

AUDIZIONE

presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali

11 aprile 2019

Il processo di attuazione dell'autonomia differenziata: osservazioni sui profili finanziari delle bozze di Intesa tra Stato e Regioni Veneto e Lombardia

Prof. Andrea Giovanardi – Università di Trento

Componente della Delegazione trattante per l'autonomia del Veneto

Sommario. 1. Premessa. 2. Sui contenuti della norma finanziaria contenuta nelle bozze di intesa Veneto Lombardia: la fase di avvio, a spesa storica, e gli strumenti del finanziamento delle materie assegnate, da individuarsi obbligatoriamente nelle compartecipazioni e/o aliquote riservate. 3. (Segue). Dalla spesa storica ai fabbisogni standard. La necessaria rideterminazione delle aliquote di compartecipazione e/o aliquote riservate. 4. (Segue). Le clausole di garanzia: quella che c'è e ... quella che dovrebbe esserci. 5. Le critiche al descritto assetto del finanziamento delle RAD per le funzioni e i compiti trasferiti o assegnati. 6. Ancora sulle considerazioni critiche in merito all'assetto dei rapporti finanziari tra RAD e Stato. Il presupposto da cui esse muovono, quello secondo il quale l'attuale sistema garantisce al meglio l'unità della Repubblica, è corretto?

1. Premessa

L'indagine conoscitiva all'interno della quale si colloca l'audizione ha l'obiettivo di monitorare il processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., il quale, come è noto, dispone, lo si ricorda per comodità di lettura, che *<<ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate nel secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata>>*.

Mi occuperò quindi del contenuto delle bozze di intesa con le Regioni Veneto e Lombardia presentate dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Sen. Erika Stefani, al Consiglio dei Ministri nello scorso mese di febbraio, con esclusivo riferimento ai profili finanziari delle intese, su cui, come è stato riferito dai giornali, era stato raggiunto un accordo di massima con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

2. Sui contenuti della norma finanziaria contenuta nelle bozze di intesa Veneto Lombardia: la fase di avvio, a spesa storica, e gli strumenti del finanziamento delle materie assegnate, da individuarsi, obbligatoriamente, nelle compartecipazioni e/o aliquote riservate.

La norma finanziaria è contenuta nell'art. 5 delle Bozze Veneto e Lombardia, rubricato *<<Risorse finanziarie>>*.

Da esso si desume, innanzitutto, che nel momento di avvio del federalismo differenziato le risorse necessarie per finanziare le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia saranno determinate dall'apposita Commissione paritetica Stato-Regione di cui all'art. 3 delle bozze sulla base della *<<spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate>>* (art. 5, co. 1, lett. a).

Nessun rischio quindi che la fase di avvio del processo di attuazione dell'autonomia differenziata influisca negativamente sulla sostenibilità degli equilibri di finanza pubblica: tanto spendeva sul territorio lo Stato per le funzioni trasferite o assegnate alla Regione ad autonomia differenziata (RAD), tanto spenderà la Regione che ne è stata assegnataria.

Il riferimento, per il vero ovvio, del surriportato art. 116, terzo comma, Cost., alla necessità di rispettare i principi di cui all'art. 119 Cost., norma che costituisce il riferimento fondamentale ai fini dell'individuazione dei meccanismi di regolazione dell'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie¹, impedisce tuttavia di configurare le risorse da trasferire come trasferimenti.

Dal testé menzionato art. 119 si desume agevolmente infatti che con la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione si è chiaramente virato verso un sistema di <<finanza originaria>>, che, quindi, deve necessariamente sostituirsi al precedente sistema di <<finanza derivata>>. Non più trasferimenti statali, dato che le funzioni e i compiti attribuiti agli enti territoriali debbono essere integralmente finanziati (art. 119, quarto comma, Cost.) da: i) tributi ed entrate propri; ii) compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio; iii) per i territori con minore capacità fiscale per abitante, dalle entrate di tipo perequativo che, evidentemente, debbono garantire la solidarietà e la coesione tra i vari enti che costituiscono la Repubblica in una prospettiva di riduzione progressiva e costante delle differenze.

Non è possibile quindi discostarsi dall'attuale assetto dei rapporti finanziari interistituzionali, che, come visto, non attribuisce alcun diritto di cittadinanza ai finanziamenti statali negli ambiti di competenza delle Regioni (sul punto cfr. *ex multis*, Corte cost. n. 273 del 2013), fatti salvi i casi in cui l'intervento dello Stato risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (Corte cost. n. 232 del 2011).

Di qui l'operata individuazione nelle bozze di intesa degli strumenti di finanziamento nella <<compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali>> e l'altra forma di compartecipazione che sono le <<aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale>> [art. 5, co. 2, lett. a) e b)]². Sarà la Commissione paritetica Stato-Regione a decidere: i) se utilizzare unicamente la compartecipazione all'Irpef o se utilizzare anche altri tributi erariali; ii) se affidarsi alle compartecipazioni in senso stretto o alle aliquote riservate; iii) se fare ricorso all'utilizzo congiunto degli anzidetti strumenti.

Si tratta, è bene ribadirlo, di scelta costituzionalmente obbligata, giacché, lo si è visto, le funzioni trasferite o assegnate debbono essere finanziate utilizzando esclusivamente gli strumenti previsti nell'art. 119, secondo e terzo comma, Cost., che, nei fatti e per quel che ci riguarda, sono quelli di carattere compartecipativo, non potendo ipotizzarsi che la spesa statale che diventa della Regione sia finanziata con tributi propri, che incrementerebbero senza ragione la pressione fiscale sui residenti nella Regione ad autonomia differenziata.

In definitiva, quindi:

¹ Anche l'art. 14 della l. 5 maggio 2009, n. 42, recante <<Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione>>, stabilisce analogamente (si tratta di norma ricognitiva di principi che già potevano desumersi dall'art. 116, terzo comma, Cost.), che <<con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge>>.

² Le aliquote riservate assegnate alla Regione nell'ambito di quelle statali non risentono delle modifiche in diminuzione delle medesime che eventualmente lo Stato decida di stabilire; le compartecipazioni in senso stretto, invece, sono tarate sul gettito del tributo statale, con la conseguenza che l'intervento sul tributo erariale da parte dello Stato si traduce automaticamente in una riduzione dell'entità dell'entrata di spettanza della Regione.

