



lavoce.info

Lombardo–Veneto ed Emilia–Romagna alla guerra d'indipendenza

Il confronto sull'autonomia differenziata

I dossier de lavoce.info

Se ne è discusso – a fasi alterne – per quasi tre anni, Lombardia e Veneto hanno chiamato i loro cittadini a esprimersi con un voto consultivo, l'Emilia-Romagna ha scelto una procedura meno clamorosa, poi c'è stata la trattativa con lo stato e ora sembra che l'autonomia differenziata (o federalismo differenziato) veda la luce, ma forse no perché c'è chi – anche nel governo – vuole rimettere tutto in discussione. A ragione? A torto?

Lavoce.info ha seguito tutte le fasi del confronto, sin dall'inizio. In questo Dossier raccogliamo gli articoli sul tema usciti sul nostro sito da gennaio di quest'anno. Articoli di autori diversi, spesso con punti di vista contrastanti tra loro. Per i lettori, una lettura interessante e utile per formarsi un'opinione su una materia tanto controversa e "pesante" sia sotto l'aspetto economico sia sotto quello istituzionale.

Tre regioni in cerca di autonomia: ecco quando ci guadagnano – Leonzio Rizzo e Riccardo Secomandi	2
Istruzione non fa rima con devoluzione – Andrea Filippetti.....	5
Facciamo i conti giusti sul federalismo differenziato – Luca Bianchi e Carmelo Petraglia.....	9
A che punto siamo col federalismo differenziato – Paolo Balduzzi	15
Federalismo differenziato tra buone ragioni e fondati timori – Dario Immordino.	18
Dove si infrange il regionalismo differenziato – Paolo Balduzzi.....	21
Istruzione: che fare per una spesa regionale equa – Leonzio Rizzo e Riccardo Secomandi	24
Quanto potere hanno davvero le regioni – Andrea Ballabio	28
Italia, il paese più frammentato d'Europa – Francesco Armillei.....	30
Regole da rispettare per un buon federalismo differenziato – Alessandro Petretto	34
La posta in gioco con l'autonomia del Nord – Massimo Bordignon.....	37
Quante incertezze sulla strada del federalismo differenziato – Floriana Cerniglia e Gianfranco Viesti.....	41
Quanta autonomia in più alle regioni? – Paolo Balduzzi	44

Tre regioni in cerca di autonomia: ecco quando ci guadagnano

23.07.19

Leonio Rizzo e Riccardo Secomandi

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 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".

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

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

La tabella 1 mostra 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 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.

Istruzione non fa rima con devoluzione

14.06.19

Andrea Filippetti

L'istruzione è la voce più rilevante nel processo di federalismo differenziato. Togliercela dalla trattativa ridurrebbe il nodo delle risorse finanziarie e consentirebbe di discutere delle opportunità offerte dalla devoluzione di altre materie.

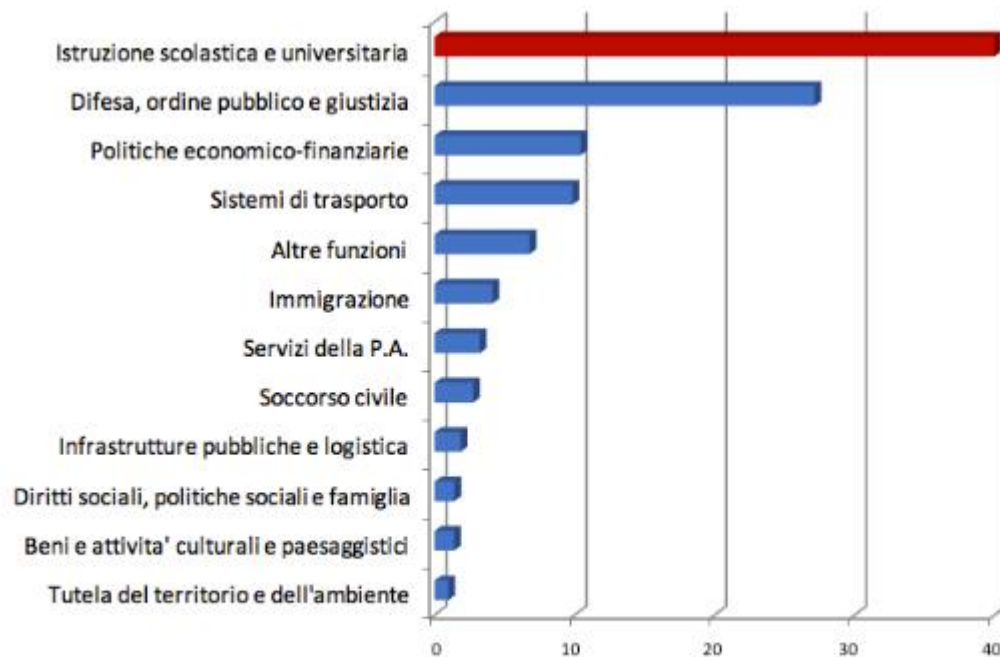
Il ruolo dello stato nelle regioni

La vittoria messa a segno della Lega alle elezioni europee ha riportato il tema dell'autonomia differenziata al centro del dibattito politico. Diversi studi hanno tentato di stimarne il costo, ossia il valore delle materie (o funzioni) che le regioni hanno richiesto allo stato centrale.

