

L'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione: il regionalismo differenziato

Marco Boccaccio

Abstract

Questo Note e Studi analizza lo stato del dibattito sull'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, che prevede la possibilità di ampliare le competenze delle Regioni a statuto ordinario con riferimento ad alcune materie (cosiddetta autonomia differenziata). Un tema cruciale è quello del finanziamento delle competenze regionali trasferite.

1. Introduzione

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione¹ prevede la possibilità di ampliare le competenze delle Regioni a statuto ordinario con riferimento alle materie indicate nel terzo comma dell'articolo 117² (quelle così dette a legislazione concorrente) e a quelle indicate al secondo comma dello stesso articolo 117, lettere l) (per il solo aspetto dell'organizzazione della giustizia di pace), n) ed s)³.

L'attribuzione alle Regioni di *ulteriori forme e condizioni di autonomia*, espressione che presuppone già l'esistenza dell'autonomia regionale come introdotta dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, deve avvenire con legge dello Stato approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, quindi con una legge *rinforzata*. Il processo di attribuzione dei nuovi ambiti di autonomia è innescato, secondo l'articolo 116, da una iniziativa della regione interessata, e la legge di attribuzione a sua volta si basa su una intesa intercorsa tra lo Stato e la regione interessata. La norma costituzionale prevede inoltre che vadano sentiti gli enti locali e che siano rispettati i

¹ **Articolo 116, terzo comma, Costituzione.** "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

² **Articolo 117, terzo comma, Costituzione** " Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

³ **Articolo 117, secondo comma, Costituzione.** "l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;... n) norme generali sull'istruzione; ... s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

principi fissati nell'articolo 119 della Costituzione che disciplina il finanziamento delle Regioni e degli enti locali⁴.

L'articolo 116 introduce quindi e disciplina quella particolare forma di autonomia che comunemente viene chiamata "autonomia differenziata", con la quale si vuole estendere i margini di azione delle Regioni a statuto ordinario senza peraltro creare un *terzo genere* tra queste e le Regioni a statuto speciale; tanto meno, si vuole assimilare le Regioni assegnatarie delle nuove competenze a quelle a statuto speciale. Il punto è rilevante nel dibattito relativo al modo in cui viene attuato l'articolo 116.

Il processo di attuazione dell'autonomia differenziata è stato attivato su impulso di tre Regioni, Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, con la susseguente sottoscrizione di accordi preliminari da parte del Governo Gentiloni il 28 febbraio del 2018⁵. Un anno dopo, il 25 febbraio 2019, il Governo Conte I ha sottoscritto con quelle stesse Regioni delle intese che avrebbero dovuto costituire la base per la legge di attribuzione definitiva delle nuove competenze.

⁴ **Articolo 119, Costituzione.** "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

⁵ Altre regioni avevano attivato un processo per la richiesta di ulteriori competenze. Si tratta di Campania, Lazio, Liguria, Marche e Piemonte che hanno conferito mandato al Presidente ad avviare negoziati col Governo, mentre Toscana e Umbria hanno dato il via a procedure finalizzate all'attribuzione di maggiore autonomia laddove Campania, Basilicata Molise e Puglia non hanno finora formalizzato la richiesta; solo l'Abruzzo non ha posto in essere alcuna iniziativa in tal senso. Cfr. Fucito L., Frati M. (a cura di), "Il processo di attuazione del regionalismo differenziato" XVIII legislatura, Servizio Studi del Senato, marzo 2019, n. 104/1.

Dopo la caduta del Governo Conte I e il passaggio dalla maggioranza così detta *gialloverde* (Lega-M5S) a quella *giallorossa* (M5S- PD- LEU), il tema della attuazione dell'articolo 116 della Costituzione è stato ripreso partendo dal lavoro fatto in precedenza ma con un cambiamento di rotta che doveva tener conto delle critiche che le intese sottoscritte avevano sollevato.

Le critiche alle intese sottoscritte dal governo Conte I riguardavano almeno quattro profili:

- a. Il numero eccessivo delle materie delle quali si chiede la delega, soprattutto per quanto riguarda le Regioni Veneto e Lombardia;
- b. l'inclusione nel trasferimento di una materia *sensibile* come l'istruzione;
- c. il modo di finanziamento, svincolato dalla previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e il riferimento al criterio del residuo fiscale;
- d. la sostanziale marginalizzazione del ruolo del Parlamento.

