

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE  
E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Scienze Politiche, Studi Internazionali,  
Governo delle Amministrazioni

## Regionalismo differenziato in Italia: Una analisi economica

*Relatore:* Prof. Vincenzo Rebba

*Laureando:* Francesco Truccolo  
matricola N. 1038292/spgi

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

A.A. 2021 -2022

Non esistono pasti gratuiti. Milton Friedman

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	pag 3
---------------------	-------

<b>CAPITOLO 1 L'ESPERIENZA ITALIANA TRA FEDERALISMO E ACCENTRAMENTO</b>	pag 7
---	-------

1.1 Regioni, istituzione ed ordinamento finanziario	pag. 7
1.2 Le Leggi Bassanini fino alla riforma del Titolo V della Costituzione	pag 15
1.3 La legge delega n. 42 del 2009 decreti approvati. La finanza derivata, il percorso del decentramento fino all'autonomia di entrata e di spesa, superamento del criterio della "spesa storica"	pag 17

<b>CAPITOLO 2 LE TEORIE DEL FEDERALISMO E DEL DECENTRAMENTO</b>	pag 23
---	--------

2.1 Principio di sussidiarietà, genesi, importanza, attuazione	pag 23
2.2 Il teorema di Oates e il teorema di Tiboout	pag 27
2.3 La teoria dei club di Buchanan	pag 31
2.4 Ragioni economiche, politiche, organizzative del decentramento	pag 32
2.5 Federalismo e Regionalismo uno sguardo agli altri paesi, Germania e Spagna	pag 35

**CAPITOLO 3 L'ART. 116 DELLA COSTITUZIONE IL REGIONALISMO  
DIFFERENZIATO** pag 43

3.1 I tentativi di accordo dei primi anni 2000 di Lombardia, Toscana, Veneto pag 43

3.2 I referendum e la scelta del percorso diverso tra le Regioni pag 44

3.3 Le intese del Governo Conte I pag 50

3.4 La legge “quadro” sull'autonomia pag 52

3.5 I meccanismi perequativi secondo l'art. 119 Cost e i livelli  
essenziali delle prestazioni pag 54

3.6 Le altre regioni richiedenti condizioni particolari di autonomia pag 57

**CAPITOLO 4 LE RAGIONI ECONOMICHE DEL FEDERALISMO  
ASSIMETRICO** pag 59

4.1 Le indagini economiche di CNA Veneto, la spesa storica. pag 59

4.2 Le politiche a sostegno delle aree meno sviluppate, risultati e prospettive pag 63

**CONCLUSIONI** pag 69

**BIBLIOGRAFIA** pag 73

**SITOGRAFIA** pag 78

## **INTRODUZIONE**

Negli ultimi anni, a livello europeo ma anche mondiale, nonché ovviamente italiano ritornano al centro del dibattito temi come l'indipendenza da Stati unitari, l'autonomia, federalismo basti vedere cosa è successo in stati diversi quali la Scozia, la Spagna per quanto riguarda la Catalogna, nonché i fatti di Hong Kong che recentemente hanno scorso quell'enclave per così dire "europea" all'interno del continente asiatico.

Questi avvenimenti hanno molteplici concause e probabilmente non sono indissolubilmente legate tra i loro, anzi forse non lo sono, infatti ogni ambiente, ogni Stato, ogni organizzazione ha una storia diversa che l'ha portato a fare diverse scelte in merito alla propria organizzazione, la propria allocazione dei poteri o almeno al tentativo di cambiare una organizzazione già esistente. Nella realtà più vicina a noi spiccano le istanze autonomiste portate avanti dalle regioni cosiddette del Nord, Veneto e Lombardia, nonché dalla Emilia-Romagna che ha in comune con le altre due regioni di essere una delle "locomotive" d'Italia. Ovviamente anche nella situazione attuale hanno una rilevanza i mezzi di comunicazione che amplificano istanze magari più o meno assopite per anni e le portano al centro dell'agenda mediatica, probabilmente i social e gli altri mezzi di comunicazione più tradizionali sono una cassa di risonanza molto importante e hanno un ruolo nella divulgazione delle idee autonomiste, indipendentiste, tuttavia ogni ambito, regione, ha le sue caratteristiche peculiari che le diversifica profondamente dagli altri. Un suo ruolo nell'emergere di queste richieste di maggiore autonomia, decentramento, lo ha anche sicuramente la situazione dell'economia mondiale, in cui emerge una prospettiva che vede delle zone anche ristrette particolarmente sviluppate che richiedono una certa autonomia anche politica, basti pensare alla zona della Catalogna, la zona della Lombardia e del Triveneto. Zone che sono sicuramente sviluppate più di altre e che essendo competitive sui mercati internazionali, ad esempio per le regioni del Nord Italia, è fondamentale l'export, richiedono delle regole e delle organizzazioni statali che consentano loro di mantenere il livello di competizione con altre parti del mondo magari meno tenute a rispettare determinati vincoli. Altro aspetto che probabilmente influisce nel far emergere determinate situazioni di richieste autonomistiche, è dato dalla crisi delle

istituzioni che molte volte non riescono a rispondere con velocità ad un mondo in continua evoluzione, con cittadini spesso scontenti dei servizi che percepiscono. Tutte queste problematiche, sono state amplificate dalla crisi mondiale dal 2008 in poi, facendo emergere anche delle contraddizioni, almeno apparenti, la situazione internazionale infatti richiederebbe delle istituzioni forti a livello europeo, in grado di rappresentare l'interesse europeo e non di una singola nazione, quindi probabilmente la soluzione federalista per l'Unione Europea è quella che risolverebbe diversi problemi, tra cui il cosiddetto "deficit democratico" delle istituzioni europee; tuttavia c'è la percezione in un'ampia parte della popolazione che sia preferibile l'allocatione dei poteri e delle conseguenti decisioni, nonché risorse, a livello periferico piuttosto che centralizzato, il che non è detto che sia in contraddizione in maniera assoluta, ma richiede sicuramente un lavoro politico e tecnico di continua "manutenzione" delle istituzioni e dei modi in cui vengono forniti i servizi alle persone, la contrarietà a molti scelte centrali, siano prese dalla Unione Europea o dagli Stati membri, è anche figlia dei vari tentativi, troppo spesso tardivi e talvolta maldestri, di opporsi agli effetti della crisi economica mondiale.

In questo lavoro viene descritta la storia delle nostre istituzioni che nei vari anni hanno vissuto momenti di grande entusiasmo verso il decentramento a momenti di più acuto centralismo, spesso questi momenti hanno risposto più a ragioni estemporanee, in molti casi il rispetto di politiche di bilancio restrittive a livello europeo o per contrastare la cosiddetta "crisi dello spread", più che ad esigenze di carattere sistematico. Viene analizzata la storia degli enti territoriali, in particolare la genesi della nascita delle regioni, la loro finanza, che prima della riforma tributaria dei primi anni 70 vedeva una certa autonomia, per poi diventare una finanza derivata che quindi faceva riferimento a trasferimenti dallo Stato centrale, questo probabilmente ha portato a una deresponsabilizzazione della classe politica a livello locale.

La crescita economica ha poi portato a una richiesta di maggiori risorse che però a causa dell'aumentare dell'inflazione, hanno portato a meccanismi che hanno penalizzato gli enti territoriali.

Si vuole poi sottolineare le vicende della finanza, che come detto, da finanza derivata arriva ad essere decentrata, fino ad arrivare, alle prime leggi di decentramento a costituzione invariata, fino ad arrivare alla riforma costituzionale del 2001 che

riconosce a regioni ed enti locali una propria autonomia di entrata e di spesa, viene poi nelle varie riforme portato avanti il tentativo di superare il criterio della spesa storica, preferendo fare riferimento ai costi standard, in un'ottica premiante per i virtuosi, con un'attenzione comunque, per chi non riesce ad avere determinati standard di servizi a costi bassi, tramite i meccanismi perequativi. Importante, il ruolo degli articoli della costituzione "riformati" dalla riforma del 2001, quali il 119, e naturalmente l'art. 116, alla luce delle proposte di autonomia, che devono assolutamente tenere conto di quanto stabilito in questo fondamentale articolo, e anche la legge delega 42 del 2009 viene esaminata per le regole che stabilisce soprattutto per quanto riguarda la parte finanziaria delle intese. Nel secondo capitolo vengono descritte le teorie che vedono il decentramento allocativo, la soluzione decentralizzata preferibile rispetto a quella centralizzata, ad esempio nella fornitura di beni e servizi. Tra le teorie che legittimano riconsiderare il decentramento come attuabile, preferibile, si sono sicuramente i teoremi di Oates, Tiebout e di Buchanan, ed altre teorie organizzative, sociologiche, politiche che sostengono il decentramento, sono tuttavia teorie che non danno una soluzione definitiva, vengono declinati altre esperienze che a livello internazionale, Germania e Spagna portano avanti due diversi tipi di federalismo, uno maggiormente improntato alla cooperazione, l'altro invece caratterizzato da un federalismo competitivo, uno sguardo da cui trarre degli spunti per capire anche dove possa portare la nostra trattativa di maggiore autonomia tra le regioni, che da tre sono ormai diventate 17, anche se con diversi, per così dire gradi, nel farsi delle trattative, infatti Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna sono sicuramente dovrà più avanzato rispetto alle altre, con la possibilità anche di arrivare ad un ordinamento istituzionale composto da regioni a statuto ordinario con maggiore autonomia ai sensi dell'articolo 116 della costituzione, regioni a statuto ordinario che non hanno fatto ricorso alle procedure dell'articolo 116, nonché le regioni a statuto speciale, in un'ottica quindi effettivamente molto "differenziata", questo sarebbe un po' quello che sotto certi aspetti si può notare in Spagna in cui convivono regioni che hanno attribuzioni molto diverse, dal punto di vista tributario, nonché dei poteri e nei rapporti con lo stato centrale.

Nel terzo capitolo, viene preso in esame il procedimento di avvicinamento alla trattativa tra Stato e regioni per l'attuazione dell'articolo 116 della costituzione, con i

vari tentativi di trattativa che si sono avuti nei primi anni 2000, con le strategie portate avanti dalle regioni per arrivare alla discussione con il governo, infatti sono state portate avanti diverse strategie dagli apripista del regionalismo differenziato, infatti Veneto e Lombardia hanno preferito arrivare ad utilizzare il referendum, ed il coinvolgimento degli enti locali territoriali, mentre l'Emilia-Romagna ha preferito altre strade, più sottotraccia coinvolgendo si gli enti locali ma non utilizzando il referendum.

Vengono poi analizzati i profili finanziari quali la copertura dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, i meccanismi perequativi che vanno garantiti.

Nell'ultimo capitolo si discute circa la ricaduta economica dell'autonomia e delle varie politiche di sostegno delle aree meno sviluppate del paese, che in questi anni non hanno ancora risolto adeguatamente i problemi di squilibrio a livello di sviluppo economico nonché sociale.



# CAPITOLO 1

## L'ESPERIENZA ITALIANA TRA ACCENTRAMENTO E FEDERALISMO

### 1.1 Regioni, istituzione e finanza

In Italia dopo l'approvazione della Costituzione del 1948, si sono susseguiti vari provvedimenti, diverse riforme e referendum, secondo disparate e talvolta contraddittorie visioni, politiche e legislative, a riguardo delle allocazioni dei poteri, delle funzioni e delle risorse tra i vari attori degli enti che formano la repubblica.

In particolare il fenomeno del decentramento, del federalismo, si è mostrato come un fiume carsico (Galli, 2012) destinato di tanto in tanto a ripalesarsi, per poi essere soverchiato, superato da tendenze di accentrimento che si sono rese più o meno necessarie soprattutto per il verificarsi di crisi internazionali o per dover rispettare i parametri europei, dato comunque il particolare assetto del debito pubblico italiano e della relativa spesa per interessi, che rappresentano un forte limite a qualunque manovra economica espansiva, condizionando anche l'opportunità di concludere riforme di impatto, a lungo andare, sul sistema nel suo complesso ma magari troppo dispendiose, da diversi punti di vista, nel breve periodo.

La Costituzione prevede fin dall'inizio la distinzione tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale, queste ultime vengono attuate e previste già dai primi anni dopo l'approvazione della costituzione, già dal 1948, con legge costituzionale, ultima regione Friuli-Venezia Giulia dal 1963, le regioni ordinarie invece trovarono una concreta attuazione solo negli anni 70, in riferimento invece agli enti locali quali i comuni e le province si può dire che essi sono presenti sul territorio e riconosciuti anche dalla popolazione nonché dalle istituzioni da molto più tempo, strutturalmente si può dire che sono in essere già dal 1861, dell'unità d'Italia e sono di derivazione francese, facendo riferimento a quel sistema amministrativo (Piperno & Brosio, 2009). Da quel momento diverse sono i momenti che segnano le tappe dell'evoluzione del finanziamento della finanza regionale (Piperno, 2013) , che trasferiscono le funzioni dallo Stato centrale alle regioni. Mentre viene attuato il precetto costituzionale riguardo all'ente regionale è da sottolineare che la situazione della finanza degli enti

locali si acuisce, viene ad aumentare infatti la spesa per una serie di fattori esogeni ed endogeni al sistema di finanza pubblica.

Il boom economico degli anni '50 e '60, tra i suoi effetti, aveva accresciuto la necessità di risorse per soddisfare le esigenze a riguardo dei servizi pubblici, nonché a riguardo dell'urbanizzazione e delle infrastrutture necessarie a fronte di una dinamicità del PIL si riscontrava parallelamente una forte rigidità nel finanziamento degli enti territoriali (Greco, 2013). Negli anni '50 e '60, il disavanzo strutturale era aumentato notevolmente, per questo motivo, lo stato centrale prevede la possibilità di contrarre mutui a ripiano del debito.

Nei primi anni di attuazione dell'ente regionale, tenuto conto della portata ampia dell'allora vigente art. 119 della Cost. il dibattito politico portò a prevedere un modello di finanza derivata, questo rispondeva alle esigenze di programmazione e redistribuzione centrale delle risorse dati gli squilibri di sviluppo nelle varie aree dello stato inoltre vi era una limitata capacità impositiva prevista per le regioni, la riforma tributaria del 1971 ridusse l'autonomia in materia di tributi di province e comuni (Piperno, 2013).

La legge 281 del 1970, precedente alla riforma tributaria, prevedeva dei tributi che dovevano finanziare le regioni, ed erano tributi propri regionali, tra essi la tassa regionale di circolazione, la tassa di occupazione spazi regionali, maggiore importanza era però data, in termini di quantità di risorse, ai fondi quali, il fondo comune e ed il fondo per i programmi regionali di sviluppo che dovevano infatti rappresentare la parte più importante in termini di quantità delle risorse regionali (Piperno, 2013), questo approccio a riguardo della spesa da parte dello stato è probabilmente foriero di meccanismi di deresponsabilizzazione della parte politica territoriale .

All'inizio alle regioni erano anche garantite entrate derivanti da imposte erariali sul reddito domenicale ed agrario, che poi sono venute meno dopo la riforma tributaria, la compensazione al 50% di queste entrate venne però riconosciuta le regioni solo qualche anno, per poi venire sostituite dopo qualche anno da una nuova imposta, l'ILOR, che all'inizio era una imposta il cui gettito andava ad enti locali e regioni, però nel 1977 viene decisa la sua centralizzazione ed il relativo gettito diventa statale con la compensazione delle entrate derivanti che viene riconosciuta, sulla base dell'imposta riscossa nel 1977. La centralizzazione secondo lo Stato si era resa

necessaria per la diversità delle basi imponibili tra le regioni, cosa peraltro che si verifica anche oggi, che è una delle cause del dibattito sul regionalismo differenziato, sia per chi vi è a favore sia per chi vi è contro. La diversità di basi imponibili creava degli squilibri, tra l'altro questo tributo non prevedeva il meccanismo dell'autotassazione che causò un grave ritardo nella liquidazione, per il gettito di fine anni '70, questo portò ad un grave danno per le regioni infatti il gettito verrà acquisito dallo Stato, unito peraltro al danno causato dall'inflazione, di cui i trasferimenti compensativi statali non tenevano conto che quindi portavano un valore reale minore nelle casse regionali rispetto al valore monetario (Piperno, 2013).

Il fondo comune, composto quote di gettito di tributi statali su produzione e consumi, doveva, secondo le previsioni anche dell'articolo 119 della costituzione allora vigente, finanziare tutte le materie trasferite dallo Stato alle regioni all'epoca del primo decentramento di funzioni dallo Stato alle regioni del 1972. L'articolo 119 della costituzione prevedeva che questo fondo finanziasse le funzioni normali delle regioni, che portò un notevole discussione su stabilire cosa fossero funzioni normali (Piperno, 2013).

Il fondo per i programmi regionali di sviluppo invece doveva essere uno strumento di integrazione e coordinamento tra la programmazione nazionale e quella regionale, concorrevano infine secondo questa previsione normativa, al finanziamento delle Regioni altre entrate extratributarie oltre al ricorso all'indebitamento limitato nel massimo dell'ammontare, al rapporto con il 25% delle entrate correnti del bilancio regionale (Piperno, 2013).

Il fondo comune prevedeva una ripartizione che teneva conto di diverse variabili legate ad indicatori generici che riguardavano il ritardo economico, per la maggior parte, il 60 % del totale del fondo veniva ripartito in base all'ammontare della popolazione residente, il 10 % in base alla misura della superficie della regione, il 30% della popolazione emigrata, del tasso di disoccupazione, con questo strumento, il fondo comune veniva però confusa la finalità di perseguire una politica idonea per lo sviluppo regionale, che come altri fondi ad esempio la cassa del mezzogiorno o come i fondi strutturali dell'unione europea, richiede dei fondi settoriali, con la funzione di finanziare l'attività regionale mediante un fondo perequativo. Il fondo perequativo dovrebbe avere la finalità di ridurre gli squilibri, le differenze di capacità fiscali tra i

vari territori e cercare di compensare, mitigare le differenze di costi dei servizi sul territorio dovuti a fattori legati alle differenze fisiche del territorio, al fine di garantire ai cittadini un analogo standard di servizi ed un analogo livello di pressione fiscale sul territorio nazionale, invece un approccio concreto nelle politiche di sviluppo regionale dovrebbe avere l'obiettivo di aggredire i fattori che non consentono un omogeneo sviluppo sul territorio, concentrando le risorse su determinate aree che si considerano strategiche per aumentare la produttività dei fattori e attirare nuove attività produttive, ad esempio idonee politiche che migliorino l'istruzione quindi le risorse umane, e altre politiche idonee a implementare le infrastrutture idonee (Piperno, 2013).

Il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, doveva essere specificamente rivolto a finanziare spese di investimento, spese in conto capitale, l'ammontare del fondo doveva essere stabilito dalla legge ad ogni quinquennio ed il riparto concreto delle risorse doveva essere effettuato dal CIPE, questo criterio non vide mai l'applicazione, a causa della fallimentare politica di programmazione regionale e nazionale, questo portò alla concreta ripartizione del fondo in base a criteri simili al fondo comune, destinando comunque il 60 % del totale a favore del sud Italia. Nel 1974 venne istituito il fondo per l'assistenza ospedaliera che verrà sostituito dopo riforma del servizio sanitario nazionale, dalla legge 833 del 1978, con il fondo sanitario nazionale, inoltre nel 1982 viene istituito il fondo nazionale trasporti, per queste due fondi le regioni avevano ruolo di intermediazione non essendo direttamente fornitori di servizi sanitari e di trasporto, i fondi venivano distribuiti tra le unità sanitarie locali secondo criteri definiti dalla legislazione regionale, sia le aziende sanitarie che le aziende di trasporto avevano tariffe per il proprio finanziamento è quindi questi fondi andavano a coprire la differenza tra fabbisogni di spesa ed entrate, questi due fondi nel loro ammontare venivano determinati sulla base della spesa storica avvenuta in precedenza dal governo centrale, successivamente l'ammontare dei fondi fu frutto di una contrattazione tra governo e regioni. La ripartizione dei fondi doveva venire sulla base della spesa storica inizialmente ma poi doveva seguire parametri specifici quali posti letto o la lunghezza della rete dei trasporti, secondo parametri di efficienza quindi per raggiungere determinati obiettivi stabiliti dal governo centrale, questi obiettivi in realtà non furono raggiunti e i tetti di spesa stabiliti dal governo centrale sono spesso

stati superati con la necessità per lo Stato di dover intervenire a copertura del disavanzo (Piperno, 2013).

Il fondo comune ed il fondo per il finanziamento dei programmi regionali, si istituirono in un momento di forte inflazione, che fece diminuire in termini reali il loro ammontare, fino ad oltre metà degli anni '70, venne in aiuto per il fondo comune, la legislazione statale con la l. n. 356/1976 agganciando i fondi all'aumento delle imposte nazionali più importanti e sensibili rispetto all'andamento, in crescita, del reddito e dei prezzi, mentre il fondo per il finanziamento dei programmi regionali venne agganciato all'andamento del PIL nazionale (Piperno, 2013).

