spesa, mentre quelle del Centro e del Nord-Est quasi impossibile comprimere i costi fissi del personale e degli ospedali. Seguirono trent'anni di continui deficit e di ripetuti interventi di ripiano dello stato (24 leggi e 87 miliardi di euro), finché nel 2007 si introdusse il principio di addebitare i disavanzi alle sole regioni

responsabili, sottoponendole ai piani di rientro. Paradossalmente, furono proprio sette regioni meridionali, che spendevano oltre i limiti di budget, a doversi sottoporre ai piani di rientro.

La storia della sanità insegna che se i) la situazione di partenza è molto sperequata tra le regioni, ii) si deve intervenire a invarianza di finanziamenti e iii) tutte le regioni devono godere di Lep minimi o medi o comunque definiti, è giocoforza che il costo standard avvantaggi alcune regioni e ne penalizzi altre. Un esempio con due sole regioni: la spesa storica nazionale per la funzione y è di 100, la regione A spende 60 ($2q \cdot 30$) e la regione B 40 ($1q \cdot 40$), se si fissa il costo standard del Lep y alla media nazionale di 50 ($1,5q \cdot 33,3$) e il fondo totale rimane invariato a 100, la regione A perderà 10 e la B guadagnerà 10. Lo stallo in cui si trova il finanziamento delle funzioni fondamentali dei comuni, voluto dalla legge 42/09 ([per esempio, i Lep degli asili nido](#)), deriva proprio dal vincolo di invarianza della spesa e dalla difficoltà di definire uno standard accettabile per tutti. E così sarà per le 23 materie e funzioni da decentrare. Non esistono riforme a costo zero.

La diversa capacità fiscale

La terza lezione riguarda la diversissima capacità fiscale delle regioni e lo sforzo necessario per fronteggiare i deficit o concedere Lea aggiuntivi. Con la riforma fiscale del 1997 le regioni godono di tributi regionalizzati – in particolare l'Irap e l'addizionale Irpef – che possono variare e modulare entro limiti fissati dallo stato. Essendo il sistema produttivo e l'occupazione molto diversi da regione a regione, per cause storiche e sociali, anche il gettito tributario è molto variegato. Ad esempio, 1 punto percentuale di addizionale Irpef produce un gettito in Lombardia, nel 2021, di poco meno di 1.700 milioni, in Veneto di 730, in Emilia-Romagna di 710, mentre in Molise soli di 38 milioni, in Basilicata di 58, in Abruzzo di 155, in Calabria di 170 (nostri calcoli su dati del Ministero dell'Economia e Finanze). Il gettito medio per abitante è di 170 euro in Lombardia e di 150 in Veneto, contro uno di 92 euro in Campania e Calabria. Senza contare che alcune regioni applicano già l'aliquota massima del 3,33 per cento. Anche la compartecipazione al gettito Iva, se sarà allargata ai 23 Lep delegati (art. 5), è già pregiudicata dalla sanità, perché oggi sette regioni del Sud ricevono fondi perequativi da quelle del Nord, per un ammontare di 5-6 miliardi all'anno. Con l'autonomia differenziata sarà quindi molto facile per le regioni più ricche del Centro-Nord erogare migliori servizi, stipendi più elevati, Lep più generosi – aumentando anche solo dello 0,5 per cento l'addizionale Irpef –, mentre sarà duro

per quelle del Sud garantire persino lo standard di legge. È prevedibile una divaricazione tra regioni più ricche e regioni più povere, che andrà a lacerare l'unità nazionale e a creare tensioni tra i cittadini del Sud e del Nord.

Il Ddl non affronta neanche il tema dei possibili deficit regionali relativi alle funzioni delegate, perché teoricamente non si dovrebbero verificare (art. 5). Ma è bene pensarci per tempo. Nonostante la legge 311/04 ponesse i disavanzi a carico delle regioni responsabili del dissesto, tra il 2007 e il 2019 si sono creati ancora 27,8 miliardi di debiti, che le regioni hanno coperto e stanno coprendo con maggiori imposte e tagli alla spesa. La finanza di molte regioni, però, non saprebbe sostenere nuovi sforzi fiscali; solo le regioni più forti potrebbero farlo. L'autonomia differenziata si fonda sulla scommessa che le regioni sapranno gestire meglio dello stato centrale le 23 materie delegate. Per la sanità non esiste una prova che confuti l'ipotesi, ma i problemi appena elencati suonano come monito. Le riforme non si fanno solo perché scritte nel programma elettorale di chi ha vinto, ma perché servono a migliorare il benessere almeno di alcuni individui o regioni, senza peggiorare quello di altri, come insegnava [Vilfredo Pareto](#).

Autonomia differenziata: tre i punti da riscrivere

Di Massimo Bordignon

04/04/2023

Ci sono almeno tre aspetti da riconsiderare nel disegno di legge sull'autonomia differenziata: criteri per l'attribuzione delle competenze alle regioni, meccanismi per finanziarle, definizione dei Lep in modo da condurre alla convergenza territoriale.

I Lep

Grande è la confusione sotto il cielo sulla cosiddetta "autonomia differenziata". Proviamo a far chiarezza su tre punti centrali.

Secondo il [disegno di legge](#) approvato definitivamente dal Consiglio dei ministri il 15 marzo 2023, non si possono delegare alle regioni funzioni su cui insistono i livelli essenziali delle prestazioni (i Lep), se prima questi non sono stati definiti e quantificati dallo stato. Per farlo, la legge di bilancio per il 2023 ha già stanziato importanti risorse e messo in piedi una cabina di regia con a capo un comitato tecnico-scientifico di prestigio. Ottimo. Ma a leggere il Ddl sembra si propaghi un'illusione: l'idea che la quantificazione dei Lep determinerà automaticamente l'attribuzione di risorse alle regioni. È il cosiddetto approccio "bottom up"; a ogni servizio da offrire si applica un costo (possibilmente "standard", nel senso di costo minimo o almeno medio data la tecnologia), poi si fa la somma dei servizi che ogni regione deve offrire e il risultato determina automaticamente il finanziamento regionale. Ma questo approccio non può funzionare se, come sembra ovvio e come si è già fatto per la sanità (dove i Lep già esistono e si chiamano Lea), si interpretano i Lep come [l'insieme di tutti i servizi offerti](#) dal settore pubblico in una particolare funzione.

La ragione è semplice. Se attuasse davvero questo sistema, dovendo garantire sempre e comunque il finanziamento integrale di tutti i servizi, il governo centrale perderebbe il controllo di gran parte della propria spesa. Una cosa che nessun governo può permettersi, figuriamoci il nostro. Non a caso, nella sanità, nonostante la definizione più che ventennale dei Lea, l'approccio è strettamente "top down": prima lo stato definisce quanto può permettersi di spendere sulla sanità in un determinato anno, poi redistribuisce le risorse tra le regioni. Il legame tra il costo dei Lea e il finanziamento regionale rimane sullo sfondo, ma non è certo automatico.

Esiste un ulteriore rischio nell'interpretare, così come fa sbrigativamente il Ddl, i Lep semplicemente come input di risorse da attribuire alle regioni. È il rischio che lo stato nazionale, avendo assegnato le risorse, si disinteressi ai risultati, ovvero a come le regioni spendono i soldi. Al contrario, sarebbe più produttivo interpretare i Lep come "output", cioè come obiettivi di servizio che devono essere offerti ai cittadini. Il loro monitoraggio da parte dello stato centrale servirebbe allora a sviluppare politiche nazionali che spingano verso la convergenza, così che davvero l'offerta dei servizi essenziali tenda all'uniformità sul territorio nazionale. Il tema vero è se queste politiche per la convergenza si attuano poi davvero. Purtroppo, l'esperienza non è positiva. Per esempio, grazie ai test Invalsi, sappiamo da anni che il livello di competenze attribuite dalla scuola italiana agli studenti è molto più basso al Sud che al Nord del paese. Ma nessun governo – di destra o di sinistra – si è mai posto l'obiettivo di affrontare il problema con politiche appropriate. E la scuola è ora una funzione gestita a livello nazionale, figuriamoci se venisse delegata alle regioni.

Le intese stato-regioni

Il problema fondamentale dell'approccio del governo all'autonomia differenziata è che la decisione su quali funzioni delegare è attribuita puramente alla mediazione politica. A parte qualche vago principio richiamato in apertura, manca nel disegno di legge delega qualunque criterio esplicito che guidi la contrattazione tra gli esecutivi. Il governo nazionale e quello regionale contrattano e si mettono d'accordo su cosa delegare, e il Parlamento vota il risultato finale, senza possibilità di intervenire in itinere e anche con il grosso rischio che una volta raggiunta un'intesa non sia più possibile tornare indietro. Tutto ciò è problematico perché: a) alcune delle funzioni delegabili nella lunga lista delle materie presenti nel comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione sono state redatte in un periodo storico completamente diverso e non avrebbe senso attribuirle ora a enti sub-statali (per esempio, energia, banche, porti e aeroporti); e b) anche nelle funzioni in cui un maggior ruolo delle regioni può avere un senso, non c'è alcun criterio che leghi la loro devoluzione a una maggiore capacità gestionale delle regioni, effettiva o potenziale. A leggere la delega, si ha in effetti l'impressione che per il governo delegare funzioni alle regioni sia comunque e sempre preferibile, non si sa bene sulla base di quali argomenti. Qui il rischio vero è che per raggiungere un compromesso politico che accontenti tutti si finisca con il delegare troppo a troppe regioni, incluse quelle che manifestamente non hanno

sufficiente capacità amministrativa, come per esempio quelle che sono da molti anni commissariate sulla sanità.

C'è un'alternativa? Forse sì, almeno a detta di diversi costituzionalisti. Lo strumento migliore potrebbe essere una legge delega attraverso la quale il Parlamento dà mandato al governo di trattare con le regioni, ma allo stesso tempo fissa i paletti, cioè i criteri, all'interno dei quali la contrattazione può aver luogo. È più rispettoso delle funzioni del Parlamento, ma anche più in linea con il buon senso, trattandosi di un processo di delega che potrebbe interessare funzioni fondamentali, come appunto la scuola.

Il finanziamento

Il modello di finanziamento previsto dalla delega è basato su compartecipazioni: per ogni funzione delegata a una regione, si calcola quanto lo stato spende attualmente in quella determinata regione e si attribuisce a quest'ultima una compartecipazione (cioè una percentuale) al gettito incassato da uno o più tributi nazionali nella regione stessa, in modo che garantisca alla regione esattamente gli stessi soldi spesi dallo stato in quella funzione. Così a tempo zero, primo anno di devoluzione, nessuno ci perde e nessuno ci guadagna. Benissimo. Ma cosa succede negli anni successivi? Dal Ddl sembrerebbe che la regione si tiene la stessa percentuale da zero all'infinito, salvo considerare la possibilità che se le risorse così decentrate si rivelassero insufficienti, cioè se la dinamica della spesa per la funzione delegata fosse maggiore di quella del gettito compartecipato, il governo centrale interverrebbe con risorse aggiuntive. Ma così non va bene, perché tutto il rischio finanziario resterebbe sulle spalle dello stato centrale, mentre i possibili vantaggi andrebbero solo alla regione.