Tra le materie cosiddette "concorrenti", quelle che ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione possono essere oggetto di negoziazione tra stato e regioni nell'ambito dell'autonomia rafforzata, rientra l'istruzione, che genererebbe un trasferimento di risorse significativo. Si tratta di cifre dell'ordine di 12-13 miliardi di euro che transiterebbero dal bilancio dello stato a quello delle regioni Lombardia (5,6 miliardi), Veneto (2,9 miliardi) e Emilia-Romagna (2,8 miliardi). Uno sguardo alla figura 1 mostra la spesa regionalizzata, ossia la spesa effettuata dallo stato centrale nelle regioni per le funzioni più rilevanti. L'istruzione è la più alta, pari a quasi 40 miliardi. Nel caso in cui tutte le regioni a statuto ordinario ottenessero l'istruzione, quella spesa transiterebbe alle regioni.

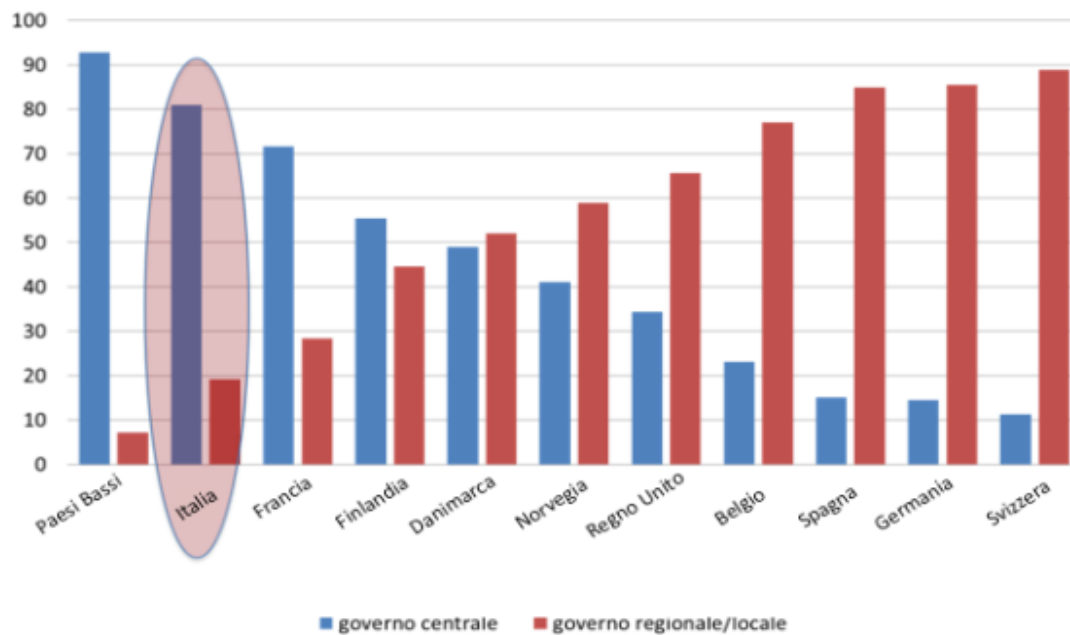
L'Italia diventerebbe così un paese sempre più simile a quelli federali. Come si vede dalla figura 2, infatti, nei paesi federali (Austria e Germania) l'istruzione viene finanziata dagli stati o dalle regioni (come i *länder* tedeschi). Lo stesso accade negli Stati Uniti.

Figura 1 – La spesa regionalizzata dello stato, in miliardi di euro



Fonte: Ragioneria generale dello stato

Figura 2 – Finanziamento dell'istruzione tra governo centrale e governi locali, percentuale di finanziamento per livello di governo



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Oltre il criterio della mera efficienza

In Italia, la motivazione principale, spesso implicita, delle richieste avanzate dalle regioni è quella dell'efficienza: poiché sono più efficienti a gestire altri servizi pubblici, come la sanità, anche nel caso dell'istruzione la devoluzione ne migliorerebbe l'efficienza (migliori servizi a parità di costo, o stessi servizi a costi minori).

Le numerose obiezioni già sollevate contro la devoluzione dell'istruzione si incentrano sulla storia, la tradizione e l'identità dello stato unitario. Qui si introducono tre argomenti economici, secondo i quali l'istruzione è un servizio pubblico particolare, che richiede altri criteri oltre a quello dell'efficienza per giustificare la devoluzione.

Il primo punto riguarda il fatto che la spesa in istruzione è una delle principali fonti di crescita economica di lungo periodo. Cosa accadrebbe se l'Italia volesse fare un investimento massiccio in istruzione come strumento di politica macroeconomica, nel caso di completa devoluzione della materia alle regioni?

Il secondo riguarda i cosiddetti problemi di esternalità, che sorgono quando i benefici di un servizio pubblico si estendono anche al di fuori della giurisdizione in cui sono localizzati. Per le regioni del Sud, Gaetano Vecchione (2017) ha stimato in circa 2 miliardi l'anno la perdita in termini di spesa pubblica regionale investita in istruzione e non recuperata a causa della migrazione verso il Nord. In un contesto di autonomia finanziaria i cittadini di queste regioni finanzierebbero tramite il loro gettito fiscale un servizio pubblico i cui benefici sono, in parte, goduti altrove. Questi effetti possono disincentivare le regioni dall'investire in istruzione, con conseguenze negative per l'intero paese.