L'autonomia tributaria delle regioni riguardo l'entrata passa dal 7,6%, rapporto tra entrate tributarie ed entrate totale correnti, del 1973, al 1% del 1981, questo era dovuto in maniera principale dall'avvio della riforma sanitaria che prevedeva per le spese di assistenza ospedaliera uno specifico fondo statale, mentre i due fondi che venivano agganciati a dinamiche di entrate tributarie, il fondo comune, ed invece alla crescita del prodotto interno lordo per quanto riguarda l'incremento del fondo regionale di sviluppo, rispettavano in parte principi necessari per la gestione efficace di un sistema di trasferimenti, infatti nel quinquennio 1976-1981 ci fu una maggiore prevedibilità e certezza delle risorse, nonché una semplicità a riguardo dei criteri di ripartizione, non venivano invece rispettati altri principi quali l'equità quindi la capacità perequativa, non veniva garantita l'adeguatezza delle risorse in base alle funzioni assegnate agli enti regionali, inoltre non vi erano incentivi che premiasse la virtuosità ed erano scarsi gli strumenti di monitoraggio e di verifica, con questo quinquennio si conclude un periodo in cui la finanza regionale ha avuto un beneficio riguardo al regime dei trasferimenti visto che i due fondi principali, fondo comune e fondo per il finanziamento dei programmi regionali venivano agganciati a parametri come le entrate tributarie l'uno, ed il Pil nominale l'altro, che per l'inflazione erano in crescita, da qui il ministero del tesoro si rese conto che tali automatismi erano pericolosi per la tenuta e la sostenibilità della finanza pubblica (Piperno, 2013).

Trascorso il quinquennio preso in esame dalla legge 356 del 1976, i due fondi persero le loro caratteristiche originarie, il fondo comune solo nominalmente agganciato alle imposte previste dalla legge, il fondo per il finanziamento dei programmi regionali veniva stabilito ogni anno in base alle esigenze di programmazione statale, i due fondi

persero quindi, le loro finalità iniziali trasformandosi in risorse discrezionali, frutto di accordi estemporanei, tra stato e regioni che tenevano conto dell'andamento dell'inflazione programmato. Accanto alle modifiche dei fondi, aumentò il ricorso a trasferimenti statali vincolati, non rispettosi dei precetti della Costituzione che prevedeva "contributi speciali" per scopi determinati e parti determinate del paese, questo ha portato alla formazione di una "settorizzazione" di interessi tra parti politiche, regionali e statali e burocrazie che hanno portato i vari enti a non seguire gli scopi a loro peculiari, funzioni di programmazione e coordinamento che venivano così ad essere offuscate.

Con la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, emerge con chiarezza l'esigenza di portare avanti un notevole riesame del decentramento politico ed amministrativo nel paese con riguardo alla situazione di regioni ed enti locali, anche sulla base del fatto che il contenimento della spesa non poteva che avvenire con una corresponsabilità di risorse e responsabilità appunto tra tutti gli attori coinvolti.

Per gli enti locali la situazione vide l'approvazione di significativi atti normativi, quali la l. 142/1990, mentre per le regioni le modifiche furono più lente e anche meno organiche ed organizzate, avendo come obiettivo soprattutto il finanziamento della sanità.

Con la legge 158/1990 e con il d.lgs. 398/1990 venivano attribuite alle regioni la totalità della tassa automobilistica regionale, l'addizionale dell'imposta di trascrizione del pubblico registro automobilistico. Con il decreto legislativo 502/1992, prima riforma del sistema sanitario nazionale dopo la l.n.833 del 1978, i contributi sanitari vengono conferiti alla regione, in base al principio della residenza, viene previsto un possibile aumento dell'aliquota, tra un minimo ed un massimo, ma nessuna regione vi da seguito, nonostante fosse previsto l'aumento per finanziare livelli di assistenza superiori a quelli standard garantiti a livello nazionale, non ebbe grande seguito, da parte delle regioni, la possibilità di prevedere un'imposta sulla benzina (Piperno, 2013).

Sino al 1995 continuava l'utilizzo dei fondi dallo stato per il finanziamento delle regioni, fondo sanitario e fondo nazionale trasporti, coprivano il 75% del totale dei trasferimenti alle regioni, il "peso" dei tributi propri regionali era comunque aumentato dai primi anni novanta dall'1,6 al 6,4%.

Nel panorama politico irrompeva con forza l'istanza federalista, financo indipendentista, proveniente dalla Lega Nord, che nei primi anni '90 porta anche a dei progetti di riforma, pur non concretizzatisi in atti ufficiali, come il Libro Bianco del futuro ministro dell'economia, Tremonti, che prevedeva una modifica del sistema fiscale in nome del decentramento, nonché una tassazione più attenta sui consumi e sui patrimoni, del 1995 anche la Commissione Parlamentare presieduta dal Prof. Giarda configura la propria proposta a riguardo della finanza regionale (Piperno, 2013).

La manovra finanziaria del 1996 introduce una serie di nuovi tributi, una quota dell'accisa sulla benzina, la tassa regionale sul diritto allo studio universitario, una tassa regionale per il deposito in discariche di rifiuti. L'accisa sulla benzina fu introdotta per in parte rimpiazzare il fondo comune, il fondo per i programmi regionali di sviluppo, il fondo nazionale trasporti, inoltre veniva previsto un fondo nazionale perequativo che doveva compensare le Regioni, tutte tranne la Lombardia, che avessero un gettito derivante dalla compartecipazione all'accisa della benzina inferiore a quanto ammontavano i fondi in parte soppressi, il finanziamento veniva erogato sulla base del criterio della spesa storica. Negli anni tale fondo perequativo avrebbe visto una corresponsione di risorse maggiore, alle regioni del centro-sud, senza una reale perequazione tra diverse basi imponibili (Piperno, 2013).

Nell'agenda politica dei primi anni 90 viene a essere fissato il tema del decentramento politico, anche in base alla considerazione che l'ente regionale non riusciva a svolgere efficacemente il proprio ruolo di pianificazione e normativo, nonché di coordinamento, visto che il ruolo dal punto di vista finanziario che svolgeva, una legge che voleva ridurre il vincolo dei finanziamenti settoriali fu la legge numero 158 del 1990 che perlomeno sul piano dei principi è stata importante e prevedeva di far confluire nel fondo comune del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo risorse di parte corrente che venivano utilizzate dello Stato per finanziare le regioni, le funzioni di competenza regionale non erano tuttavia ancora state individuate e tra quindi le risorse a trasferire vi erano sicuramente anche queste, una richiesta questa fatta dalle regioni già dal cosiddetto "primo decentramento" dei primi anni 70 (Piperno, 2013).

Vi era la consapevolezza che la crisi della finanza pubblica italiana potesse essere affrontata tramite una riforma nel senso di garantire una maggiore responsabilizzazione fiscale a livello sia regionale che locale, a livello locale sono stati importanti per i comuni e per le province la legge 142 del 1990 e la legge 402 del 1992, tra l'altro legge che istituiva l'imposta comunale sugli immobili, tuttavia per la finanza regionale i cambiamenti sono stati molto più lenti, vengono introdotte entrate come la tassa automobilistica regionale, l'addizionale sull'imposta di trascrizione del pubblico registro automobilistico, l'imposta sul consumo di metano con i primi atti normativi a tale riguardo degli anni 90, quali la l. n. 158/1990 e il decreto legislativo 398/1990; alle regioni dal 1994 furono attribuiti i contributi sanitari riscossi nel loro territorio, le regioni potevano aumentare l'aliquota tra l'1,6% al 4,6% fino a raggiungere il massimo del 6%, questo incremento non fu mai applicato da nessuna regione e doveva servire per garantire standard di servizi superiori agli standard nazionali, riconosciuta anche la possibilità di istituire da parte delle regioni una imposta sulla benzina, cosa anche questa non attuata da nessuna regione, il finanziamento delle regioni fino al 1995 era per il resto garantito dai quattro fondi finanziati dallo Stato, fondo comune, fondo per i programmi regionali di sviluppo, fondo naturale trasporti e infine fondo sanitario nazionale, il fondo sanitario e per i trasporti rappresentavano il 75% di trasferimenti, mentre l'altro 25% era dato da tutta una serie di trasferimenti secondo regole ripartizione specifiche (Piperno, 2013).

Una previsione che voleva dare autonomia tributaria alle regioni, fu la creazione dell'IRAP, imposta sul valore aggiunto netto, sul valore finale di beni e servizi prodotti utilizzando fattori produttivi quali lavoro, imprenditorialità, terra, al netto delle spese sostenute per gli acquisti in materie prime e beni intermedi.

Il 90% dell'IRAP e la parte obbligatoria dell'addizionale IRPEF concorrevano al finanziamento della sanità, vista l'eliminazione dei contributi sanitari, queste innovazioni resero necessaria la modifica del fondo perequativo previsto nel 1996.



## **1.2 Le Leggi Bassanini fino alla riforma del Titolo V della Costituzione**

La legge delega 133/99 e il decreto legislativo attuativo 56/2000, approvate con l'obiettivo di razionalizzare il sistema, viene prevista l'eliminazione di tutti i finanziamenti specifici statali, compreso il Fondo Sanitario Nazionale, sostituendo tali risorse aumentando l'addizionale IRPEF, introducendo una compartecipazione all'IVA, venne costituito un fondo perequativo nazionale che dal 2013 avrebbe dovuto essere a regime, i cui criteri di distribuzione erano basati su popolazione residente, capacità fiscale, fabbisogni sanitari.

Ad inizio anni 2000, dopo il terzo decentramento di attribuzione delle funzioni amministrative alle Regioni, prima a Costituzione invariata, con le Leggi Bassanini, che consistevano in una serie di leggi delega al parlamento per la realizzazione di quello che veniva chiamato federalismo amministrativo, cioè il conferimento a regioni ed enti locali di tutto ciò che non veniva espressamente riservato lo Stato, la prima legge Bassanini numero 59 del 1997 è la prima che prevede l'applicazione del principio di sussidiarietà nell'allocatione delle funzioni amministrative, con la preferenza che esse debbono essere svolte dal livello di governo più vicina ai cittadini, concetto che poi stato ripreso dall'articolo 118 della costituzione nella riforma del 2001 (Bellati & Crosta, 2012). Parallelamente alle funzioni amministrative le leggi delega prevedevano anche il passaggio di correlative risorse per farvi fronte, dal punto di vista finanziario ed umano, tuttavia il grado di attuazione di tali provvedimenti si è rivelato abbastanza scarso nonché nullo per determinate materie, ad esempio in molte funzioni, avendo riguardo ad esempio al trasferimento del personale, dopo diversi anni dalla prima legge Bassanini del 97, non avevano ricevuto che risorse risibili, con dei passi indietro anche riguardo al decentramento prospettato con addirittura riaccentramento, di personale ad esempio per quanto riguarda il corpo forestale dello Stato (Bellati & Crosta, 2012).

Il clima sembrava particolarmente proficuo nelle intenzioni, quanto meno dei provvedimenti normativi, per affrontare una serie di riforme, al fine di avvicinare le "scelte ai cittadini", che aveva portato anche alla legge Costituzionale sull'elezione diretta del Presidente della Regione, sul solco della legge sull'elezione diretta dei Sindaci del 1993, quindi un periodo in cui sembra più concreta l'attenzione verso i

poteri amministrativi locali. Legge 81 del 1993 che negli intendimenti doveva garantire una maggiore governabilità, anche l'ordinamento finanziario delle Regioni era più delineato in base ad una più netta autonomia tributaria con la creazione di entrate proprie, nonché con la l.n. 133 del 1999 e il d.lgs. n. 56/2000 viene operata la scelta verso trasferimenti generali senza vincoli di destinazione, scelta confermata poi dal nuovo art. 119 della Costituzione riformato dalla L.Cost. 3/2001.

Verso la fine degli anni '90 prendono forma 2 strumenti per il controllo della spesa e il coordinamento della finanza pubblica, quali il cd. Patto per la Salute e l'omologo del Patto di Stabilità che in Italia viene declinato per la finanza di enti locali e regioni. Nel 2002 il 90% del gettito di IRAP e dell'addizionale minima IRPEF non sono più destinati al finanziamento della spesa sanitaria, si comincia ad introdurre un sistema di osservazione e di controllo dell'offerta regionale dei servizi sanitari con l'obiettivo di garantire alcuni livelli minimi a livello nazionale (Piperno, 2013).

Sempre nel 2002 si doveva cominciare a distribuire le risorse del fondo perequativo previsto dal d.lgs. 56/2000, il primo 5% delle risorse, il restante 95% sarebbe invece stato distribuito ancora secondo il criterio della spesa storica, il ricorso a tale regola doveva sempre più ridursi fino ad annullarsi nel 2013. Non si pervenne ad un accordo tra le regioni che poterono avere le risorse solo dopo 2 anni, dopo di questo le regioni che si ritenevano penalizzate, ricorsero alla Corte Costituzionale ed al TAR del Lazio per far valere le proprie ragioni. Il governo sospese la ripartizione in base al decreto, affidando all'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi del federalismo fiscale, il compito di proporre una riforma del sistema, le proposte finali della commissione, prevedevano un ridimensionamento molto significativo dell'IRAP, ed andava a modificare sistema di trasferimenti, queste indicazioni però non trovarono seguito questo ebbe la conseguenza di mantenere una certa instabilità perché i trasferimenti riguardanti la spesa sanitaria venivano contrattati tra Stato e regioni (Piperno, 2013).

A Luglio 2005 in Calabria le regioni trovano un accordo a riguardo delle risorse degli anni precedenti e alle modalità per il futuro a riguardo del fondo perequativo, con paradossali prolungamenti di tempo riguardo all'entrata a pieno regime del meccanismo perequativo.

I principi guida a riguardo del coordinamento della finanza pubblica elaborati dall'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi del federalismo fiscale, sono in larga parte gli stessi che verranno poi presi come fondanti la l.n. 42/2009, nel frattempo dal 2005 fino alla legge 42 i lavori dell'Alta Commissione non vennero presi in considerazione, la ripartizione delle risorse avveniva tramite i cd. Patti per la Salute rinnovati ogni anno (Piperno, 2013).

### **1.3 La legge delega n. 42 del 2009 decreti approvati La finanza derivata, il percorso del decentramento fino all'autonomia di entrata e di spesa, superamento del criterio della "spesa storica"**

Nel 2009 si approva la legge delega 42 che necessita di decreti attuativi per la sua concretizzazione, essa mira a superare il sistema di finanza derivata, nonché vuole attribuire concreta autonomia di entrata e di spesa alle Regioni ed agli Enti Locali secondo il dettato costituzionale, tale legge delega che prevedeva la necessaria partecipazione degli enti territoriali, con la concreta applicazione a regime tra gli anni 2015 – 2019.

La legge delega per quanto riguarda l'autonomia di entrata fa riferimento al principio della territorialità, quindi di legame tra prelievo e beneficio per i cittadini, nonché il rispetto del principio di progressività a livello nazionale. Ciò si tradurrebbe per le Regioni di poter avere tributi, quantunque definiti a livello centrale, ma comunque con la possibilità di manovra per quanto riguarda basi imponibili ed aliquote, addizionali su tributi statali con possibilità di modificare aliquote e imponibili entro un range stabiliti da legge statale.

Per quanto riguarda la perequazione trasferimenti secondo la legge 42 sono distinti in tre componenti separati, sulla base di differenti tipologie di spesa, la prima mira al finanziamento dei livelli concernenti diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, i cosiddetti L.E.P., la cui definizione delle spese e dei livelli stessi sono rinviati alla legge e ai decreti attuativi successivi, per queste spese è previsto un obbligo di perequazione rispetto al fabbisogno di spesa.

La seconda componente relativa alle spese relative alle competenze esclusive e/o concorrenti delle regioni, per cui la costituzione prevede un criterio di perequazione

basato sulla sola capacità fiscale, viene però istituito due sistemi separati di perequazione per quanto riguarda il finanziamento dei L.E.P., uno fondato sui fabbisogni di spesa, qui si prevede il finanziamento sulla base dei costi standard, e uno basato sulla capacità fiscale dove si prevede un trasferimento alle regioni che sono sotto la media fiscale pro capite, quindi un avvicinamento a livello medio delle entrate fiscali, in questi casi la legge 42 fa riferimento e rinvia per quanto riguarda il concreto trasferimento ai decreti attuativi.

La terza componente riguarda le spese finanziate con i contributi speciali, che sono contributi di carattere aggiuntivo, in favore di determinati comuni, province, che mirano a lenire citazioni di ritardo delle economie regionali nel caso in cui le regioni non raggiungano standard minimi.

Tutti gli altri trasferimenti secondo la legge 42 sono soppressi e vengono sostituiti da entrate tributarie, compartecipazioni o interventi perequativi.

Diversi decreti attuativi alla legge 42, sono stati approvati, in tutto 9, il d.lgs. 85/2010 sul federalismo demaniale, che intendeva trasferire i beni immobili dello Stato a Regioni ed Enti Locali, due decreti legislativi a riguardo dello status di Roma Capitale tenendo conto delle particolarità della città in quanto sede della capitale italiana e anche sede di molte amministrazioni centrali, per la precisione d.lgs. 156/2010 e d.lgs. 149/2012 (Piperno, 2013).

Il d.lgs.vo 216/2010 prevede il definitivo superamento della spesa storica nel trasferimento dei fondi perequativi, l'intento era arrivare a quantificare dei costi standard che tenessero conto di oggettivi fabbisogni di spesa.

Il d.lgs. 23/2011 dettava una nuova regolazione per i tributi degli enti locali e per l'utilizzo del fondo perequativo, il decreto stabiliva l'entrata in vigore di tributi quali l'IMU, imposta municipale a partire dal 2014, tale entrata in vigore venne anticipata dal Governo Monti con il decreto cd. Salva Italia che però ne rivede molto la natura originaria, l'imposta viene modificata ulteriormente dal Governo Letta che istituisce l'Imposta Unica Comunale, I.U.C. composta di Imu, Tasi e Tari (Rebba, 2017).

Il d.lgs. 68/2011 in particolare, invece, riguarda la finanza delle Regioni, andando a definire la qualità delle risorse che devono finanziare i Livelli Essenziali delle

Prestazioni, prevedendo 5 fonti di finanziamento:

- 1) Compartecipazione I.V.A. commisurata al gettito effettivo,
- 2) Quote all'addizionale IRPEF;
- 3) IRAP, fino alla prevista abolizione di tale imposta;
- 4) Quote del Fondo Perequativo;
- 5) Entrate proprie dei servizi sanitari come stabiliti dai Patti per la Salute.

Il decreto prevedeva la definitiva abolizione dei trasferimenti e la loro “fiscalizzazione”, cosa peraltro non ancora avvenuta, perché il decreto idoneo alla eliminazione dei trasferimenti non è mai stato approvato, nonché i trasferimenti sono stati oggetto di numerosi provvedimenti di salvaguardia dei conti pubblici operati dal Governo Monti in poi.

Il decreto 68, quindi prevedeva un sistema di finanziamento dei L.E.P. con un sistema perequativo al fine di garantire i servizi essenziali a tutte le regioni, infatti si prevedeva una compartecipazione Iva su due aliquote, a partire dal 2013, la prima aliquota doveva essere determinata nella misura tale da garantire il finanziamento delle funzioni L.E.P., insieme al gettito Irap e Irpef, almeno in una regione, mentre la seconda aliquota si prevedeva fosse determinata nella misura tale da dare sufficienti risorse a tutte le altre regioni sempre per finanziare le funzioni L.E.P. tramite perequazione.

Nell'anno di partenza considerato, cioè 2013, si prevedeva che il finanziamento dei servizi L.E.P. avvenisse di nuovo sulla base della spesa storica o con una previsione ottimistica, secondo costi standard qualora disponibili, questo veniva garantito dall'introito dell'Irap calcolata sulla base imponibile di legge e ad aliquota base, e dalla quota dell'addizionale Irpef, l'aliquota di compartecipazione Iva era quella minima che presumibilmente era necessaria per il finanziamento nella regione Lombardia che quindi in ipotesi era la regione parametro, benchmark. Per finanziare la parte restante delle funzioni L.E.P. delle altre regioni era prevista quindi la seconda compartecipazione Iva che serviva a finanziare interamente tali funzioni.

Veniva previsto un regime transitorio di cinque anni, in questo periodo si prevedeva l'identificazione dei costi standard, con l'obiettivo che la perequazione alla fine finanziasse solo questo componente, le prestazioni eccedenti i L.E.P. e i costi oltre gli standard, extra standard, era previsto fossero finanziabili esclusivamente con tributi

propri e/o con il gettito di tributi oltre quello utilizzato per finanziare il “costo standard” (Piperno, 2013).