- il trasferimento alla Regione ad autonomia differenziata delle materie indicate nell'intesa e scelte tra quelle individuate dallo stesso art. 116, terzo comma, Cost., determina la necessità di finanziare la spesa con gli strumenti previsti nell'art. 119, secondo e terzo comma, Cost. (non è possibile quindi fare ricorso ai trasferimenti statali);
- gli unici strumenti che possono essere utilizzati sono dunque, per le ragioni dianzi dette, quelli a carattere compartecipativo;
- evidenti ragioni di carattere pratico inducono ad individuare nella fase di avvio dell'autonomia differenziata la spesa da finanziare in quella che lo Stato ha sostenuto sul territorio.

L'obbligata scelta delle compartecipazioni/aliquote riservate porta con sé ovviamente quale conseguenza che le risorse disponibili seguiranno la dinamica del gettito dell'imposta compartecipata: qualora quest'ultimo, in conseguenza dell'incremento del PIL regionale crescesse, la Regione si troverebbe a disporre di maggiori risorse, utilizzabili senza vincolo di destinazione. Qualora, invece, il gettito diminuisse, la Regione si troverebbe a disporre di minori risorse, senza poter contare su interventi compensativi da parte dello Stato. Il che è pienamente in linea con le traiettorie autonomistiche, che non possono mai andare disgiunte dall'attribuzione di concrete e non eludibili forme di responsabilità.

3. (Segue). Dalla spesa storica ai fabbisogni standard. La necessaria rideterminazione delle aliquote di compartecipazione e/o aliquote riservate.

L'art. 1 della l. n. 42 del 2009 stabilisce che *<<la presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti>>*.

Il superamento del criterio della spesa storica, evidentemente iniqua, perché favorisce chi più ha sprecato rispetto a chi ha meglio gestito le pubbliche risorse, deve quindi connotare l'intero sistema dei rapporti finanziari interistituzionali.

È questa la ragione per cui nelle bozze si prevede che la spesa storica dovrà essere sostituita dai fabbisogni standard, i quali, individuati da *<<un apposito Comitato Stato Regioni che il Governo si impegna ad istituire>>* e che *<<opererà con organismi già esistenti per la medesima materia>>* (art. 5, co. 6), *<<dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore dei DPCM di cui all'art. 4, comma 1 (quelli che stabiliranno il trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali alla Regione, n.d.r.), fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi>>*. La clausola di garanzia su cui mi intratterò qui di seguito scatta tuttavia dal terzo anno, dal che deriva che, nei fatti, il tempo necessario per addivenire al varo dei fabbisogni standard è di tre anni dalla data di trasferimento delle competenze.

Il che deve condurre, qualora i fabbisogni standard fossero superiori alla spesa storica, alla revisione del livello di spesa iniziale, con conseguente rideterminazione a favore delle RAD delle aliquote di compartecipazione e/o aliquote riservate.

Si è peraltro rilevato (A. Zanardi, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in Rassegna Astrid, 2019), si tratta di affermazione che è forse mossa da un'eccessiva fiducia nei confronti della capacità dello Stato di ripartire in modo efficiente ed adeguato la spesa tra i vari territori, che <<rispetto all'esperienza recente di determinazione dei fabbisogni dei Comuni, il quadro di riferimento nel caso delle funzioni aggiuntive delle RAD è molto diverso. I Comuni sono infatti caratterizzati da una forte eterogeneità dei servizi forniti e di condizioni finanziarie di partenza, mentre le funzioni che domani saranno devolute ad alcune regioni sono oggi garantite dallo Stato in condizioni di tendenziale omogeneità su tutto il territorio nazionale. C'è quindi da attendersi che i criteri che saranno individuati dal metodo dei fabbisogni standard non potranno discostarsi in modo sostanziale da quelli adottati attualmente dallo Stato per allocare le risorse umane e finanziarie nelle varie aree del paese (si pensi al caso della scuola). Pertanto, è improbabile che dal passaggio dalla spesa storica statale ai fabbisogni standard possano emergere correzioni rilevanti nella distribuzione delle risorse tra le varie aree>>.

4. (Segue). Le clausole di garanzia: quella che c'è e ... quella che dovrebbe esserci.

Il percorso delineato dalle norme contenute nelle bozze Veneto e Lombardia è quindi quello che, muovendo dalla spesa storica e dall'individuazione degli strumenti di finanziamento in quelli partecipativi, disegna, in linea con i principi dell'ordinamento cristallizzati nell'art. 1 della l. n. 42 del 2009, il percorso di superamento della spesa storica e di approdo ai fabbisogni standard, che andranno ovviamente determinati in contemporanea alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione, da un apposito ed istituendo comitato Stato-Regioni.

Nel caso in cui, tuttavia, a ciò non si addivenga, si prevede all'art. 5, co. 1, lett. b), che <<decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei DPCM di cui all'articolo 4, comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni, l'ammontare di risorse assegnate alla Regione per l'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione non potrà essere inferiore al valore medio nazionale pro capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse>>.

Una vera e propria clausola di garanzia, quindi, che mi sembra difficilmente criticabile, dato che:

- essa trova applicazione se e solo se non si arriva alla determinazione dei fabbisogni standard, della cui necessità tutti sono d'accordo, e ciò in ragione dell'altrettanto indiscutibile iniquità del criterio della spesa storica, da superare definitivamente a tutti i livelli di governo;
- i dati della spesa statale regionalizzata pro capite, al netto degli interessi, delle tre Regioni che chiedono l'autonomia (fonte MEF, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale di Bilancio, in all. **doc. n. 1**) dimostrano che queste ultime si collocano negli ultimi tre posti della classifica:

- la clausola costituisce formidabile pungolo ad evitare rinvii *sine die* di quello che l'ordinamento richiede, e cioè il definitivo superamento della spesa storica.