Il terzo punto riguarda le implicazioni sulla disuguaglianza. Più di quaranta anni fa, Joseph Stiglitz si chiedeva: può uno stato federale proibire alle comunità locali di aumentare la spesa in istruzione, al fine di mantenere un livello uniforme del servizio? Nel contesto attuale, la domanda diventa la seguente: i livelli essenziali delle prestazioni nell'istruzione sono minimi da garantire a tutti i cittadini e, pertanto, è consentito alle regioni di incrementare tali livelli con risorse proprie, oppure tali livelli sono allo stesso tempo dei minimi e dei massimi, imponendo di fatto un medesimo livello uniforme di istruzione in tutto il territorio nazionale? Nel caso della sanità si potrebbe ragionevolmente sostenere la prima ipotesi, in

virtù del fatto che ospedali o cliniche specializzate in patologie particolari nelle regioni più avanzate sono un bene pubblico di cui fruisce l'intera collettività. Ma nel caso dell'istruzione, una scuola migliore perché situata in una regione più ricca è un bene pubblico locale a esclusivo beneficio dei cittadini della regione.

Come scriveva Richard Musgrave, "l'efficienza nella fornitura di beni pubblici è importante, ma un modello di federalismo che non considera gli effetti sulla diseguaglianza è incompleto". La devoluzione completa dell'istruzione alle regioni ha profonde implicazioni che vanno ben oltre le mere considerazioni di efficienza. Lo stato centrale ha solide ragioni per trattenerla e devolvere solo alcune funzioni specifiche. Tutto ciò a patto che si impegni credibilmente a uniformare il livello dell'istruzione verso l'alto. Una uniformità di scarsa qualità imposta dal centro avrebbe poche possibilità di convivere in un'Italia sempre più regionalizzata. Togliere dal piatto l'istruzione ridimensionerebbe il problema delle risorse finanziarie a poca cosa e si potrebbe discutere nel merito delle opportunità del federalismo differenziato.

Facciamo i conti giusti sul federalismo differenziato

11.06.19

Luca Bianchi e Carmelo Petraglia

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.

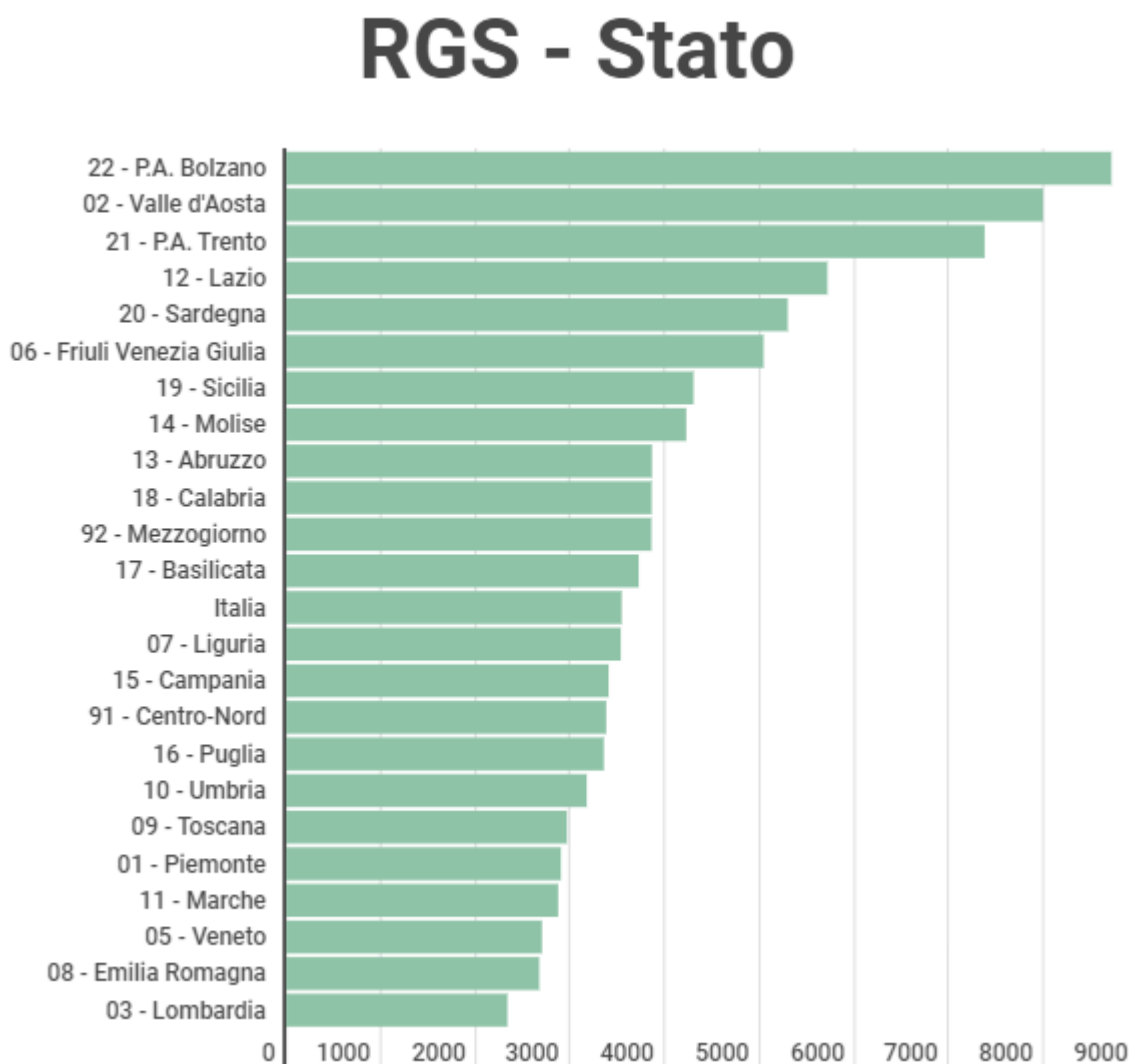
E la graduatoria esposta nella figura 1 cambia radicalmente impiegando i dati di fonte Cpt. Rimandando alla nota della Svimez per maggiori dettagli, basta qui osservare come man mano che il perimetro dell’operatore pubblico si amplia dallo stato di fonte Cpt alla Pa, al Spa (figure 2–4), le regioni meridionali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