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, concetto che si interseca indissolubilmente con i costi standard, è stata effettuata in via provvisoria dal decreto 68/2011, per quanto riguarda la sanità vengono invece con tale decreto, disciplinati costi e servizi standard (Bilardo, 2016), il costo standard è adottato come riferimento per definire i limiti di spesa a riguardo della copertura con entrate proprie, nonché per i fini perequativi, per eventuali trasferimenti, il costo standard è quindi un indicatore con il quale confrontare ed apprezzare efficienza ed efficacia dell’azione della pubblica amministrazione, è il parametro che viene utilizzato per cercare di superare il criterio della spesa storica (Enciclopedia, 2012), i L.E.A., livelli essenziali delle prestazioni assistenziali, che rappresentano i livelli essenziali in ambito sanitario, sono stati già previsti nel 2001 e poi successivamente ridefiniti nel 2017 con D.P.C.M. del 12 gennaio.

Il costo standard è con l’approvazione della L.n. 42 del 2009 il criterio che negli intenti, sostituisce il criterio della spesa storica come parametro economico di riferimento con il quale garantire il finanziamento totale dell’attività pubblica che riguarda i servizi erogati ai cittadini nei diritti sociali che riguardano quindi sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale, i costi standard vengono determinati sulla base di particolari variabili che tengono conto sia del sistema delle infrastrutture, sia della posizione geografica delle comunità, sia delle condizioni fisiche socioeconomiche delle comunità stesse. Il costo standard consente di determinare il fabbisogno standard che a livello ideale permette di assicurare ai cittadini le prestazioni e di servizi essenziali, quindi determinare il loro ammontare e in conseguenza di questo determinare le risorse che vi devono far fronte, il fabbisogno standard è il criterio a cui, secondo la legge 42 del 2009, deve ancorarsi il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali negli enti locali, il fabbisogno standard non ha a riguardo una prestazione minima ma una prestazione che sia apprezzabile ma economicamente efficiente, il legislatore ha voluto ancorare il superamento della spesa storica proprio facendo riferimento al concetto di fabbisogno standard (S.N.A., 2013-2018).

Dal punto di vista dell’attuazione delle dinamiche e prospettive di decentramento e federaliste, che si erano delineate prima con l’istituzione delle regioni, poi con tutta

una serie di provvedimenti spesso contrastanti tra loro, non vi è stata la necessaria attenzione, e consequenzialità di atti in funzione dei principi affermati, da parte del Parlamento e dei tecnici, con provvedimenti conseguenti a riguardo del federalismo e del regionalismo differenziato, ciò probabilmente causato da una maggiore attenzione ai conti pubblici e a forme di interventi determinati dalla contingente crisi economica, o comunque discordanti alla “ventata” federalista di fine anni '90, anche perché spesso il dibattito giornalistico e politico, a seconda dei diversi movimenti, vede nel supposto “federalismo” la causa dei mali, quando invece essa potrebbe essere una delle possibili soluzioni vantaggiose come teorie economiche, della convergenza e delle esternalità territoriali come suggerisce (Petretto, 2019), questo confronto “iperbolico” tra detrattori e sostenitori di riforme federaliste non giova probabilmente, ad un corretto dibattito anche diretto a far comprendere le ragioni di ciascuna parte ai cittadini.

Questo quantomeno fino al periodo di tempo tra il 2016 e i giorni nostri, in cui la questione autonomistica è stata rimessa nell’agenda politica grazie ai referendum popolari in Veneto e Lombardia, nonché grazie all’insistenza politica ed al lavoro mediatico dei Presidenti Zaia, Maroni, Fontana e Bonnacini. Il dibattito comunque si è sempre svolto tra “iperbole” e non ha molte volte seguito i contenuti effettivi con accuse di secessionismo e di centralismo da una parte e dall’altra, accuse non tanto provenienti dai vari attori politici coinvolti, che anzi hanno dimostrato collaborazione tra loro, quanto tra tutti i vari commentatori, accademici, giornalisti, con i cittadini spesso inermi davanti a media non proprio fedeli cronisti dei fatti.





## CAPITOLO 2

### LE TEORIE DEL FEDERALISMO E DEL DECENTRAMENTO

#### 2.1 Principio di sussidiarietà, genesi, importanza, attuazione

Le discussioni sul federalismo e sull'autonomia, si basano su considerazioni ovviamente contrastanti l'una con l'altra, infatti vi sono i fautori del decentramento che puntano su valori quali la responsabilizzazione delle amministrazioni locali ed il rispetto della diversità delle preferenze dei cittadini dei governi locali e i detrattori di ogni soluzione decentrata invece puntano molto delle loro argomentazioni sul mantenimento di condizioni di uguaglianza nell'offerta dei servizi, quindi avendo più a cuore le ragioni quali l'equità e l'efficienza sostenendo che la soluzione accentrata sia più efficiente ad esempio in materia di gestione delle entrate.

La crisi del 2008, (Bosi, 2015) ha segnato la fine di una tendenza che era in atto in Italia, riguardo alla "agenda politica" riguardo al federalismo, infatti da una opinione pubblica e da un confronto politico che vedevano nella responsabilizzazione locale come uno stimolo all'efficienza nella gestione, con vantaggi superiori rispetto la soluzione accentrata, quindi con un minore peso al principio dell'uguaglianza, si è passati ad una visione che vedeva nelle politiche di austerità un modo per rispondere alla crisi suffragato dai diversi "scandali" riguardo alla gestione delle spese regionali, ridando voce quindi a chi vorrebbe una gestione più centralizzata, in questa discussione tra prospettive diverse assumono un ruolo importante non propriamente delle ragioni economiche e spesso ma delle ragioni politiche e di opportunità nella scelta di un approccio federalistico, autonomistico piuttosto che centralistico per quanto riguarda la gestione dei servizi e l'organizzazione dello Stato.

Le varie esperienze storiche ad esempio ci descrivono diversi tipi di modelli, il modello centralista, il modello regionale, il modello federale.

Nel modello centralista gli enti decentrati hanno pochissime funzioni che sono decise dall'organo centrale, le funzioni vengono esercitate sotto la stretta sorveglianza dal controllo statale, sia per quanto riguarda la quantità e qualità dei servizi sia per quanto riguarda il finanziamento degli stessi, questo modello può essere organizzato anche solo su due livelli di governo un livello centrale e un livello locale.

Il modello regionale invece tipico italiano fino alla riforma cosiddetta “federalista” del 2001, l’ente regionale ha maggiore numero di funzioni e una ridotta autonomia fiscale, dal governo centrale, seppur parziale non potendo istituire nuovi tributi.

Il modello federale invece prevede che sia assente il carattere unitario dello Stato, in esso altre esperienze come gli Stati Uniti, ci dicono che diversi Stati autonomi si uniscano per realizzare obiettivi comuni affidando questi obiettivi comuni ad un potere federale centrale, in questo modello ci sono diversi livelli di governo, per quanto riguarda invece i rapporti interstatuali la modifica di questi rapporti richiede il consenso di tutti gli Stati federati.

Oltre a questi tre modelli, basate sul criterio geografico-territoriale, esiste la possibilità di articolare le funzioni del settore pubblico secondo il criterio funzionale, in cui vi sono enti che hanno competenza su tutto il territorio nazionale ma essi svolgono una sola funzione, sanità, previdenza, sicurezza pubblica, scuola. Gli organi che comprendono questo tipo di organizzazione possono essere nominati sia dallo Stato centrale che dai cittadini in forma diretta, il bilancio di questi enti potrebbe essere derivato da entrate proprie o da trasferimenti statali. Questo modello è sostenuto da chi si preoccupa dell’ammontare della spesa pubblica ritiene che vincolare sistema tributario ad imposte di scopo che hanno destinazione vincolata, sia un modo per tenere sotto controllo la spesa.

Molteplici fattori portano a considerare la scelta su una allocazione dei poteri di stampo federalista, infatti vi sono ragioni ideologiche, politiche ed organizzative che sono state negli anni a fondamento della corrente per il decentramento, un dibattito sulla allocazione dei poteri che ha coinvolto ad esempio la costruzione della Unione Europea, infatti una formulazione del cosiddetto principio di sussidiarietà è rinvenibile nel trattato dell’unione del parlamento europeo, che prevede all’articolo 3B, che la Comunità, Europea, possa intervenire secondo il principio di sussidiarietà soltanto quando gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere realizzati dagli Stati membri, o per ragioni di dimensione o effetti degli stessi obiettivi, possano essere realizzati meglio a livello comunitario, quindi si che formano la società, a livello locale piuttosto che le autorità centrali, il principio di sussidiarietà si applica sia tra Stati e Unione Europea che tra i diversi livelli di governo secondo l’interpretazione che ne viene data usualmente.

Il principio di sussidiarietà è altresì affermato dalla dottrina sociale della Chiesa cattolica, infatti è un principio compreso in una importante enciclica papale la *Quadragesimo Anno Rerum Novarum* del 1931 in cui si sosteneva l'importanza del ruolo di privati all'interno della società (Rinella, 2001), l'articolo 118 della costituzione richiama espressamente di principio di sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà richiama il fatto che sono da guardare con una certa attenzione le forme di organizzazione che tendono a sovrapporre i propri fini a quelli delle comunità intermedie degli individui, l'enciclica papale del 1931 evidentemente era stata sollecitata dalla situazione internazionale all'epoca (Bosi, 2015).

Si conoscono il principio di sussidiarietà verticale, che riguarda le istituzioni ed i livelli di governo con una predilezione per l'autorità più vicina ai cittadini, il Comune, e il principio di sussidiarietà orizzontale che riguarda espressamente l'impegno dei cittadini, vengono in rilievo il cd. Terzo settore, le varie realtà ed istituzioni del territorio che operano allo stesso livello gerarchico, ad es. le varie associazioni dei territori, così i principi analizzati si possono interpretare anche per quanto riguarda il quadro internazionale non solo avendo come riferimento le istituzioni politiche quale l'unione europea, ma anche altre istituzioni che svolgono funzioni fondamentali nei loro campi di interesse.

Molteplici ragioni politiche sottolineano le insidie di una gestione centralistica dello Stato e della rappresentanza politica, infatti i meccanismi di decisione politica non sono perfetti e si possono prestare ad essere manipolati, quindi si devono pensare dei meccanismi atti a contrastare questo processo, la divisione liberale dei poteri dello Stato in legislativo, esecutivo, giudiziario, conquiste dello Stato in senso liberale, è la base per consentire un controllo da parte dei cittadini, che partecipando alle decisioni politiche riescono a controllare l'operato delle élite politiche e anche a rafforzare la democrazia basti pensare alle opere di Tocqueville e tutta la corrente di pensiero liberale in merito alla partecipazione nella gestione della cosa pubblica. Gli amministratori pubblici sono poi molto più controllabili sul territorio rispetto a quanto non lo siano da parte del governo centrale, anche per contrastare quella che viene descritta come la teoria della burocrazia della scuola della "public choice" in cui i manager pubblici utilizzerebbero l'asimmetria informativa, rispetto alla classe politica, per raggiungere i propri obiettivi di carriera. Inoltre la partecipazione di

cittadini e delle loro istanze consente di valutare nella decisione politica le varie differenze nella composizione sociale.

Anche ragioni organizzative giustificano l'utilizzo delle teorie del decentramento, infatti struttura troppo accentrata causerebbero disordine organizzativo, ma anche l'essere troppo piccoli di determinate organizzazioni potrebbe causare costi organizzativi anche elevati, considerati i progressi tecnici e i fondamenti della divisione del lavoro vi è una tendenza a favorire la costituzione di organizzazioni ampie (Bosi, 2015).

Il decentramento inoltre porterebbe ad una maggiore sperimentazione nei servizi destinati al pubblico e si potrebbero avere dei miglioramenti di produttività grazie alla concorrenza tra le "Buone Pratiche", "Best practices", dei differenti enti ed anche tra varie sezioni degli stessi enti (Buratti, 2007) concetto sottolineato anche in tema di confronti tra le regioni in ipotesi di autonomia differenziata, in cui "le Buone Pratiche" sarebbero fruibili ed imitabili da tutti gli enti amministrativi del sistema (Eupolis, 2017).

La tradizionale divisione delle funzioni dello Stato teorizzate da Richard Musgrave, allocazione, distribuzione, stabilizzazione, è stata declinata dal punto di vista dello studio del federalismo fiscale cercando di comprendere quali ragioni teoriche siano alla base della considerazione di avere come i poteri decentrati quali allocazione dei poteri determinati in una di queste funzioni, piuttosto che esse siano svolte a livello centrale (Bosi, 2015). Per quanto riguarda la funzione di stabilizzazione si ritiene che la realizzazione di essa debba avvenire a livello centrale per questioni di efficienza, infatti questa funzione che mira al mantenimento del pieno impiego dei fattori produttivi, infatti la teoria economica ritiene che i governi locali abbiano un territorio ed una economia troppo piccola rispetto ad una economia nazionale che è anche più aperta verso l'esterno, quindi questa funzione viene svolta con maggiore efficienza a livello centrale anche perché le economie locali rispetto alle economie nazionali hanno una propensione marginale ad importare superiore e sono caratterizzate da moltiplicatore della spesa pubblica più basso rispetto a quello delle economie nazionali. Anche la funzione redistributiva, viene ritenuta svolta a livello più efficiente a livello centrale, infatti a livello centrale viene svolta una politica di redistribuzione che dovrebbe tenere maggiormente conto anche dello sforzo di ridurre le

disuguaglianze, che secondo diversi studiosi rappresenta una caratteristica della funzione del benessere sociale di una collettività, principi che inoltre sarebbero contenuti nella carta costituzionale.

Per quanto riguarda invece la funzione di localizzazione si ritiene che essa possa essere allocata a livelli di governo inferiori rispetto allo stato centrale, esclusi i cosiddetti beni pubblici puri, difesa, sicurezza pubblica, che sarebbero difficilmente sostenibili da parte di enti territoriali, altri beni pubblici invece hanno una relazione spiccata con i governi territoriali quindi per quanto riguarda questa parte delle funzioni dello stato potrebbe essere svolta con maggiore efficacia a livello decentrato piuttosto che centralizzato, anche perché l'offerta di tali beni viene in essere sulla base della domanda posta dal territorio, quindi in questo ambito la teoria del federalismo fiscale avrebbe l'opportunità di offrire indicazioni utilizzabili dal decisore pubblico (Bosi, 2015).

Tra le ragioni economiche che sostengono il decentramento piuttosto che l'accentramento, è importante il concetto di bene pubblico locale, bene pubblico che ha in sé sfumate le caratteristiche di non rivalità ed e di non escludibilità che invece sono ben radicate nei beni pubblici puri. Infatti servizi come l'illuminazione pubblica, hanno inoltre un'utilità limitata territorialmente e i problemi relativi all'offerta di tali beni si possono risolvere territorialmente, grazie ad un livello decentrato di allocazione dei poteri (Bosi, 2015).

## **2.2 Il teorema di Oates e il teorema di Tiboout**

Il teorema di Oates si potrebbe sintetizzare come in una situazione in cui ci sono più preferenze differenziate è sempre preferibile prevedere una soluzione che consenta una offerta differenziata di beni pubblici rispetto ad una soluzione uniforme (Bosi, 2015) questo teorema è contenuto nel libro di Oates appunto del 1972 intitolato *Fiscal Federalism* (Bosi, 2015).

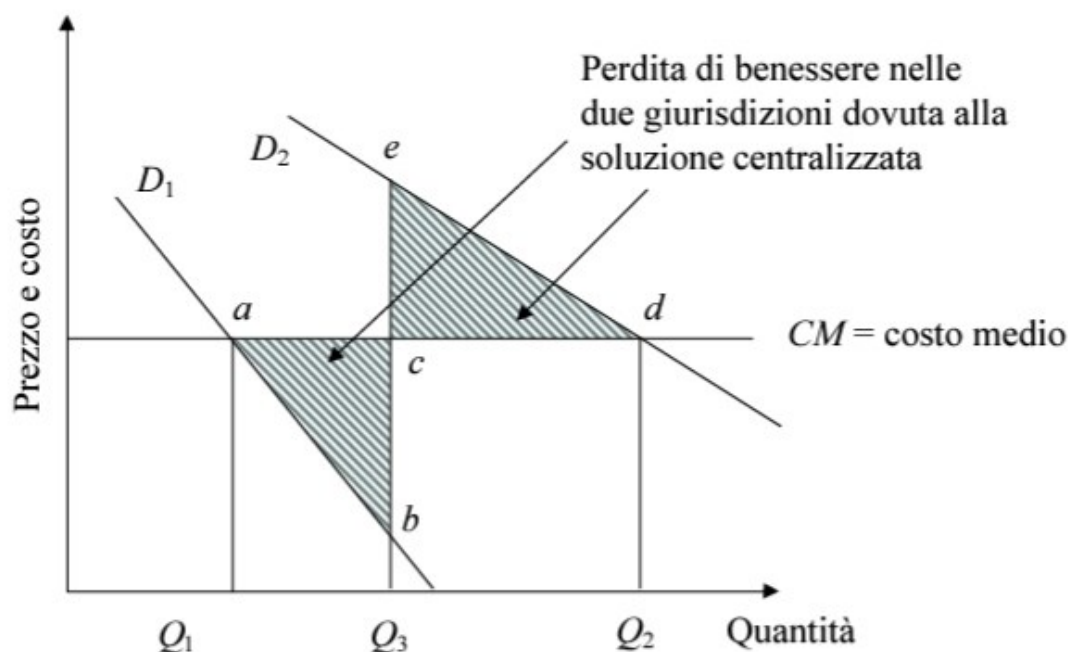


Fig. 2.1 Il teorema del decentramento di W. Oates

(Fonte G. Brosio, S.Piperno, Governo e finanza locale 2014 Giappichelli, Torino)

Questo teorema ed il grafico inerente, (Fig. 2.1) vogliono sottolineare ed essere la giustificazione teorica del fatto che debbano esistere dei livelli di governo ulteriori, diversi dal governo centrale, l'idea di fondo è che sia sempre preferibile, davanti delle diverse preferenze, una soluzione di tipo differenziato rispetto ad una scelta, soluzione uniforme per tutti. Il grafico per la precisione prende in considerazione la popolazione di uno Stato che presume sia divisa in tre comunità, ciascuna comunità ha le sue preferenze in termini di servizio pubblico e di correlativi prezzi che sono disposti a pagare per suddetti servizi (Bosi, 2015).

Lo stato centrale probabilmente stabilirebbe un ammontare di bene pubblico locale che assumerebbe una posizione mediana, che potrebbe corrispondere al punto QB del grafico, accontentando di fatto una sola comunità e non accontentando viceversa le altre due comunità che sono disposte ad avere quantità diverse a diversi prezzi del bene pubblico in esame. Una soluzione quindi centralizzata è causa di perdite di benessere per gli individui che vorrebbero o maggiori quantità di bene pubblico o un prezzo minore, il teorema invece dice che la soluzione decentrata consentirebbe di realizzare una offerta ottimale che sarebbe sicuramente più corrispondente al principio di Pareto rispetto alla soluzione centralizzata, perché la soluzione centralizzata ha un vincolo,

che è quello di garantire a tutti la stessa quantità di bene pubblico, che invece la soluzione decentrata non ha (Bosi, 2015).

Il teorema è costruito sulla base di specifiche condizioni, infatti si basa sul fatto che il governo centrale offra a tutte le comunità la stessa quantità di bene pubblico, mentre il governo centrale potrebbe a buon titolo differenziare la quantità di offerta anche se questa soluzione risulta difficilmente attuabile per ragioni organizzative, difficoltà informative e difficoltà anche nella fissazione del prezzo, eventualmente anche garantito tramite imposta, o tassa.

Il teorema è inoltre costruito sulla base dell'ipotesi che il costo marginale del bene locale sia costante, è invece possibile che esistano delle economie di scala che consentono di ridurre il costo del bene a livello centrale, quindi la soluzione decentrata potrebbe essere meno efficace dal punto di vista economico.

Ed inoltre per quanto riguarda i beni pubblici è da considerare il cd. effetto traboccamento, infatti questo effetto potrebbe rendere tale teorema di Oates meno efficace, infatti non sempre l'offerta del servizio pubblico ha i suoi effetti relativamente nel territorio del livello amministrativo corrispondente, questo è causa di inefficienze che dovrebbero essere risolte a livello centrale tramite dei trasferimenti e regolamentazioni centrali.