Manca invece un'altra clausola di garanzia, che, a mio parere, andrebbe inserita (conforme A. Zanardi, *op. cit.*, p. 9 del *paper*), e cioè quella che dovrebbe garantire alle RAD l'invarianza dei gettiti derivanti dai tributi compartecipati o con riserva di aliquota a fronte di modifiche delle aliquote e/o delle basi imponibili. La norma potrebbe essere formulata come segue: <<Gli interventi statali sulle basi imponibili o altre modifiche di disciplina relative ai tributi erariali di cui all'articolo 5, comma 2, e all'articolo 6 che determinino una diminuzione del gettito riconosciuto alla Regione per il tramite delle compartecipazioni o delle aliquote riservate sono possibili, a parità di funzioni conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi. La determinazione delle predette misure è effettuata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su quantificazione finanziaria della Commissione paritetica Stato-Regione>>

In alternativa, si potrebbe prevedere che l'intervento compensativo scatti nel caso in cui la diminuzione di gettito derivante dai tributi compartecipati conseguente agli interventi statali superi una determinata soglia percentuale.

Si tratta di clausola evidentemente necessaria, tanto più in un periodo come l'attuale, in cui il principale tributo dell'ordinamento, l'Irpef, si trova in profondissima crisi e pare evolvere verso modelli di *flat tax*, che potrebbero incidere pesantemente sul gettito a cui la RAD compartecipa.

5. Le critiche al descritto assetto del finanziamento delle RAD per le funzioni e i compiti trasferiti o assegnati.

Il dibattito susseguente alla pubblicazione delle bozze è stato particolarmente vivace e si è incentrato soprattutto sui profili finanziari di cui si è data fin qui descrizione.

Ci si è concentrati, si tratta ovviamente di legittima preoccupazione, sui rischi per l'equilibrio della finanza pubblica che deriverebbero dal descritto sistema di finanziamento.

Si è così rilevato (M. Bordignon, La posta in gioco con l'autonomia del Nord, in *lavoce.info*, 15 febbraio 2019) che <<il fatto che le entrate delle regioni dipendano dall'evoluzione delle proprie basi imponibili di per sé non è un male; vuol dire che hanno un incentivo a farle crescere (e a far pagare le tasse ai propri cittadini). Ma qui stiamo parlando delle regioni più ricche d'Italia, a cui verranno devolute quote importanti di tributi e altri cespiti erariali. Ora, la situazione economica dei conti pubblici del paese è quella che è; grazie anche alle politiche del governo giallo-verde, le possibilità che nel prossimo futuro si debba introdurre una forte correzione dei conti pubblici, tagliando spese e aumentando entrate, è tutt'altro che secondaria. Ma come farà il governo centrale a farlo, se ha già attribuito alle regioni una buona parte del gettito tributario e le competenze sulle spese?>>.

Non pare tenersi in debita considerazione, tuttavia, del fatto che le compartecipazioni vengono riconosciute a fronte di spese trasferite, con la conseguenza che le risorse aggiuntive di cui eventualmente potrebbero disporre le RAD sarebbero quelle conseguenti all'applicazione dell'aliquota di compartecipazione ai maggiori imponibili nel frattempo emersi in ragione dell'andamento positivo dell'economia del territorio, andamento positivo che non risulterebbe irrilevante per lo Stato, il quale risulterebbe comunque destinatario dell'incremento di gettito non

coperto dall'aliquota di compartecipazione. In altre parole, l'incremento del PIL e i conseguenti aumenti di gettito vanno anche a vantaggio dei conti pubblici statali, ed il vantaggio potrebbe anche finire per compensare la quota addizionale lasciata alla Regione qualora le dinamiche autonomistiche, è questa la sfida, finiscano per influire positivamente sul PIL del territorio. Non si può non evidenziare poi che l'anzidetta osservazione critica impedisce, in ragione della perdurante crisi della finanza pubblica nazionale, l'attuazione dell'autonomia differenziata, traducendosi in una sorta di *interpretatio abrogans* dell'art. 116, terzo comma, Cost.: se le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere finanziate esclusivamente con strumenti partecipativi e se l'attribuzione del gettito a copertura della spesa non è consigliabile o praticabile perché potrebbe mettere in crisi gli equilibri finanziari, allora, evidentemente, dovrebbe giungersi alla conclusione che, in un contesto come quello nazionale, non vi sono concrete possibilità di giungere all'attuazione dell'autonomia differenziata.

Più articolata la posizione di altro Autore (A. Zanardi, *op. cit.*, p. 4 e 5 del *paper*), il quale osserva che si possono immaginare due soluzioni per regolare la dinamica del finanziamento delle RAD.

La prima <<prevede la revisione periodica dell'ammontare di risorse nazionali riconosciute per le funzioni devolute alle RAD attraverso la rideterminazione delle aliquote di compartecipazione. Tale revisione/rideterminazione periodica sarebbe decisa dallo Stato ... secondo uno schema top-down in relazione da un lato alla revisione dei fabbisogni e a possibili manovre di riallocazione settoriale della spesa pubblica Sarebbe un modello analogo a quello adottato per il finanziamento statale della sanità regionale Il vantaggio fondamentale di questa soluzione sarebbe quello di rendere le RAD partecipi dell'evoluzione della finanza pubblica generale e quindi anche del mantenimento degli equilibri dei conti pubblici. Per contro, lo svantaggio è quello di indebolire l'incentivo delle RAD a utilizzare in modo efficiente le competenze rafforzate, negando loro la possibilità di appropriarsi delle eventuali risorse finanziarie aggiuntive che dovessero derivare dall'ampliamento dei gettiti erariali compartecipati nei propri territori, soprattutto se effetto del federalismo rafforzato>>.

Si tratta, evidentemente, di soluzione inaccettabile per le Regioni che vogliono l'autonomia differenziata, e ciò per quanto già evidenziato dallo stesso Autore in termini di incentivi: perché mai una regione dovrebbe accollarsi le responsabilità derivante da ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia se le risorse all'uopo assegnate possono essere continuamente rimesse in discussione dallo Stato? Perché mai intraprendere l'impervia strada dell'autonomia differenziata se il maggior gettito che deriva da cicli economici positivi, anche in ragione dell'esercizio delle ulteriori attribuzioni non rimane, almeno nella parte corrispondente alle aliquote di compartecipazione, alle autonomie regionali?