Il sistema che sarebbe scaturito dalla trasformazione delle intese in legge avrebbe determinato la realizzazione di fatto di una categoria di regioni più vicine a quelle a statuto speciale piuttosto che a quelle a statuto ordinario con competenze ampliate. La conseguenza più rilevante dal punto di vista pratico di un cambiamento del genere sarebbe stata quella di accentuare ulteriormente la disparità di condizioni tra aree territoriali penalizzando quelle già svantaggiate, provocando una spaccatura che sarebbe stata in contrasto con lo spirito stesso della riforma del Titolo V della Costituzione nella quale l'articolo 116 si inserisce organicamente⁶.

Date queste critiche e il dibattito che ne è scaturito, il nuovo governo ha ritenuto opportuno riprendere il dossier sull'autonomia differenziata cercando di reimpostarlo in modo tale da superare le principali obiezioni precedentemente sorte. Questa nuova impostazione è contenuta nella proposta di legge quadro avanzata del ministro per gli affari regionali e le autonomie Francesco Boccia e inviata l'11 novembre 2019 ai Presidenti delle tre Regioni interessate. Le differenze rispetto al passato sono particolarmente marcate rispetto ai progetti di autonomia di Lombardia e Veneto che erano i più estesi come richiesta di materie da trasferire. Sarebbe esclusa una delle materie più controversie, quella dell'istruzione. Verrebbe data infine priorità alla

⁶ Pajno A., 2019, "Luciano Vandelli tra autonomie istituzionali ed autonomie sociali. Il problema della differenziazione", ASTRID Rassegna n. 19.

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni⁷. Quest'ultimo aspetto non è marginale e semplicemente metodologico. Manifesta l'intento di realizzare un maggior coordinamento tra l'attuazione dell'articolo 116 e l'intera architettura delineata nel titolo V della Costituzione.

In questo Note e studi sono illustrate le principali novità contenute nella proposta del Ministro partendo da una sintetica esposizione del contenuto delle intese sottoscritte dal precedente Governo con le annesse criticità.

2. Le intese del 2019

Le intese sottoscritte nel 2019 prevedevano il trasferimento di 23 materie alla Regione Veneto, cioè l'insieme di tutte le materie previste dall'articolo 116 terzo comma, di 20 materie alla Regione Lombardia (con esclusione ad esempio della competenza sui giudici di pace, le casse di risparmio e gli enti di credito fondiario) e di 16 materie all'Emilia Romagna (che richiede invece la competenza sui giudici di pace ma non quella su materie rilevanti come energia, porti e aeroporti, professioni e comunicazione). Emergono comunque delle differenze nell'approccio delle regioni coinvolte. Nel referendum consultivo secondo il Veneto si sarebbe dovuta mantenere in capo alla Regione una quota pari all'80 per cento del gettito riscosso nella Regione stessa mentre in Lombardia il finanziamento avrebbe dovuto avvenire trasferendo alla Regione assieme alla competenza anche quanto essa costa attualmente allo Stato⁸. Emerge in sede di audizione parlamentare dell'allora presidente della Regione Lombardia il riferimento al residuo fiscale come punto di riferimento per la ripartizione delle risorse destinate al finanziamento delle nuove competenze; quello del residuo fiscale rimarrà uno degli elementi di discussione e controversia nel proseguo del dibattito sull'autonomia differenziata. Il Veneto e la Lombardia vogliono inoltre massimizzare gli spazi di autonomia permessi dall'articolo 116. L'Emilia Romagna invece ha un obiettivo più circoscritto, quello di migliorare l'efficienza e l'efficacia della fornitura di certi servizi che sono strettamente legati al territorio, realizzando appieno tale legame. Ciò spiega la *rinuncia* ad alcune materie.

Il processo sfociato nelle intese era partito dalla convocazione di referendum consultivi nell'ottobre del 2017 in Veneto e Lombardia e in una risoluzione del Consiglio regionale

⁷ Articolo 117, secondo comma lettera m) Costituzione.