Molti lavori che approfondiscono i sistemi federali, dal punto di vista della teoria del decentramento, prendono in esame realtà aventi medesime dimensioni risorse, con una medesima influenza il potere contrattuale con il governo centrale, mentre è più difficile descrivere paesi composte da differenze più marcata in termini sia di popolazione sia di densità (Eupolis, 2017) capisaldi dei primi sono appunto il teorema del decentramento di Oates e il teorema di Tiebout approfondito nel 1956 altrimenti detto, "modello del voto con i piedi", che approfondisce situazioni in cui le preferenze riguardo i beni pubblici locali sono diverse tra le persone, in questa elaborazione assume rilevanza il fatto che i cittadini non rivelano le loro preferenze, sulla base di questo è possibile pensare a diverse comunità locali che al loro interno hanno servizi e combinazioni di imposte molto differenti e ciascuno potrebbe decidere di spostarsi nella comunità che gli appare più favorevole, in questo modo si viene a creare un meccanismo di allocazione volontaria simile a quello che si verifica quando i singoli consumatori scelgono i servizi da consumare in ragione del prezzo, dell'utilità, delle

preferenze personali, spostandosi in questa maniera, appunto con i piedi i cittadini rivelerebbero la loro disponibilità a pagare le tasse, imposte che sono correlate a quei servizi, quindi la decisione dei cittadini è presa attraverso i piedi cioè con la mobilità di se stessi, si spostano da una comunità ritenuta meno favorevole ad un'altra ritenuta più favorevole. Che questo teorema come quello di Oates si basa su una serie di condizioni piuttosto ristrette, ad esempio la illimitata mobilità dei soggetti, la conoscenza delle diverse politiche di tassazione delle diverse comunità, limitata rilevanza delle ipotesi di traboccamento, questa teoria dovrebbe portare a comunità molto omogenee al loro interno, questo potrebbe portare le comunità ricche a opporsi all'entrata di persone più povere, questo teorema assume una rilevanza dal punto di vista teorico perché dà importanza ad altri meccanismi nella scelta dell'allocazione dei servizi tenendo in considerazione dei presupposti diversi da quelli proposti dalla teoria economica tradizionale (Bosi, 2015). Tale teoria ha l'effetto nel lungo periodo come detto di rendere omogenee le preferenze all'interno di una stessa comunità (Eupolis, 2017), questi teoremi che come già ribadito hanno delle condizioni semplificate rispetto alla realtà, danno comunque delle basi per sostenere il ricorso ad autonomie differenziate. Inoltre, in un sistema federale se la maggior parte delle regioni presenta preferenze uniformi, a riguardo delle decisioni di spesa e di prelievo, quindi soddisfatte dall'offerta statale, mentre altre zone hanno preferenze diverse, basterebbe mantenere l'offerta statale laddove è preferita e di accentrare l'offerta dove diversamente viene percepita come migliore (Buratti, 2007), questo aumenterebbe comunque il benessere sociale coerentemente a quanto afferma il teorema di Oates. Inoltre seguendo il teorema di Tiebout in questa situazione verrebbe ad ampliarsi la scelta delle possibili combinazioni tra livello di servizio e con relativo prelievo fiscale accrescendo ulteriormente il benessere sociale (Eupolis, 2017).



### **2.3 La teoria dei club di Buchanan**

Il problema della dimensione ottimale degli enti decentrati è sicuramente una parte significativa della teoria economica del decentramento, infatti la letteratura ha indagato in maniera approfondita i costi dei diversi enti territoriali, determinando che la dimensione ottimale di un ente locale in termini popolazione sarebbe quella in cui si raggiunge il punto minimo del costo medio del servizio in esame, emerge da queste ricerche che tra la moltitudine dei servizi che gli enti territoriali sono tenuti a corrispondere, molti di essi per le loro peculiarità hanno dimensioni ottimali diverse, tenuto conto anche della fattibilità giuridica, economica, amministrativa di queste organizzazioni, alcuni di questi servizi tra l'altro richiedono impianti la cui gestione è possibile attuare solo ad organizzazioni particolarmente importanti sotto il profilo organizzativo in quanto ad esempio per quanto riguarda i servizi locali quali la raccolta dei rifiuti urbani e il relativo smaltimento richiedono costi di impiantistica piuttosto importanti (Bosi, 2015). Tra le teorie che contribuiscono al dibattito sulla dimensione ottimale degli enti territoriali, da cui sono possibili trarre dei dati che possono essere interpretati a sostegno della possibilità di allocare servizi a livello territoriale, decentrando l'offerta quindi di servizi, vi è anche la cd. "Teoria dei club" declinata nel 1965 da J. Buchanan. Questa teoria tiene presente che concorrono a determinare la dimensione di un ente due variabili quali la popolazione della comunità e la quantità di servizio prodotto, ad esempio in un governo locale quante strutture ospedaliere, in un club quanti campi da tennis. J. Buchanan ha studiato il funzionamento di istituzioni in cui le preferenze degli individui che le formano sono omogenei ed accomunate per tipo di attività (Bosi, 2015). Questa teoria pone come obiettivo della comunità la massimizzazione del beneficio pro capite netto, che è la differenza tra beneficio e costo pro capite, il giusto equilibrio tra la l'entità della popolazione e il livello dell'attività prodotta è dato dall'uguaglianza tra l'aumento marginale di una unità di popolazione e il beneficio dato da un aumento marginale della quantità prodotta, infatti un aumento incondizionato della popolazione porterebbe a fenomeni di congestione, ed un aumento della produzione porterebbe ad aumentare i costi dei servizi (Bosi, 2015). Questa teoria da delle indicazioni di massima, che non consentono di rivestire una determinata dimensione quale ottima e

riproducibile, non sembra essere una teoria decisiva per far propendere verso l'allocazione ottimale dei livelli di governo a livello locale o territoriale.

#### **2.4 Ragioni economiche, politiche, organizzative del decentramento**

Tra le ragioni che potrebbero giustificare una devoluzione dal centro alla periferia, dei poteri e delle risorse, che vengono detenuti potrebbe essere dal punto di vista economico che un decentramento possa portare ad una crescita dal punto di vista economico. Interessante in questo senso è lo studio contenuto all'interno del libro "Sussidiarietà e..." del 2015 (Martini, 2015), che infatti studia l'impatto della spesa sussidiaria verticale, intesa come quella parte di spesa pubblica che è trasferita da un governo centrale ai livelli di governo territoriali, siano essi nei paesi federali, Cantoni o Lander, o nel caso italiano comuni.

Molti studiosi, nella letteratura economica, si sono cimentati nella ricerca di un nesso sussidiarietà e crescita economica, molti con risultati diversi, questo può essere causato dal numero dei paesi oggetto di indagine, dai criteri che si utilizzano, dal tempo che viene preso in esame, in questo studio contenuto nel rapporto sulla sussidiarietà del 2014/2015, edito dalla Fondazione per la Sussidiarietà, vengono analizzate le diverse variabili, come variabili di controllo, dalla percentuale annuale di crescita del Pil reale pro capite, al capitale fisso per lavoratore, e lavoratori occupati, alla percentuale di tasse sul Pil, al numero di fatti criminali per 1000 abitanti, alla percentuale delle spese di ricerca e sviluppo rapportate al Pil, di 30 paesi europei negli anni dal 1995 al 2013, la variabile infatti oggetto dell'indagine è SV, la sussidiarietà verticale e il suo effetto sulla crescita.

Da questa indagine emerge una relazione positiva tra Pil reale pro capite e SV, sussidiarietà verticale, quindi dove maggiore è la sussidiarietà verticale maggiore è il Pil pro capite, con punte date dalla Danimarca, dove il 70% della spesa pubblica è locale che presenta un elevato Pil reale pro capite, che nel presente studio ha il grado di sussidiarietà verticale più alto tra i paesi considerati, più della Svizzera, viceversa in Ungheria che ha un basso valore di sussidiarietà verticale, circa 18% e un Pil reale pro capite non alto. L'Italia in questa particolare classifica si viene a trovare all'incirca la metà per quanto riguarda il grado di sussidiarietà e con un Pil reale pro capite

abbondantemente sotto i 30.000 €, emergono anche casi particolari come il Lussemburgo che ha un bassissimo grado di sussidiarietà abbastanza vicino al 10%, però ha il più alto Pil reale pro capite ben sopra i 75.000 €, evidentemente per il suo ruolo, anche controverso, di “capitale finanziaria” dell’Unione Europea.

Da tale studio emerge comunque che il tasso di crescita del Pil reale pro capite aumenta dello 0,064% all’aumento dell’1% della sussidiarietà verticale (SV), lo studio è anche importante perché prevede che tale crescita del Pil pro capite avvenga a saldi invariati per la spesa pubblica, il che è molto importante per dei paesi come quelli europei che devono tenere conto del debito pubblico nelle decisioni di spesa, in particolar modo paesi come l’Italia. È una prospettiva da tenere in debito conto per contemperare le necessità di crescita, di salvaguardia dei conti pubblici, nonché delle richieste di maggiore rappresentatività nelle decisioni da parte dei territori. Lo studio in questione di Martini e Turati, simula che tale aumento del Pil pro capite porti ad una famiglia di quattro persone circa 570 € annuali, il che corrisponde a circa 50 € mensili, è da notare che tale beneficio avviene a saldi invariati di spesa pubblica ed è un beneficio per tutti i cittadini, mentre ad esempio il tanto decantato bonus degli 80 € di Renzi, è una manovra redistributiva che ha comportato, da una parte l’innalzamento del debito, ed è destinata esclusivamente, a chi ha un reddito massimo di 26.000 € (Turati, 2015).

Altro argomento verso il decentramento, nel senso di un maggiore alla discrezionalità dei governi locali e delle persone nei territori, quindi un decentramento che può essere declinato secondo vari gradi, federalismo, autonomia, è dato dalla considerazione che il decentramento avvicina i cittadini alle decisioni, quindi incentiva la partecipazione di cittadini e dovrebbe quindi rafforzare le istituzioni democratiche, che si baserebbero maggiormente sul consenso e anche su una corresponsabilità nelle decisioni da parte dei cittadini. Questo sarebbe probabilmente un antidoto per la crisi delle istituzioni e della politica considerata in senso lato, nella realtà italiana ci sono ampie parti della popolazione che non partecipano alle varie elezioni sulla base della poca incidenza del loro voto sulle decisioni politiche prese, una maggiore partecipazione che poi si esprime in implementazione delle decisioni prese, con verifica poi degli impatti, effetti delle politiche. Questo stimolerebbe un effettivo finanziamento secondo il principio del beneficio, ancorando le risorse al territorio di riferimento, si ad una maggiore “fiducia” nella classe politica da parte dei cittadini. Una considerazione che esprime

anche il procuratore generale della corte dei conti Alberto Avoli, così come riportato in un articolo del corriere del Veneto a firma di Marco Bonet, del 28 giugno 2018, infatti il procuratore generale nella requisitoria sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2017 dice che la ripartizione dei flussi finanziari tra stato e regioni deve tenere conto del fatto che una parte considerevole, sostanziale di tali entrate debbono essere utilizzate per soddisfare i bisogni di quel determinato territorio in cui tale risorse sono state raccolte, questo collegamento tra prelievo fiscale territorio potrebbe essere un utile strumento per recuperare il rapporto tra cittadini ed istituzioni (Bonet, 2018).

Un ulteriore spunto a considerare positiva la partecipazione alle decisioni della popolazione dislocata sui territori, che porta a dare un significato positivo quindi per la tenuta del sistema, alla partecipazione popolare sia alle decisioni che alla compartecipazione agli stessi quindi anche alla responsabilità delle decisioni prese è considerazione fatta da due studiosi che hanno analizzato storia politica, economica, sociale di molte nazioni nel mondo. Questi autori Daron Ecemoglu del M.I.T., e James Robinson docente di Scienze Politiche ad Harvard, hanno elaborato la tesi che le nazioni a loro modo di vedere falliscono, se sono estrattive, cioè se le istituzioni impediscono alla maggior parte delle persone di accedere alla ricchezza ed al potere, potere che quindi è concentrato nelle mani di pochi, viceversa le nazioni che prosperano non lo fanno in base a complicati congegni istituzionali, senza una effettiva partecipazione popolare all'interno della vita politica sociale della società (Robinson, 2013), quindi le varie istanze dei territori, meritano di essere considerate e a queste istanze deve essere data risposta in una qualche maniera, emblematica la richiesta di partecipare alla decisione del proprio "destino" dal punto di vista dell'allocazione dei poteri e delle risorse, data dalla grande partecipazione ai referendum che si sono svolte nel 2017 in Veneto e in Lombardia sul tema dell'autonomia, infatti sia in Veneto che in Lombardia questi quesiti referendari hanno portato a dei plebisciti per il "sì" con numeri che vanno ben oltre il consenso dei partiti politici tradizionali su quel territorio.

## **2.5 Federalismo e Regionalismo uno sguardo agli altri paesi, Germania e Spagna**

La Germania è un paese federale, il suo assetto è definito come un tipo di federalismo “cooperativo” che vede cioè concretamente la collaborazione di tutti gli enti, in particolare, Federazione e Länder (Regione) nella definizione delle politiche, il modello tedesco venne infatti nella collaborazione che si realizza attraverso forme di consultazione e contrattazione tra i diversi ambiti di governo un modo concreto per realizzare pienamente l’azione amministrativa in maniera efficace, il Governo Federale è responsabile della maggioranza dei provvedimenti legislativi, mentre i Länder sono responsabili per la parte amministrativa, l’esecuzione delle leggi. I casi in cui Federazione e Länder esercitano congiuntamente le proprie funzioni, configurando una vera e propria forma di amministrazione mista, sono specificate dalla Legge Fondamentale, in difetto di questa collaborazione che va ad esempio dalle materie previste dall’articolo 108 riguarda l’amministrazione finanziaria, o viene contraddetta una di queste competenze assicurate dalla legge fondamentale, si verifica una violazione del principio federale con la conseguenza che l’atto in questione è incostituzionale.

Il metodo cooperativo viene in essere anche riguardo di numerose elezioni in cui vengono scelti gli organi costituzionali federali, dove il ruolo dei Länder è parificato al ruolo della federazione.

Negli anni recenti, dopo la seconda guerra mondiale, il ruolo della Federazione, Bund è andato ampliandosi con un ruolo guida svolto quindi dal governo centrale che ha ampliato il suo ruolo a scapito dello spazio assegnato ai Länder, anche come conseguenza delle crisi economiche che hanno ampliato il ruolo del welfare e anche della divisione in due stati e del successivo percorso di riunificazione.

Le competenze che appartengono a Bund e Länder, sono quindi disciplinate in maniera dettagliata dalla legge fondamentale, nonché dalle costituzioni dei Länder, riservando alla legislazione federale materie come la politica estera, la difesa, l’antiterrorismo, vi è la legislazione concorrente, la cd. konkurrierende Gesetzgebung, che è stata presa come riferimento per la riforma italiana del titolo V<sup>^</sup> della costituzione italiana del 2001, che consente ai Länder di approvare provvedimenti legislativi, nelle materie laddove il governo federale non abbia adottato dei provvedimenti valevoli a livello

nazionale, potestà concorrente che riguarda materie importanti come diritto penale, diritto di associazione, il diritto del lavoro. Esisteva prima della riforma del 2006 la possibilità di adottare da parte del governo federale, Bund, la legislazione quadro che poi parlamenti dei Länder potevano arricchire con provvedimenti legislativi adatti alle caratteristiche locali, questa possibilità è venuta meno dopo la riforma perché il governo federale aveva finito per rendere, tramite lo strumento della legge quadro, molto ristretta la possibilità di legiferare da parte dei Länder.

A seguito della crisi del miracolo economico post dopo guerra, il Governo di Grande Coalizione, tese a voler implementare la coordinazione tra le politiche economiche a tutti i livelli, a tal fine vennero istituiti degli organi ad hoc per la pianificazione economica. Componente centrale, di questa riforma del federalismo che era voluta dalla Grande Coalizione, al governo nella seconda metà degli anni 60, era la riforma fiscale, che vedeva l'abbandono del precedente criterio che destinava le entrate dell'Iva solo al governo federale, mentre i Länder ricevevano il 100% delle imposte sul reddito e gli enti locali il gettito dato dall'imposta sul commercio, con la riforma i diversi livelli di governo si spartivano i tipi di tassazione, quindi vennero previste delle imposte condivise, la maggior componente di queste risorse era data dall'Iva il cui gettito era diviso tra il Bund e i Länder, secondo una percentuale che era stabilita in base alla situazione economica, con questo meccanismo i Länder quando vedevano finire le risorse finanziarie destinate a dare attuazione a leggi federali, potevano vedere aumentare l'aliquota dell'Iva che veniva loro destinata da parte del Bund. La legge fondamentale afferma che Bund e Länder, affrontano maniera separata le spese nelle rispettive funzioni, così ogni livello allocativo è responsabile per se stesso; tuttavia erano possibili le cosiddette sovvenzioni, infatti i Länder potevano vedere finanziate in parte le proprie competenze, con risorse finanziarie che altrimenti non avrebbe potuto avere, concedendo al Bund un diritto di decisione condivisa sulla materia in questione che sarebbe stata di competenza del Länder.

Tali aspetti furono uno dei motivi per cui si arrivò alla riforma del 2006, che voleva da un lato introdurre dei meccanismi di controllo di efficienza nei fondi che il Bund condivideva con i Länder, dall'altro volendo garantire comunque autonomia decisionale ai Länder, nel dibattito vennero presi in considerazione limitati contributi

da parte di chi voleva intraprendere una strada più netta verso il federalismo competitivo, per stimolare l'efficienza tra i territori.

L'assistenza finanziaria federale, inoltre era prevista per promuovere la crescita economica e per rispondere a esigenze eccezionali in caso di catastrofi, dopo la riforma del 2006, questa disciplina è previsto che possa essere utilizzata in maniera temporanea e se ne debba verificare l'efficienza, al fine di evitare un finanziamento paternalistico dal centro alla periferia. Viene stabilito in materia di sovvenzioni federali un divieto di cooperazione (ACoFF, 2005), in sostanza il Bund non può fornire aiuti finanziari se non è esso stesso parte e responsabile degli ambiti politici in cui queste risorse devono essere utilizzate, tuttavia questo divieto è stato parzialmente annullato in tematiche come istruzione superiore, dove visto l'interesse nazionale della materia è possibile che il Bund sovvenzioni questo finanziamento superando il divieto di cooperazione, lo stesso vale per la ricerca scientifica, tutto questo vede i due livelli di governo, Bund e Länder confrontarsi maniera dialettica su un piano politico paritario (De Petris, 2018). Oltre alla ripartizione variabile dei tributi che avviene tra Bund e Länder è peculiare sistema di perequazione, che prevede la redistribuzione di risorse fra Länder, dai più ricchi a quelli che secondo determinati criteri risultano essere più poveri, questa avviene sulla base di percentuali delle entrate tributarie rapportate alla media nazionale. Poi sulla base del rapporto tra l'indice di fabbisogno finanziario e l'indice di capacità finanziaria, costituito da una somma di tributi propri, da imposte comuni e da imposte comunali, viene stabilito se un determinato Länder è tenuto a ricevere o viceversa sarà beneficiario di trasferimenti, alla fine del procedimento si prevede che i Länder ritenuti deboli raggiungano 95% della media nazionale per quanto riguarda le entrate tributarie, mentre i Länder ritenuti forti non scendano al di sotto del 100% della media, questo vuole garantire ed attuare il principio stabilito dalla Legge Fondamentale della uniformità delle condizioni di vita su tutto il territorio. Sono previsti ulteriori trasferimenti da parte del Bund a sostegno di Länder ritenuti più deboli, al fine di aumentare il rapporto tra capacità finanziaria e fabbisogno oltre il 95%, sulla base di sentenze del tribunale federale, tale eventualità è però possibile sempre che si tratti di trasferimenti temporanei (ACoFF, 2005).

Quindi il sistema tedesco, che viene definito un sistema di federalismo cooperativo, è un sistema che vede la cooperazione tra Bund e Länder, in maggior parte, come un

antidoto e composizione di eventuali contrasti, infatti la partecipazione dei Länder, alla legislazione del Bund, è prevista espressamente dalla Legge Fondamentale, tale partecipazione è anzi inserita negli elementi che non sono modificabili, quali il principio di uguaglianza, libertà personale, disposizioni contenute nei primi 20 articoli della carta, il che delinea l'importanza di tale assetto cooperativo per la continuità del sistema, e da una possibile soluzione per la "tenuta democratica" di paesi che possono presentare anche importanti differenze tra i territori (De Petris, 2018) .

L'esperienza spagnola, è secondo la dottrina più rispondente ad una sorta di regionalismo più che un vero e proprio federalismo, è un "regionalismo asimmetrico", nel senso che garantisce competenze diverse alle varie comunità territoriali (Bin, 2012). Anzi la costituzione spagnola dice come i territori possano avere la propria autonomia ma non prevede un "catalogo" delle regioni, quindi alcuni territori possono chiedere l'autonomia ed altri possono anche non richiederla.

La costituzione spagnola prevede tutta una serie di competenze che possono essere richieste dai singoli statuti di autonomia, che sono deliberati dal parlamento nazionale con la partecipazione di rappresentanti dei territori regionali e in alcuni casi con l'utilizzo di referendum aperti cittadini, tali statuti prevedono anche il tipo di competenza che le regioni possono assumere ciascuna materia di tipo legislativo od esecutivo. Vengono previste dalla Costituzione delle materie di esclusiva competenza statale quale difesa e forze armate, materie in cui le comunità possono svolgere funzioni di esecuzione di leggi statali, e materie in cui allo stato centrale spetta solo fissare le basi della disciplina, quindi esistono delle materie acquisibili dalle comunità, materie affidate lo Stato, e altre materie che possono essere attribuite alla comunità autonome in virtù dei rispettivi statuti ma che se non vengono distribuite alle comunità permangono in capo lo Stato.