La seconda consiste invece <<nel mantenere invariate nel corso del tempo (a meno di eventi eccezionali) le aliquote di compartecipazione fissate inizialmente, lasciando in tal modo che le risorse delle RAD siano determinate unicamente dalla dinamica dei gettiti erariali riferibili al loro territorio. Ne segue pertanto che se la dinamica del gettito dei tributi compartecipati fosse superiore nelle RAD rispetto all'andamento dei fabbisogni nelle materie devolute nella media nazionale, tali regioni disporrebbero *coeteris paribus* di maggiori risorse per finanziare la propria spesa rispetto agli altri territori rimasti sotto la fornitura statale. Ma potrebbe ovviamente verificarsi anche il

contrario Vantaggi e svantaggi di questa soluzione sono analoghi a quelli relativi alla prima soluzione con, evidentemente, segno contrario: le RAD conserverebbero gli incentivi connessi con la possibilità di appropriarsi delle eventuali risorse aggiuntive prodotte per effetto delle politiche da loro assunte; ma, al contempo, tali regioni non parteciperebbero alle scelte di finanza pubblica nazionale, costituendo una sorta di *enclave* autonoma per la parte corrispondente alle risorse destinate alle competenze rafforzate>>.

Quest'ultima è l'unica possibile ed accettabile per le Regioni che ambiscono all'autonomia differenziata.

E ciò, innanzitutto, per una fondamentale ragione: questa soluzione è una soluzione autonomistica, la prima è, invece, spiccatamente centralistica e, quindi, palesemente contraria alla logica ed allo spirito dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Ma, a prescindere da ciò, non vanno nemmeno ingigantiti gli asseriti svantaggi dell'ipotesi delineata, dato che, come l'illustre Autore è costretto ad ammettere, <<le risorse finanziarie che una soluzione di questo tipo sottrarrebbe agli spazi di intervento nazionale sarebbero in realtà limitate ad una quota "al margine" delle risorse complessive trasferite (cioè dei circa 7 miliardi di euro ... per il finanziamento della scuola in Lombardia e Veneto), anche tenendo conto della rigidità delle voci di spesa pubblica coinvolte (pubblico impiego)>>. Va poi nuovamente ricordato che l'auspicabile andamento positivo dell'economia regionale rifluisce anche a vantaggio dello Stato, che giustamente si approprierà del gettito addizionale dei tributi per la parte di propria spettanza, del tutto complementare all'aliquota di compartecipazione riconosciuta alle Regioni.

Senza considerare poi che l'essenza dell'autonomia, che, è il caso di evidenziarlo, il sistema costituzionale richiede (cfr. art. 5 Cost.), dà necessariamente origine ad una parziale marginalizzazione dei territori autonomi rispetto alle logiche che debbono presiedere alla gestione della finanza pubblica nel suo insieme considerata: la responsabilità connessa alla gestione di materie oggi statali deve essere controbilanciata dalla possibilità di ottenere, grazie all'efficienza della gestione e alle ricadute positive, anche in termini di fiducia dei cittadini, che questo genera, maggiori risorse da investire sul territorio. Nessuno può accettare di essere autonomo sulla base della spesa storica o scontando il fatto che lo Stato possa intervenire sui meccanismi di finanziamento degli ambiti competenziali che gli sono stati riconosciuti.

Inaccettabile quindi mi sembra anche la soluzione intermedia proposta da Zanardi, che si impernia sull'idea di <<recuperare la distinzione tra modalità di funzionamento delle funzioni Lep (in questo contesto la materia rilevante sarebbe l'istruzione) e delle altre funzioni regionali. Si potrebbe cioè prevedere di rivedere le aliquote di compartecipazione quando si attuino manovre di aumento/riduzione delle spese Lep nelle altre regioni, mentre le risorse attribuite alle RAD per il finanziamento delle funzioni aggiuntive non-Lep continuerebbero ad essere determinate secondo le aliquote di compartecipazione fissate inizialmente>>. E ciò non solo per le ragioni dianzi dette, ma anche perché è lo stesso Zanardi ad affermare (p. 2) che <<al di fuori del settore istruzione il problema del finanziamento assume ... portata assai modesta>>, con la conseguenza che la soluzione intermedia finisce per identificarsi con la prima soluzione che, come abbiamo visto, consegna la finanza delle RAD allo Stato, ritrasformandola nella sostanza da originaria in derivata

e, quindi, togliendo ogni serio incentivo ed interesse all'ottenimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Il vero è che l'assunto secondo il quale sulle materie trasferite lo Stato debba mantenere la possibilità di intervenire sulle aliquote di compartecipazione si pone in palese contrasto con l'intima essenza dell'autonomia differenziata, che deve sostanziarsi nel trasferimento, tendenzialmente definitivo, di funzioni e compiti da finanziare attraverso meccanismi partecipativi che debbono dispiegare pienamente i loro effetti sul territorio che ne è destinatario.

6. **Ancora sulle considerazioni critiche in merito all'assetto dei rapporti finanziari tra RAD e Stato. Il presupposto da cui esse muovono, quello secondo il quale l'attuale sistema garantisce al meglio l'unità della Repubblica, è corretto?**

Oltre alle considerazioni critiche su cui ci si è soffermati, mosse dal comprensibile intento di garantire, senza rischio alcuno, gli attuali delicati equilibri di finanza pubblica, si è assistito anche ad osservazioni molto più radicali e spesso espresse in modo aggressivo e virulento.

Si pensi al *pamphlet* di Gianfranco Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali ed unità nazionale*, Bari, 2019, laddove, il titolo è più eloquente, si considerano le richieste di autonomia differenziata come il frutto dell'egoismo diffuso nei territori (più) ricchi, i quali pretenderebbero ingiustamente, anche in forza della rinnovata enfasi sul "teorema meridionale", quello cioè che descrive il mezzogiorno come terra di sprechi e di evasione fiscale, di appropriarsi della maggior parte possibile del gettito fiscale prodotto sui propri territori all'unico scopo di incrementarne la competitività, a scapito dei diritti di uguaglianza e del rilancio dell'intera economia nazionale (p. 25-26).

Non è questa la sede, evidentemente, per entrare nel merito dell'appassionata requisitoria di Viesti.

Occorre, tuttavia, a mio parere e nel modo più sintetico possibile, rilevare quanto segue.