⁸ Dogliani M., 2019, "Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano", <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/index.php/quer-pasticciaccio-brutto-del-regionalismo-italiano>.

dell'Emilia Romagna che impegnava la Giunta a avviare un negoziato col Governo per la realizzazione dell'articolo 116. In una prima fase il negoziato ha riguardato solo una parte delle materie interessate al possibile trasferimento ex articolo 116 (ambiente, salute, istruzione, politiche del lavoro, e rapporti internazionali) giungendo alla firma di accordi preliminari il 28 febbraio 2018. Tali accordi riguardavano un mix di funzioni legislative e amministrative e avrebbero dovuto poi incanalarsi per l'approvazione in una intesa a validità decennale in analogia a quanto avviene per le intese tra lo Stato e le confessioni religiose in base all'articolo 8 terzo comma della Costituzione.

Già in questa fase preliminare erano stati sollevati una serie di dubbi, concernenti ad esempio il fatto che il Governo Gentiloni che aveva sottoscritto gli accordi era nel periodo di ordinaria amministrazione e accordi del genere eccedono tipicamente l'ordinaria amministrazione⁹. In secondo luogo, era previsto un periodo di validità decennale dell'intesa, modificabile previo consenso della Regione interessata e attraverso una legge di modifica di quella di attribuzione delle competenze. Dato che quest'ultima è una legge rinforzata, è plausibile pensare che anche la legge di modifica avrebbe dovuto esserlo. Lo Stato non potrebbe intervenire come accade invece ad esempio per la Sanità dove può nominare un Commissario¹⁰

Nonostante le perplessità sollevate nella fase preliminare, il Governo Conte I ha proceduto a sottoscrivere le intese con le tre Regioni portando avanti il processo di attuazione dell'autonomia differenziata non solo senza sciogliere le perplessità già sollevate ma apparentemente aggiungendone di ulteriori. Le intese firmate il 25 febbraio 2019 sono state pubblicate (sul sito del Ministero e su quello delle Regioni interessate) solo per quanto riguarda le disposizioni generali mentre quelle relative alle competenze nello specifico non sono mai state rese pubbliche creando incertezza.

Una delle fonti di critica riguarda il ruolo del Parlamento nell'attuazione del nuovo sistema. Innanzitutto, le intese in questione fanno riferimento in maniera generica alle sole materie da trasferire e non alle funzioni: queste ultime avrebbero dovuto essere poi individuate e specificate in modo analitico da una serie di decreti del Presidente del Consiglio adottati in base a un testo concordato con una Commissione paritetica. Questa procedura avrebbe in qualche modo limitato il ruolo del Parlamento che non avrebbe potuto decidere se non relativamente a contenitori formali il cui contenuto

⁹ Catelani E., 2018, "Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti", *Osservatorio sulle fonti.it*, anno XI, Fascicolo 2.

¹⁰ Carli M., 2019, "Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà", *federalismi.it* n. 21, pg.7.

sostanziale sarebbe stato poi riempito dal Governo.¹¹ Anche la natura e il ruolo in qualche modo anomali delle Commissioni paritetiche sollevano perplessità. Le Commissioni sono composte da 18 componenti designati dal Ministero degli affari regionali e dalla Giunta regionale, in pari numero; sarebbero conferiti loro poteri molto ampi, consistenti nella definizione delle risorse (finanziarie, umane e strumentali) e delle modalità della loro attribuzione, così come le forme di raccordo con le amministrazioni centrali¹². Questo sistema sposta in capo alle Commissioni il potere di fatto di riempire il contenitore, potere che sotto il piano formale è incardinato nel Governo. In questo modo si sarebbe ancor più marginalizzato il ruolo delle amministrazioni centrali nel processo di attuazione dell'articolo 116.

Le Commissioni paritetiche ricalcherebbero quelle previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, rafforzando l'asserita somiglianza tra il nuovo assetto delle regioni che emergerebbe dall'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, e quello delle regioni a statuto speciale, senza tener conto che gli Statuti di queste ultime hanno il rango di leggi costituzionali. Nel caso delle regioni a statuto speciale, tra l'altro, i membri delle Commissioni paritetiche sono nominati dal Governo e dal Consiglio regionale, quindi organi rappresentativi, non dal singolo ministro e dalla giunta. Anche sotto questo profilo emerge la distanza rispetto al perimetro di controllo politico di vertice e solleverebbe un problema di costituzionalità.