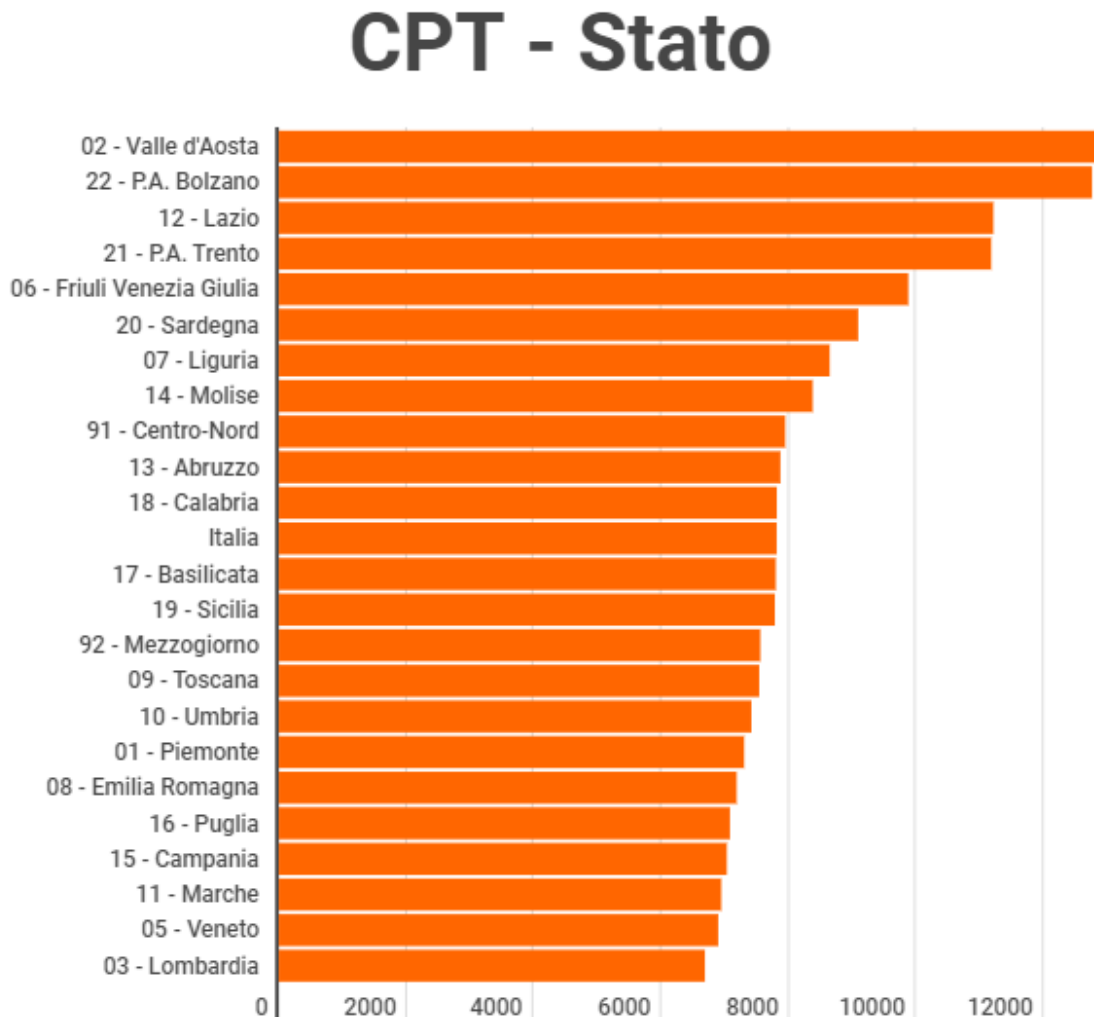
Figura 1 - Spesa pro capite dello stato al netto degli interessi (Rgs)