Se si prende in esame la serie storica di deficit dello Stato dal 1980 ad oggi (in all., rapporto debito PIL e deficit PIL Italia anni 1980-2018, doc. n. 2 e serie storica debito PIL e deficit PIL Italia anni 1980-2018, in all, doc. n. 3), si può facilmente prendere atto che non c'è un anno che non abbia chiuso in deficit. Se, quindi, valesse la tesi che il problema della crescita sta nell'austerità, occorrerebbe chiedersi perché il paese non cresce dopo quarant'anni (in realtà sono di più) di disavanzi.

Il caso italiano, però, è peculiare perché la situazione all'interno del paese è tutt'altro che omogenea. Il nord, e, in particolare, le tre regioni che chiedono l'autonomia differenziata sono da decenni in forte avanzo, il centro è circa in pari, il sud è in grave deficit: i dati dal 2001 al 2016 dimostrano che a fronte di residui finanziari/fiscali positivi delle tre regioni del nord che chiedono l'autonomia, residui che si attestano intorno al 10 per cento del PIL regionale, si contrappongono situazioni opposte e sostanzialmente speculari delle Regioni del sud (v. in all., rapporto residuo fiscale/PIL per macroarea anni 2000-2016, doc. n. 4, e residui fiscali per macroaree anni 2001-2016, doc. n. 5).

Si è assistito negli anni, non mi sembra che il dato possa essere messo in discussione, ad un gigantesco trasferimento di risorse da una parte all'altra del paese, senza che tuttavia il sacrificio, assolutamente giusto data la necessità della perequazione, si sia tradotto in una attenuazione degli squilibri. Capita infatti che a crescere di più siano le regioni del nord in forte avanzo e non anche le regioni del sud, che pure sono risultate e risultano destinatarie di ingentissimi finanziamenti (v. in all., variazione annua del PIL per macroaree anni 2001-2016, doc. n. 6, e ammontare dei trasferimenti fiscali e variazione del PIL macroarea sud anni 2001-2016, in all., doc. n. 7).

La situazione che è venuta a crearsi, che è sotto gli occhi di tutti, è intimamente disgregante e potenzialmente esplosiva.

I cittadini delle regioni del nord si sentono infatti depredati dallo Stato centrale e pensano, a torto o a ragione, non è questo il punto, che i loro sforzi a nulla servano, non originandosi dall'intermediazione dello Stato quel processo di convergenza di territori che sarebbe lecito attendersi.

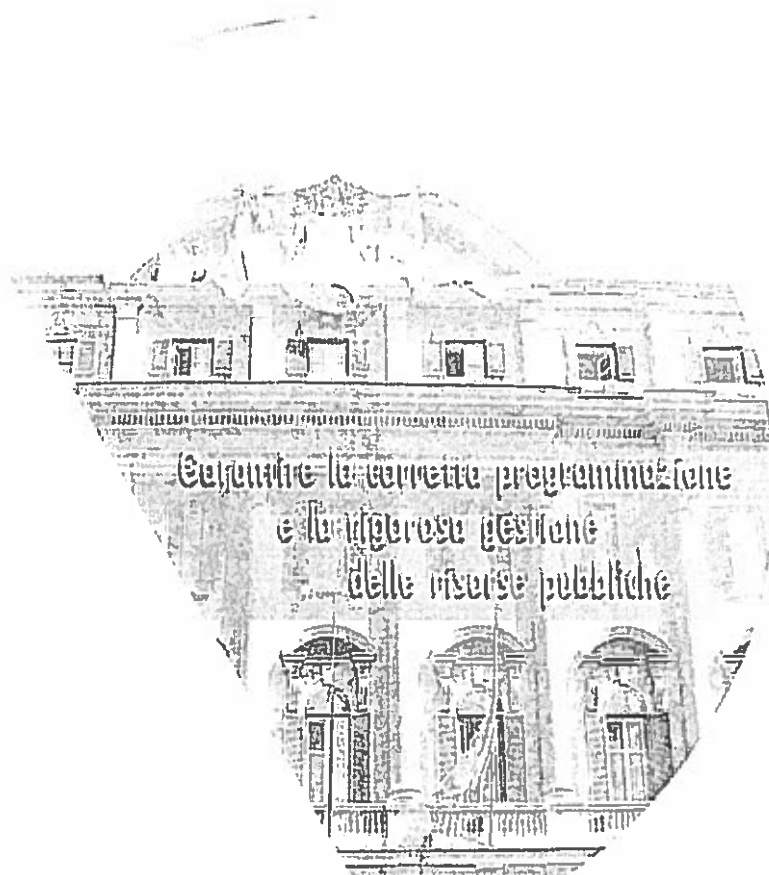
I cittadini delle regioni meridionali, a loro volta, si sentono danneggiati da un assetto dei rapporti interistituzionali che non garantisce loro i diritti fondamentali (il triste fenomeno del turismo sanitario ne dà plastica conferma).

Pertanto, mi sembra si possa affermare che:

- lo squilibrio non si risolve con i trasferimenti interregionali e, quindi, con la perequazione, che è condizione necessaria, ma non sufficiente, per attenuare il divario, che nei fatti continua ad aumentare;
- c'è un problema di qualità ed efficienza della spesa, in tutto il paese, ma in misura più marcata nel Mezzogiorno;
- i Lep non possono ricondursi, per quanto testé detto, a problema esclusivamente finanziario, perché se le risorse non sono correttamente impiegate i cittadini non si vedranno tutelati nei loro diritti fondamentali;
- l'attuale situazione non garantisce la coesione territoriale, ma determina una situazione di sempre più evidente conflitto tra chi pensa di non riuscire a tenere il passo delle economie più avanzate in ragione dell'elevatezza della pressione fiscale, che è determinata dai *surplus* che servono per tenere in equilibrio la finanza pubblica, e chi, invece, pensa che le disparità esistenti tra le diverse aree del paese non si ridurranno mai non per effetto del fallimento oramai secolare delle politiche di modernizzazione assistita del sud, ma in ragione dell'inadeguatezza quantitativa dei trasferimenti interregionali;
- il dibattito dovrebbe incentrarsi sulla sostenibilità di un sistema che si fonda sulla necessità di mantenere enormi avanzi per alcuni territori allo scopo di generare *surplus* finanziari a favore di altri, che tuttavia risultano inefficaci nel raggiungimento sia di obiettivi di convergenza economica, sia di miglioramento della qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione ai cittadini ivi residenti.