Peculiare nel panorama spagnolo è la presenza di elementi che differenziano in maniera significativa i territori tra di loro, possono essere elementi linguistici, o specialità dal punto di vista dell'organizzazione degli enti locali, specifici regimi fiscali, la Costituzione prevede che vi sia l'autonomia finanziaria delle comunità e prevede inoltre il principio di solidarietà, tutto questo ha però lasciato per quanto riguarda il dettaglio alla legislazione attuativa, nel 2009 vi è stata una riforma che ha introdotto la garanzia di un livello minimo dei servizi pubblici fondamentali.



Assume particolare rilevanza la questione riguardo all'autonomia finanziaria, infatti le Comunità hanno limitata possibilità di istituire tributi propri, il gettito di tali Comunità proviene da trasferimenti e da tributi come l'Iva che lo Stato destina al finanziamento di questi enti territoriali. Diverso e particolare invece il regime di comunità autonome come i Paesi Baschi e la Navarra che contrattano con lo stato centrale, l'ammontare delle risorse che dovranno versare nelle casse per i servizi statali che vengono garantiti nel loro territorio (Bin, 2012).

Lo stato centrale spagnolo può emanare delle leggi che comprendono principi per l'armonizzazione delle disposizioni legislative delle comunità anche in materie di competenza propria delle stesse, il parlamento centrale a maggioranza assoluta stabilisce la necessità di tale legislazione, in alcune materie inoltre viene attribuita la competenza allo stato centrale, con competenze sia normative che esecutive escludendo quindi del tutto le comunità autonome, nelle materie più numerose viceversa viene attribuita alla legislazione di base allo Stato e alle comunità autonome la residua potestà normativa nonché l'esecuzione amministrativa.

La costituzione spagnola prevede che la potestà primaria di stabilire tributi spetti allo stato con legge, comunità autonome enti locali possono tuttavia stabilire le ed esigere tributi in armonia con la costituzione e le leggi, ogni esenzione dovrà essere determinata da una legge si fa riferimento a tributi statali, il finanziamento delle comunità autonome è dato da una serie di negoziazioni tra organi dello Stato centrale e rappresentanti della singola comunità autonoma, le spese relative sono finanziate tramite il metodo del cosiddetto "costo effettivo" dato dalla differenza tra tra costo del servizio e gettito derivante dal servizio stesso.

Le Comunità Autonome hanno tre differenti regimi, per quanto riguarda il sistema di finanziamento, un regime che riguarda la gran parte delle Comunità Autonome, un altro regime che come detto sopra riguarda le condizioni particolari dei paesi baschi e della Navarra che prevedono in capo a queste la piena potestà tributaria con il solo limite della compartecipazione alle spese generali dello Stato centrale spagnolo, un terzo sistema che quello peculiare delle Isole Canarie (ACoFF, 2005) da tale sistema emerge quindi una notevole attenzione alle esigenze delle comunità autonome.

La costituzione spagnola inoltre prevede con la finalità di garantire un livello minimo dei servizi sui territori, una sovvenzione statale condizionata e diretta a compensare la

differenza qualora le Comunità non riescano a garantire tale livello minimo tramite le loro entrate che sono stabiliti nella costituzione e sono, imposte ceduti in parte o in tutto dallo stato, quote di imposte erariali ed altre forme di partecipazione dello Stato, imposte proprie tasse, trasferimenti dal fondo di compensazione Interterritoriale.

È tuttavia da sottolineare che il peso delle entrate tributarie tra le fonti di finanziamento delle comunità è abbastanza minuto, e inoltre è stabilito che i tributi delle comunità autonome non possono ricadere su presupposti di imposta già gravati dallo stato.

Per quanto riguarda la perequazione, è previsto dalla Costituzione il fondo di compensazione territoriale, il fondo ha come obiettivo la realizzazione del principio di solidarietà che prevede che a tutti cittadini spagnoli debba essere garantito l'accesso ai servizi pubblici essenziali e un livello analogo di prestazione a pari sforzo fiscale e a prescindere da reddito e dal luogo di residenza, le risorse del fondo debbono essere utilizzate al finanziamento di progetti di investimento al fine di promuovere la creazione di reddito ricchezza nel territorio di competenza che ne beneficia, altro trasferimento perequativo è quello complementare che mira a garantire livello minimo dei servizi sul territorio, al fine di evitare disparità regionali in termini di ricchezza e reddito, tale trasferimento è un trasferimento temporaneo e finalizzato, diretto a quelle Comunità Autonome che non riescono appunto a garantire il livello minimo e qualità dei servizi pubblici essenziali.

Un importante principio che vincola le Comunità Autonome stabilisce che esse non possano assoggettare ad imposte, negozi e fatti giuridici che si sono realizzati fuori del territorio di propria competenza, nonché vige il principio di divieto di doppia tassazione se i presupposti sono già gravati da imposta o tassa statale, inoltre le imposte delle comunità non possono ostacolare di influenzare la libera circolazione di persone merci o servizi (ACoFF, 2005).

Lo Stato spagnolo che quando ha visto la luce la costituzione del 1978, veniva da un lungo regime centralistico ed autoritario, ha negli anni sviluppato un ordinamento che è alla metà tra uno Stato unitario e uno Stato federale, in questa organizzazione hanno grande ruolo le Comunità Autonome che come si è visto sono di almeno tre tipi, infatti sono molto differenziate tra loro per poteri, rapporti con lo stato centrale, finanziamento, partecipazione alle spese dello Stato, al di là della disciplina costituzionale molto è lo spazio per la contrattazione tra lo Stato centrale e le comunità

territoriali, anche se tuttavia negli ultimi tempi un motore della Spagna ha avuto diversi screzi con lo stato centrale, nello specifico una delle zone più sviluppate, la Catalogna che alle sue istanze indipendentiste ha trovato forte resistenza.

## CAPITOLO 3

### L'ARTICOLO 116 DELLA COSTITUZIONE IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

#### 3.1 I tentativi di accordo dei primi anni 2000

L'Art. 116 della Costituzione, al terzo comma, così come riformato dalla L. Cost. 3 del 2001, prevede che con legge ordinaria, possano essere attribuite alle regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", previa intesa tra lo Stato e la regione interessata, l'art. parla delle materie esplicitate nell'art 117 terzo comma, e le materie indicate nel secondo comma alle lettere l), n) e s) (Senato, Maggio 2018).

La disposizione in oggetto è stata presa in esame per diversi tentativi di attuazione da parte di diverse regioni, quali Lombardia, Del. Cons. Reg.le n. 8/367 del 2007 e Veneto, D.G.R. n. 3255 del 2006, Del. Cons. Reg.le n. 98 del 2007, ma anche Toscana con D.G.R. 24 marzo 2003 n. 1237 in tema di maggiori attribuzioni in merito ai beni architettonici (Eupolis, 2016).

Con la Legge di stabilità del 2014, il parlamento ha approvato alcune disposizioni di attuazione dell'articolo 116 della Costituzione, ha previsto in particolare al comma 571 dell'articolo 1, un termine di 60 giorni entro il quale il Governo deve attivarsi, sulle iniziative regionali presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli Affari Regionali.

Il motivo della scarsa fortuna di vari tentativi, di dare avvio al procedimento di cui all'articolo 116 della costituzione, è dovuto a una serie di cause, è ciò che emerge anche dall'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Parlamentare sulle Questioni Regionali, che delinea tutta una serie di motivazioni che hanno portato le regioni a concentrarsi su altri argomenti diversi dal regionalismo differenziato (Mangiameli, 2011). Infatti le regioni dopo l'approvazione della riforma del titolo V<sup>^</sup>, si sono concentrate più nell'esercizio delle nuove competenze, laddove lo stato comunque manteneva una posizione centrale, con anche la corte costituzionale che tramite la propria interpretazione restrittiva delle competenze concorrenti e di quelle

residuali consentiva un maggiore intervento dello Stato, minimizzando e restringendo il ruolo della regione (Mangiameli, 2011).

Dopo il 2001 sono intervenuti altri tentativi di riforma costituzionale, che hanno messo in secondo piano la possibilità di accedere al processo previsto dall'articolo 116, la riforma della "devolution" del 2006 sottoposta a referendum così come la riforma "Renzi" del 2016 addirittura prevedevano di togliere l'articolo 116, una considerandolo superato dalla propria riforma e l'altro avendo di mira una prospettiva di ulteriore "centralizzazione" del dibattito con i territori. La possibilità prevista dall'art. 116 è infatti ritornata nel dibattito politico dopo che il referendum del 2016, confermativo della riforma "Renzi", non ha avuto esito positivo (Senato, Maggio 2018).

### **3.2 I referendum e la scelta del percorso diverso tra le Regioni**

Le ulteriori condizioni di autonomia possono essere chieste quindi nelle 23 materie previste al 3<sup>o</sup> comma dell'art. 117 e nelle seguenti materie al 2<sup>o</sup> comma lettere l, n, s:

- organizzazione della giustizia di pace;
- norme generali sull'istruzione;
- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Nelle Regioni Veneto e Lombardia, si sono tenuti referendum consultivi, per sondare il consenso dei cittadini riguardo all'attuazione dei negoziati con il Governo Centrale. Tali referendum, ritenuti legittimi dalla Corte Cost. con sentenza n. 118 del 2015 per quanto riguarda il referendum veneto, si sono tenuti contemporaneamente nelle due regioni il 22 ottobre 2017. Sul referendum veneto, la Corte si è espressa in maniera favorevole sulla possibilità di effettuarlo, dicendo che la consultazione regionale, che sul quesito referendario, riporta testualmente l'art. 116, laddove chiede al corpo elettorale la sua volontà circa la devoluzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento dell'art. 116 Cost., inoltre tale referendum non deroga all'attivazione degli adempimenti richiesti dalla Costituzione, dallo stesso articolo 116. La Corte nella sentenza, dice che sebbene non sia previsto dalla costituzione l'attivazione del referendum, tale procedimento si colloca "in una fase anteriore ed esterna rispetto al

procedimento prestabilito” quindi è attivabile tale procedimento da parte della Regione, ammettendo il referendum, tuttavia dichiara l’illegittimità costituzionale di altri quesiti che prevedevano la destinazione dell’80% di tributi riscossi annualmente nel territorio regionale, altro quesito prevedeva che il gettito dei tributi della regione non potesse avere vincoli di destinazione, un altro quesito prevedeva la possibilità per il Veneto di diventare indipendente e un altro di poter diventare a statuto speciale. La corte costituzionale ha cassato, i quesiti proposti, tranne quello sul referendum sull’autonomia, sulla base di argomentazioni che gli statuti regionali non prevedessero referendum riguardo leggi tributarie, inoltre dichiarava l’illegittimità del quesito che voleva rimuovere vincoli di destinazione sulle risorse dello Stato sulla base dell’obbligo dello Stato di rimuovere gli squilibri economico sociali.

Sulla possibilità per il Veneto di diventare regione a statuto speciale, la corte dice che si tratti di scelta costituzionale che non può essere oggetto di referendum regionale, per quanto riguarda il quesito sull’indipendenza la suprema corte ha detto che tale referendum è legittimo perché ha come oggetto scelte fondamentali di livello costituzionale che in quanto tali sono precluse ai referendum regionali, secondo la giurisprudenza costituzionale, inoltre tale quesito suggerirebbe sovvertimento istituzionali incompatibili con l’unità l’indivisibilità della Repubblica, tali argomentazioni sono simili alle argomentazioni utilizzate dal tribunale costituzionale spagnolo quando si è espresso sulle rivendicazioni indipendentiste catalane (Senato, Maggio 2018). La Regione Lombardia, come il Veneto ha fatto precedere alla definizione di una trattativa, l’indizione del referendum consultivo, che ha avuto il 22 ottobre 2017 la quasi totalità dei voti favorevoli, con oltre 2 milioni ottocentomila “SI” pari al 95,27%, a seguito di tale procedura il Consiglio regionale ha approvato una risoluzione. Il contenuto della risoluzione da delle istruzioni su come dovrà operare la delegazione trattante, che dovrà, insieme al Presidente, garante di questo, assicurare il coinvolgimento e l’informazione del Consiglio Regionale, poi riguardo al negoziato il cui contenuto deve includere tutte le materie allegate, che rappresentano tutte le materie previste dall’art. 116 terzo comma, riunite in 6 macroaree.

Nella risoluzione si parla anche del coinvolgimento degli enti locali e loro associazioni, nonché del mondo delle associazioni rappresentative di categoria, coinvolgimento da realizzare prima della sottoscrizione con l’obiettivo di elaborare

una allocazione sul piano territoriale delle materie, secondo il principio di sussidiarietà ex art. 118 Cost. Il Veneto ha seguito un percorso in parte uguale, in parte diverso dalla Lombardia, ha fatto precedere alla richiesta di avvio delle trattative anch'esso il referendum, subordinato all'inizio della stessa dalla L. Regione Veneto n. 15/2014 in cui era inserito il quorum, partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto al voto, nonché maggioranza dei voti positivi, il 98,1% dei votanti pari a oltre 2 milioni e 200mila voti (Senato, Maggio 2018).

Il Consiglio Regionale, su iniziativa della Giunta Regionale del Veneto ha approvato, il 15 novembre 2017 dopo l'esito del referendum, il progetto di legge statale relativo al percorso ed i contenuti sulle specifiche forme di autonomia, le materie sono le 23 previste dall'Art. 117, competenza normativa concorrente e le 3 materie previste di competenza esclusiva statale.

Di particolare importanza, l'art. 2 del progetto di legge che prevede per il finanziamento delle materie richieste, oltre ai tributi propri ed ai fondi di cui viene chiesta la "regionalizzazione", i 9/10 delle principali imposte erariali riferibili al territorio del Veneto.

L'avvio dei negoziati è avvenuto per Lombardia ed Emilia Romagna il 9 novembre 2017, mentre per il Veneto il 1° dicembre 2017.

Nelle premesse degli accordi preliminari vi sono degli elementi comuni:

- Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;
- Istruzione;
- Tutela della salute;
- Tutela del lavoro;
- Rapporti internazionali e con l'Unione Europea.

Tutte le Regioni si riservavano di estendere la trattativa ad altre materie in futuro.

La Regione Emilia Romagna invece ha scelto un'altra strada per dare attuazione alla negoziazione ai sensi dell'art. 116 Cost., infatti il Consiglio Regionale ha delegato il Presidente della Giunta ad iniziare il negoziato.

L'organo competente per l'iniziativa a riguardo della trattativa è comunque in tutti e 3 le regioni in esame, il Consiglio Regionale, l'Emilia Romagna che non ha utilizzato il referendum ha dato direttamente mandato al Presidente della Giunta Regionale di

attivarsi nella trattativa, mentre come detto Lombardia e Veneto hanno utilizzato il referendum tramite legge del Consiglio Regionale.

L'art. 116 prevede che il procedimento di conferimento delle ulteriori forme e condizioni di autonomia, debba concludersi in una intesa, che poi verrà sottoposta alle Camere che la dovranno approvare a maggioranza assoluta dei componenti, legge a maggioranza rinforzata, tale approvazione deve avvenire senza possibilità di emendamenti, così secondo i Prof.ri Mangiameli e D'Atena in audizione alla Commissione Parlamentare per le questioni regionali, infatti tale legge verrebbe incardinata come le intese con le confessioni religiose di cui all'articolo 8 della Costituzione (Mangiameli, 2011), tuttavia questa non è una condizione che sembra poi essere stata seguita nel proseguo, nonostante il documento conclusivo della commissione sia stato votato da tutti i membri delle diverse parti politiche presenti, forze politiche che in futuro si sarebbero dovute tutte confrontare con le trattative di intese, dal punto di vista del governo (Commissione, 2018).

Che il procedimento da seguire per le intese fosse quello previsto per le confessioni religiose, quindi con una intesa che il parlamento non poteva emendare, è stato espresso anche dal Presidente della regione del Veneto, Zaia nella audizione alla Commissione Parlamentare sulle Questioni Regionali, del 10 aprile 2019 (Zaia, 2019). Il disegno di legge che il Governo presenta alle Camere, deve tenere conto dell'art. 119, in particolare il rispetto dei vincoli bilancio, l'obbligo di concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dalla partecipazione all'ordinamento dell'Unione Europea. Nonché il rispetto della autonomia delle risorse o al loro non essere vincolate, risorse che devono avere l'idoneità a sostenere integralmente la spesa delle funzioni attribuite (Mangiameli, 2011).

La legge 42 del 2009 legge delega in materia di federalismo fiscale, prevede che la legge adottata a norma dell'art. 116 nel momento in cui assegna le ulteriori competenze, assegni anche le risorse conseguenti.

Il Consiglio Regionale dell'Emilia Romagna ha approvato ad ottobre 2017 una risoluzione che impegnava il Presidente della Giunta Regionale ad avviare il negoziato ex art. 116 Cost, nelle materie:

- tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale;



- internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione;
- territorio e rigenerazione urbana, ambiente ed infrastrutture;
- tutela della salute;
- competenze complementari e accessorie riferite alla governance istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica.

Ritenendo il Consiglio prioritarie le materie delineate sopra, dava anche mandato al Presidente di arrivare ad una intesa anche in tema dell'organizzazione della giustizia di pace. Nella risoluzione il Presidente della Regione deve dare conto periodicamente degli esiti, dell'iter della trattativa.

Il 28 febbraio 2018, il Presidente dell'Emilia Romagna, il Presidente della Regione Lombardia ed il Presidente della Regione Veneto, firmano un accordo preliminare con il Sottosegretario agli Affari Regionali, la Lombardia in parte ha ricalcato l'iter seguito dal Veneto, nell'approccio alla trattativa e agli atti precedenti, in primis referendum consultivo, in parte come detto ha seguito un iter proprio (Senato, Maggio 2018), questi atti di intenti, denominate anche pre-intese, prevedevano trasferimento di funzioni come tutelare l'ambiente, dell'ecosistema, tutela della salute, istruzione, diritto al lavoro, per la sola Lombardia prevedevano anche il coordinamento della finanza pubblica, sistema tributario il governo del territorio, tuttavia poco si parlava del finanziamento di queste funzioni, che doveva essere affrontato da una commissione paritetica composta da membri scelti dallo Stato e rappresentanti delle regioni con il rispetto di tutta una serie di principi, utilizzo di compartecipazioni o riserve di aliquote di uno o più tributi statali riferibili al territorio regionale, l'utilizzo almeno in una prima fase del criterio della spesa storica per la valutazione della spesa con la previsione che entro cinque anni questo costo storico dovesse essere sostituito dai fabbisogni standard, la durata delle pre-intese era stabilita in 10 anni, decorsi i quali si sarebbero valutati gli effetti di tali accordi (Balduzzi, 2019).

Il fatto che le richieste delle tre regioni, siano diverse, anche se le pre-intese poi sono abbastanza omogenee, e probabilmente il grado di differenziazione sarà più o meno ampio a seconda del procedimento che verrà usato dopo le intese per il percorso di approvazione, è motivato probabilmente anche dalla posizione geografica che queste regioni hanno. Per quanto riguarda ad esempio il Veneto si trova tra due regioni a

statuto speciale, che probabilmente hanno fatto maturare l'idea che si potesse chiedere di diventare regioni a statuto speciale, per reagire ad una "concorrenza" sotto il profilo dei servizi e della fiscalità che è resa evidente anche dal fatto che in Veneto molti comuni vorrebbero essere "accolti" dalle regioni a statuto speciale, lasciando il Veneto, tale tendenza a voler migrare verso altre regioni, soprattutto in località di confine a rilevante interesse turistico è una inclinazione che dura da diverso tempo e che precede la grande crisi economica del 2008, (Conferenza, 2007).

La diversità delle richieste di autonomia è insita nello stesso spirito dell'articolo 116 della costituzione che deve essere valutato con riferimento all'articolo cinque della costituzione che mira ad attuare il più ampio decentramento amministrativo adeguando la legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, finora il mancato decollo delle prospettive di regionalismo differenziato, è probabilmente dato dalla difficoltà della società regionale ha garantirsi un rapporto autonomo rispetto alle istituzioni politiche, infatti a fondamento "dell'idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale" per cui è possibile il decentramento che esso sia finalizzato ad aumentare la partecipazione sociale, quindi l'istanza regionalista, l'istanza del decentramento può trovare radicamento solo se è effettivamente rivolta a garantire la partecipazione dell'individuo al potere pubblico (Berti, 1975), quindi una disposizione l'art. 116 che se letta in relazione all'articolo 5 della costituzione, assume rilevanza dal punto di vista del decentramento, ma insieme a tale articolo supera questo limite rovesciando, con una portata rivoluzionaria dal punto di vista politico, addirittura il tradizionale rapporto tra amministrazione cittadini promuovendo il ruolo dei cittadini nella definizione dell'agenda politica e del proprio destino amministrativo, le autonomie avrebbero potuto realizzare e rafforzare il principio democratico e la garanzia ulteriore di diritti fondamentali dei cittadini. Ai cittadini infatti probabilmente spetta anche il diritto di sapere come effettivamente vengono utilizzati i tributi e probabilmente va loro dato conto anche delle riforme e delle mancate riforme, soprattutto dopo che essi nelle maniere democratiche si sono espressi, vedi ad esempio i referendum in Veneto e Lombardia.