Un ulteriore problema riguarda la possibilità conferita alle regioni ex articolo 116 di individuare le disposizioni statali la cui efficacia deve cessare nel territorio regionale in seguito all'attivazione dell'autonomia differenziata. Anche qui sembra confondersi l'autonomia ordinaria con quella speciale. È attribuito alle regioni che ottengono le nuove forme di autonomia un regime analogo a quello delle regioni a statuto speciale, che possono limitare l'efficacia di leggi statali, mentre nel caso delle regioni a statuto ordinario il sistema prevede una simmetria tra competenza regionale e corrispondente incompetenza statale, senza possibilità di intervento da parte delle regioni¹³.

Per quanto riguarda invece le materie trasferite, la critica riguarda sia il loro numero sia l'inserimento di alcune materie considerate particolarmente sensibili come l'istruzione.

¹¹ Mezzanotte M., 2019, "L'art. 116, comma 3, Cost., tra obblighi finanziari e vincoli di contenuto", *federalismi.it* n.23.

¹² Bin R., 2019, "L'insostenibile leggerezza dell'autonomia differenziata: allegramente verso l'eversione" www.forumcostituzionale.it n. 3/2019.

¹³ "Autonomia differenziata" Dossier tecnico n. 01- novembre 2019, CINSEDO (Centro Studi Interregionale Studi e Documentazione)

Il trasferimento massiccio di materie, che è particolarmente evidente nel caso del Veneto, determinerebbe una spaccatura nella coesione nazionale esacerbando le differenze tra aree ricche ed aree meno ricche¹⁴. È vero che è prevista la reversibilità del trasferimento ma ciò se è così in teoria di fatto è praticamente irrealizzabile cristallizzando nel tempo la situazione.

La questione politica della differenziazione territoriale così sollevata ha un riflesso costituzionale dal momento che l'articolo 116 fa riferimento esplicito all'articolo 119 della Costituzione, i cui principi vengono attuati dalla legge 5 maggio 2009, n.42. Il modo in cui viene attuata l'autonomia differenziata quindi deve essere coordinato con tale normativa. La legge n. 42 all'articolo 27 prescrive che anche le regioni a statuto speciale devono contribuire a realizzare gli obiettivi di perequazione e solidarietà. Questi ultimi criteri sembrano pertanto informare l'intero sistema e vincolarlo. Ne deriva che l'attuazione piena dell'articolo 119 dovrebbe essere preliminare all'attuazione dell'articolo 116 terzo comma e in qualche modo orientarne la realizzazione. Nello specifico, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e quello dei fabbisogni standard avrebbe dovuto precedere la definizione dell'impianto di attuazione dell'articolo 116, terzo comma. Lo schema delle intese sottoscritte dal Governo Conte I prevede invece come primo passo l'adozione di fabbisogni standard con la riserva che, qualora non fossero definiti, dopo tre anni dall'approvazione dei decreti l'assegnazione delle risorse destinate alle nuove funzioni non avrebbe dovuto essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale relativa (c.d. *clausola di salvaguardia*). La definizione dei LEP sarebbe avvenuta in un momento successivo.

Il problema principale dell'adozione del criterio della spesa pro capite riguarda l'ampia differenziazione che essa presenta sul territorio nazionale, soprattutto per quanto riguarda la spesa per l'istruzione. Dal momento che la spesa pro capite è in genere inferiore nelle regioni del Nord e quindi anche, meglio dire soprattutto, in quelle coinvolte nel processo di attuazione dell'articolo 116, terzo comma. Ne segue che il valore medio della spesa pro capite essendo più alto rispetto a quello della spesa storica implica un trasferimento di risorse a favore delle regioni richiedenti l'autonomia differenziata.

Un tema cruciale è in ogni caso quello del finanziamento delle competenze regionali trasferite.

¹⁴ Cfr sul tema in particolare Viesti G., 2019, "Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale", Bari-Roma: Gius. Laterza e figli.