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

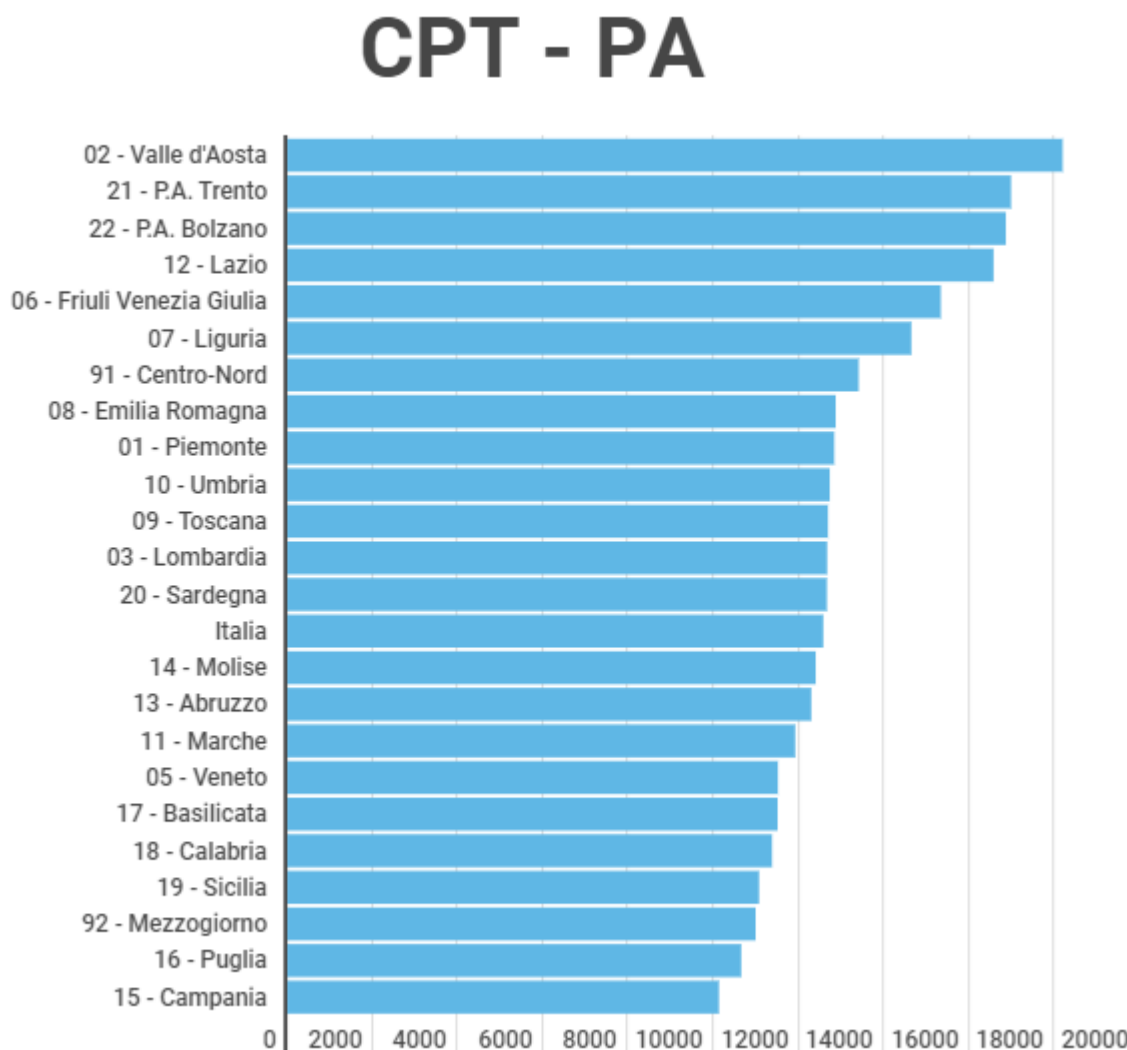
regionalizzata dalla Rgs riguarda le erogazioni a enti e fondi, e la spesa statale non regionalizzabile per la natura della spesa o per la mancanza di necessari elementi conoscitivi.