È certo importante che le regioni siano responsabilizzate sulle proprie basi imponibili, perché questo offre un incentivo ai governi regionali a farle crescere, il che è vantaggioso per tutta la collettività nazionale. Ma a) non tutta la crescita (o decrescita) delle basi imponibili regionali dipende dai comportamenti dei governi regionali, dipende anche da tanti altri fattori che non sono sotto il controllo della regione; e b) il governo nazionale deve comunque assicurare le regioni contro il rischio di una crescita insufficiente del gettito. E dunque il modello di finanziamento ottimale deve essere diverso e lasciare una parte della crescita addizionale alla regione (per incentivarla) redistribuendo il resto alla collettività nazionale, evitando così che si possa determinare sia una distanza eccessiva nella distribuzione delle risorse tra regioni che una carenza di risorse per la copertura

del rischio finanziario. Sembra complicato, ma il modello di perequazione regionale introdotto con [il decreto 56/2000](#), poi soppresso qualche anno dopo, funzionava esattamente così.

Un'ultima notazione. Fondare l'autonomia regionale solo su compartecipazioni è una pessima idea.

Con la compartecipazione ai tributi nazionali, le risorse delle regioni sono dipendenti dalle decisioni del governo centrale. Se per esempio la compartecipazione è sull'Irpef e il governo decide di intervenire sul tributo riducendo il gettito, chi ci rimette è la regione. Non solo, ma se c'è un imprevisto, e la regione non ha spazi di autonomia tributaria per sollevare maggior gettito, deve per forza batter cassa dallo stato. Per dare elasticità al bilancio regionale, ci vorrebbero invece tributi propri, sui quali la regione abbia spazi di autonomia. Questo responsabilizzerebbe anche i governi regionali, perché si potrebbe allora richiedere che spese regionali in eccesso rispetto a quanto preventivato siano finanziate tassando di più i residenti della regione stessa. Il problema è che dei tributi regionali attuali, il principale - l'Irap - è in fase di smantellamento e il secondo - l'addizionale regionale sull'Irpef - non è più pagata da una larga fetta di contribuenti (tutti i lavoratori autonomi in regime forfettario) ed è quindi oramai improponibile come tributo proprio. Si rischia così di devolvere ulteriori competenze alle regioni, mentre le si deresponsabilizza sui livelli di spesa. Una [combinazione assai pericolosa](#).

Se l'autonomia contraddice i principi del federalismo

Di Alberto Zanardi

13/04/2023

Nel disegno di legge sull'autonomia differenziata manca uno schema di riferimento organico per il finanziamento delle funzioni aggiuntive. Da integrare con un sistema di perequazione appropriato per le materie già ora attribuite alle regioni.

Cosa manca nel Ddl Calderoli

L'attuazione dell'autonomia differenziata solleva una serie di questioni di grandissimo rilievo per la gestione delle politiche pubbliche, per la loro sostenibilità finanziaria e, in definitiva, per la tenuta del paese.

Quale sia il problema dei problemi è chiaro: l'eccezionale ampiezza delle funzioni pubbliche, oggi esercitate dallo stato, che la Costituzione (articolo 116, comma 3) permette a singole regioni di acquisire, per gestirle in proprio; e, pertanto come si possa evitare, senza passare attraverso la gravosa procedura di revisione costituzionale, lo scenario drammatico di una frammentazione "a macchia di leopardo" dell'intervento pubblico in una serie di ambiti fondamentali: dalla scuola alle grandi reti di trasporto.

Concentriamoci però sul profilo, apparentemente più tecnico, del finanziamento delle funzioni regionali aggiuntive. Il [disegno di legge Calderoli](#), che dovrebbe fissare i principi per l'attuazione dell'autonomia differenziata, lascia la questione irrisolta: di fatto, affida la determinazione delle risorse fiscali per l'esercizio delle funzioni acquisite dalle regioni differenziate, e la loro revisione nel tempo, ad accordi che il governo e la singola regione interessata dovranno raggiungere dopo l'approvazione della specifica intesa. Al contrario, il disegno di legge dovrebbe stabilire uno schema di riferimento unitario e organico per gli elementi costitutivi fondamentali del meccanismo di finanziamento delle funzioni aggiuntive, che potranno poi essere tarati sulle singole regioni differenziate, a seconda della portata finanziaria delle funzioni decentrate.

Cosa manca dunque nel disegno di legge Calderoli? Manca, innanzitutto, una inequivoca regolazione delle modalità di revisione nel tempo delle risorse da attribuire a ciascuna regione differenziata dopo il primo anno di applicazione. Andrebbe specificato a chiare lettere che l'ammontare delle risorse riconosciute per le funzioni devolute – che interessano diritti civili e sociali (per le quali

saranno fissati livelli essenziali delle prestazioni–Lep) – dovrà essere rideterminato periodicamente in relazione alla revisione dei Lep medesimi e agli interventi di correzione dei conti pubblici da calcolare per tutti i territori regionali, sia quelli che restano sotto la competenza statale sia quelli che passano sotto la competenza regionale. Non dovrebbe essere ammesso per nessuna regione differenziata un surplus positivo tra risorse e fabbisogni di spesa Lep. E questo per evitare che l'autonomia differenziata finisca per trasformarsi in una riedizione delle regioni a statuto speciale, in cui le risorse attribuite non corrispondono ai fabbisogni.

Parallelamente, è anche necessario regolare le modalità di determinazione delle risorse finanziarie e della loro evoluzione nel tempo per le funzioni diverse da quelle in cui rilevano i Lep (il cui trasferimento, secondo il disegno di legge Calderoli, potrebbe seguire un binario accelerato rispetto alle funzioni Lep). Tali risorse potrebbero essere determinate inizialmente sulla base della spesa storica erogata nella media degli ultimi anni dallo stato (anche in assenza di un aggancio ai Lep) nei territori delle regioni differenziate. E potrebbero essere successivamente riviste sulla base, per esempio, dell'evoluzione della spesa programmata per tali funzioni dallo stato nei territori che rimangono sotto la sua competenza.

Andrebbero poi specificamente previste le modalità di monitoraggio e verifica da parte dello stato dell'effettiva erogazione nelle regioni differenziate delle prestazioni previste dai Lep (verifiche che non “possono”, come recita il disegno di legge, ma “devono” essere attivate dal governo, in assenza di vincoli di destinazione sulle risorse attribuite).

Il disegno di legge dovrebbe poi identificare le sanzioni che andrebbero attivate nel caso di regioni differenziate inadempienti rispetto ai doveri di fornitura delle prestazioni tutelate da Lep (in termini di obblighi di incremento della tassazione regionale o di limitazioni dell'autonomia di gestione, per gli ambiti dove il monitoraggio ha evidenziato criticità).

La questione delle partecipazioni

In termini ancor più generali, è difficile pensare di costruire un sistema ordinato di finanziamento delle funzioni aggiuntive per alcune regioni (quelle differenziate) se prima, o quantomeno parallelamente, non viene data attuazione al meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni già oggi attribuite a tutte le regioni. Quel meccanismo, fatto di tributi regionali propri, partecipazioni su tributi erariali e fondo perequativo basato su fabbisogni standard e capacità fiscali, è

ancora lettera morta dalla legge sul federalismo fiscale del 2009. Non che il finanziamento delle funzioni aggiuntive attribuite alle regioni differenziate debba basarsi sugli stessi elementi costitutivi di quello delle funzioni già assegnate a tutte: interessando soltanto specifiche regioni su specifiche funzioni, non potrà ricorrere a tributi propri regionali ma soltanto, necessariamente, a trasferimenti o compartecipazioni su tributi erariali territorializzati. Tuttavia, le due gambe del finanziamento regionale (quello delle funzioni esercitate da tutte le regioni e quello delle funzioni aggiuntive delle sole regioni differenziate) devono collocarsi all'interno di un sistema integrato (come peraltro previsto dalla Costituzione quando stabilisce che l'autonomia differenziata debba realizzarsi "nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119", cioè del federalismo fiscale). E questo per almeno due ragioni. La prima è che, in presenza di una devoluzione massiccia di nuove funzioni aggiuntive, potrebbe concretizzarsi un problema di capienza delle compartecipazioni regionali sui tributi statali, che sono già ampiamente impiegate per il finanziamento delle funzioni già oggi regionali (ad esempio, l'Iva è già compartecipata al 70,14 per cento per la sanità regionale).

La seconda ragione riguarda un aspetto equitativo: se non si attua prima il federalismo fiscale per tutte le regioni, e se quindi non si costruisce un meccanismo di perequazione dei tributi regionali (non impiegati nella sanità), alcuni territori (quelli ricchi) avranno risorse fiscali proprie non giustificate, che potranno usare per integrare il finanziamento standard delle funzioni aggiuntive (per coprire inefficienze o garantire prestazioni in più senza affidarsi allo sforzo fiscale); mentre le regioni più povere, con tributi propri non perequati, avranno maggiori difficoltà ad accedere alle funzioni aggiuntive.

Un punto di caduta di tutta l'attuazione dell'autonomia differenziata sarà comunque un cambiamento profondo nella struttura delle entrate nei bilanci regionali ([vedi qui](#)): se le regioni differenziate dovessero assumere funzioni aggiuntive rilevanti dal punto di vista delle risorse coinvolte (è ancora il caso della scuola), il loro finanziamento, che deve realizzarsi necessariamente mediante compartecipazioni, spingerebbe sempre più i bilanci regionali verso uno stato di "finanza derivata", dove i tributi propri avrebbero un peso sempre più marginale. Proprio il contrario del federalismo fiscale, che vede nell'autonomia tributaria un elemento fondamentale di responsabilizzazione dei governi decentrati. Una ragione, anche questa, per limitare la portata dell'autonomia differenziata a quel carattere di variazione al margine che la Costituzione intende assegnarle ([vedi qui](#)).

Come si finanzia l'autonomia differenziata?

Di Massimo Bordignon, Leonzio Rizzo e Gilberto Turati

28/11/2023

L'ultimo Rapporto sulla finanza pubblica italiana dedica un capitolo all'autonomia differenziata. Una simulazione mostra i limiti del Ddl Calderoli sul finanziamento delle materie devolute. Sarebbe più adeguato uno schema di compartecipazione dinamico.