Secondo questa visione, (Calvano, 2018), quindi a maggior ragione le istanze delle regioni dovrebbero fotografare istanze differenti, che rispondono ad esigenze

oggettive, sentite anche dalle popolazioni, che sono diverse in quanto con differenti posizioni geografiche ecc. pur se con alcune caratteristiche comuni.

### **3.3 Le intese del Governo Conte I**

Al punto numero 20 del contratto di governo del governo “giallo-verde”, si fa riferimento al regionalismo, dicendo che verranno portate rapida conclusione le trattative già aperte tra governo e regioni, inoltre alla maggiore autonomia dovrà essere accompagnato il trasferimento delle risorse necessarie con una maggiore responsabilità sul territorio per quanto riguarda il soddisfacimento dei servizi garanzia di cittadini in termini di efficacia ed efficienza, in questo percorso si prevede che venga applicata la logica della geometria variabile tenendo conto le peculiarità delle realtà territoriali (Balduzzi, 2019).

Il governo giallo-verde è entrato in carica a giugno 2018, a febbraio 2019 il governo ha recepito le osservazioni di ministeri riguardo le nuove richieste delle tre regioni, Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna e ha di conseguenza aggiornato le pre-intese sottoscritte a febbraio 2018.

Secondo le pre-intese riviste a febbraio 2019, il 25 febbraio infatti i 3 presidenti le sottoscrivono, le quali tuttavia non sono mai arrivate in parlamento, al Veneto venivano trasferite tutte le 23 funzioni possibili, alla Lombardia 20 e all’Emilia-Romagna 16. Nel frattempo altre 12 regioni avevano iniziato il percorso per attivare l’articolo 116 terzo comma, l’ammontare delle risorse trasferite era inizialmente quanto lo stato centrale spendeva con il criterio della spesa storica per i servizi che andava a cedere.

Di particolare rilevanza il fatto che le tre regioni, per così dire spartiacque, Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, oltre a quanto già stabilito nelle pre-intese, ottennero che se trascorsi tre anni dalla sottoscrizione, non fossero stati approvati i fabbisogni standard, l’ammontare delle risorse assegnate alle stesse regioni, non potesse essere inferiore al valore medio nazionale pro capite, questo era un punto in cui le regioni avrebbero avuto un vantaggio in quanto, le tre regioni sono inferiori alla media nazionale per quanto riguarda le risorse che facevano parte della spesa storica. Inoltre la presenza di una clausola di invarianza della spesa pubblica, portava a pensare che

eventuali aumenti del valore medio delle risorse, possibile visto comunque l'essere trainanti di queste tre regioni, infatti la percentuale sulle compartecipazioni avrebbe potuto aumentare nel suo ammontare per l'aumento della capacità contributiva del territorio, anche vista la dinamica dei tributi degli ultimi decenni (Bordignon, 2019) e che era probabilmente disincentivante anche alla approvazione dei costi e fabbisogni standard, resta il fatto che però probabilmente le regioni non debbono sempre pagare le inefficienze altrui, tanto più che se è vero che i territori che hanno richiesto l'autonomia, probabilmente risentono proprio dall'essere meno premiati da questo punto di vista.

Inoltre era stabilito che un eventuale aumento di gettito a riguardo della compartecipazione, dovesse rimanere all'interno della regione.

Il totale delle risorse che sarebbero state trasferite in base alle intese riviste nel 2019, prevedeva come detto che se non vi fosse stata l'adozione entro tre anni dei fabbisogni costi standard, vi sarebbe stata la clausola di salvaguardia che avrebbe assegnato le risorse sulla base del valore medio nazionale pro capite che riguarda la spesa statale. I dati della spesa regionalizzata forniti dalla ragioneria generale dello Stato dicono che a fronte di una media pro capite nazionale, riguardante le funzioni richieste dalle intese, le tre regioni verrebbero a guadagnare complessivamente 2,7 miliardi di euro, infatti per le funzioni che secondo gli accordi dovevano essere attribuite alle regioni, lo Stato spende meno della media nazionale e quindi vi sarebbe stato un aumento di spesa, sempre se non fossero stati approvati i fabbisogni e costi standard, come si vede nella tabella 3.1 (Secomandi, 2019).

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

Tab. 3.1 Fonte: [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) di Secomandi R. Dove ci guadagnano le tre regioni in cerca di autonomia. *lavoce.info*, 23 luglio 2019.

La tabella numero 3.1 infatti, fa notare che la spesa dello Stato per le funzioni richieste, nelle tre regioni richiedenti, è inferiore alla media nazionale. Questo comunque dovrebbe far riflettere anche chi vede nella autonomia, nel regionalismo differenziato un motivo discriminante per determinati territori, se per tutta una serie di motivi delle regioni riescono a spendere meno e a spendere meglio probabilmente ci sono dei motivi di riflessione che non devono lasciare lo spazio a polemiche inutili e spesso strumentali.

### 3.4 La legge “quadro” sull’autonomia

Tuttavia tali intese sono ormai superate dopo la formazione del nuovo governo che vede un cambiamento di paradigma nell’affrontare le istanze provenienti dalle regioni, in merito al regionalismo differenziato, infatti nel corso dell’audizione sulle linee programmatiche del Governo, il Ministro per gli Affari Regionali ha dichiarato la volontà del Governo di presentare una iniziativa legislativa al Parlamento, ripartendo dal lavoro fatto finora sul tema del regionalismo, il disegno di legge che il Governo vorrebbe presentare alle Camere è stato inserito, nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza del 2019, e doveva essere inserito tra i collegati alla decisione di bilancio. (Camera dei deputati, 2019).

Al punto numero 20 del nuovo “contratto di governo” del governo “giallo – rosso”, veniva detto che si doveva portare a termine il percorso riguardo l’autonomia differenziata, una autonomia differenziata giusta e cooperativa, che abbia l’obiettivo di definire i livelli essenziali delle prestazioni, che attui l’articolo 119, cose già previste dalla legislazione, in particolare la legge 42 del 2009.

La legge quadro prevedeva che un apposito commissario, la Sose, società partecipata del Ministero delle Finanze che si occupa della definizione dei fabbisogni standard, della Commissione tecnica sui fabbisogni standard, che dovranno per la definizione dei fabbisogni standard, gli obiettivi di servizio i livelli essenziali delle prestazioni, che dovevano comunque rientrare all’interno della spesa già stanziata nel bilancio dello Stato a legislazione vigente, quindi non si faceva già più riferimento come le intese del febbraio 2019 a una media della spesa nazionale, che in teoria avvantaggiava sotto questo profilo le tre regioni richiedenti, sempre nel caso non fossero approvati i livelli essenziali delle prestazioni (Rizzo, 2019).

Sebbene come detto nella Commissione Parlamentare sugli Affari Regionali, il documento conclusivo prevedesse che non fosse necessaria una legge per incardinare, il procedimento di regionalismo differenziato (Commissione, 2018), la necessità, di una legge che potesse essere una sorta di istruzione per consentire alle regioni di instaurare le trattative idonee al percorso autonomistico, è emersa più volte, negli anni. Infatti su tale argomento, ci sono stati dei disegni di legge che poi non sono arrivati all’approvazione, probabilmente per cambiamenti di visione nell’approccio sulla materia, di composizione delle maggioranze in parlamento, nonché al già accennato maggiore interesse ad altri versanti causato anche dalla crisi economica, un disegno di legge approvato dall’allora governo Prodi in un Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007, inoltre un progetto di legge dei deputati Lanzillotta e Marantelli che dettava i mezzi per l’attuazione dell’articolo 116 Cost. (Moro, 2018).

La proposta del Ministro per gli Affari Regionali, aveva ottenuto il via libera dalla Conferenza delle Regioni, con dei distinguo dove i presidenti della Lombardia e del Veneto si sono espressi circa la necessità di alcuni aggiustamenti nella proposta, ponendo l’attenzione oltre che alla cornice alla firma dell’intesa, su una legge che delinea le linee da seguire dopodiché ogni regione avrebbe dovuto firmare la sua intesa, su una linea che comunque esprime ciò che era già contenuto nelle pre-intese

del 2018 e nella legge 42 del 2009, mentre il Presidente della regione Puglia si è concentrato maggiormente sugli aspetti della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (F.Q., 2019).

Infatti tale legge quadro, ripeteva delle cose che erano già state stabilite e che sembravano delineate già in sede di Commissione Parlamentare per le questioni regionali (Commissione, 2018), come già sottolineato, si vengono ad aggiungere elementi nuovi laddove si prevedeva che le funzioni venissero attribuite, con decorrenza dal 1 gennaio immediatamente successivo, qualora se nei 12 mesi dall'entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, non fossero stati nel frattempo stati approvati i livelli essenziali delle prestazioni, degli obiettivi di servizio e dei relativi fabbisogni standard e fino alla determinazione degli stessi. Il procedimento prevedeva che il Presidente della regione interessata ed il Ministro per gli Affari Regionali, firmassero la bozza dell'intesa, dopo di che il Ministro stesso avrebbe avuto 10 giorni per trasmettere il testo al Parlamento che doveva deliberare entro 60 giorni, le deliberazioni dovevano poi essere trasmesse alla Regione e al Governo, per le valutazioni finalizzate alla sottoscrizione dell'intesa definitiva, trascorso detto termine, di 60 giorni, comunque l'intesa poteva comunque essere sottoscritta (G.R., 2019).

Occorre sottolineare che come aveva sottolineato in una sua nota il professor Mario Bertolissi, membro della delegazione trattante per l'autonomia del Veneto, che il richiamo alle prerogative del parlamento, che sicuramente riveste una centralità, nel sistema complessivo dello Stato, non doveva portare ad un depotenziamento di ciò che è previsto possa esercitare una regione a norma dell'articolo 116 della Cost.. Infatti laddove non si volesse seguire la strada della legge parlamentare di approvazione rinforzata, come nelle intese con le confessioni religiose ex art. 8 Cost., e sembra proprio questo ciò che veniva seguito in concreto, allora il parlamento potrebbe dettare norme di principio e modificare di molto le intese, il che secondo la nota stessa, antecedente però alla decisione dell'allora governo giallo rosso, di procedere con la legge quadro, più che essere incline e all'interno delle attribuzioni del parlamento, potrebbe portare ad "un deleterio ostruzionismo" (Bertolissi, 2019).

Il governo "giallo-rosso" ha lasciato poi il passo al Governo Draghi, recentemente l'autonomia è riemersa nel dibattito politico nazionale ed il Ministro agli Affari

Regionali Gelmini ha riproposto la cd. Legge Regionali Gelmini ha riproposto la cd. Legge delega, declinata in parte in maniera diversa. La legge delega prevederebbe, il condizionale è dovuto dal fatto che ancora è disegno di legge Gelmini, che lo schema di intesa sull'autonomia, tra Regione e Stato debba essere trasmesso alle Camere per un parere della Commissione per le questioni regionali (Giovanardi, 2022). Un parere che non può essere vincolante, in questa maniera si metterebbe fuori gioco il Parlamento. Le Camere invece dovranno esprimere il placet o il non placet all'intesa, senza potere emendarla, altrimenti verrebbe snaturato l'istituto stesso dell'art. 116. L'ulteriore tentativo di subordinare le intese alla previa approvazione dei costi standard è stata bocciata dal gruppo di lavoro del Ministro, troppo evidente il tentativo di procrastinare alle calende greche, con l'ovvio riflesso di penalizzare le Regioni per le inefficienze non volute, (???) dello Stato (Giovanardi, 2022). E' comunque un buon viatico la legge quadro perché pone dei paletti procedurali che non erano per nulla lapalissiani anzi, c'è la speranza che il paese possa non farsi scappare questa ulteriore possibilità di sviluppo.

Per il resto occorre aspettare le azioni concrete messe in atto nei palazzi istituzionali. Tuttavia è da sottolineare che affinché il paese possa sviluppare tutte le sue potenzialità è necessario che tali temi siano approfonditi in maniera concreta, non dimenticandosi delle varie esperienze precedenti nelle quali si sono date anche molte risposte, quindi se i territori chiedono di poter parlare e di poter confrontarsi per avere ciò che è previsto dalla costituzione è giunto il momento di poter arrivare a qualcosa di tangibile, senza che il tutto si fermi a discussioni tra "tifosi".

### **3.5 I meccanismi perequativi secondo l'art. 119 Cost e i livelli essenziali delle prestazioni**

L'articolo 116 Cost., richiama i principi dell'art. 119 Cost., che prevede che le funzioni attribuite alle regioni trovino copertura finanziaria nei tributi propri, né compartecipazioni a tributi erariali e nei trasferimenti da fondo perequativo.

L'articolo 119 è quindi il riferimento costituzionale per la regolazione dei rapporti tra Stato e altri enti territoriali, la disposizione attuativa di questo articolo è la già citata legge 42 del 2009 che dispone con precisione che le regioni dispongono di entrate



proprie, con tributi istituiti da loro stesse e compartecipazioni al gettito di tributi erariali per il finanziamento delle proprie funzioni. Per l'attribuzione delle entrate si dovrà tenere conto del principio di territorialità, quindi i tributi dovrebbero avere come presupposto i consumi, o la localizzazione dei cespiti, se tributi basati sul patrimonio, o tenendo conto del luogo di prestazione del lavoro o della residenza del contribuente (Eupolis, 2017).

La legge 42 introduce un principio per quanto riguarda la spesa regionale che va valutata sulla base dei costi e fabbisogni standard riguardo alle funzioni collegate con i livelli essenziali delle prestazioni, per le restanti funzioni si applica un criterio perequativo delle capacità fiscali. La legge inoltre prevede che vada valutato il gettito dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef, per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, sulla base di una base imponibile uniforme, secondo criteri stabiliti dal decreto del presidente del Consiglio dei Ministri.

Viene stabilito inoltre che la percentuale di compartecipazione all'Iva debba essere il livello minimo che consenta il pieno finanziamento al fabbisogno corrispondente dei livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione, presumibilmente la Lombardia, un fondo perequativo che viene alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'Iva andrà a garantire che in ogni regione venga assicurato il finanziamento integrale delle spese sempre in riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, spese inizialmente al costo storico, entro quattro anni la legge prevedeva che si arrivasse ai costi standard in ordine alla quantificazione dell'ammontare di queste spese, anche ovviamente ai fini perequativi.

Il fondo perequativo per il finanziamento delle regioni con minore capacità fiscale, alimentato dalle regioni con maggiore capacità fiscale, per ridurre le differenze di gettito nei territori, ha come parametro il gettito medio nazionale per abitante (Eupolis, 2017).

L'utilizzo delle compartecipazioni per finanziare i fondi perequativi è uno strumento molto più agevole per lo Stato piuttosto che i tributi propri delle regioni, perché esse stesse dovrebbero versare poi il gettito dei tributi nei fondi perequativi (Buratti, 2015) tale strumento però non consente pienamente di arrivare a quella autonomia di entrata che prevista la costituzione, nel senso che a differenza dei tributi propri le

compartecipazioni sono meno “visibili” per i cittadini e quindi vengono a perdersi i benefici della percezione della vicinanza della spesa pubblica ai cittadini.

Senza la definizione dei fabbisogni standard, tuttavia, non possono essere conclusi tutti i provvedimenti previsti ai fini della perequazione regionale, perequazione che si basa sul rapporto tra fabbisogni ed entrate standard, dal punto di vista delle entrate standard non si è ancora visto alcun risultato. Inoltre probabilmente la definizione dei fabbisogni e costi standard, dei livelli essenziali delle prestazioni, richiede troppe informazioni e elaborazioni complesse, che richiedono tempo e nel frattempo però gli enti territoriali si sono modificati (Buratti, 2015), esempio l. Del Rio per le province.

Il fondo perequativo previsto dall’articolo 119, ha come scopo, per quanto riguarda le funzioni essenziali, di compensare le differenze tra fabbisogni standard stimati e capacità fiscali standard, in questo modo il finanziamento complessivo, capacità fiscale del territorio sommato ai trasferimenti perequativi, assicura la copertura delle spese delle funzioni essenziali, al di fuori delle funzioni essenziali fondo perequativo serve ai fini della riduzione delle differenze tra le capacità fiscali tra i territori differenti.

All’articolo 22 della l. 42/2009 è prevista la perequazione infrastrutturale, infatti in vista della crescita tendenzialmente omogenea dei territori, cercando di mantenere ed implementare la crescita economica per chi è in posizione migliore, nonché diminuire le disuguaglianze nel senso di migliorare le condizioni di chi è rimasto indietro, la valutazione e l’implementazione delle infrastrutture, siano esse scolastiche, ferroviarie, idriche, comunicazioni, Internet, a tali fini bisogna tenere in debita considerazione il patrimonio infrastrutturale. Si presentano in questo caso numerosi problemi perché il decisore politico, in un’ottica di politica economica, dovrà decidere se con l’intento di ridurre le disuguaglianze, armonizzare le opportunità per chi è in ritardo, avendo di mira lo sviluppo del paese, se seguire criteri di equità o di efficienza, infatti non è detto che l’investimento in regioni meno dotate sia vincente dal punto di vista economico, nel senso che possa creare sviluppo (Pola, 2015). La soluzione potrebbe essere il differenziare le politiche, una all’insegna della crescita e l’altra a sostegno della riduzione delle disuguaglianze, ovviamente questo richiede strategie diverse, (Pola, 2015). Infatti anche senza la verifica della dotazione delle infrastrutture sul territorio, prevista dall’articolo 22, emergono delle forti disuguaglianze, anche a

livello infrastrutturale, tuttavia esse sarebbero da verificare perché possono portare anche a considerazioni inaspettate (Pola, 2015). Infatti potrebbe ben accadere che una regione che si crede essere molto sviluppata, poi per particolari indagini invece possa avere un indice di dotazione infrastrutturale al di sotto la media come il caso di Trentino Alto Adige Valle d'Aosta in una indagine condotta da Mazziotta e Cacciamani del 2002 (Pola, 2015). Tale inventario delle infrastrutture è però molto difficile da portare avanti, tuttavia determinati studi dicono che esiste una correlazione positiva tra livello infrastrutture e tasso di crescita di un'economia, vi sarebbe infatti una correlazione media di 0,21 tra l'insieme delle infrastrutture, "stock" delle stesse, e crescita (Pola, 2015) quindi tale parte del regionalismo può essere molto interessante e potrebbe costituire un valido strumento per ridurre gli squilibri che l'art. 3 Cost. mette tra i compiti dello Stato.

### **3.6 Le altre regioni richiedenti condizioni particolari di autonomia**

Altre regioni hanno avviato i procedimenti al fine di attivare l'articolo 116 della Costituzione. Allo stato delle cose attualmente, di 15 regioni a statuto ordinario, ben 13 hanno in qualche maniera iniziato a confrontarsi su tale tema. Ovviamente Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, a cui si sono aggiunte nel corso del 2018, altre sette regioni che hanno conferito al presidente l'incarico di domandare al governo di poter iniziare i negoziati a riguardo, queste regioni sono Campania, Lazio, Marche, Piemonte, Liguria, Toscana ed Umbria, mentre altre tre regioni, Basilicata Calabria e Puglia non hanno conferito tale mandato ma hanno approvato dei documenti preliminari. Non si sono ancora mossi in tal senso Abruzzo e Molise (Conferenza, 2018).

È da comprendere se i documenti che hanno approvato queste regioni avranno una qualche conseguenza, infatti tali documenti comunque risentono del clima che c'era prima del governo Conte II, dove infatti si aveva una forte importanza della trattativa tra governo e regione e un ruolo minore invece veniva dato al parlamento. Questo sembra essere cambiato dopo l'instaurazione del nuovo governo, che da un lato prevede che tutte le regioni siano interessate nel procedimento dell'articolo 116 della costituzione, con un ruolo del parlamento che potrà esprimersi in merito della questione quindi proporre emendamenti che potrebbero anche cambiare di molto le

eventuali intese tra governo e regione interessata, il che potrebbe portare a delle lungaggini nel procedimento. C'è la speranza visto che sembra che le regioni possano e debbano stare tutte al tavolo delle trattative a riguardo dell'articolo 116, che tale procedimento possa portare effettivamente ad una conclusione.

## **CAPITOLO 4 LE RAGIONI ECONOMICHE DEL REGIONALISMO ASIMMETRICO**

### **4.1 Le indagini economiche di CNA Veneto, la spesa storica**

Secondo dati del sistema dei conti pubblici territoriali, CTP, le delegazioni della CNA delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto traggono tutta una serie di dati per sostenere la necessità del percorso verso il regionalismo differenziato per queste tre regioni.

Le spese finali della pubblica amministrazione regionalizzata, in Lombardia ammontano a 110,1 miliardi, a 50 miliardi in Emilia-Romagna e a 49,7 miliardi Veneto, secondo i dati del 2016, spese depurate dagli interessi passivi. Del totale delle spese finali le spese correnti sono comprese tra il 93,4% del Veneto il 95,8% dell'Emilia-Romagna delle spese, mentre le spese in conto capitale, che rappresentano quindi gli investimenti sono una parte minimale (Sintesi, 2019).