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



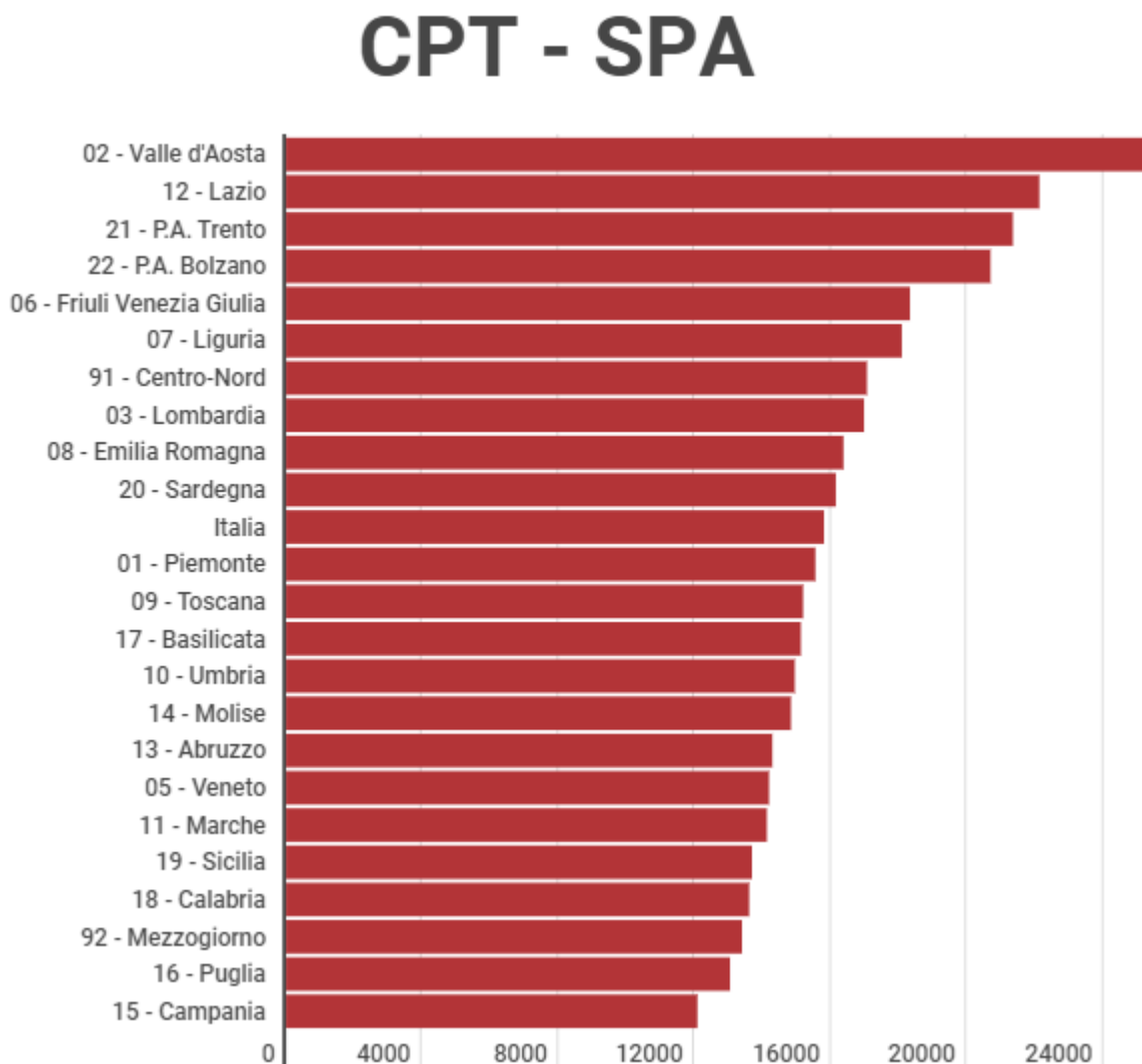
Nota: Vengono ripartite a livello regionale anche le erogazioni a enti e fondi e, utilizzando opportuni indicatori di riparto, la spesa statale ritenuta non regionalizzabile dalla Rgs per la mancanza di necessari elementi conoscitivi (si veda la [Guida ai Cpt](#)).

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



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)



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.

A che punto siamo col federalismo differenziato

24.05.19

Paolo Balduzzi
70

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 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](#).

Federalismo differenziato tra buone ragioni e fondati timori

24.04.19

Dario Immordino

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.

Dove si infrange il regionalismo differenziato

19.04.19

Paolo Balduzzi

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.

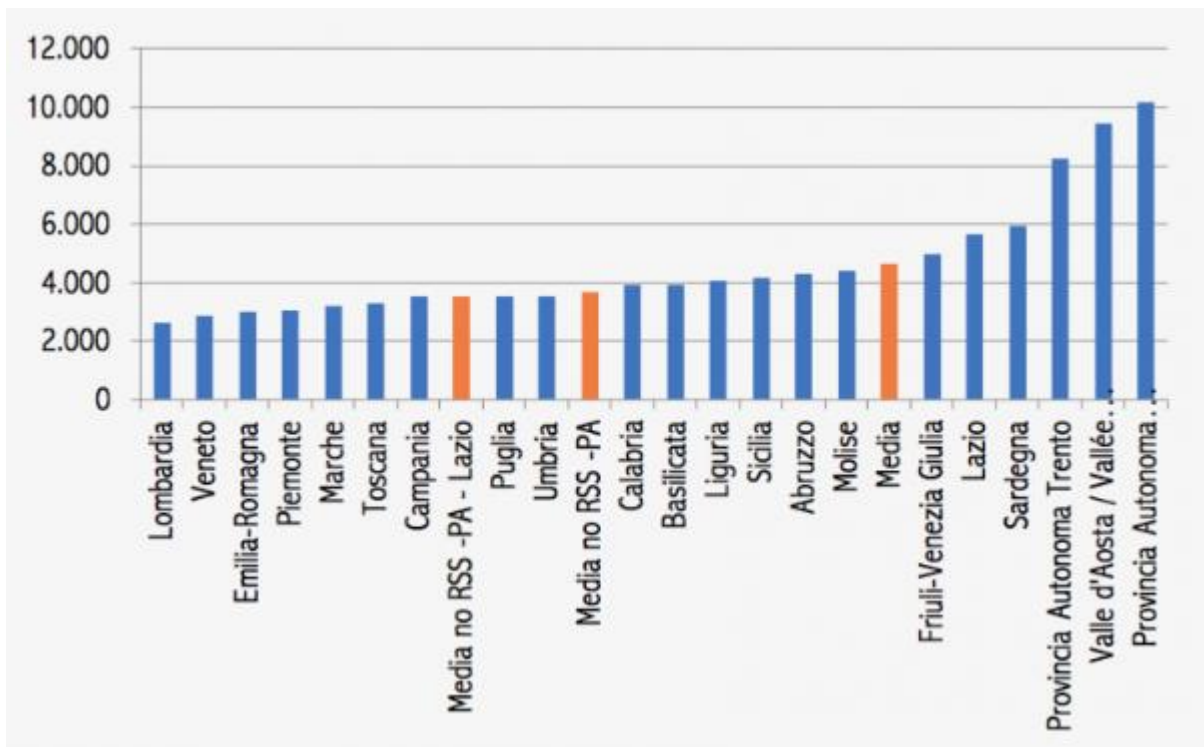
Ovviamente, se il calcolo dei fabbisogni regionali, siano essi storici, standard o pro capite, avviene sulla base di questi dati, è opportuno capirne i limiti prima di giungere ad affrettate conclusioni. Per quanto riguarda la spesa effettivamente regionalizzata, i dati riportati dall'allegato sono in 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.