Le critiche ai progetti di autonomia differenziata non tengono in sufficiente conto lo stato delle cose sinteticamente descritto, muovendo dal presupposto, smentito da *trend* pluridecennali, che i problemi si possano risolvere solo in un contesto fortemente accentrato, che consenta allo Stato di fare da garante dei diritti di tutti i cittadini.

C'è bisogno di un cambio di registro, di una vera e propria svolta: l'attuazione dell'autonomia differenziata, che si impernia sui principi dell'autogoverno e della responsabilità, potrebbe fare da propellente all'inevitabile cambio di prospettiva.



LA SPESA STATALE
REGIONALIZZATA
bilancio provvisorio

2015
2016
2017
2018



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPettorato GENERALE DEL BILANCIO

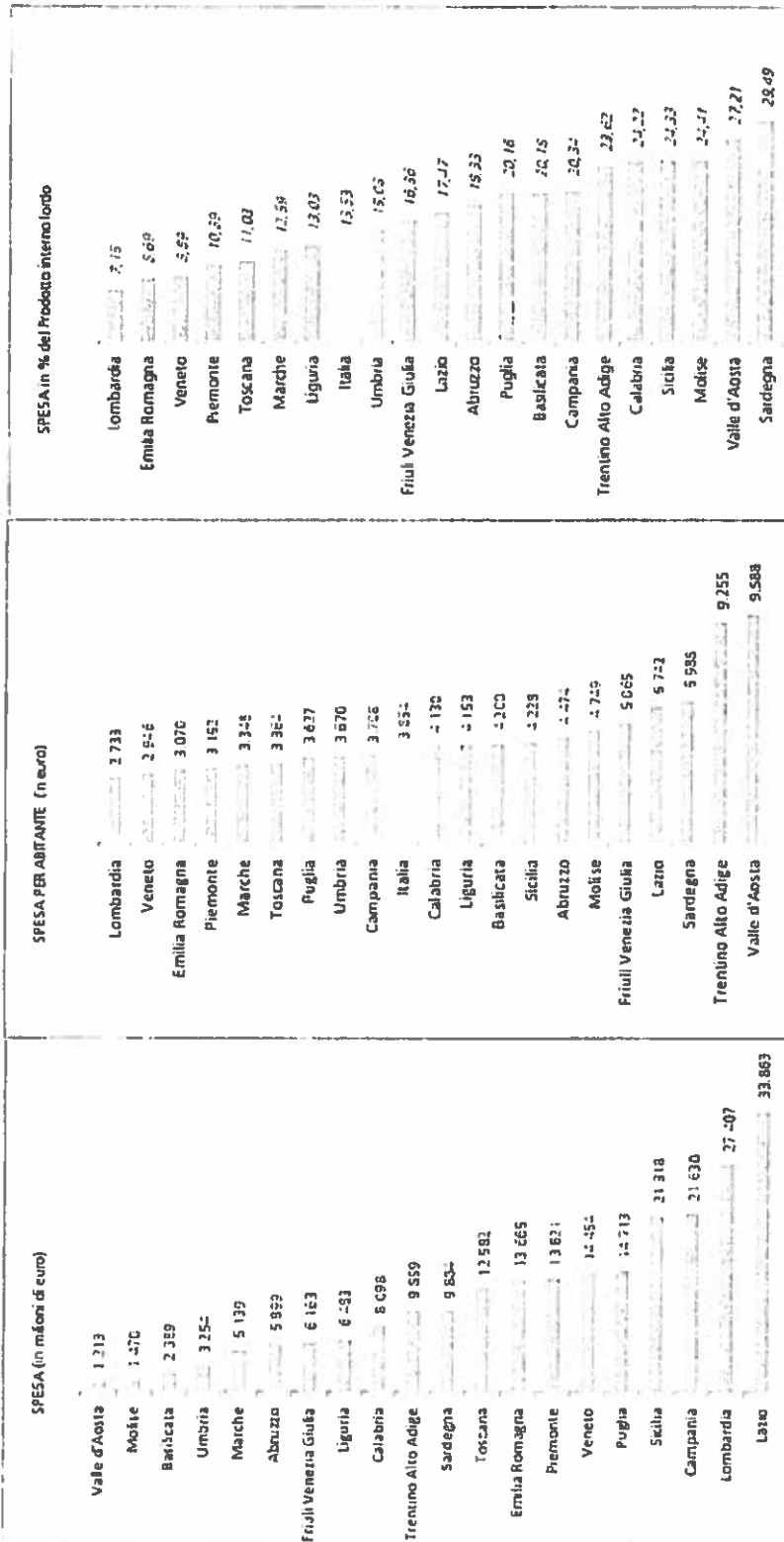
La spesa statale regionalizzata
Anno 2017
Stima provvisoria