Il Rapporto sulla finanza pubblica

Publicata dalla casa editrice Il Mulino, è da poco uscita la nuova edizione del Rapporto sulla finanza pubblica italiana, relativo al periodo 2022-2023. Il Rapporto contiene una rassegna dei principali sviluppi che hanno interessato le politiche pubbliche del nostro paese nel 2022 e nella prima parte del 2023. Il quadro degli argomenti trattati è, come nelle precedenti edizioni, molto ampio, e fornisce una panoramica sui temi dell'imposizione fiscale, della spesa per assistenza, della previdenza, della scuola, della sanità, delle infrastrutture, dei trasferimenti alle famiglie, del sostegno alla non autosufficienza, delle politiche per il clima, del contrasto all'evasione fiscale e delle prospettive del debito pubblico, toccando anche ambiti finora poco trattati ma sempre più attuali come le comunità energetiche. Altri contributi si concentrano su argomenti particolarmente "caldi", quali la legge delega sulla riforma fiscale, la riforma del patto di stabilità e crescita e l'autonomia differenziata.
di Massimo Baldini, Massimo D'Antoni, Carlo Mazzaferro, Leonzio Rizzo e Stefano Toso.

Di seguito le conclusioni del capitolo di Massimo Bordignon, Leonzio Rizzo e Gilberto Turati su quest'ultimo tema.

L'autonomia differenziata nel Ddl Calderoli

La riforma del Titolo V della Costituzione ha introdotto la possibilità che molte funzioni di spesa e ordinamentali possano essere gestite dalle regioni. Questa eventualità ha dato luogo nel 2018 a intese firmate tra tre regioni del Nord (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) e lo stato centrale in cui si prevedeva la gestione decentrata di alcune materie. Il ventaglio delle materie richieste si è allargato con le pre-intese stilate nel 2019 in cui di fatto si contemplavano tutte

quelle previste dall'art. 117 della Costituzione. Tale approccio sembra essere confermato anche dal recente disegno di legge Calderoli. Tuttavia, ci sono buone ragioni, tratte dalla teoria economica, per ritenere che la maggior parte di queste materie dovrebbero essere gestite a livello centrale: molte di esse sono beni pubblici nazionali o addirittura globali, o sono beni pubblici locali con forti esternalità in altre regioni; per alcune, la loro fornitura implica elevate economie di scala. Vi sono poi materie di tipo ordinamentale, molte delle quali fanno già riferimento a standard e regolamenti comunitari o che comunque è quasi sempre opportuno assoggettare a regole valide sul territorio nazionale, anche per evitare complicazioni burocratiche. È un problema che nessuna di queste considerazioni venga esplicitamente considerata nel disegno di legge proposto dal governo Meloni, che invece affida alla pura contrattazione politica tra esecutivi la definizione delle materie da devolvere. Il rischio è che la devoluzione sia eccessiva, sia in termini di materie sia in termini di regioni a cui queste materie vengono attribuite.

Una volta stabilito quali siano le materie da devolvere, si pone il problema del loro finanziamento. Nel disegno di legge Calderoli è previsto un sistema molto simile a quello già in uso per le attuali regioni a statuto speciale; un sistema di compartecipazioni differenziate a tributi erariali che garantisca la fornitura dei beni e servizi devoluti in ogni regione. Un simile schema, se fisso nel tempo, potrebbe però creare problemi, se la dinamica della crescita dei fabbisogni fosse differente dalla dinamica della crescita del gettito compartecipato. Una regione potrebbe trovarsi con risorse in eccesso a quanto necessario, o viceversa incapace di finanziare i livelli di spesa.

Abbiamo fatto un esercizio controfattuale che mette in luce questa difficoltà. Se ciascuna regione dovesse finanziare la spesa devoluta – che abbiamo ipotizzato, nella nostra simulazione, essere la spesa per istruzione scolastica e mobilità – con una quota di gettito riferito al proprio territorio, ciò implicherebbe aliquote di compartecipazioni molto differenti da una regione all'altra, sia per la presenza di allocazioni diverse di spesa sul territorio, che per la presenza di forti divari regionali nei gettiti compartecipati. Ad esempio, se il tributo compartecipato fosse l'Irpef, nel 2011 si sarebbe richiesto il 15,7 per cento del gettito in Lombardia, ma il 61,9 per cento in Calabria. Una tale struttura desta naturalmente qualche dubbio sulla sua fattibilità politica.

Logicamente sarebbe preferibile un sistema di finanziamento diverso, come spesso proposto in passato. Per esempio, per le funzioni devolute a tutte le regioni si può ipotizzare una compartecipazione uniforme sul territorio che finanzia la regione che ha il rapporto tra spesa e gettito Irpef più basso, associata

a un fondo perequativo verticale che finanzia il fabbisogno residuale delle altre regioni una volta incassata la compartecipazione (meccanismo deducibile dall'applicazione dell'articolo 8 della legge n. 42 del 2009). Tuttavia, di questo fondo, pur previsto nella legge n. 42, non vi è traccia nella bozza di legge Calderoli. In alternativa, si potrebbe prevedere un'aliquota uniforme sul territorio che finanzia il totale dei fabbisogni e la conseguente costituzione di un fondo che verrebbe poi ripartito in base ai fabbisogni. Entrambi gli schemi consentono di definire, una volta soddisfatti i fabbisogni e nel caso di crescita delle basi imponibili, una quota del gettito residuo che vada alle regioni ove questo è prodotto e una quota che invece venga redistribuita secondo un criterio perequativo da definire.

La simulazione sulle compartecipazioni

Tuttavia, prendendo alla lettera il Ddl Calderoli, abbiamo effettuato una simulazione in cui si ipotizzano aliquote di compartecipazione differenziate sul territorio e fisse per gli anni successivi. Nella simulazione le regioni possono quindi fruire di un incremento di risorse disponibili solo se il loro gettito Irpef aumenta in misura maggiore delle spese devolute. Abbiamo confrontato il gettito da compartecipazione nel periodo 2011–2019 con la dinamica delle spese statali da devolvere (per istruzione e mobilità), così come si è effettivamente svolta nel periodo 2011–2019. La conclusione è che solo poche regioni – Campania, Calabria e Basilicata – sarebbero riuscite a finanziare la loro spesa statale devoluta, registrando inoltre un surplus. Tutte le altre, con la sola compartecipazione, sarebbero finite in deficit, incluse, e va sottolineato, le tre regioni del Nord più attive nelle richieste di devoluzione. Il risultato, all'apparenza paradossale, deriva dal fatto che la spesa di Campania, Calabria e Basilicata è rimasta praticamente immutata tra il 2011 e il 2019, mentre i loro gettiti da compartecipazione sono invece cresciuti.

In conclusione, pare evidente come il sistema di compartecipazioni fisse nel tempo ipotizzato dal Ddl Calderoli non sia sostenibile, se si intende finanziare i fabbisogni come si è finora fatto. La crescita della spesa per le regioni del Centro e del Nord è stata superiore alla crescita dei gettiti Irpef. Se dunque il processo previsto dal Ddl andrà avanti, sarà necessario pensare, come anche [l'Ufficio parlamentare di bilancio](#) evidenzia, a uno schema di compartecipazioni dinamico, che tenga conto sia della variazione del livello dei fabbisogni, che della differente crescita delle basi imponibili sul territorio nazionale.

I rischi dell'autonomia differenziata

Di Ivo Rossi e Alberto Zanardi

25/01/2024

Con l'approvazione del Ddl Calderoli si confermano i pericoli di sostenibilità finanziaria a livello nazionale e di iniquità tra territori. Mentre manca ancora un meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni già oggi attribuite alle regioni.

I prossimi passi

Il processo di attuazione dell'autonomia differenziata è arrivato a un giro di boa: il 23 gennaio il Senato ha approvato in prima lettura il disegno di legge Calderoli, che ha l'obiettivo di regolare le modalità di attribuzione e di finanziamento delle funzioni pubbliche aggiuntive richieste dalle singole regioni a statuto ordinario secondo quanto previsto dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione. Ora il testo passa alla Camera che si prevede lo approvi definitivamente in tempi brevi, presumibilmente prima delle elezioni europee di giugno.

Una volta approvata la legge, le regioni che lo vorranno potranno subito presentare le proprie richieste di attribuzione di nuove funzioni al governo, ma limitatamente alle materie meno sensibili sul piano dei diritti civili e sociali, quelle su cui il Comitato Cassese non ha rinvenuto nella legislazione vigente rilevanti livelli essenziali delle prestazioni (Lep) rilevanti. Tra le cosiddette "materie non-Lep" ci sono settori di intervento pubblico comunque importanti, come la protezione civile, la previdenza complementare e integrativa, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Per la richiesta di attribuzione delle (molte) altre funzioni pubbliche decentrabili – quelle di ben maggiore rilievo sul piano dei diritti dei cittadini e della portata finanziaria, come l'istruzione, la tutela dell'ambiente, le grandi reti di trasporto o gli interventi nel campo della cultura, su cui invece la normativa attuale stabilisce standard nazionali – le regioni dovranno attendere: a tutela della solidarietà nazionale, il governo dovrà prima, attraverso appositi decreti, riconoscere i relativi Lep e valutare in termini standard le risorse finanziarie necessarie per garantirli nei diversi territori regionali, secondo un processo che si dovrebbe concludere – dopo il rinvio introdotto dal recente decreto Milleproroghe – entro la fine del 2024.

I punti critici

Quale giudizio si può dare dell'ormai [quasi-legge Calderoli](#)? Una valutazione corretta deve necessariamente confrontarsi con quanto stabilisce la Costituzione. L'articolo 116, terzo comma prevede un catalogo amplissimo di funzioni pubbliche, oggi esercitate dallo stato in termini di potestà legislativa e amministrativa, potenzialmente decentrabili a richiesta delle singole regioni, praticamente tutta la spesa pubblica, eccetto previdenza sociale e i servizi forniti dallo stato con forti esternalità territoriali, come difesa e ordine pubblico. La frammentazione delle competenze in alcuni ambiti di intervento pubblico di primaria rilevanza che potrebbe derivare da un consistente decentramento a favore di singole regioni produrrebbe gravissime inefficienze economiche, ridurrebbe la trasparenza delle politiche pubbliche per i cittadini, renderebbe oltremodo difficili le scelte delle imprese che operano su scala sovraregionale, che dovrebbero confrontarsi con assetti regolativi differenziati sul territorio. È chiaro che, di fronte a potenziali esiti di questa gravità, una soluzione ragionevole dell'autonomia differenziata richiederà che tutti gli attori istituzionali, regioni e governo, guardino innanzitutto alla tenuta del paese, evitando decentramenti massicci di funzioni e limitando le richieste a integrazioni "al margine" delle competenze già oggi regionali.

Il "difetto di fabbrica"

Il disegno di legge Calderoli avrebbe dovuto fissare una cornice di regole generali per assicurare un'attuazione ordinata e graduale al quadro costituzionale potenzialmente produttivo di grandi instabilità. Il testo iniziale presentato dal governo a marzo 2023 ([vedi](#)), decisamente snello e di natura essenzialmente procedurale, non andava molto più in là di una serie di generici auspici, lasciando indeterminata una serie di aspetti fondamentali del rapporto tra stato e regioni richiedenti. In particolare, per quanto riguarda il meccanismo di finanziamento delle funzioni aggiuntive, il disegno di legge si limitava ad affermare il principio che l'attuazione del decentramento asimmetrico non debba comportare maggiori oneri a carico della finanza pubblica e non comprometta le risorse pubbliche disponibili nei territori che non attiveranno l'autonomia differenziata.