Come già detto a causa della crisi internazionale, è stato ritenuto necessario il riequilibrio dei conti pubblici nazionali, questo ha richiesto uno sforzo del comparto regionale di circa 18 miliardi dal 2010 al 2018, questo è avvenuto attraverso una riduzione diretta di risorse e a causa di un aggravamento delle condizioni del patto di stabilità interno, inoltre a queste vanno aggiunte le risorse del comparto sanitario che hanno subito un contenimento da parte dello Stato (Sintesi, 2019).

Ammontano a poco meno di 7 miliardi i tagli che hanno subito le regioni ordinarie dal 2010 al 2018, si parla di tagli dei trasferimenti da parte dello Stato, di questi tagli alle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna è stato chiesto un sacrificio di 2,3 miliardi di euro, 1/3 del totale dei tagli subiti dalle regioni a statuto ordinario.

Confrontando i dati con l'anno precedente a questi tagli emerge che l'Emilia-Romagna ha perso il 54% dei trasferimenti statali non sanitari, rispetto al 2010, per un ammontare di 594 milioni di euro, Lombardia ha perso il 48% e il Veneto il 36%, regioni come il Molise e la Campania hanno perso il 15% dei trasferimenti rispetto sempre al 2010 (Sintesi, 2019).

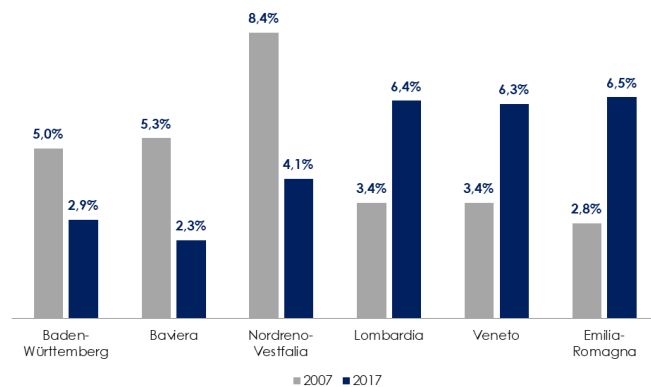


Fig. 4.1 Da “Autonomia per lo sviluppo”. Centro Studi Sintesi 2019  
Elaborazioni su dati Eurostat. Tasso di disoccupazione confronto 2007 – 2017

Come dimostra la Fig. 4.1, emergono i dati sul tasso di disoccupazione, nei tre Länder, il tasso è notevolmente inferiore nel 2017 rispetto a Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, in 10 anni la situazione in questo indice si è capovolta.

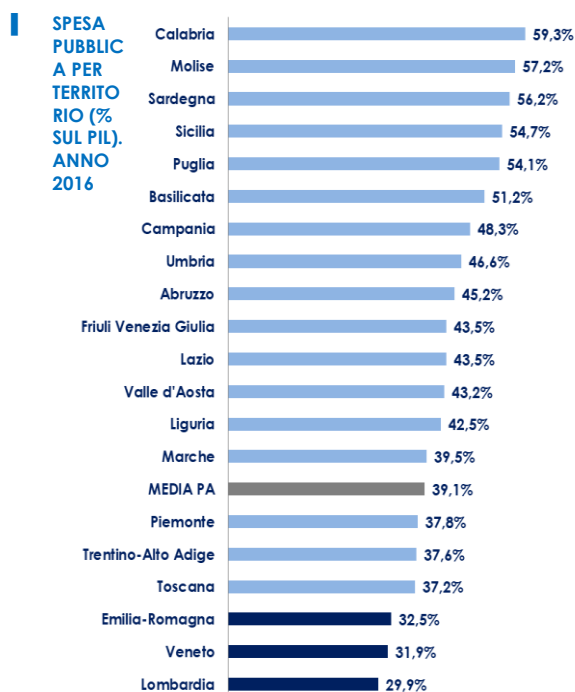


Fig. 4.2 Da “Autonomia per lo sviluppo”. Centro Studi Sintesi 2019.  
Spesa Pubblica sul territorio % sul PIL anno 2016

La Fig. 4.2, riporta l'ammontare della spesa pubblica sul territorio rapportato al Pil, la media italiana è del 39,1% mentre le tre regioni "apripista" del regionalismo, occupano gli ultimi tre posti di questa graduatoria.

ESPORTAZIONI (miliardi di euro)		
1	Baden-Württemberg (DE)	200,2
2	Baviera (DE)	190,7
3	Nordreno-Vestfalia (DE)	190,3
4	<b>Lombardia</b>	<b>120,8</b>
5	Île de France (FR)	89,9
6	Bassa Sassonia (DE)	87,8
7	Catalogna (ES)	69,6
8	Assia (DE)	63,2
9	Grand Est (FR)	62,5
10	<b>Veneto</b>	<b>61,6</b>
11	Alvernia-Rodano-Alpi (FR)	60,1
12	<b>Emilia-Romagna</b>	<b>60,0</b>
13	Renania-Palatinato (DE)	54,8
14	Amburgo (DE)	53,4
15	Occitania (FR)	52,6

ESPORTAZIONI PER ABITANTE (euro)		
1	Brema (DE)	31.291
2	Amburgo (DE)	29.497
3	Baden-Württemberg (DE)	18.283
4	Saarland (DE)	16.590
5	Baviera (DE)	14.747
6	<b>Emilia-Romagna</b>	<b>13.486</b>
7	Renania-Palatinato (DE)	13.486
8	Navarra (ES)	12.659
9	<b>Veneto</b>	<b>12.548</b>
10	Friuli-Venezia Giulia	12.098
11	<b>Lombardia</b>	<b>12.055</b>
12	Grand Est (FR)	11.261
13	Paesi Baschi (ES)	11.124
14	Bassa Sassonia (DE)	11.053
15	Piemonte	10.937

QUOTA EXPORT SUL PIL		
1	Brema (DE)	63,1%
2	Saarland (DE)	46,8%
3	Amburgo (DE)	45,4%
4	Navarra (ES)	40,9%
5	Grand Est (FR)	40,8%
6	Baden-Württemberg (DE)	40,6%
7	Friuli-Venezia Giulia	38,8%
8	<b>Veneto</b>	<b>38,3%</b>
9	Renania-Palatinato (DE)	38,0%
10	<b>Emilia-Romagna</b>	<b>37,9%</b>
11	Piemonte	36,2%
12	Normandia (FR)	36,0%
13	Galizia (ES)	35,8%
14	Regione di Murcia (ES)	34,7%
21	<b>Lombardia</b>	<b>31,7%</b>

TAB. 4.1 Le esportazioni delle tre regioni rapportate ad altre zone sviluppate dell'Europa. Fonte: Autonomia per lo sviluppo, Centro Studi sintesi 2019.

Tutti questi dati danno l'idea della situazione in cui si trovano queste regioni che devono comunque concorrere a livello europeo con aree che sono molto più sostenute, in termini di spesa per investimenti, è una parte importante che comporta un "gap" rispetto alle altre aree con cui le nostre regioni si trovano a competere economicamente sui mercati.

### SPESE FINALI PER ABITANTE DI REGIONI, LÄNDER E COMUNITÀ AUTONOME. ANNO 2017 (IN EURO)

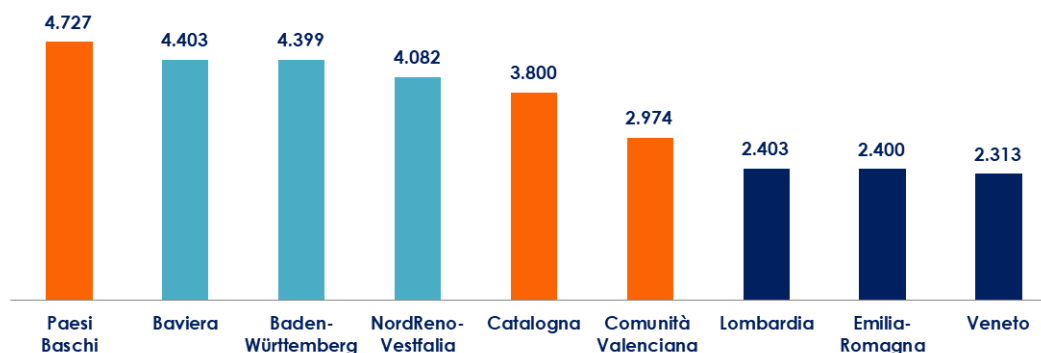


Fig. 4.3 Elaborazioni su fonti istituzionali dei Paesi. Fonte: Autonomia per lo sviluppo, Centro Studi sintesi 2019.

Come si vede dalla Figura 4.3, altre regioni europee beneficiano di un ammontare di spese finali molto più alto rispetto alle nostre regioni, e la differenza è ancora più grande se si guarda gli investimenti che sono evidentemente investimenti in tecnologia, in migliori infrastrutture, in istruzione, formazione lavoro, sociale, che sicuramente incidono sulla nostra competitività rispetto agli altri paesi. Quindi il regionalismo può essere effettivamente una possibile soluzione per garantire maggiore qualità ai servizi, una maggiore competitività del nostro paese, è un percorso che non si può fare a meno di mettere in campo al fine di evitare di dover perdere ancora terreno sul piano della competizione internazionale.

Anche se i residui fiscali sono il risultato di politiche che non sono finalizzate a redistribuire su base geografica la spesa pubblica (UPB, 2017), ma i numeri della tabella n. 4 sopra descritta, vanno tenuti in debito conto visto che è evidente che laddove la spesa pubblica è maggiore sul territorio, Germania, ne hanno un beneficio tutte le componenti sociali, sia riguardo alla popolazione sia riguardo delle imprese, tanto più che la Germania per molti versi viene evocata come modello di sviluppo sotto tanti punti di vista, anche se poi questo è un aspetto che va confutato e verificato, è tuttavia dimostrato da studi che la spesa sui territori fruttifera e porta frutti per diversi anni, emblematico uno studio che mette in relazione la Lombardia e la Catalogna. In questo studio di Pola, Marcou e Bosch, del 1994, (Pola, 2015) si descrive l'andamento della spesa investimento per abitante in questi due territori, spesa che ha subito un incremento in occasione di due eventi mondiali, uno i mondiali di calcio del 1990 Milano, l'altro le olimpiadi di Barcellona del 1992, questi hanno consentito di effettuare investimenti da parte degli Stati centrali in questi territori, che sicuramente hanno portato e continuano a portare risultati positivi per queste zone. Si tratta di investimenti estemporanei e strutturali, necessitati da eventi sportivi, che non si ripetono spesso, che però fanno riflettere sulla redditività della spesa in contesti in cui tali investimenti producono e possono facilitare anche investimenti privati e innovazione privata. Evidentemente una maggiore spesa gestita a livello territoriale, con puntuali verifiche dei risultati, può essere un valido strumento per la competizione, visto che a quello che sembra l'economia mondiale sempre più è una competizione tra territori integrati tra loro economicamente, nella prospettiva relativamente nuova "glocal", che unisce e si confronta con la globalizzazione e la pone in confronto non a



localismo ma alla localizzazione delle idee imprese, capitali. Poi se anche cadono determinati miti o presunti tali, o meglio vanno intesi realmente, in maniera pragmatica, come il successo della Silicon Valley (Digital4, 2017), secondo una certa letteratura dovuta essenzialmente al fiuto di imprenditori geniali, che sembra sia dovuto invece anche all'intervento pubblico dello Stato in quei territori, ecco che uno Stato che finalmente dialoga con leale collaborazione, e anche investe non solo con equità ma anche con economicità consente una crescita probabilmente valida e conveniente per tutti.

#### **4.2 Le politiche a sostegno delle aree meno sviluppate, risultati e prospettive**

A conferma che una analisi approfondita della situazione della spesa pubblica, soprattutto gli impatti di questa spesa pubblica, la destinazione finale della stessa, gli effetti, gli errori nell'allocazione della spesa, la qualità della stessa, l'essere o meno volano della crescita, debba essere uno dei punti dell'agenda politica di chi si propone come amministratore, che quindi si confronta con esigenze diverse, equità, economicità, vi è un recente libro, (Accetturo, 2019) che prende in esame tutta una serie di politiche rivolte al sostegno delle aree meno sviluppate. Da questo studio emergono delle considerazioni che meritano di essere prese come utile guida per non commettere vecchi errori e utilizzare con profitto le risorse disponibili che negli ultimi tempi non sono così floride. Per quanto riguarda gli anni 90 vi era la considerazione che gli interventi decisi a livello centrale non potessero favorire lo sviluppo di un'area depressa economicamente, ma fosse necessario seguire un modello che portasse a degli accordi locali tra vari portatori di interessi, amministrazioni pubbliche, sindacati, imprenditori che avessero come fine lo sviluppo economico, si riteneva che così si potesse costruire quel capitale di fiducia necessario per sostenere le aree svantaggiate. In Italia i "Patti territoriali" venivano utilizzati a questo fine con interventi di tipo infrastrutturale, con aiuti diretti alle imprese sulla base di un accordo che coinvolgeva rappresentanti di amministrazioni locali, lavoratori, imprenditori, successivamente questo accordo veniva approvato a livello centrale. Questo tipo di strumento, non ha avuto rilevanti effetti ne per quanto riguarda i comuni del centro-nord, dove veniva impiegato, né nei comuni, zone del sud (Accetturo, 2019). Altro strumento i "Contratti

d'area" che venivano utilizzati in territori con rilevanti processi di deindustrializzazione, zone in cui vi erano pregressi insediamenti industriali, che prima venivano finanziate tramite incentivi della Cassa del Mezzogiorno. Anche questo strumento non ha portato risultati concreti in termini di investimenti, occupazione, fatturato, tuttavia emerge che i territori privilegiati da questi investimenti fossero dello stesso colore politico del governo centrale (Accetturo, 2019).

Uno strumento ancora utilizzato è rappresentato dai Fondi strutturali, che nel periodo dal 2007 al 2013 constavano il 20% della disponibilità di spesa delle zone obiettivo dell'obiettivo convergenza, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia al netto delle componenti sanitarie e previdenziali nonché le spese per il funzionamento degli organi istituzionali. Anche questi aiuti dimostrano una relazione molto debole tra essi e la crescita economica, misurata su diverse variabili tra cui occupazione, popolazione aumento o diminuzione, prezzi delle abitazioni, tuttavia tali effetti possono essere anche la conseguenza del periodo in cui sono stati impiegati, infatti in piena crisi economica internazionale, in zone particolarmente colpite dal punto di vista occupazionale (Accetturo, 2019). L'impatto medio dei fondi sarebbe molto debole e molto vicino lo zero al confronto delle variabili analizzate, quindi una maggior spesa sul territorio grazie ai fondi strutturali non avrebbe determinato delle positive conseguenze dal punto di vista economico. Tuttavia altri lavori analizzando impatto economico su cicli di programmazioni precedenti, a cavallo tra gli anni 80 negli anni 90 dimostrano risultati migliori (Accetturo, 2019). Tuttavia è emblematico il caso dell'Abruzzo che era entrato in un programma di aiuti alla fine degli anni 80 per poi uscirne a metà degli anni 90, i risultati dimostrano che l'uscita dal programma ha comportato un rallentamento tasso di crescita del Pil pro capite rispetto alle altre regioni che hanno continuato a beneficiare degli aiuti, si è calcolato che tale perdita di Pil pro capite era di circa lo 0,8% su base annua, più o meno quanto la regione avrebbe guadagnato se fosse rimasta nel programma (Accetturo, 2019). Quindi gli aiuti in questione più che effettivamente dare gli strumenti per una crescita duratura, e quindi stimolare un territorio per un'effettiva riduzione degli squilibri, sostenevano una crescita estemporanea dovuta solo a tali aiuti.

Una modalità di intervento più moderna è rappresentata dalla Smart Specialisation Strategy, concetto di significato europeo che indica determinate strategie di

innovazione che vengono concepite livello regionale ma valutate e messi a sistema a livello nazionale, al fine di sviluppare politiche di ricerca e innovazione, strategie di innovazione regionali che potenzino ambiti produttivi tenendo conto delle prospettive di sviluppo all'interno dell'economia globale, un intervento che viene attuato con la collaborazione di tutta una serie di attori locali, imprenditori ma non solo, questa rappresenta un architrave della politica europea di coesione (Accetturo, 2019). Questo metodo, i cui effetti ancora non si sono esplicitati visto che fa parte della odierna programmazione europea, ha come fine un utilizzo più efficiente dei fondi strutturali e una crescita delle relazioni tra politiche europee, regionali e nazionali, si tratta di una modalità che ha molti punti in comune con un altro programma di sussidi denominato Ricerca Industriale che aveva come regioni di intervento le regioni del sud, Puglia, Sicilia, Calabria, Campania. Tale intervento era riservato ad alcuni settori innovativi, telecomunicazioni, energia, risparmio energetico, biotecnologie, quindi tale ultimo programma può essere utilizzato in funzione predittiva riguardo l'efficacia della Smart Specialisation Strategy (Accetturo, 2019). Una valutazione su questo intervento ha rivelato che non ha comportato vantaggi alle imprese che sono state destinatarie di finanziamenti, in termini di occupazione, di investimenti, questi studi hanno dimostrato anche che le aziende che operano in settori più tradizionali sono le imprese per le quali questi sussidi erano stati più efficaci, quindi emerge il fatto che le imprese più innovative avrebbero innovato anche senza tali aiuti, le imprese più innovative addirittura sarebbero ostacolate da tali aiuti perché sarebbero costrette a innovare su tecnologie magari meno moderne e su cui rimarrebbero "intrappolate", queste valutazioni sembra difficile che la Smart Specialisation Strategy possa portare impatto positivo in termini di sviluppo locale (Accetturo, 2019).

Interventi di rigenerazione urbana che sono stati finanziati attraverso i fondi strutturali europei, in Italia, nel periodo che è compreso nella programmazione europea 2007-2013, in otto regioni, Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia ed Umbria, non dimostrano impatti positivi sulle variabili considerate, quali popolazione, occupazione, ma solamente vedono un aumento del prezzo delle abitazioni, nei comuni però dove si registrano i progetti più importanti dal punto di vista delle risorse impiegate (Accetturo, 2019).

Tutte queste evidenze dimostrano che non basta trasferire dei fondi, pur tuttavia lanciati a dei programmi concreti, per stimolare la crescita dei territori, per ridurre le disuguaglianze, ma occorre molto altro, così come non basta probabilmente trasferire delle competenze, delle materie dal centro alla periferia per garantire effettivamente quell'autonomia di cui parla la costituzione.

Lo studio poi analizza la rilevanza del capitale sociale nei territori che sono destinatari di programmi europei, nelle regioni che non superano il 75% del reddito medio UE, un'indagine ha dimostrato che tali regioni, hanno dei risultati meno soddisfacenti dal punto di vista delle loro dotazione di capitale sociale, quindi questi programmi avrebbero anche l'effetto indesiderato di "peggiore" capitale sociale, consentendo a chi abita questi territori di vedere questi fondi più che come una opportunità di crescita, come un atto dovuto, un aiuto paternalistico, che crea tuttavia una negativa percezione delle istituzioni (Accetturo, 2019) situazioni queste da prendere in considerazione perché anche le migliori intenzioni poi nella pratica possono avere risultati ed effetti perversi.

Merita di essere ricordato che con la legge di conversione del "decreto Mezzogiorno" di fine 2016, le amministrazioni centrali debbano destinare l'ammontare degli stanziamenti ordinari di spesa in conto capitale in maniera proporzionale alla cupola riferimento, per il sud si parla del 34% del totale della spesa, resta tuttavia da capire come arrivare a capire quali programmi ministeriali finanziare, nonché come detto i mezzi per garantire la verifica e il monitoraggio di tale spesa (Fotina, 2018), fondamentali perché le persone si spostano, migrano, cercando condizione di vita e di lavoro migliori, che nel breve periodo quantomeno, si trovano probabilmente altrove, quindi bisogna arrivare nei territori a spendere bene, a spendere meglio piuttosto che prevedere in leggi "manifesto" dei proclami difficili da portare a compimento.