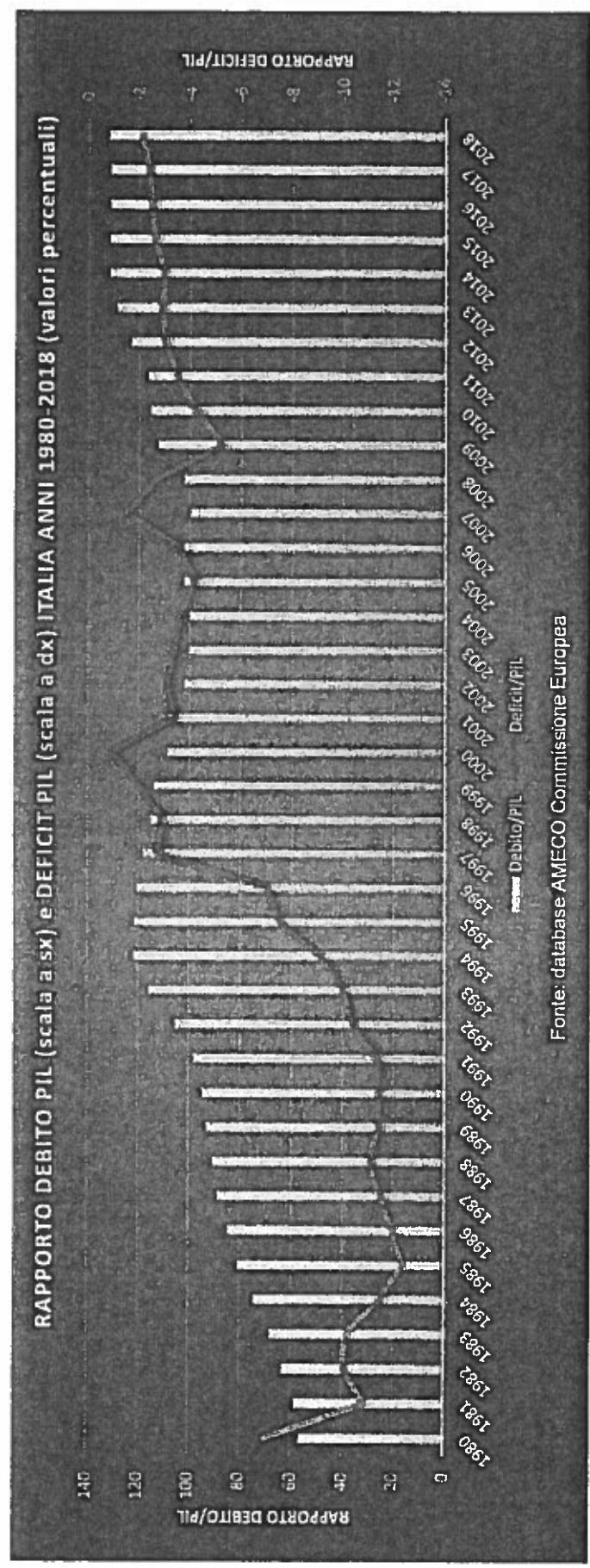
Gennaio 2019

Questa pubblicazione rientra nel Programma Statistico Nazionale.

I dati possono essere riutilizzati liberamente secondo i termini della licenza Italian Open Data License (IODL 2.0)

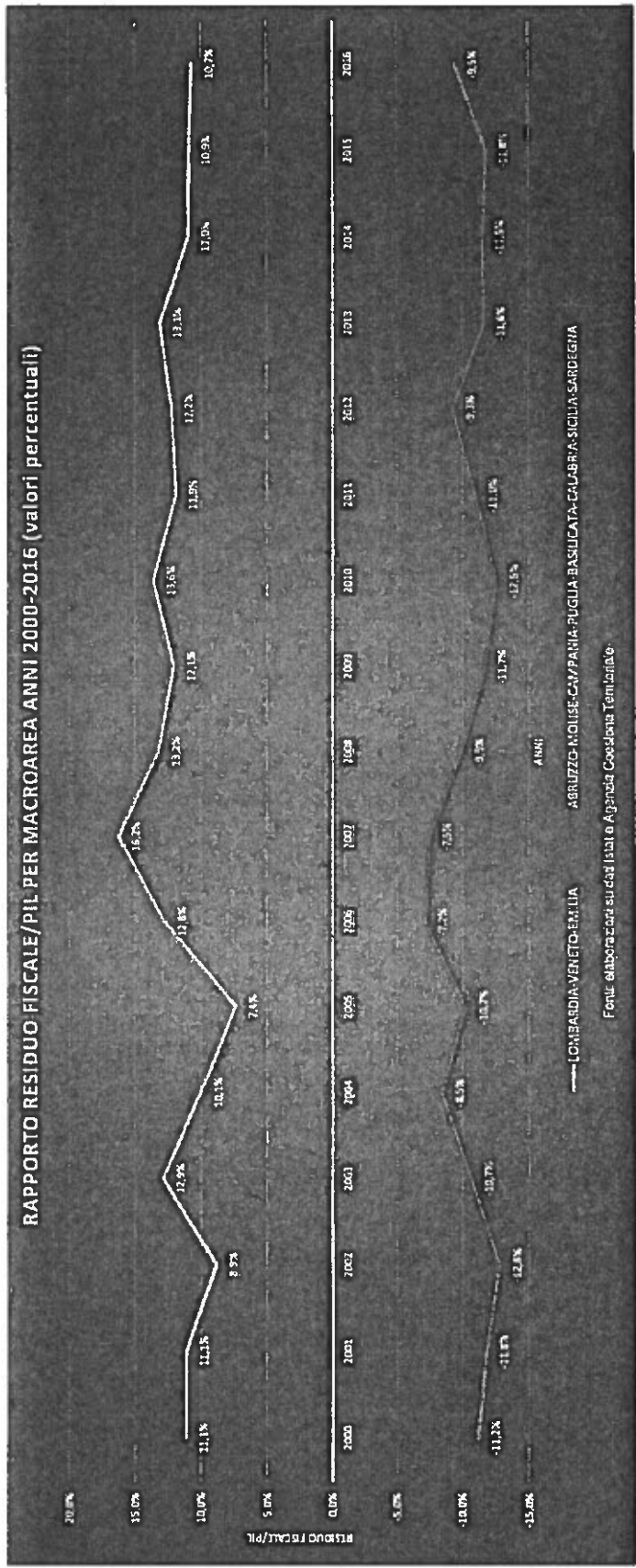
Grafico 1. Spesa finale regionalizzata del Bilancio dello Stato al netto degli interessi sui titoli di Stato - Anno 2017