Il disegno di legge approvato dal Senato, dopo la discussione parlamentare in Commissione Affari costituzionali, migliora in alcuni passaggi il testo iniziale del governo. In particolare:

1. riconosce al governo la potestà di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie tra quelli individuati dalla regione al fine di "tutelare l'unità giuridica ed economica" del paese (anche se meglio sarebbe limitare le materie dell'articolo 117, terzo comma con legge costituzionale);
2. richiede, nell'avvio delle trattative per l'attribuzione delle funzioni aggiuntive, di tener conto del quadro finanziario della regione richiedente.
3. prevede una ricognizione annuale dell'allineamento fra risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni di spesa devolute spesa nella regione e andamento del gettito dei tributi assegnati alla loro copertura evitando che la regione si possa appropriare di eventuali extra-gettiti.

Resta però un "difetto di fabbrica" che potrebbe nei fatti indebolire di molto questi aggiustamenti e produrre rischi di sostenibilità finanziaria a livello nazionale e di iniquità tra territori. La determinazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali, da attribuirsi alle regioni differenziate resta demandato alle singole intese, e dunque a una molteplicità di atti bilaterali. Se è gioco forza che le intese definiscano le funzioni da attribuire, non lo possono essere i criteri, che invece dovrebbe essere indicati nella legge in approvazione.

Questa molteplicità di possibili letture viene poi esaltata dall'assegnazione dei compiti di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali alle commissioni paritetiche, una per ogni regione, la cui composizione, per come indicato nel testo (stato-regione-autonomie locali) sembra più tripartita che paritetica. Va da sé che l'assegnazione a una molteplicità di commissioni della valutazione delle risorse da attribuire, regione per regione, fa venir meno qualsiasi logica unitaria che invece dovrebbe essere posta a presidio di un coordinamento trasversale, sia per le regioni che per lo stesso stato. Il ruolo attribuito alle commissioni paritetiche introduce un pericoloso vulnus tanto più se a queste viene assegnato il compito di valutare l'allineamento fra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati con conseguenti aggiustamenti delle aliquote di compartecipazione.

Infine, e indipendentemente dai contenuti del disegno di legge Calderoli, è il quadro complessivo dell'attuazione del federalismo regionale che sembra andare contro la prospettiva di un sistema ordinato e solidale di decentramento. È infatti difficile far funzionare il finanziamento delle funzioni aggiuntive per alcune specifiche regioni (quelle differenziate) se prima, o quantomeno parallelamente, non viene data attuazione al meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni già oggi attribuite a tutte le regioni (federalismo simmetrico). Quel meccanismo, fatto di tributi regionali propri, compartecipazioni su tributi erariali e fondo perequativo basato su fabbisogni standard e capacità fiscali, è ancora

lettera morta dalla legge sul federalismo fiscale del 2009. E, benché l'attuazione del federalismo regionale simmetrico sia prevista come "riforma abilitante" tra gli interventi del Pnrr, non sembra suscitare altrettante attenzioni e passioni da parte della politica come l'autonomia differenziata.

Lo spettro di un paese “arlecchino”

Di Massimo Bordignon, Leonzio Rizzo e Gilberto Turati

25/01/2024

Non è la “secessione dei ricchi” perché le risorse per le materie devolute saranno decise anno per anno dallo stato centrale. Il pericolo per il paese è il moltiplicarsi di norme e burocrazie: può manifestarsi subito, a prescindere dalla stima dei Lep.

Il disegno di legge sull'autonomia differenziata

Il [disegno di legge sull'attuazione dell'autonomia differenziata](#), secondo quanto previsto dall'articolo 116 della Costituzione, modificato in sede referente dalla 1a Commissione permanente Affari costituzionali, è stato approvato al Senato e attende ora l'approvazione definitiva da parte della Camera.

Al di là dei contenuti, è evidente il carattere di “bandiera elettorale” del provvedimento, che infatti ha avuto un immediato rimbalzo mediatico, con i partiti di governo che parlano di riforma fondamentale per ammodernare il paese e le opposizioni che vi vedono invece la spaccatura definitiva del paese e la violazione del carattere unitario della repubblica.

Ma che cosa c'è scritto nel provvedimento? E quali sono i rischi reali?

La secessione dei ricchi?

Uno dei rischi più paventati dagli oppositori al provvedimento è la cosiddetta “secessione dei ricchi”, con le regioni più ricche che si tengono i tributi nazionali incassati nel proprio territorio e se ne vanno per la propria strada, lasciando il resto del paese ad accontentarsi delle risorse residue.

Non c'è dubbio che questo è il progetto che è stato raccontato dalla Lega ai propri sostenitori ai tempi del referendum per l'autonomia nel 2017. Il Veneto o la Lombardia vorrebbero diventare come il Trentino o le altre regioni a statuto speciale che, appunto, si tengono gran parte dei tributi incassati nel proprio territorio. Una devoluzione delle risorse in stile Trentino, tuttavia, non è mai stata contemplata, nemmeno nelle versioni precedenti del documento. È però vero che, come abbiamo scritto [altrove](#), una possibile interpretazione dell'originario disegno di legge del ministro Calderoli poteva andare in questa direzione. Le regioni che avessero ottenuto una devoluzione di funzioni avrebbero avuto le risorse per finanziarle sotto forma di compartecipazioni ad aliquota fissa sui

tributi nazionali incassati sul proprio territorio, contando poi su una maggiore dinamica della propria base imponibile rispetto alla spesa da finanziare per appropriarsi di maggiori risorse, con tutti i rischi che questo avrebbe poi comportato in termini di tenuta dei conti pubblici e di perequazione rispetto al resto del territorio. Ma almeno alla luce delle modifiche apportate al comma 2 del nuovo articolo 7, il rischio non c'è più.

L'articolo 7, infatti, ora prevede una Commissione paritetica che procede "annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati". In particolare, si adotteranno "le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite (...) garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili". Tali modifiche si possono rendere necessarie sia perché può variare il "livello essenziale" delle prestazioni (a causa di mutate condizioni tecnologiche o del contesto socioeconomico: nuovo articolo 3, comma 7), sia perché possono mutare le disponibilità di bilancio. Il legislatore sembra dunque aver in mente un modello in cui ogni anno si aggiornano le compartecipazioni attribuite alle regioni in modo da garantire un trasferimento di risorse che soddisfi i fabbisogni di spesa come individuati dai Lep, i famosi livelli essenziali delle prestazioni, che già definiti dalla commissione Cassese dovrebbero essere ora quantificati (e il provvedimento approvato al Senato si dà ora altri due anni per farlo). Il pallino resterebbe dunque nelle mani dello stato centrale che ogni anno deciderebbe quante risorse attribuire alle regioni per le funzioni devolute. Non c'è nulla di nuovo in tutto questo. Si tratta dello stesso schema che viene adottato per il finanziamento della sanità. Le regioni non partecipano con i loro tributi al finanziamento delle funzioni devolute, ma queste sono semplicemente finanziate di anno in anno dallo stato centrale in base alle risorse rese disponibili centralmente dalla legge di bilancio, secondo uno schema così detto top-down.

Lo schema top-down

La necessità di assicurare la compatibilità con gli equilibri di bilancio trasforma i Lep da livelli di servizio "assoluti", garantiti costituzionalmente, a livelli di servizio minimi "relativi". Per capirsi, si immagini che ci siano solo due regioni, A e B, e che per A si identifichi un Lep che implica un costo pari a 10 mentre per B un costo pari a 20. Il totale delle risorse necessarie a finanziare i Lep "effettivi" (in base a un approccio bottom-up) sarebbe dunque di 30 e i coefficienti impliciti di assegnazione delle risorse (basati sui Lep) diventerebbero un terzo per A e due terzi per B. Ma se le risorse compatibili con gli equilibri di bilancio sono soltanto

20 (invece di 30, quelle che servirebbero per garantire i livelli “assoluti” di servizio), i coefficienti relativi possono soltanto diventare criteri di riparto, assegnando alla regione A un terzo dei 20 (6,7) e alla regione B due terzi di 20 (13,3). In questo senso, i Lep diventano livelli di servizio minimi “relativi” date le risorse a disposizione (solo 20).

Dal punto di vista finanziario, quindi, questa legge non dà alcuna autonomia alle regioni. Difficile parlare di “secessione dei ricchi” in condizioni nelle quali è lo stato a stabilire la dimensione dei fondi per ciascuna regione.

Il punto sui Lep

Detto che la loro quantificazione finanziaria verrà stabilita nei prossimi due anni, il provvedimento continua a non risolvere alcune contraddizioni di fondo su come i Lep devono essere definiti in pratica. Ad esempio, l'articolo 9 al terzo comma garantisce l'invarianza finanziaria per le regioni che non partecipano ad alcuna intesa. Questo di fatto tutela la spesa storica delle regioni che non chiedono l'autonomia. Anche un eventuale aumento delle risorse dedicate al finanziamento dei Lep delle funzioni devolute non può “pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre regioni”. Quindi se si aumentano le risorse necessarie a soddisfare i Lep delle regioni che hanno chiesto la devoluzione delle funzioni, l'aumento non può violare la proporzione in cui erano ripartite le risorse prima delle intese. Ciò vuol dire che bisogna anche aumentare le disponibilità delle regioni che non chiedono l'autonomia. Si certifica di fatto che la distribuzione delle risorse dopo le intese non può discostarsi dal criterio della spesa storica. La stima di fabbisogno e costo standard per soddisfare i Lep dovrebbe determinare una allocazione di risorse che consenta a un cittadino residente in Calabria di avere accesso agli stessi servizi di un cittadino residente in Piemonte. Le proporzioni con cui è attualmente distribuita la spesa consentono di arrivare a questo risultato? Se sì, allora di fatto ciò equivarrebbe a dire che i Lep sono già garantiti ovunque sul territorio nazionale, cioè si cambierebbe tutto per non cambiare niente. In caso contrario, il provvedimento legislativo dovrebbe allora risolvere alcune contraddizioni che ne impediscono l'attuazione.

I rischi

Dove il provvedimento può creare [rischi seri per il paese](#)? Un punto chiave, spesso dimenticato nel dibattito, è che, con l'approvazione definitiva del provvedimento da parte della Camera, le regioni potranno cominciare a chiedere subito maggiore

autonomia sulle materie per le quali non è necessario stimare i Lep. Quali siano si può capire per differenza dall'articolo 3 del provvedimento che, rispetto all'originaria versione del "Ddl Calderoli", ora elenca le materie su cui è necessario stimare i Lep (senza i quali non è possibile procedere alle intese per la loro devoluzione).