Secondo dati della Ragioneria Generale dello Stato¹⁵, nel 2017 il totale della spesa (partendo dalla spesa storica) che avrebbe dovuto essere decentrata in base alle intese raggiunte ammontava a 16,2 miliardi di cui 11,4 soltanto relativi all'istruzione. L'eventuale eliminazione dell'istruzione dal novero delle materie decentrate correggerebbe verso il basso l'ammontare a 4,8 miliardi. Con riferimento all'insieme delle funzioni richieste, da quegli stessi dati risulta che la spesa media pro capite a livello nazionale era nel 2017 pari a 976 euro, quella della Lombardia 789, dell'Emilia Romagna 871 e quella del Veneto 901. La differenza da colmare sarebbe stata quindi pari rispettivamente a 187, 105 e 75 euro pro capite. Escludendo l'istruzione la spesa media pro capite a livello nazionale sarebbe pari a 316 euro. La spesa pro capite della Lombardia è pari a 228, dell'Emilia Romagna 230 e quella del Veneto 307 così che la differenza da colmare sarebbe quindi stata rispettivamente di 88, 86 e 9 euro pro capite. Calcolato in questo modo, l'ammontare complessivo delle risorse da trasferire sarebbe pari a 18,9 miliardi, maggiore (+ 2,7 miliardi) della spesa storica che si è visto per quelle funzioni corrisponde a 16,2 miliardi. Ne deriverebbe un aumento della spesa per le tre regioni pari al 17 per cento. Escludendo la spesa per l'istruzione l'aumento sarebbe in aggregato per le tre regioni di 1,3 miliardi, con un incremento rispetto alla spesa storica del 21 per cento (da 4,8 a 6,1 miliardi).

Il ricorso alla spesa storica è significativo in quanto determina risultati analoghi a quelli che risultano dalla definizione dei fabbisogni standard. Ciò sarebbe rilevato dallo stesso Ufficio parlamentare di bilancio, secondo il quale le due tipologie di dati sono sostanzialmente assimilabili. Diversa invece la situazione quando si passa a considerare la spesa pro capite.

Nelle intese si fa riferimento al finanziamento della spesa devoluta attraverso compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ed eventualmente a quello di altre imposte erariali. La compartecipazione riguarda il gettito raccolto a livello regionale e, secondo alcune stime¹⁶, sfiorerebbe il 34 per cento per il Veneto, sarebbe del 30 per cento per l'Emilia Romagna e del 28 per cento per la Lombardia. Secondo un'opinione autorevole¹⁷ la compartecipazione dovrebbe riguardare l'IVA piuttosto che l'Irpef che è già gravata da diverse compartecipazioni e sarebbe ulteriormente complicata.

¹⁵ Si segue qui Rizzo L., Secomandi R., 23 luglio 2019, "Dove ci guadagnano le tre regioni in cerca di autonomia", <https://www.lavoce.info>.

¹⁶ Ancora Rizzo L., Secomandi R., 20 agosto 2019, cit.

¹⁷ Audizione del prof. Petretto, professore emerito di economia pubblica presso l'Università degli Studi di Firenze, Atti Parlamentari, XVIII Legislatura, discussioni, federalismo fiscale, seduta del 12 giugno 2019.

In tal modo si innescherebbe un processo a catena con una serie di trasferimenti compensativi che riguardano non solo le tre regioni direttamente interessate, ma anche tutte le altre. Il guadagno non riguarderebbe solo Veneto, Lombardia e Emilia Romagna, ma anche Piemonte, Puglia, Toscana e Marche, pur con ammontare differente. Altre regioni vedrebbero decurtate le loro risorse, con un massimo di tagli per il Lazio (1.770 milioni di euro), ma consistenti anche per Calabria, Basilicata, Liguria, Umbria, Molise e Abruzzo via via decrescendo¹⁸.

Inoltre, dal momento che l'intesa prevede che l'eventuale variazione di gettito dei tributi compartecipati maturata nel territorio regionale rispetto alla spesa sostenuta dallo stato per le competenze devolute debba rimanere nel territorio della regione stessa, nel corso del tempo è prevedibile che ciò determini una ulteriore cristallizzazione di risorse maggiori nelle regioni caratterizzate da autonomia differenziata. Si ipotizza infatti che nelle regioni del centro Nord il gettito vada a variare in senso positivo più di quanto avvenga rispetto alle regioni del centro sud. Il differenziale quindi tra regioni ricche e povere sarebbe destinato a crescere anche per questa via.