Grafico 1 - La spesa regionalizzata pro capite (anno 2017, euro)



Istruzione: che fare per una spesa regionale equa

19.03.19

Leonzio Rizzo e Riccardo Secomandi

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.

Tabella 1

Regioni	Istruzione scolastica e universitaria (in milioni di euro)	<i>Istruzione scolastica e universitaria (euro pro capite)</i>	Imposta netta Irpef (in milioni di euro)	Aliquota compartecipazione Irpef (%)
Lombardia	5.632	562	35.313	16
Liguria	903	579	4.853	19
Emilia-Romagna	2.851	641	14.293	20
Piemonte	2.703	617	13.209	20
Veneto	2.914	594	14.183	21
Lazio	4.015	681	17.789	23
Toscana	2.584	691	10.572	24
Abruzzo	784	594	2.646	30
Marche	1.095	713	3.642	30
Umbria	663	748	2.114	31
Puglia	2.851	703	6.402	45
Molise	238	770	526	45
Basilicata	438	771	933	47
Campania	4.665	800	8.790	53
Calabria	1.600	816	2.674	60
Totale regioni a statuto ordinario	33.936	660	137.940	

Nota: spesa regionalizzata e dichiarazioni fiscali Irpef (Mef), popolazione residente (Istat)

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, come si vede dalla quarta colonna della tabella 1. In questo caso, infatti, le regioni povere tratterrebbero nel proprio territorio una quota di Irpef superiore a quella trattenuta dalle regioni ricche.

Quanto potere hanno davvero le regioni

15.03.19

Andrea Ballabio

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.

Italia, il paese più frammentato d'Europa

22.02.19

Francesco Armillei

La crescita economica frena, uno strano federalismo si fa strada e prosegue l'emigrazione massiccia di giovani italiani. Nessuno però sembra davvero preoccuparsi del fatto che l'Italia è il paese europeo più frammentato dal punto di vista geografico.

L'importanza della geografia

La geografia è quella materia che solitamente si smette di studiare dopo i primi anni di scuola superiore, con grande sollievo di tutti gli studenti. Eppure, la geografia gioca ancora oggi un ruolo non indifferente nella lettura dei processi sociali ed economici. Quella della nostra penisola, ad esempio, ci racconta di un paese che rimane assai diviso tra Nord e Sud. Non che si tratti di una novità, ma nessuno, almeno nel dibattito pubblico odierno, sembra davvero curarsi del fatto che l'Italia pare quasi non esistere quale entità unica e omogenea, ma somigli a un insieme di aree molto diverse tra loro tenute insieme da alcune istituzioni comuni. Per esempio, all'interno del rapporto sugli indici di benessere equo e sostenibile presentato dall'Istat qualche mese fa, ogni indice di cui era disponibile la disaggregazione regionale mostrava livelli non solo assai diversi tra Settentrione e Meridione ma spesso anche trend divergenti, con il Sud del paese ad avere la peggio. Se dunque la disuguaglianza tra regioni appare come un fatto assodato e anche accettato, occorre chiedersi se la situazione rientri in un contesto di normalità oppure rappresenti un caso particolarmente grave all'interno del quadro internazionale.