Le materie escluse riguardano tutte funzioni di tipo regolamentare; è il caso, ad esempio, del commercio con l'estero, la previdenza complementare e integrativa, le banche di interesse regionale, professioni e così via. È evidente il rischio che l'attribuzione di tutte queste funzioni alle regioni - anche solo ad alcune - possa creare una babele normativa e una moltiplicazione delle burocrazie, a scapito dell'efficienza del sistema complessivo. Rischi, per il momento rinviati, si hanno anche sulle materie che richiedono la stima dei Lep. Tra queste ve ne sono alcune che identificano chiaramente beni pubblici nazionali o addirittura globali. Si pensi ad esempio alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. È chiaro che non si può pensare a una normativa efficace per l'ambiente valida solo all'interno dei confini regionali (per esempio, che posizione terrà il Veneto alla prossima Cop?).

Naturalmente, quali funzioni verranno effettivamente attribuite alle regioni dipende dalle intese che si stipuleranno tra lo stato e ogni singola regione, e se una regione può chiedere tutto quello che vuole nell'ambito delle materie indicate, sta poi allo stato decidere. Ma qui è l'altro problema fondamentale del provvedimento approvato. Al di là di alcune affermazioni generalissime in apertura del documento, non ci sono criteri espliciti, basati su un ragionamento sull'efficienza relativa di attribuire una funzione alla regione o allo stato, che guidino la contrattazione. Tutto è lasciato alla mediazione politica, cioè alla contrattazione tra gli esecutivi, con il Parlamento che si limita ad approvare un accordo già trovato. Non si tratta di un viatico molto promettente per una devoluzione "responsabile".

Si fa presto a dire Lea

Di Gilberto Turati

26/02/2024

Definire i Lep non è sufficiente per garantire la stessa qualità dei servizi in tutto il paese, nella sanità come in altri settori. Bisogna attuare meccanismi di convergenza verso le esperienze migliori, E non basta aumentare i finanziamenti per riuscirci.

La tabella del direttore generale

La notizia è rimbalzata sulla stampa qualche giorno fa: in una audizione tenutasi all'inizio di febbraio presso la X Commissione affari sociali del Senato, su un argomento differente (una indagine conoscitiva relativa alle forme integrative di previdenza e assistenza sanitaria, un tema del quale bisognerebbe davvero occuparsi), il direttore generale della Programmazione sanitaria ha mostrato una tabella con i risultati – diciamo, provvisori, come chiaramente indicato nella presentazione – della griglia di valutazione dei livelli essenziali di assistenza (Lea) per il 2022. Questi risultati provvisori sono riportati nei grafici in pagina insieme a quelli definitivi del quinquennio 2017–2021.

I dati provvisori – questa la notizia commentata dalla stampa – mostrano un peggioramento delle performance regionali nell'ambito della prevenzione e diseguaglianze rilevanti tra le diverse amministrazioni, con alcune che non raggiungono la sufficienza. Alcune regioni hanno subito protestato per la diffusione di dati provvisori e il ministro della Salute, nei giorni successivi, ha dovuto ribadire che di questo appunto si tratta e che i risultati preliminari dovrebbero comunque servire alle regioni come stimolo per migliorarsi. Su questo ultimo punto non si può che essere d'accordo col ministro.

In realtà, è difficile parlare di “notizia”. Da un lato, che le performance regionali in tema di prevenzione sarebbero peggiorate era (è) un dato atteso. È da tempo che circolano informazioni che raccontano come, dopo il Covid-19, si sia registrata una contrazione nella partecipazione ai programmi di screening e a quelli vaccinali. Nella presentazione del direttore generale della Programmazione, una seconda tabella, ignorata dalla stampa, è ancora più eloquente: con un focus su alcuni indicatori specifici, si evidenziano per l'area “prevenzione” insufficienze marcate per gli stili di vita e per gli screening di primo livello su cancro alla mammella e colon retto. Sui programmi vaccinali, si trovano sul [sito del](#)

[ministero](#) evidenze di un arretramento consistente nelle coperture, anche per gli anziani, tra la campagna per il 2020/2021 e il 2021/2022. Dall'altro lato, non è certamente una notizia né l'osservazione di risultati diseguali tra regioni, né che alcune non riescano a raggiungere la sufficienza nell'esercizio di valutazione. Lo dimostrano i dati definitivi del quinquennio 2017–2021 riportati nella stessa tabella.

La questione Lea

Screening e coperture vaccinali fanno parte del set di indicatori utilizzati nel Nuovo Sistema di garanzia per il monitoraggio dei Lea, che innova quello del 2001.

Il meccanismo, al di là di dettagli tecnici, è sostanzialmente lo stesso e risponde a un'ovvia intuizione: la definizione dei Lea che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale non è sufficiente per garantire l'equità nella fornitura dei servizi fra i territori. Occorre perlomeno monitorare che le diverse regioni forniscano davvero i servizi ai cittadini, dopo che hanno ricevuto i fondi necessari per farlo. Il monitoraggio si può fare in tanti modi, ma quello più ovvio è definire un set di indicatori che mappino l'attività delle regioni nelle macro-aree di attività: prevenzione, sanità territoriale e ospedale.

La storia non è certo una novità per la sanità regionale, visto che i [Lea sono stati definiti](#) per la prima volta nel 1999, prima della riforma costituzionale del 2001, che ha introdotto la nozione di livelli essenziali delle prestazioni, i famosi Lep di cui tanto si parla nell'ambito delle discussioni [sull'autonomia differenziata](#). Il problema è che dell'esperienza ultraventennale dei Lea si fa finta di non cogliere almeno uno degli insegnamenti di fondo: monitorare le azioni regionali non è sufficiente per garantire l'equità. Né è sufficiente, come sembra suggerire [Maurizio Ferrera](#), pubblicare i dati relativi alle performance e dare "bollini" di qualità: tutti i rapporti del [monitoraggio Lea](#) sono disponibili sul sito del ministero della Salute e la legge 68/2011 prescrive di identificare le regioni "benchmark" tra quelle che garantiscono i Lea nel rispetto del vincolo di bilancio, un esercizio retorico senza alcun effetto sostanziale, se non identificare le regioni più brave nello svolgere il proprio compito e attribuire appunto un "bollino". Perché il sistema di monitoraggio sia efficace, occorre da un lato che sia in grado di cogliere davvero gli aspetti sostanziali dei servizi per i cittadini e, dall'altro, che una volta identificate le differenze nei risultati, si riesca a disegnare (e a realizzare) un meccanismo che consenta una forma di convergenza verso i migliori (i "benchmark").

Sul primo punto, come ricordato in occasione della pubblicazione, i risultati del [monitoraggio per le performance 2020](#), l'anno della pandemia, che pur non erano pensati in chiave valutativa, mostravano miglioramenti sull'assistenza distrettuale proprio l'area nella quale il Covid-19 aveva smascherato mancanze sostanziali. Il sistema di monitoraggio sembrerebbe quindi mal tarato e incapace di cogliere gli aspetti rilevanti dei servizi.

Sul secondo punto, come disegnare la convergenza è per l'appunto il tema ampiamente disatteso in tutte le discussioni che riguardano sia politiche in mano alle regioni (come i servizi sanitari) sia quelle nelle mani dello stato (come l'istruzione o la giustizia). I divari territoriali sono scandalosi in entrambi i casi. E se lo stato non è riuscito finora a risolvere i differenziali nelle competenze scolastiche, non è del tutto chiaro come possa riuscirci dopo, monitorando le regioni, se queste dovessero chiedere maggiori spazi di autonomia sulla materia. Ma ancora più scandaloso è il fatto che, a dispetto di qualsiasi esercizio di valutazione, non ci sia stato alcun serio tentativo per cercare di uniformare verso l'alto i risultati. I primi esercizi di valutazione dei Lea sono ormai vecchi di vent'anni. I Piani di rientro a partire dal 2007, un tentativo di "revisione della spesa" imposto dallo stato centrale alle regioni con disavanzi significativi, sono riusciti nell'intento di ridurre gli scostamenti, ma sono stati meno efficaci nel promuovere [miglioramenti altrettanto significativi sul fronte dei Lea](#). Molto spesso la discussione è stata banalizzata con la richiesta di ulteriori finanziamenti da assegnare alle amministrazioni con le prestazioni peggiori. Ma aumentare i finanziamenti senza discutere di come la spesa già erogata non sia riuscita a trasformarsi nei livelli minimi di servizio rischierebbe di aumentare e perpetuare le inefficienze, senza riuscire a migliorare davvero i servizi per i cittadini.

Autonomia differenziata: né sogno né incubo

Di Paolo Balduzzi e Chiara Mingolla

20/06/2024

L'autonomia differenziata è legge: la maggioranza esulta e l'opposizione chiederà un referendum abrogativo. Ma si tratta solo dell'attuazione di un comma dell'articolo 116 della Costituzione, senza conseguenze dirette. Ora molto dipende dai Lep.

Dove eravamo rimasti

Nonostante il clamore e la rabbia espressi dall'opposizione, alla maggioranza sono bastati 172 voti favorevoli, vale a dire nemmeno il 50 per cento dei componenti della Camera dei deputati, per approvare in via definitiva il disegno di legge sulle "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

Si conclude così un percorso ufficialmente iniziato nel novembre del 2022 ma che, di fatto, può essere fatto risalire addirittura all'ottobre del 2001, quando un referendum popolare confermò la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, scritta, voluta e approvata dall'allora centrosinistra. Il provvedimento attua il [terzo comma dell'articolo 116](#) che regola la possibilità, per le regioni a statuto ordinario, di chiedere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" (art. 1 comma 1) al governo nazionale. Limitandoci agli ultimi diciotto mesi, si è trattato di un percorso iniziato con qualche intoppo e che [ha suscitato numerose polemiche](#). Ma, a seguito di alcune modifiche da parte dello stesso governo, è stato poi approvato piuttosto velocemente, ricevendo il primo "sì" da parte del Senato il [23 gennaio 2024](#).

Ora la palla ripassa nelle mani del governo, che avrà due anni di tempo per approvare i "livelli essenziali delle prestazioni" (Lep) relativi a "materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale" (art. 1 comma 2), per esempio istruzione, sanità, trasporti e ambiente. Sempre il governo dovrà poi valutare le risorse finanziarie necessarie a garantirne l'[applicazione nei vari territori regionali](#). Più spedito invece il percorso per le materie che non richiedono Lep. I rischi, secondo i più critici, sarebbero dunque principalmente quelli di portare a una frammentazione

normativa e burocratica eccessiva, che [comprometterebbe l'efficienza nella gestione di tali materie](#).

Prima di valutare criticità e potenzialità dell'autonomia differenziata, tuttavia, vale la pena di analizzare sinteticamente il testo approvato.