Il punto centrale e controverso del sistema delineato con le intese è il riferimento al concetto di *residuo fiscale*. Si tratta di un criterio elaborato dal premio Nobel James Buchanan¹⁹ con un significato e un obiettivo però diversi da quanto emerge nell'attuale dibattito. L'intento di Buchanan era quello di garantire uniformità di fornitura di beni e servizi pubblici a parità di reddito sul territorio nazionale; nel modo utilizzato nell'ambito del federalismo in Italia fa riferimento invece al differenziale tra il gettito tratto dalla base imponibile legata a un certo territorio e la spesa che ricade sul territorio stesso. Si fa riferimento da un lato, ad esempio, non solo ai versamenti d'imposta (Irpef, Imu e Iva), ma anche contributi sociali effettivi e figurativi versati da lavoratori e imprese; dall'altro si considera la spesa per consumi finali quale quella che lo Stato sostiene per la giustizia, oppure il gettito di imposte come l'Irap con vincolo di destinazione alle regioni. La conclusione che se ne trae è che le regioni del Nord, quindi anche quelle protagoniste delle richieste di maggiore autonomia, sono contribuenti nette a favore del resto delle regioni e che tale differenza, ritenuta eccessiva, dovrebbe essere quanto meno ridotta restituendo risorse là dove vengono prodotte. L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma sarebbe occasione propizia per effettuare questa correzione. L'utilizzo del criterio del residuo fiscale è stato particolarmente contestato perché

¹⁸ Rizzo L., Sacomandi R., 20 agosto 2019, "Così l'autonomia farà crescere le differenze", <https://www.lavoce.info>,

¹⁹ Buchanan J.M., 1950, "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, vol. 40, no.4, pp. 583-599.

favorirebbe in modo eccessivamente evidente le regioni del Nord, in particolare la Lombardia che verserebbe molto più di quanto ottiene in cambio. Questo risultato vale sia nel caso in cui si considerino i dati aggregati sia nel caso in cui si valuti il residuo pro capite. Uno dei problemi del ricorso al criterio del residuo fiscale riguarda la difficoltà di calcolare in maniera inequivoca la redistribuzione interregionale, come testimonia ad esempio la differenza tra i dati della Banca d'Italia e quelli dell'Agenzia per la coesione territoriale analizzati e discussi dall'Ufficio parlamentare di bilancio²⁰. Inoltre, l'esistenza del residuo stesso nelle dimensioni asserite viene messa in dubbio. Qualora infatti nel calcolo venissero inclusi anche gli interessi sul debito pubblico, cioè il così detto residuo fiscale finanziario, la differenza sarebbe di molto ridimensionata. Inoltre, nel calcolo solitamente effettuato, il riferimento è alla sola spesa pubblica regionalizzata che rappresenta circa il 43 per cento della spesa statale complessiva. Qualora venga considerata la spesa erogata dalla pubblica amministrazione nel suo complesso come emerge dal Sistema dei conti pubblici territoriali, allora la relazione si invertirebbe e la spesa per abitante e per settori risulta più bassa nelle regioni del sud. Ne consegue che il trasferimento di risorse dal sud al nord accentuerebbe una situazione di partenza già favorevole al nord, e accrescerebbe la sofferenza delle regioni meridionali in termini di capacità di spendere.

Il 15 maggio 2019 sono circolati testi ulteriori delle possibili intese che non sono stati pubblicati però nei siti del Governo né in quelli delle Regioni. In sostanza, da quanto informalmente circola, nelle nuove intese rimarrebbe la devoluzione dell'istruzione, che secondo altre fonti sarebbe invece stata espunta; permanerebbe il finanziamento che parte dalla spesa storica e arriva ai fabbisogni in assenza della definizione dei quali entro tre anni si utilizza il valore medio nazionale di spesa pro capite; non c'è più invece il riferimento alla scadenza decennale dell'intesa né il riferimento all'articolo 8 della Costituzione per il procedimento di approvazione delle intese con le confessioni religiose. Non c'è unanimità delle regioni su questi testi, peraltro. In molti casi vi è parere favorevole di una sola regione, in alcuni casi vi sono pareri favorevoli ma con proposta di modifiche, alcuni pareri sono esplicitamente contrari, a volte il Governo non si è espresso o, come nel caso del ministero dell'ambiente, ha affermato che le sue proposte sono provvisorie.