Le politiche di coesione, attuate dall'Unione Europea, che richiedono tuttavia anche una compartecipazione di risorse nazionali, tra i fondi strutturali, e altre risorse nazionali relative ai piani di azione coesione, nonché ai fondi di sviluppo, ora FSC, rappresentano nel periodo che va dal 2000 al 2016 il 26% della spesa in conto capitale dell'intero paese, circa l'80% di tale spesa è stato destinato al sud, quindi questo porta a risultato che le risorse aggiuntive sono destinate per il 54%, in rapporto all'intera spesa, al mezzogiorno mentre per solo il 9% al centro-nord (UPB, 2017). Tuttavia va

osservato che le risorse aggiuntive attribuite al mezzogiorno formalmente compensano le minori risorse che vengono attribuite tramite spesa statale, sulla base della regola che prevederebbe che le risorse ordinarie venissero distribuite con un rapporto con la popolazione residente, il mezzogiorno avrebbe beneficiato di una spesa ordinaria pro capite maggiore di 74 € a fronte di una diminuzione di circa 40 € pro capite riguardo la spesa effettuata al centro-nord. Questa è il risultato di una simulazione fatta dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, che ha previsto questo mantenendo la spesa ordinaria immutata, questo porterebbe a una perdita di circa 1,5 miliardi annui di investimenti al centro-nord, questa ovviamente è una proiezione, è da sottolineare che come già detto la quantità delle risorse importante ma è soprattutto la qualità della spesa che incide o meno rendendola produttiva o no, quindi tale spesa va controllata e va indirizzata probabilmente meglio di come è stata indirizzata in questi anni, veniamo da una crisi economica a livello internazionale, ma non basta il capitale per costruire quei rapporti di fiducia che concretamente creano la crescita, va sottolineato poi anche ruolo della pubblica amministrazione, infatti gli investimenti risentono molto di istituzioni pubbliche efficienti che danno risposte in tempi brevi (UPB, 2017).

È necessario quindi che si provveda ad un monitoraggio concreto, inoltre la politica e la burocrazia dovrebbero capire la strada da intraprendere per effettivamente creare sviluppo. La spesa sul territorio viene effettuata non solo tramite investimenti diretti ma anche con finanziamenti e contributi alle imprese e a privati, bisogna ragionare sugli impatti che queste spese hanno sul territorio e va fatto in maniera pragmatica senza pregiudizi di sorta, ne va del patto sociale e della coesione sociale, tra continui attacchi da una parte e dall'altra non si riuscirà ad avere un sistema in grado di rispondere alle sfide della concorrenza, della competizione internazionale. Occorre che l'investimento pubblico sia in grado di produrre degli effetti positivi, che dagli errori fatti si riesca a concretamente stabilire delle strategie per raggiungere risultati positivi, nell'allocazione della spesa, anche nelle elargizioni molto concretamente, non è possibile che questi investimenti vengono utilizzati per fini che non sono propri, da una parte parificando lo sforzo pubblico interno, ma d'altra parte togliendo anche risorse da altri territori. Territori che vedendo che tali risorse non vengono utilizzate in maniera effettiva possono comunque averne da ridire, è necessario probabilmente quindi adempiere a un concreto "patto" che vada rispettato da tutti, affinché sia

garantita la possibilità di crescere alle zone meno sviluppate che però devono rendere conto di cosa fanno, patto che deve essere rispettato in primis dallo Stato stesso che dovrebbe dare certezza dei gettiti e dei fondi compensativi, in termini di risorse e in termini di tempistica, nonché in termini di riduzione della spesa, in questi anni non è stata data grande prova di questi propositi.

## CONCLUSIONI

Le richieste di pervenire ad una maggiore autonomia, avvengono in un quadro in cui parti del paese ritengono di poter svolgere materie e impiegare risorse in maniera più efficace rispetto allo Stato centrale, tali richieste sono finalizzate ad una concreta attuazione della costituzione, come previsto dagli articoli 5 e 116, per un maggiore ruolo dei territori nella definizione delle politiche pubbliche.

Queste richieste possono “contribuire a rafforzare l’intero sistema paese attraverso la competizione virtuosa tra i territori regionali” (Commissione, 2018) così si esprimeva il Professor Mangiameli, davanti alla Commissione bicamerale per le questioni regionali (Rodomonte, 2020) esse arrivano dopo che la corte costituzionale ha consentito di “riscrivere” il titolo V della Costituzione in senso sbilanciato verso lo stato centrale, tramite gli istituti della chiamate sussidiarietà e delle materie trasversali, (Rodomonte, 2020). L’istanza è una richiesta che i territori vengano maggiormente ascoltati, volta probabilmente a “federare per unire”, cioè consentire ai territori di partecipare di più, con una partecipazione anche di cittadini maggiore nella definizione delle politiche, è necessario quindi arrivare ad un accordo tra Stato e regioni che consenta di arrivare alla definizione di quella dinamica differenziazione che va oltre ad una redistribuzione delle risorse a favore dei territori svantaggiati, che affermi il principio di responsabilità delle comunità per lo sviluppo del proprio territorio e del paese (Mangiameli, 2019).

In questi anni vi sono stati vari tentativi di riforma delle camere, al fine di costituire un Senato delle regioni, occorre dire che nella riforma Renzi la rappresentatività delle regioni era tuttavia discutibile, visto che chi sedeva in quel consesso non sarebbe stato in grado di impegnare il proprio governo regionale, tuttavia emerge ancora che sarebbe necessaria la previsione di una “camera di compensazione” in grado di essere quella istituzione in cui le regioni si possono confrontare tra loro e con lo Stato, evitando le diatribe giurisprudenziali che hanno seguito una riforma del 2001. (Rodomonte, 2020). Il percorso del regionalismo differenziato, delle richieste formulate dalle regioni, sembra ormai destinato a dover essere portato avanti tramite questa legge quadro, almeno questi sembrano essere gli intendimenti del governo, per poi essere sottoposte al parlamento le intese sottoscritte da Stato e Regione. Ora la legge quadro prevede che lo Stato e le Regioni sottopongano a verifica l’intesa dopo 10 anni dalla firma, o

comunque nel tempo indicato nell'intesa stessa, con un ruolo che sembra esservi anche per il parlamento anche in questa sede di verifica decennale (Rodomonte, 2020). Questo approccio sembra confermato ancora dall'attuale Governo Draghi. La procedura prevista dall'articolo 116, tende a mantenere la coesione sociale non sottovalutando le istanze delle regioni, con la possibilità che tale scelta verso la differenziazione sia volano economico per il paese.

Tuttavia questo percorso sembra ancora risentire di molte variabili dal punto di vista politico che potrebbero portare ad un notevole allungamento dei tempi.

Va sottolineato che c'è la possibilità, come detto in precedenza, che a tale opzione, riconosciuta dall'articolo 116, arrivino tutte le regioni, che ne fanno richiesta, quindi eliminando di fatto il carattere attuale dell'ordinamento regionale italiano, caratterizzato dal fatto di avere delle regioni a statuto ordinario e delle regioni a statuto speciale, questo infatti porterebbe ad una "ordinaria differenziazione". Infatti le Regioni dovrebbero chiedere nuove funzioni se sono in grado di garantirle; di qui il carattere "straordinario" dell'articolo 116, che quindi è in potenza rivolto non a tutte le Regioni ma solo a quelle che ne possiedono i requisiti (Ruggeri, 2020). Altro conto è che di questi temi si possa parlare con i diversi attori, quindi tutte le regioni, è necessario probabilmente diversificare le questioni, infatti il voler "istituzionalizzare" per tutti la possibilità di accedere al regionalismo differenziato, rischia di non limitare i contrasti o comunque di portare a delle intese, accordi, peggiorativi o assolutamente ininfluenti da diversi punti di vista, quindi inefficaci a risolvere i problemi per cui vengono chiesti. Si ritiene infatti che sia necessaria, come già detto, una "camera di compensazione" per le esigenze dei territori, regioni e gli enti locali, questa camera, che potrebbe essere il Senato delle regioni (Rodomonte, 2020), per poter funzionare anche sulla base di ciò che accade in altri ordinamenti, ha bisogno che i componenti siano effettivamente in grado di impegnare le amministrazioni che rappresentano. Questo sarebbe presumibilmente in grado di evitare il contenzioso tra regioni e Stato, che sulla base di quanto successo dopo la riforma del 2001, presa in mano più volte dalla Corte costituzionale, il prolungamento di controversie giuridiche sull'applicazione degli accordi, vanificherebbe probabilmente ogni tentativo di differenziazione o comunque lo ostacolerebbe in maniera importante. E' comunque



evidente che per fare un Senato delle regioni bisogna riformare la costituzione il che non si è rivelato semplice visti i trascorsi.

È tuttavia necessario confrontarsi su questi temi, ne va della tenuta del sistema che poi riguarda tutti, come detto in precedenza toccando temi importanti anche livello di competitività con altri territori in Europa e nel mondo, occorrerà ragionare su un equilibrato contemperamento tra istanze di autonomia ed istanze rivolte all'unità ed indivisibilità della Repubblica, quest'esigenze evidentemente si raggiungeranno con il tempo, ed è forse il caso che ad eventuali intese venga inserito un controllo ad opera delle parti dopo un congruo termine dalla sperimentazione, infatti le intese sono, anche se previste in funzione della legge quadro, di carattere pattizio, e è il caso che in esse venga stabilito come eventualmente fare se alla verifica le misure di differenziazione non avranno portato i risultati richiesti. Questo al fine di evitare risvolti giuridici, giudiziari, ritorno di funzioni allo stato, impasse, di difficile soluzione, proprio perché tali intese non sono previste specificamente dalla costituzione (Ruggeri, 2020).

Vi sono prospettive e progetti, nell'ottica regionalista, che impegnano evidentemente il futuro in maniera importante, che comportano una serie di atti chiamando in causa l'ordine costituzionale, Senato delle regioni che richiedono tempo e probabilmente anche idee in tal senso, nonché una agenda politica che non sia estemporanea, focalizzata solo sul breve periodo. Invece bisogna capire confrontandosi con la legge quadro e sulla legge quadro, circa il tema della perequazione infrastrutturale, sulla qualità della spesa pubblica in investimenti, sulla riduzione di squilibri che sono presenti e che sono anche la fonte di queste richieste di maggiore autonomia. Infatti nelle zone del paese in cui vi è una maggiore qualità dei servizi, una maggiore fedeltà tributaria, una migliore redditività degli investimenti, un controllo degli stessi più capillare, coloro che richiedono l'autonomia, credono che essa sia una sfida importante per il futuro. Una sfida che consenta di superare le inefficienze della spesa storica, che consenta di superare i ripiani "a piè di lista" attuati con le risorse di tutti per coprire le inefficienze di burocrazie e classi politiche anche territoriali, di pochi, che non rispondono del loro operato, di garantire ai territori l'autonomia finanziaria e gestionale che riconosciuta dalla costituzione, affinché essa non sia solo formale ma anche sostanziale, che non sia sempre messa in forse visti i ritardi dello Stato centrale, nonché delle interpretazioni che vedono molte volte la supremazia centrale su materie

che in teoria sono di competenza regionale. È quindi necessario che si possa guardare al futuro in maniera costruttiva e ci si riesca a confrontare per arrivare a delle condizioni che possano garantire lo sviluppo del paese, con la necessaria attenzione verso chi è rimasto indietro che però deve dimostrare di voler oggettivamente migliorare e intraprendere percorsi, misurabili, verso l'efficienza e l'economicità. Occorre un dialogo serrato su tali temi, regionalismo, efficienza, spesa pubblica, sui meccanismi da attuare, nonché sugli effetti attesi e sugli effetti che si verranno ad ottenere il fine è importante e riguarda tutti.

## BIBLIOGRAFIA

- Accetturo, G. A. D. B., 2019. *Morire di aiuti*. Torino(Italia): Istituto Bruno Leoni Libri.
- ACoFF, A. c. d. f. f., 2005. Relazione di sintesi sui modelli di federalismo fiscale in alcuni paesi europei. In: *relazione sull'attività svolta dall'Alta commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*. s.l.:Società italiana di economia politica, pp. 298 - 321.
- Anon., s.d. s.l.: s.n.
- Balduzzi, P., 2019. *a che punto siamo con federalismo differenziato*, s.l.: s.n.
- Balduzzi, P., 2019. *lavoce.info*. [Online]  
Available at: [www.lavoce.info/archives/a-che-punto-siamo-col-federalismo-differenziato/](http://www.lavoce.info/archives/a-che-punto-siamo-col-federalismo-differenziato/)  
[Consultato il giorno 10 dicembre 2019].
- Bassanini, F., 2008. *www.bassanini.it*. [Online]  
[Consultato il giorno 4 ottobre 2019].
- Bellati, G. A. & Crosta, R., 2012. *Il federalismo contro la crisi*. Prima edizione Dicembre 2012 a cura di Venezia: Marsilio Editore.
- Berti, G., 1975. Art. 5 Costituzione. In: G. Branca, a cura di *Commentario della Costituzione*. Bologna: s.n., pp. 277 - 288.
- Bertolissi, M., 2019. *regioni.it*. [Online]  
Available at: [www.regioni.it](http://www.regioni.it)  
[Consultato il giorno 27 dicembre 2019].
- Bilardo, S., 2016. *Il quadro dei trasferimenti finanziari in favore degli enti territoriali alla luce dell'articolo 119 della costituzione, Audizione presso Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 4 maggio*, s.l.: s.n.

- Bin, F., 2012. *Diritto regionale*. Bologna: Il mulino.
- Blasio, A. A. e. G. D., 2019. *Morire di aiuti. I fallimenti delle politiche per il sud*. 2019 a cura di Torino: IBL Libri.
- Bonet, M., 2018. Il rapporto con le regioni: “Lo stato dia di più a chi versa più tasse”. *Corriere del Veneto*, 18 Giugno.
- Bordignon, M., 2019. *La posta in gioco con l'autonomia del Nord*. s.l.:s.n.
- Bosi, P., 2015. *Corso di Scienza delle Finanze.* Bologna: Il Mulino.
- Buratti, C., 2007. Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista. *Federalismo Fiscale*.
- Buratti, C., 2015. Una riforma incompiuta: tra federalismo, accentramento e fatti stabilità. In: M. B. U. G. L. R. Maria Flavia Ambrosanio, a cura di *finanza pubblica, decentramento e riforme costituzionali. Scritti in onore di Piero Giarda*. Milano: Vita e pensiero - ricerche economia, pp. 45-54.
- Calvano, R., 2018. L'articolo 5, tra promozione e compressione del principio autonomista. 9 maggio.
- Camera dei deputati, S. S., 2019. *L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, s.l.: s.n.
- Commissione, P. p. l. q. r., 2018. *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative della regione Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*. Roma: Camera dei Deputati - Senato della Repubblica.
- Conferenza, d. R. e. d. p. a., 2007. *Regioni.it*. [Online] Available at: <http://www.regioni.it/newsletter/n-1057/del-14-12-2007/fini-e-galan-su-passaggio-comuni-ad-altra-regione-84/> [Consultato il giorno 1 Gennaio 2020].
- Conferenza, d. r. e. d. p. a., 2018. *www.regioni.it*. [Online] Available at: [www.regioni.it/newsletter/autonomia-regioni-richiedenti](http://www.regioni.it/newsletter/autonomia-regioni-richiedenti) [Consultato il giorno 20 12 2019].

- De Petris, A., 2018. Il principio cooperativo come elemento ispiratore del federalismo tedesco: un Sonderweg irripetibile o un modello da cui trarre insegnamenti?. *Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici politici*, 1(2), pp. 431 - 450.
- Digital4, R., 2017. *www.digital4.biz*. [Online] Available at: [www.digital4.biz/executive/](http://www.digital4.biz/executive/) [Consultato il giorno 1 dicembre 2019].
- Enciclopedia, T. O., 2012. *www.treccani.it Enciclopedia Treccani Online Dizionario Economia e Finanza*. [Online] Available at: [www.treccani.it](http://www.treccani.it) [Consultato il giorno 4 dicembre 2019].
- Eupolis, 2017. *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie. Policy Paper*. s.l.:s.n.
- Eupolis, L. P. P., 2016. *Prospettive del regionalismo italiano alla luce della riforma costituzionale..* 2016 a cura di Milano: Regione Lombardia. Il Consiglio Regionale..
- F.Q., 2019. Autonomia, sì di tutte le regioni alla legge quadro. Boccia: “Consiglio dei Ministri. Il sud ha una cintura di sicurezza”. *Il Fatto Quotidiano.it*, 28 novembre.
- Fotina, C., 2018. *ilsole24ore.com*. [Online] Available at: [www.solamentequattro.com/art/spesa-pubblica-bilico-norma-34percento](http://www.solamentequattro.com/art/spesa-pubblica-bilico-norma-34percento) [Consultato il giorno 1 gennaio 2020].
- G.R., 2019. *quotidianosanità.it*. [Online] Available at: [www.quotidianosanità.it](http://www.quotidianosanità.it) [Consultato il giorno 2 gennaio 2020].
- Galli, S. B., 2012. *Il Grande Nord*. Cesano Boscone (MI): Guerini e Associati.
- Greco, L., 2013. Riforma federale e risanamento finanziario. In: AA.VV., a cura di *Evoluzione e forma dell'intervento pubblico. Scritti in onore di Gilberto Muraro*. Luciano Greco, 2013, “Riforma federale e risanamento finanziario” in *Evoluzione e forma dell'intervento pubblico. Scritti in onore di Gilberto Muraro*. Giappichelli a cura di Torino: Giappichelli Editore, pp. 95 - 113.

- Mangiameli, S., 2011. *www.issirfa.cnr.it*. [Online]  
[Consultato il giorno 1 settembre 2019].
- Mangiameli, S., 2019. I problemi della differenziazione e della omogeneità nello stato regionale. *Issirfa*, febbraio.
- Martini, T., 2015. Sussidiarietà verticale e crescita: un nesso quantificabile. In: G. Martini, a cura di *Sussidiarietà e...spesa pubblica. Rapporto sulla sussidiarietà 2014/2015*. Milano: Fondazione per la sussidiarietà, pp. 143-159.
- Moro, V., 2018. *Autonomia regionale e differenziazione. Le esperienze dei Veneto e Catalogna*. s.l.:s.n.
- Petretto, A., 2019. *lavoceinfo.com*. [Online]  
Available at: [www.lavoceinfo.com](http://www.lavoceinfo.com)  
[Consultato il giorno 2019 ottobre 2019].
- Piperno, 2013. *La finanza decentrata in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Piperno & Brosio, 2009. *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria del federalismo fiscale*. Quarta edizione a cura di Torino: Giappichelli.
- Pola, G. M. F., 2015. Federalismo fiscale perequazione infrastrutturale. In: M. B. U. G. L. R. Maria Flavia Ambrosiano, a cura di *Finanza pubblica, decentramento e riforme costituzionali. Scritti in onore di Piero Giarda*. Milano: Vita e pensiero, pp. 85-106.
- Rebba, V., 2017. *Corso Scienze delle Finanze*. s.l.:s.n.
- Rebba, V., s.d. s.l.:s.n.
- Rinella, A., 2001. *treccani.it*. [Online]  
Available at: [treccani.it/enciclopedia/sussidiarieta\\_28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/](http://treccani.it/enciclopedia/sussidiarieta_28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/)  
[Consultato il giorno 28 ottobre 2019].
- Rizzo, L., 2019. *Cosa dice la legge quadro sull'autonomia differenziata*. s.l.:s.n.
- Robinson, A., 2013. *Why Nations fail. Perché le nazioni falliscono*. 2013 a cura di Milano: Il Saggiatore.

Rodomonte, M., 2020. Il parlamento che c'è il parlamento dovrebbe esserci: riflessioni sull'autonomia differenziata e ruolo delle camere. *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 11 gennaio. pp. 76-109.

S.N.A., 2013-2018. [www.sna.gov.it](http://www.sna.gov.it). [Online]  
Available at: [www.sna.gov.it/cosa-offriamo/iniziativeprogetti/progetti-e-attivita-di-ricerca/federalismo\\_fiscale/](http://www.sna.gov.it/cosa-offriamo/iniziativeprogetti/progetti-e-attivita-di-ricerca/federalismo_fiscale/)  
[Consultato il giorno 4 dicembre 2019].

Secomandi, R. &, 2019. Dove ci guadagnano le tre regioni in cerca di autonomia. *lavoce.info*, 23 luglio.

Senato, S. s., Maggio 2018. *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto..* s.l.:s.n.

Sintesi, C. S., 2019. *Autonomia per lo sviluppo*. 2019 a cura di s.l.:s.n.

Sose S.p.a. Vincenzo Atella, 2019. [www.camera.it](http://www.camera.it). [Online]  
[Consultato il giorno 3 11 2019].

Turati, M., 2015. Sussidiarietà verticale e crescita: un nesso quantificabile. In: G. Martini, a cura di *Sussidiarietà e...spesa pubblica Rapporto sulla sussidiarietà 2014/2015*. Milano: Fondazione per la sussidiarietà, pp. 146 - 160.

UPB, U. p. d. B., 2017. *Audizione del presidente dell'ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali. Commissione V della Camera dei deputati.*, Roma: Ufficio parlamentare di bilancio.

Zaia, L., 2019. *Audizione presso la Commissione Parlamentare per le questioni regionali*, s.l.: s.n.

## SITOGRAFIA

[www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

[www.senato.it](http://www.senato.it)

[www.camera.it](http://www.camera.it)

[www.regioneveneto.it/autonomia-veneto](http://www.regioneveneto.it/autonomia-veneto)

[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

[www.associazionevenetovivo.com](http://www.associazionevenetovivo.com)

[www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)

[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

[www.cnaveneto.it](http://www.cnaveneto.it)

[www.regioni.it](http://www.regioni.it)

[www.siepweb.it](http://www.siepweb.it)

[www.rivisteweb.it](http://www.rivisteweb.it)