I contenuti principali

In sé, la legge approvata il 19 giugno non è nient'altro che una normativa procedurale. In undici articoli, è definito l'iter legislativo per il trasferimento di materie di competenza concorrente (tutte) o, addirittura, statale (solo tre) alle regioni a statuto ordinario che ne fanno richiesta. Nel testo (art. 2 comma 1), è specificato come l'atto di iniziativa spetti alla regione interessata, una volta "sentiti gli enti locali secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria". Significa che sarà lo statuto della regione stessa a stabilire se basterà un procedimento elettorale (per esempio, un referendum) oppure una semplice iniziativa delle istituzioni regionali. Gran parte dell'iter sarà nelle mani del governo, mentre il Parlamento si limiterà a esprimersi con "atti di indirizzo" (art. 2 comma 4) non vincolanti sui singoli "schemi di intesa preliminare" prima e poi ad approvare o meno il disegno di legge contenente l'intesa definitiva per ogni regione (art. 2 comma 8). Ciò significa che le Camere potranno eventualmente respingere in toto le intese, ma non potranno modificarne punti specifici.

Le materie su cui può essere richiesta maggiore autonomia sono 23, ma solo 14 richiedono la definizione dei livelli essenziali di prestazione (Lep), ossia di criteri che determinano il livello di servizio minimo che deve essere garantito uniformemente su tutto il territorio nazionale. La concessione di maggiore autonomia su tali materie è quindi subordinata alla determinazione dei Lep, che dovranno essere monitorati e poi eventualmente aggiornati (art. 3 commi 4 e 7). Contestualmente, dovranno essere stabilite anche le risorse finanziarie necessarie al loro finanziamento, sulla base dei costi e dei fabbisogni standard, determinati e aggiornati con cadenza triennale (art. 3 comma 8). Il trasferimento delle funzioni che richiedono Lep avverrà solo dopo la loro determinazione e nei limiti delle risorse previste dalla legge di bilancio (art. 4 comma 1). In mancanza di tali condizioni, non vi sarà alcun trasferimento. Per le altre materie, invece, il trasferimento potrà essere più immediato (art. 4 comma 2). Le funzioni trasferite saranno finanziate "attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale" (art. 5 comma 2), sul modello delle regioni a statuto speciale. Le aliquote delle compartecipazioni potranno essere

aggiornate in caso di “scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all’andamento del gettito dei medesimi tributi” (art. 8 comma 2). Le intese potranno durare fino a 10 anni e poi essere rinnovate per lo stesso periodo di tempo (art. 7 comma 1), oppure potranno cessare, con un preavviso di almeno 12 mesi (art. 7 comma 2). Viene comunque garantita la possibilità che lo stato, “qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla regione (...) dell’obbligo di garantire i Lep”, può disporre la “cessazione integrale o parziale dell’intesa” con una legge approvata “a maggioranza assoluta delle Camere” (art. 7 comma 1).

L’art. 9 contiene principi per garantire gli equilibri di bilancio e si occupa anche delle risorse a disposizione delle regioni che non abbiano fatto richiesta di autonomia differenziata. Per queste ultime, viene “garantita l’invarianza finanziaria”; inoltre, si stabilisce che le intese non possano “pregiudicare l’entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all’attuazione dei Lep”. È inoltre “comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante”.

L’art. 10 prevede misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della “coesione e della solidarietà sociale”. È infine prevista un’ulteriore clausola di salvaguardia che permette al governo di sostituirsi agli organi regionali in caso di inadempienza o situazioni che minacciano la sicurezza pubblica o l’unità giuridica ed economica (art. 11 comma 3). Curiosamente, la legge viene estesa anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome (art. 11 comma 2).

Una legge che spacca il paese?

Politicamente, il giudizio sulla legge approvata il 19 giugno dal Parlamento soffre di abbondante propaganda, a partire dalla principale critica mossa dall’opposizione, che definisce la manovra come una “spaccatura definitiva” per il paese. L’affermazione non riflette la realtà del provvedimento dal punto di vista economico. Difatti, l’articolo 9 garantisce l’invarianza finanziaria per le regioni che non richiedono l’autonomia differenziata e assicura che le intese non pregiudichino le risorse destinate alle altre regioni, anche con riferimento alle risorse aggiuntive per l’attuazione dei Lep.

A livello tecnico, non si tratta certo di una rivoluzione né di una misura eversiva. Da un lato, infatti, non c’è alcun obbligo automatico di dare seguito a tutte le richieste ricevute da parte delle regioni: di qui a cinquant’anni, per esempio,

potrebbe non essere cambiato ancora nulla; dall'altro lato, si tratta semplicemente di applicare un comma della Costituzione vigente. Le potenzialità del provvedimento sono note, ma ancora molto teoriche. L'autonomia dovrebbe migliorare la responsabilità dei politici locali e portare a servizi migliori. Tuttavia, oltre settant'anni di regioni a statuto speciale hanno mostrato che maggiori poteri possono portare a risultati molto diversi.

Più interessante analizzare gli elementi critici, non perché siano per forza prevalenti, ma perché sono quelli che rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'autonomia differenziata. Innanzitutto, manca un test o un criterio tecnico per verificare che una regione sia effettivamente pronta ad avere maggiore autonomia. Il comma 1 dell'art. 2 prevede che si tenga "conto del quadro finanziario della regione,", ma la formula è eccessivamente vaga e per nulla vincolante. Il test servirebbe soprattutto a evitare inutili iniziative destinate a fallire prima ancora di cominciare.

In secondo luogo, il ruolo del Parlamento appare troppo marginale. Ed è perlomeno curioso, visto che si tratta di stabilire quali delle sue specifiche competenze possano essere cedute ad altri. Infine, ancora non si capisce se il complesso delle risorse necessario a far funzionare l'autonomia differenziata sarà sufficiente oppure no. Sarà importante, nel prossimo futuro, vigilare sulla stima dei trasferimenti di risorse conseguenti alla determinazione dei Lep e sulla devoluzione delle funzioni non Lep, da cui potrebbero derivare differenziazioni regolamentatorie poco proficue, sia per le regioni che per il paese. Per quanto riguarda invece il pericolo di creare un paese "arlecchino", vale la pena di notare che la legge fa riferimento continuo a competenze o ambiti di competenze.

Chiunque abbia letto le [intese preliminari del 2018](#) sa benissimo che la tendenza del governo, anche per resistenza degli stessi ministeri e della burocrazia centrale, è quella di cedere competenze (legislative o solo amministrative) su aspetti specifici e molto limitati. È questo probabilmente lo spirito corretto del provvedimento, che dovrebbe mirare a valorizzare le potenzialità locali e non invece a determinare, per esempio, venti sistemi sanitari o scolastici differenti: sarebbe una sciocchezza, ovviamente.

L'autonomia differenziata tra economia e Costituzione

Di Alessandro Palanza

04/07/24

L'autonomia differenziata creerebbe eccessive sperequazioni nella sfera di attribuzioni di materie alle diverse regioni, già dall'avvio dei negoziati. È ciò che legittima le regioni svantaggiate a impugnare la legge davanti alla Corte costituzionale.

Le critiche degli economisti

Il recente [Country Report](#) sull'Italia della Commissione europea segnala rischi per la coesione e la finanza pubblica e maggiori costi, sia per il settore pubblico sia per quello privato, derivanti da un'eccessiva devoluzione di poteri a singole regioni su base differenziata e in mancanza di una cornice unitaria. Preoccupazioni nello stesso senso sono state espresse dalle testimonianze rese dalle istituzioni indipendenti "esperte" in tema di economia e finanza pubblica ([Banca d'Italia](#), Corte dei conti e [Ufficio parlamentare di bilancio](#)) presso le Commissioni parlamentari. Autorevoli economisti hanno denunciato come le richieste di massiccio decentramento di competenze pubbliche, perdipiù in modo differenziato tra regione e regione, in ordine sparso e senza un disegno complessivo, determinino maggiori diseguaglianze, effetti incalcolabili sui conti pubblici, inefficienze, minore trasparenza per i cittadini e difficoltà per le imprese. Su *lavoce.info* lo scrivono per esempio [Massimo Bordignon](#), [Giuseppe Pisauro](#), Leonzio Rizzo, [Ivo Rossi](#), [Gianfranco Viesti](#), Sandro Staiano, [Alberto Zanardi](#) (anche [qui](#)). Le richieste di decentramento differenziato dovrebbero di conseguenza limitarsi a integrazioni delle attuali competenze e a ciò che è trasferibile in base a parametri che valutano gli interessi generali in rapporto [alle specificità dei territori regionali](#) ed essere pertanto giustificate alla luce di questi criteri. Sono state messe in evidenza anche l'[incompiutezza](#) e [varie lacune](#) della legge quadro.

Le ragioni di incostituzionalità

Allo stesso tempo le argomentazioni critiche basate sulla Costituzione (tra cui [il paper di Astrid e suoi coautori](#), [i pregiudiziali di costituzionalità presentate in Parlamento dal Gruppo del PD](#), l'ordine del giorno Cuperlo n. 9/1665/22, articoli

di Maurizio Meschino ([qui](#) e [qui](#)) e, con diversa argomentazione, di Marco Cammelli, Sandro Staiano e altri) segnalano che con la legge Calderoli le possibili richieste di autonomia riguardano materie o ambiti di materie, come accadeva nelle prime proposte di intesa su funzioni e risorse avanzate sulla scia dei referendum regionali di Veneto e Lombardia, diretti a ottenere così una sorta di statuto speciale. L'articolo 116, terzo comma, prevede invece forme e condizioni particolari di autonomia "concernenti" determinate materie che vengono meramente individuate richiamando il successivo articolo 117. Le forme ulteriori e le condizioni particolari di autonomia sono all'interno delle sfere di competenza per materia fissate dall'articolo 117 e si avvalgono dei loro ampi margini di flessibilità. Ne deriva l'impossibilità di azzerare in ciascuna materia la titolarità e la competenza normativa primaria dello stato, che può essere ridotta solo per le porzioni che si ritengono trasferibili in relazione alle condizioni particolari di ciascuna regione. L'articolo 116 terzo comma si integra - e non si sovrappone - con l'articolo 117; è una clausola evolutiva e non dissolutiva del sistema dell'autonomia ordinaria e della distinzione tra questa e l'autonomia speciale fissata dallo stesso articolo 116. Altrimenti, l'articolo 116, terzo comma, dovrebbe essere letto come una norma a sé stante dotata di procedure che sovrasterebbero - non si sa perché - altre fondamentali previsioni costituzionali, fuori da qualsiasi sistema, determinando proprio quella confusa e non organizzata congerie di competenze pubbliche [paventata dagli economisti](#). La legge Calderoli cerca di realizzare un compromesso e uno scambio con le altre regioni con la promessa della attuazione e finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, ma non scioglie il nodo originario delle intere materie come oggetto di negoziato. Questo nodo verrà messo subito in gioco sulle materie non Lep: infrastrutture, energia, ambiente, per citarne alcune. Politiche strategiche come queste sono necessariamente multilivello ed è ancor più evidente la irragionevolezza di uno spostamento integrale di competenze, del superamento di qualsiasi ruolo dello stato e della disordinata moltiplicazione di diversi assetti su vaste porzioni del territorio, con le gravi conseguenze negative che denunciano gli economisti.