Insomma, a conclusione del Governo Conte I il processo di attuazione dell'articolo 116 terzo comma era ancora in alto mare.

²⁰ Ufficio parlamentare di bilancio, "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 (Bilancio, Tesoro, Programmazione), 22 novembre 2017.

3. La proposta del ministro Boccia

Il Governo Conte II ha ripreso il cammino al punto in cui era stato interrotto al momento della caduta del Governo precedente cercando però di ovviare alla maggior parte delle critiche che l'approccio precedente aveva sollevato.

Subito dopo l'insediamento del nuovo Governo il 5 settembre 2019 la Regione Veneto ha sollecitato la ripresa del tema inviando una nuova bozza di atto. Le osservazioni che giungono da parte del Governo nell'ottobre dello stesso anno fanno ancora riferimento alla documentazione precedente, quella del maggio 2019 e non a quella nuova, quasi a voler sottolineare la continuità tra i due governi sotto questo profilo. Al di là delle affermazioni verbali circa la continuità, sul piano sostanziale l'intera prospettiva di attuazione dell'articolo 116 terzo comma con il nuovo Governo muta radicalmente rispetto al passato. L'11 novembre 2019 viene infatti presentata una bozza di legge quadro²¹ abbandonando la procedura precedentemente adottata di partire dal confronto Governo Regioni per il raggiungimento di pre intese, con il coinvolgimento del Parlamento solo nella fase della loro approvazione. Con il nuovo orientamento si inizia il percorso con una legge quadro, quindi dal Parlamento, nella quale vengono fissati obiettivi e modalità di attuazione ai quali si devono attenere le intese che a loro volta attribuiscono le nuove forme e condizioni di autonomia. Inserendo l'applicazione dell'articolo 116 nel più ampio contesto di attuazione del Titolo V della Costituzione, la bozza di legge quadro innanzitutto prevede che vengano definiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) con riferimento alle materie oggetto di attribuzione, gli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale, e i fabbisogni standard ai sensi dell'articolo 117, secondo comma lettera *m* della Costituzione. Stabilisce che il finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni in attuazione dell'articolo 116 deve avvenire nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza) che definisce le regole per la copertura finanziaria delle leggi, e con i principi di cui al decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68 sulla autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario²². Il primo vincolo comporta che il riparto delle risorse non possa superare quelle stanziare nel bilancio statale a legislazione vigente, e in base ad esso viene redatta la relazione tecnica che accompagna gli schemi di decreto legge con i quali LEP, obiettivi e fabbisogni vengono individuati. Il secondo riferimento normativo comporta, per quanto riguarda la sostituzione delle risorse erariali con

²¹ "Principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione"

²² Decreto Legislativo 6 maggio 2011, n. 68, "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario".

l'autonomia di entrata, il rispetto del principio della territorialità dei tributi e della perequazione. La legge quadro prevede in particolare che la perequazione infrastrutturale debba contribuire ad assicurare i LEP (o gli obiettivi di servizio) che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale. Questa previsione dovrebbe ridurre la resistenza delle regioni del sud, che sono in ritardo rispetto a quelle del nord per quanto riguarda la dotazione infrastrutturale. E in effetti la bozza ha avuto pareri favorevoli, pur con accenti diversi, dai Presidenti delle regioni sia del nord che del sud, nella conferenza Stato regioni del novembre 2019²³.