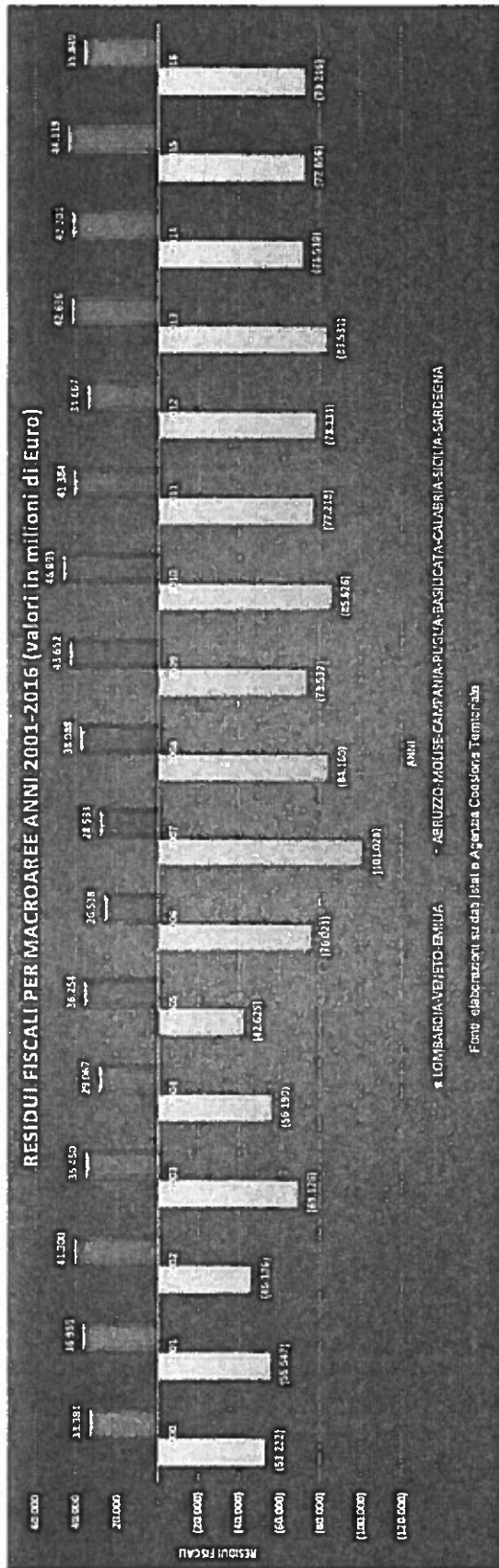




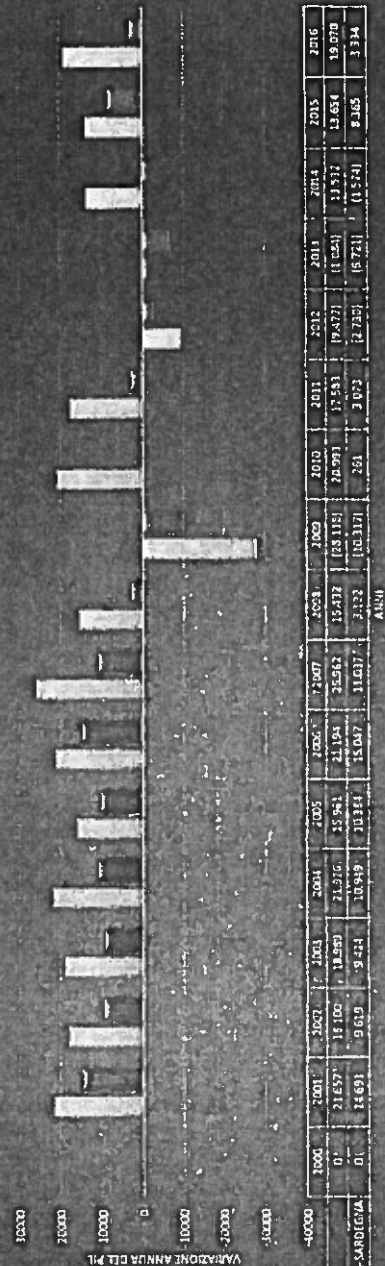
| Anno | Debito/PIL | Deficit/PIL |
|------|------------|-------------|
| 1980 | 56,86 | -6,97 |
| 1981 | 58,91 | -10,87 |
| 1982 | 63,58 | -10,01 |
| 1983 | 68,38 | -10,11 |
| 1984 | 74,4 | -11,48 |
| 1985 | 80,53 | -12,38 |
| 1986 | 84,52 | -11,96 |
| 1987 | 88,6 | -11,51 |
| 1988 | 90,52 | -11,05 |
| 1989 | 93,06 | -11,43 |
| 1990 | 94,65 | -11,44 |
| 1991 | 98,04 | -11,38 |
| 1992 | 105,2 | -10,37 |
| 1993 | 115,66 | -10,03 |
| 1994 | 121,84 | -9,08 |
| 1995 | 121,55 | -7,48 |
| 1996 | 120,89 | -7,01 |
| 1997 | 118,06 | -2,74 |
| 1998 | 114,94 | -2,96 |
| 1999 | 113,7 | -2 |
| 2000 | 108,58 | -0,91 |
| 2001 | 108,32 | -3,4 |
| 2002 | 101,9 | -3,1 |
| 2003 | 100,4 | -3,4 |
| 2004 | 100 | -3,6 |
| 2005 | 101,9 | -4,2 |
| 2006 | 102,5 | -3,6 |
| 2007 | 99,7 | -1,5 |
| 2008 | 102,3 | -2,7 |
| 2009 | 112,5 | -5,3 |
| 2010 | 115,3 | -4,2 |
| 2011 | 116,4 | -3,5 |
| 2012 | 123,4 | -3 |
| 2013 | 129 | -2,9 |
| 2014 | 131,8 | -3 |
| 2015 | 131,6 | -2,6 |
| 2016 | 131,4 | -2,5 |
| 2017 | 131,2 | -2,4 |
| 2018 | 132,1 | -2,1 |

Fonte: database AMECO Commissione Europea





VARIAZIONE ANNUA DEL PIL PER MACROAREE ANNI 2001-2016 (valori in milioni di Euro)



REGIONI: LIGURIA, VENETO, EMILIA, ABRUZZO, MOLISE, CAMPANIA, BASILICATA, CALABRIA, SICILIA, SARDEGNA
 Fonti: elaborazioni su dati Istat e Agenzia Coesione Territoriale

Doc. N. 7

AMMONTARE DEI TRASFERIMENTI FISCALI E VARIAZIONE DEL PIL MACROAREA SUD ANNI 2001-2016 (valori in milioni di Euro)

50.000
40.000
30.000
20.000
10.000
[10.000]

TRASFERIMENTI FISCALI E VARIAZIONE DEL PIL

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|--------|--------|---------|---------|---------|--------|--------|
| - TRASFERIMENTI FISCALI | 18.595 | 41.500 | 39.460 | 38.254 | 76.534 | 78.533 | 78.533 | 38.254 | 43.652 | 46.829 | 41.344 | 34.567 | 42.636 | 42.265 | 41.119 | 35.449 |
| ■ VARIAZIONE PIL | 14.691 | 9.619 | 9.424 | 10.354 | 15.647 | 11.277 | 11.277 | 3.112 | (10.317) | 761 | 5.073 | (2.710) | (5.721) | (1.574) | 8.105 | 3.334 |

ANNI

■ TRASFERIMENTI FISCALI ■ VARIAZIONE PIL

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Agenzia Coesione