Proprio nei settori più trainanti si determinerebbero quelle eccessive sperequazioni tra la sfera di attribuzioni di diverse regioni che la Costituzione non consente. È un pericolo che si manifesta con il solo avvio dei negoziati su basi costituzionalmente improprie, che non devono consolidarsi attraverso fatti compiuti. Ne deriva la legittimazione per le regioni svantaggiate a impugnare in via diretta la legge, entro 60 giorni dalla sua entrata in vigore.

Ci possiamo augurare che sarà la Corte costituzionale a restituire il baricentro costituzionale ed economico alla legge Calderoli, una volta investita dalle regioni minacciate da uno sproporzionato esercizio di autonomia differenziata rispetto a quello ben più circoscritto previsto dalla Costituzione.

Dove l'autonomia regionale è già realtà: i Lep nei servizi per il lavoro

Di Lucia Valente

09/07/24

Non è facile capire se la legge sull'autonomia differenziata sia utile o dannosa. Un esempio di come possa funzionare si può ricavare dalla gestione e dal monitoraggio dei Livelli essenziali delle prestazioni nella tutela del lavoro nelle singole regioni.

I Lep nel Jobs act

Il 13 luglio entra in vigore la legge sull'autonomia differenziata (legge n. 86/2024). L'articolo 3 indica le materie oggi a competenza concorrente tra stato e regioni che possono essere totalmente devolute alle regioni dopo che il governo abbia individuato i livelli essenziali delle prestazioni, i Lep. Tra queste materie vi è la "tutela e sicurezza del lavoro" che rientra nella competenza dei servizi regionali per l'impiego, per la quale i Lep sono definiti già da anni, in funzione di un meccanismo di sussidiarietà analogo a quello ora previsto in via generale dalla nuova legge. La materia dei servizi per il lavoro costituisce dunque un banco di prova assai interessante di come il meccanismo funziona (o non funziona). Vediamo come è andata.

Un problema della nostra rete dei centri per l'impiego è sempre stato l'estrema eterogeneità, sia in termini quantitativi sia qualitativi, delle prestazioni e dei servizi da garantire a tutti i disoccupati. Nel 2014 per risolvere il problema, il Jobs act (legge 183/2014, poi decreto legislativo n. 150/2015) individuava i principi generali per l'organizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive da erogare a livello regionale (articoli 11 e 28) rinviando a un apposito decreto la specificazione dei Lep. La legge istituitiva poi un'agenzia (l'Anpal) deputata a garantirne l'uniformità e l'omogeneità su tutto il territorio nazionale, con il compito di sostituirsi alle regioni inadempienti. Soltanto nel 2018 veniva emanato il decreto che individuava nel dettaglio i Lep e gli standard di servizio da erogare in ognuno dei circa 550 centri per l'impiego regionali. Ciononostante – allora come ora – tutto rimase sulla carta per la mancata definizione del finanziamento statale delle strutture e del personale amministrativo necessario alla erogazione dei Lep. Nel 2019 con l'avvio del reddito di cittadinanza, denominato misura fondamentale di politica attiva, venne finanziato un piano straordinario di

potenziamento dei Cpi regionali (articolo 12, comma 3-bis, del decreto legge n. 4/2019). Un decreto del ministro del Lavoro (n. 59/2020) s'incaricò allora d'individuare i criteri e le modalità di utilizzo delle risorse statali stanziare per il loro potenziamento (articolo 1, comma 258, legge n. 145 del 2018) amministrativo e infrastrutturale. Queste risorse ammontavano a 400 milioni di euro per il 2019 e 403,1 milioni di euro per il 2020. Si tratta di un investimento che a decorrere dal 2021 comporta un onere per lo stato di 464 milioni di euro annui da trasferire alle regioni al fine di raddoppiare il numero di unità di personale impiegato nei Cpi.

I Lep nel Pnrr

Nel 2021 il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha previsto un finanziamento aggiuntivo di 200 milioni di euro per il potenziamento dei Cpi, per la realizzazione del programma Garanzia occupabilità dei lavoratori (Gol). È un programma strategico di rilancio delle politiche attive su scala nazionale, che avrebbe dovuto essere attuato da ogni singola regione sulla base di un piano regionale. Gol, inserito nel Pnrr, prevede ulteriori Lep, ossia servizi uniformi da garantire in tutto il territorio nazionale, resi esigibili da tutti i disoccupati grazie alle risorse disponibili (4,4 miliardi della Missione 5, C1). Si tratta dell'accoglienza, della profilazione, del patto di servizio personalizzato, dell'orientamento specialistico, dell'accompagnamento al lavoro, dell'attivazione del tirocinio, dell'avviamento a formazione, della gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione vita lavoro, dell'attività di supporto all'autoimpiego, al lavoro autonomo e all'autoimprenditoria. A ogni Lep corrispondono i servizi che devono essere erogati entro certi tempi a ogni persona presa in carico. L'offerta di servizi è propedeutica e funzionale all'accompagnamento al lavoro. Per superare i divari territoriali e ottenere le risorse europee, con il programma Gol ci siamo impegnati ad attuare il Target 3. Ossia a garantire che almeno l'80 per cento dei Cpi in ogni regione entro il 2025 rispetti gli standard definiti quali livelli essenziali in Gol (Target M5C1-5). L'idea di fondo è che con Gol si completi anche il Sistema informativo unitario del lavoro, che dovrebbe permettere di osservare capillarmente e in tempo reale l'attuazione dei Lep a livello di singolo centro per l'impiego.

Le informazioni che non abbiamo

A che punto siamo sull'attuazione dei Lep a dieci anni dal Jobs act? Non è dato saperlo con precisione. Da gennaio 2024, dopo la soppressione dell'Anpal, il monitoraggio trimestrale di Gol non viene più pubblicato. Invece, secondo l'ultima indagine sui servizi per l'impiego redatta dall'Anpal nel 2023, pur misurando una "modalità di attivazione debole per cui il Lep è soddisfatto se almeno una delle azioni di servizio che lo compongono risulta attivata dal Cpi", si registrano differenze territoriali tra aree del Centro-Nord e aree del Sud e delle Isole nell'ordine dei 10 - 15 punti percentuali. E si registrano anche divari tra i Cpi della stessa regione.

A oggi nessuno, neppure l'Inapp, l'Istituto nazionale per la valutazione delle politiche pubbliche che a ciò deputato, è in grado di procedere alla valutazione e al monitoraggio dei Lep erogati dai singoli Cpi. Nebulosi e in parte illeggibili appaiono i dati dell'ufficio di monitoraggio sullo stato di attuazione del Pnrr istituito dal [ministero del Lavoro](#) che mette a disposizione schede con dati aggregati dalle quali è impossibile capire quali Lep sono erogati oggi ai cittadini italiani in materia di lavoro.

Questa opacità dimostra che il problema non è tanto l'autonomia differenziata, ma la gestione e il monitoraggio dei Lep, e come le regioni, per la gran parte, già oggi non siano all'altezza del compito loro richiesto dalla legge. La carenza dei dati di monitoraggio impedisce di fatto l'esercizio del potere sostitutivo del governo previsto dall'articolo 120, comma 2 della Costituzione e dall'articolo 3 comma 5 della legge che sta per entrare in vigore.

In conclusione, nella materia dei servizi al mercato del lavoro i Lep sono definiti dal 2018, finanziati nel 2019 e cospicuamente rifinanziati col Pnrr nel 2021. Tuttavia, a 16 mesi dal termine fissato dal Pnrr, ancora non è dato conoscere se, come, quando e quanto i Lep sono erogati da ciascun centro per l'impiego. Se questo è accaduto nella materia dei servizi per il lavoro, nonostante il monitoraggio della Commissione Ue, come si può pensare che le cose andranno meglio per i Lep relativi alle materie indicate dalla legge sull'autonomia, quali istruzione, ambiente, salute, alimentazione, sport, governo del territorio, trasporti, comunicazione, energia e beni culturali?

Dalle liste di attesa all'autonomia differenziata: la sanità tra stato e regioni

Di Gilberto Turati

16/07/24

Per ridurre le liste di attesa in sanità, il governo si affida a un decreto legge che forse non darà i risultati sperati. Di sicuro, però, è riuscito a scontentare le regioni. Un prologo di quello che accadrà nelle discussioni sull'autonomia differenziata?

I provvedimenti del governo sulle liste di attesa in sanità

A ridosso del weekend delle elezioni europee, il governo ha varato due provvedimenti per provare a risolvere il problema delle liste d'attesa in sanità, un tema ricorrente nel dibattito pubblico, ma letteralmente esploso dopo la pandemia: i dati dell'Istat segnalano che nel 2019 erano 1,5 milioni gli italiani che hanno rinunciato alle cure per tempi di attesa troppo lunghi, nel 2023 il numero è [salito a 2,7 milioni](#).

I due provvedimenti del governo, il decreto legge n. 73 del 7 giugno 2024 e il disegno di legge su misure di garanzia per l'erogazione delle prestazioni sanitarie e altre disposizioni in materia sanitaria, sono stati fugacemente commentati dalla stampa, finendo poi rapidamente nei dibattiti e nelle discussioni degli addetti ai lavori.

Il primo, il Dl 73/2024, un atto di particolare urgenza nella grammatica del governo, è attualmente all'esame della Commissione sanità del Senato per la conversione in legge. Prevede tre gruppi di misure concernenti la raccolta di informazioni statistiche sulle liste, l'organizzazione del servizio e le risorse di personale.

Il governo prova così a raccogliere informazioni più coerenti con le esperienze dei pazienti rispetto alle statistiche oggi disponibili. I dati Ocse mettono il nostro paese tra quelli dove i tempi di attesa sono più brevi: ad esempio, la mediana per una cataratta sono 17 giorni, contro 59 nel Regno Unito o 128 in Norvegia; la mediana per il bypass coronarico sono 7 giorni, quando nel Regno Unito se ne attendono 54 e in Norvegia 85.

La raccolta di informazioni “più precise” è demandata all’Agenas, tramite la predisposizione di una Piattaforma nazionale delle liste d’attesa e la possibilità di verifiche da parte della stessa Agenzia e di un nuovo organismo di verifica e controllo sull’assistenza sanitaria che verrà creato presso il ministero della Salute e che rafforzerà i controlli effettuati da parte del Sistema nazionale di verifica e controllo sull’assistenza sanitaria (Siveas), avendo la possibilità di accedere direttamente alle aziende e agli enti del Sistema sanitario nazionale.