Disuguaglianze regionali in Europa

Confrontare la situazione italiana con quella dei principali partner europei può essere un utile esercizio per provare a delimitare i contorni del quadro generale. Eurostat mette a disposizione vari indicatori disaggregati a diversi livelli sub-nazionali: come unità di riferimento prendiamo le cosiddette regioni NUTS2, unità territoriali tendenzialmente omogenee delimitate dall'Unione europea (ognuna ha tra gli 800 mila e i 3 milioni di abitanti) e impiegate anche come punto di riferimento per le politiche di coesione. In Italia i confini delle zone NUTS2 corrispondono a quelli delle nostre regioni. Concentriamoci sul Pil pro-capite, sul tasso di disoccupazione e sul tasso di Neet (giovani che non studiano né lavorano) nel 2016, ultimo anno per il quale sono disponibili tutti i dati necessari. I tre indici

ci permettono di avere una prima panoramica non solo delle variabili monetarie, ma anche di fenomeni ad alto impatto sociale. Come misura della disuguaglianza usiamo il cosiddetto indice di Williamson, utilizzato spesso nel calcolo delle disuguaglianze regionali (i risultati ottenuti tuttavia rimangono sostanzialmente inalterati anche con altri indici, come quello di concentrazione di Hoover o un normale coefficiente di variazione). Ordinando i paesi dal più diseguale al meno diseguale, si ottengono i risultati mostrati nella tabella 1.

Tabella 1 – Paesi UE con più di tre regioni NUTS2 ordinati secondo indice di Williamson

PIL pro-capite	Tasso di disoccupazione	Tasso di NEET
Regno Unito	Repubblica Ceca	Belgio
Slovacchia	Bulgaria	Italia
Romania	Slovacchia	Austria
Bulgaria	Italia	Ungheria
Repubblica Ceca	Ungheria	Romania
Ungheria	Belgio	Repubblica Ceca
Francia	Romania	Germania
Belgio	Francia	Slovacchia
Grecia	Austria	Spagna
Polonia	Polonia	Regno Unito
Italia	Germania	Francia
Spagna	Spagna	Bulgaria
Svezia	Grecia	Polonia
Germania	Regno Unito	Olanda
Danimarca	Portogallo	Portogallo
Finlandia	Svezia	Finlandia
Portogallo	Danimarca	Grecia
Olanda	Finlandia	Svezia
Austria	Olanda	Danimarca

Fonte: Elaborazioni proprie su dati Eurostat 2016

Il primo posto dell'Italia

Dalla tabella 1 sembra che l'Italia non conquisti nessun primato: anzi, guardando al Pil pro-capite si posiziona in una zona intermedia della classifica.

A una analisi più attenta dei dati emerge tuttavia un fatto interessante: la regione all'interno della quale si trova la capitale di uno stato si discosta solitamente in maniera significativa del resto del paese per quanto riguarda i nostri tre indicatori, comportando così una netta alterazione nella misura della disuguaglianza intra-regionale. Ciò non stupisce: le capitali, per loro natura, hanno caratteristiche a sé stanti. Ragionare al netto delle capitali, da un lato, può quindi aiutare nel confrontare aree più omogenee tra di loro e dall'altro permette comunque di ottenere una sintesi delle condizioni della maggior parte del territorio, in cui risiede anche la larga maggioranza della popolazione. Se quindi eliminiamo dal conteggio le regioni che contengono le capitali (che alle volte corrispondono semplicemente al territorio della sola città in questione) e ripetiamo i calcoli sulla restante parte delle NUTS2, otteniamo i dati della tabella 2.

Tabella 2 - Paesi UE con più di tre regioni NUTS2 ordinati secondo indice di Williamson, escludendo la regione contenente la capitale

PIL pro-capite	Tasso di disoccupazione	Tasso di NEET
Italia	Italia	Italia
Germania	Slovacchia	Ungheria
Ungheria	Repubblica Ceca	Belgio
Belgio	Francia	Romania
Spagna	Belgio	Repubblica Ceca
Regno Unito	Romania	Spagna
Polonia	Ungheria	Germania
Romania	Polonia	Francia
Repubblica Ceca	Portogallo	Regno Unito
Austria	Germania	Slovacchia
Olanda	Regno Unito	Polonia
Bulgaria	Spagna	Austria
Slovacchia	Grecia	Olanda
Grecia	Bulgaria	Portogallo
Francia	Svezia	Grecia
Danimarca	Danimarca	Bulgaria
Svezia	Austria	Svezia
Portogallo	Olanda	Danimarca
Finlandia	Finlandia	Finlandia

Fonte: Elaborazioni proprie su dati Eurostat 2016

Ora l'Italia conquista un netto primo posto in relazione a ciascuno dei tre indicatori considerati. Non conteggiare Roma (o meglio, nei nostri conti, il Lazio) infatti non altera sostanzialmente la disuguaglianza regionale italiana mentre, per esempio, Londra e Parigi fanno la differenza nei loro rispettivi paesi. Dunque, il territorio italiano si rivela essere il più frammentato tra quelli dei principali partner europei. Le cause vengono certamente da lontano e richiedono soluzioni complesse, come complessi sono i problemi che affliggono la nostra penisola. Eppure, anche nel momento in cui l'Italia si prepara all'attuazione di uno strano regionalismo differenziato, l'estrema frammentazione del nostro paese sembra essere nascosta come polvere sotto il tappeto nel dibattito pubblico.

Regole da rispettare per un buon federalismo differenziato

19.02.19

Alessandro Petretto

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 dirompente), 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.

La posta in gioco con l'autonomia del Nord

15.02.19

Massimo Bordignon

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 compartecipazioni 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.

Quante incertezze sulla strada del federalismo differenziato

29.01.19

Floriana Cerniglia e Gianfranco Viesti

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 cogenza 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.

Quanta autonomia in più alle regioni?

18.01.19

Paolo Balduzzi

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.