Secondo la legge quadro i LEP, gli obiettivi e i fabbisogni standard vengono elaborati da un Commissario affiancato da un gruppo tecnico coadiuvato da Sose (Società soluzioni per il sistema economico), Istat e struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il CINSEDO (Centro interregionale di studi e documentazione). Il gruppo tecnico opera in sinergia con la Commissione tecnica sui fabbisogni standard e il tavolo tecnico per l'attuazione del decreto legislativo n. 68 del 2011. Se entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge non è avvenuta la fissazione di LEP, gli obiettivi e i fabbisogni standard, allora l'attribuzione delle risorse avviene in base alla spesa storica. Viene quindi a cadere quanto previsto nello schema delle intese precedenti, cioè il ricorso alle clausole di salvaguardia che facevano riferimento alla spesa pro-capite. L'esistenza del vantaggio evidente già sottolineato derivante dall'utilizzo del criterio della spesa pro capite poteva inoltre determinare un effetto perverso, incentivando le regioni che ne sarebbero state avvantaggiate a ritardare l'approvazione dei fabbisogni standard per ricadere nel regime più favorevole.

Il Commissario, dopo che sono stati approvati LEP, obiettivi e fabbisogni, definisce anche i decreti di conferimento dei beni e delle risorse finanziarie e strumentali allo svolgimento delle competenze delegate. A testimonianza della volontà di inserire l'attuazione dell'articolo 116 terzo comma nell'attuazione del più ampio Titolo V della Costituzione, la legge quadro prevede che il riparto tra regione ed enti locali delle funzioni amministrative relative alle nuove competenze, a sua volta, deve avvenire nel rispetto principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sancito dall'articolo

²³ <http://www.regioni.it/newsletter/n-3734/del-29-11-2019/autonomia-differenziata-il-giudizio-dei-presidenti-di-regione-sulla-bozza-di-legge-quadro-20524/>

118 della Costituzione²⁴ e tenendo conto delle funzioni fondamentali attribuite agli enti locali in base all'articolo 117 secondo comma lettera p) della Costituzione.

Le Regioni che otterranno l'autonomia saranno comunque chiamate a concorrere al «risanamento della finanza pubblica» insieme a tutte le altre, quando lo Stato lo riterrà necessario, in linea con i principi sanciti dall'articolo 119 e dalla legge n.42 che ne dà attuazione.

Il Parlamento viene quindi maggiormente coinvolto rispetto all'impostazione precedentemente data, già a monte delle intese e non più solamente a valle dell'intero processo di attribuzione delle nuove competenze. Non solo vengono fissati per legge i principi ai quali le intese devono attenersi, ma l'accordo tra la singola Regione e il ministero deve passare tramite il Parlamento essendo sottoposto all'esame delle Commissioni parlamentari competenti, che avranno 60 giorni di tempo per trasmettere i loro pareri a governo e Regione per le valutazioni del caso. Dopo la sottoscrizione dell'intesa il governo avrà 30 giorni per deliberare sul disegno di legge e presentarlo infine al voto del Parlamento.

Il nuovo approccio oltre agli apprezzamenti ha sollevato peraltro anche dubbi e critiche. In particolare, viene sollevato un dubbio costituzionale sulla competenza dello Stato a fissare i principi per l'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116. Nel nuovo Titolo V cade infatti il riferimento che veniva fatto nel vecchio sistema alla competenza statale a stabilire i limiti entro in quali poteva essere esercitata la potestà legislativa delle Regioni. Nel nuovo sistema il ricorso a una legge ordinaria (la legge quadro appunto) per delimitare l'ambito di una norma costituzionale appare ad alcuni quanto meno opinabile²⁵.

Inoltre, non si fa riferimento in modo specifico alle scelte sul modo di finanziamento, che nelle pre intese precedenti era previsto come aumento del gettito delle compartecipazioni che avrebbe dovuto rimanere sul territorio nel quale sarebbe maturato. Il riferimento al decreto n.68 del 2011 sembra ridurre alcune delle preoccupazioni sollevate con riferimento alle pre intese dal momento che, imponendo la perequazione per il LEP a livello nazionale comporterebbe una redistribuzione dello stesso maggior gettito. Non si sceglie, però, in modo più chiaro il nodo del riferimento

²⁴ **Articolo 118. Costituzione** “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

²⁵ Mazarolli L.A., 2019, “Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla *bozza di legge quadro* consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.”, *federalismi.it*, n. 21/2019.

alla compartecipazione, se si privilegia quella all' Irpef, all' Iva oppure a un mix delle due.