In merito all’organizzazione del servizio, il decreto prevede un rafforzamento del Cup, stabilendo che tutti i produttori di servizi (pubblici e privati accreditati) debbano aderire al sistema unico di prenotazione per garantire una visione completa delle agende a disposizione. Come già in passato, si stabilisce anche che, qualora i tempi previsti dalle classi di priorità per l’erogazione dei servizi non possano essere rispettati, si potrà usufruire dell’attività libero-professionale intramuraria. Infine, si estende la fascia oraria di erogazione delle prestazioni includendo il fine settimana, anche questa una misura già sperimentata.

Sul fronte del personale, si incrementa il limite per la spesa del 10 per cento su base annua (e di un ulteriore 5 per cento per le regioni che ne faranno richiesta) in attesa che, dal 1° gennaio 2025, venga interamente abrogato il tetto di spesa. Si prevedono inoltre incentivi all’offerta di lavoro tramite la tassazione agevolata con una imposta sostitutiva dell’Irpef al 15 per cento, una misura che però appare di difficile applicazione per questioni tecniche legate alla definizione delle prestazioni aggiuntive.

I dubbi sull’efficacia

Riusciranno queste misure a ridurre almeno in parte i tempi di attesa? [Molti osservatori](#) ritengono di no: si ripropongono vecchie ricette e non si stanziavano nuove risorse per aumentare la capacità produttiva (che, da un lato potrebbe contribuire a ridurre le liste, ma dall’altro potrebbe aumentare la domanda). Il problema è peraltro comune a molti paesi avanzati ed è peggiorato sensibilmente dopo il Covid-19. Nel [Regno Unito](#), ad esempio, si stima che la lista d’attesa per gli interventi programmati sia cresciuta da 2,5 a 4,6 milioni di pazienti tra il 2012 e il 2020. E dopo lo stop della pandemia la lista si è ingrossata fino a 6,7 milioni di pazienti, molti di più di quanti fosse lecito attendersi.

Sul provvedimento sono [molto critiche le regioni](#) che, pochi giorni fa, hanno dato parere negativo sul decreto in Conferenza stato-regioni. Oltre a lamentarsi della mancanza di finanziamenti (anche se ancora non è chiaro se e come siano stati spesi le risorse destinate dai precedenti governi all'abbattimento delle liste), le regioni ritengono imprescindibile lo stralcio dell'articolo 2 del decreto, una posizione sulla quale il governo ha già espresso parere negativo (anche se le ultime notizie sembrano andare verso un possibile emendamento nella direzione auspicata dalle regioni).

Ci sono spazi per un'ulteriore autonomia?

Che cosa prevede l'articolo 2 che tanto ha fatto arrabbiare le regioni? Si tratta della costituzione di un nuovo organismo di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria istituito presso il ministero della Salute. Ha il compito di vigilare e svolgere verifiche direttamente presso i singoli erogatori sul rispetto dei criteri di efficienza e di appropriatezza nell'erogazione delle prestazioni, sul funzionamento del sistema di gestione delle liste d'attesa, sui piani operativi per il recupero delle prestazioni e l'abbattimento delle liste. Le regioni lamentano che l'accesso diretto alle strutture (anche a partire da segnalazioni di cittadini, enti locali e associazioni di categoria), sia quanto meno lesivo del principio di leale collaborazione e valutano che un simile provvedimento presenti profili di illegittimità costituzionale. Il motivo è che lo stato controlla le regioni, ma sono poi le regioni a controllare le aziende sanitarie.

Chi ha ragione e chi ha torto? Difficile dirlo; sarà la Corte costituzionale, se si dovesse arrivare fino a lì, a pronunciarsi e chiarire la diatriba. Però il tema rende evidenti le difficoltà della legge Calderoli sull'autonomia differenziata: quali sono le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nell'ambito della materia "tutela della salute"? Quali funzioni possono essere davvero richieste? Difficile pensare che la legge metta in gioco i principi su cui si fonda il Servizio sanitario nazionale se il ministero della Salute non è disponibile a negoziare sui controlli dello stato direttamente dentro alle aziende sanitarie. Per fare gli accordi bisogna essere in due e, almeno apparentemente, anche su questioni come questa, lo stato non sembra disposto ad arretrare. Gli spazi di autonomia sono quelli lasciati aperti dalla legge nazionale e forse dovremmo partire da qui per le valutazioni della legge di attuazione del regionalismo differenziato.

Quali sono i pericoli dell'autonomia differenziata

Di Massimo Bordignon e Leonzio Rizzo

23/07/24

Con l'autonomia differenziata non diminuiranno le risorse per il Sud. Preoccupa invece la mancanza di criteri per l'attribuzione delle materie. E il fatto che in futuro a decidere sui finanziamenti sia una commissione paritetica tra governo e singola regione.

Le critiche alla legge Calderoli

Nell'ultima settimana abbiamo assistito a un vivace confronto tra maggioranza e opposizione sulla legge approvata recentemente sull'autonomia differenziata, la n. 86/2024. L'opposizione si è già mobilitata per un referendum abrogativo. Le motivazioni e preoccupazioni sembrano riguardare essenzialmente la possibilità che una parte maggiore di risorse rispetto a quella attuale vada alle regioni del Nord: visto che la legge impone assenza di aggravio per le finanze pubbliche, ciò implicherebbe che diminuiscano i fondi per le regioni del Sud. [Un' attenta analisi della legge](#), tuttavia esclude questa possibilità, a meno che non si contempi la possibilità che il governo nella fase attuativa non rispetti i vincoli imposti dalla stessa legge. Se lo facesse, sarebbe ben grave. Casomai, andrebbe sottolineata la difficoltà pratica di attuare la nuova distribuzione di risorse che la legge richiede, basata su costi e fabbisogni standard per i vari servizi (conseguenti all'attuazione dei Lep, i livelli essenziali delle prestazioni).

Ma i problemi veri della legge sull'autonomia differenziata sono in realtà altri, di cui poco si discute. Vediamo i due principali.

Le commissioni paritetiche

Un primo tema riguarda la previsione, contenuta nella legge, di commissioni paritetiche bilaterali che ogni anno, e ciascuna in modo indipendente dall'altra, definiscono in una contrattazione tra stato e la singola regione la compartecipazione ai tributi erariali che dovrebbe garantire il finanziamento delle funzioni delegate alla regione stessa. Poiché ogni regione può chiedere un insieme diverso di funzioni su diverse o sulle stesse materie, la potenziale complessità del sistema che ne risulta è enorme.

Per esempio, nel caso in cui si convenga su un aumento del fabbisogno per una particolare funzione attribuita a una particolare regione, questo dovrà essere riflesso nelle risorse da destinare a tutte le altre regioni, dato il vincolo dell'invarianza finanziaria e dovrà tenere conto anche del vincolo di bilancio nazionale. Come può funzionare un sistema simile con potenzialmente 15 diverse commissioni paritetiche su 15 insiemi differenziati di funzioni su diverse materie? E in realtà, 21, perché da un punto di vista logico si dovrebbero considerare nella partita anche le cinque regioni a statuto speciale (con il Trentino-Alto Adige diviso nelle due province autonome di Trento e Bolzano). Le regioni a statuto speciale hanno funzioni tutte diverse e anche un sistema di finanziamento diverso (le compartecipazioni sono ad aliquota fissa, benché anch'esse partecipino al consolidamento delle finanze pubbliche), ma anch'esse dovranno rispettare i Lep, una volta che questi siano definiti. Come minimo, parrebbe necessaria una struttura nazionale che coordini il funzionamento di tutte le commissioni paritetiche e monitori la situazione finanziaria di tutte le regioni d'Italia.

Inoltre, come decidono queste commissioni paritetiche? La legge non lo specifica. Ma è rischioso, perché si può ben immaginare che una regione che veda le entrate dalle proprie compartecipazioni superare la spesa per le funzioni devolute resista all'ipotesi di restituirle allo stato, come in teoria dovrebbe fare sulla base della legge. Chi decide in questo caso, lo stato o la regione?

Le materie da affidare alle regioni

Il secondo tema, forse ancora più importante, riguarda l'opportunità di decentrare funzioni nelle ventitré materie potenziali. La teoria economica suggerisce che una politica dovrebbe essere decentrata quando 1) influisce solo localmente e non crea esternalità su altri territori limitrofi 2) le preferenze dei cittadini residenti sono simili all'interno dei diversi territori, mentre differiscono da un territorio all'altro e infine 3) quando non produce economie di scala, tali da generare importanti risparmi di costo nel caso in cui le decisioni vengano prese a livello nazionale. Ora, anche un rapido sguardo alle materie potenzialmente «decentrabili» dopo la quantificazione dei Lep, che dovrebbe avvenire nei prossimi due anni, suggerisce che ce ne siano molte che non soddisfano questi criteri e che dovrebbero essere decise a livello nazionale, se non addirittura europeo.

Si pensi ad esempio alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. È chiaro che non si può pensare a una normativa per l'ambiente che sia valida solo all'interno dei confini regionali, se si vuole che sia efficace. Vi sono poi altre materie come porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, trasporto e

distribuzione nazionale dell'energia, che hanno tutte pesanti ricadute sul territorio nazionale. Vale soprattutto quando, per la fornitura di un servizio, è necessaria una rete che si estende su tutto il territorio nazionale. In questo caso spezzettare la responsabilità della rete nelle varie regioni potrebbe portare a una gestione meno efficiente di quella garantita da un decisore nazionale.

Ma anche tra le nove materie su cui si è deciso che non sono necessari i Lep e su cui le regioni possono quindi già inviare le loro richieste (come già hanno annunciato di voler fare subito Veneto, Piemonte e Lombardia), ce ne sono molte che suscitano perplessità. Per esempio, il trasferimento del potere di regolamentazione nel commercio con l'estero, tutela e sicurezza del lavoro, previdenza complementare e integrativa, banche di interesse regionale. In un paese con un tessuto economico territorialmente integrato, un'impresa che operi a livello nazionale, magari con diverse succursali nelle varie regioni, si potrebbe trovare ad affrontare situazioni con diversi accordi commerciali con l'estero a seconda della regione ove opera o a differenti normative sulla sicurezza del lavoro e di previdenza complementare. Ciò creerebbe confusione e difficoltà nel raggiungere equilibrate decisioni di investimento. Si potrebbe inoltre innescare un processo di competizione tra regioni, che spinga per esempio alcune ad abbassare gli standard sulla sicurezza sul lavoro o a proporre regolamentazioni più convenienti per attrarre investimenti. Per non parlare degli istituti di credito, dove addirittura dal momento dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V la regolamentazione è in buona parte transitata a livello europeo; non avrebbe molto senso trasferirla a livello regionale. E si potrebbe continuare a lungo.

Il problema è che la legge non contempla alcun criterio per decidere se ha senso o meno delegare una particolare funzione alle regioni; tutto è demandato alla contrattazione politica tra gli esecutivi, con il Parlamento che si limita ad approvare le intese raggiunte. Il rischio che si decentri troppo e male è dunque molto serio.

Potete sostenere il nostro lavoro di analisi e commento con una donazione a [questo link](#).