

Se il federalismo si rafforza in Lombardia

di Alberto Zanardi

Il 15 settembre, definito dal presidente Formigoni "una giornata storica nel cammino delle riforme", la giunta della Regione Lombardia ha avviato l'iter per l'ottenimento di maggiori competenze rispetto a quanto riconosciuto alle Regioni a statuto ordinario.

Con il sostegno della maggioranza regionale di centrodestra, ma anche di gran parte dell'opposizione, la Lombardia si avvale dunque della possibilità prevista dalla Costituzione all'articolo 116 di realizzare forme di federalismo regionale differenziato (o asimmetrico), in aggiunta ai casi "storici" delle Regioni a statuto speciale.

La Regione Lombardia richiede competenze rafforzate in una gamma assai ampia di materie: ambiente, energia, ricerca, rapporti internazionali e commercio con l'estero, grandi infrastrutture, aeroporti, sanità, istruzione, giudici di pace. Lo fa sulla base di una molteplicità di argomentazioni. Talvolta, si evidenzia la maggiore capacità delle politiche decentrate a modularsi sulle peculiarità della domanda, dei bisogni, delle specificità territoriali. In altri casi, si sottolinea il ruolo di eccellenza già raggiunto dalla Lombardia, ad esempio nella ricerca, e si argomenta che un rafforzamento ulteriore, reso possibile dall'attribuzione alle Regioni di nuove competenze, genererebbe esternalità positive per tutto il paese. In altri casi ancora, si sostiene come la Lombardia sarebbe in grado di produrre beni e servizi pubblici in modo più efficiente di quanto non faccia attualmente lo Stato.

Le motivazioni per il riconoscimento

Il dibattito¹ e l'esperienza di altri paesi - in particolare, Spagna e Regno Unito - hanno evidenziato i possibili vantaggi del federalismo differenziato innanzitutto sul piano dell'efficienza. Tuttavia, questa prospettiva pone una serie di questioni finora poco indagate. Per esempio, ci si può domandare quali saranno i criteri economici con cui il Parlamento valuterà il merito delle richieste di federalismo differenziato. Nel caso della Lombardia, richiamano categorie economiche distinte: preferenze differenziate, esternalità positive, maggiore efficienza delle produzioni decentrate. Sarebbe poi utile che il Parlamento si munisse di strumenti per verificare sul campo se eccellenze e peculiarità sono veramente presenti nei singoli casi concreti.

Il finanziamento

Per il federalismo differenziato la Costituzione richiede la coerenza con i principi generali del finanziamento degli enti territoriali fissati dall'articolo 119. Cosa può significare concretamente questo richiamo? Innanzitutto, che le competenze aggiuntive dovranno essere finanziate mediante gli strumenti ammessi dall'articolo 119: tributi propri, compartecipazioni ed, eventualmente, trasferimenti perequativi. Escludendo con ciò, per esempio, i meri trasferimenti verticali, dallo Stato alla Regione interessata. In secondo luogo, che anche il federalismo differenziato deve partecipare al sistema di redistribuzione interregionale promosso e tutelato dal governo centrale. È un richiamo alle esigenze solidaristiche del complesso delle relazioni finanziarie intergovernative che esclude che il finanziamento del federalismo differenziato possa costituire un escamotage per talune Regioni per ritrarsi dai doveri di sostegno al sistema redistributivo nazionale.

¹ Si veda l'articolo di Massimo Bordignon sul Sole24Ore del 2 settembre 2006.

Due soluzioni alternative sembrano possibili. La prima è quella di pretendere che le Regioni che decidano di assumere funzioni aggiuntive le "autofinanziano" mediante tributi propri. Questa, tuttavia, appare una prospettiva difficilmente perseguibile: implicherebbe che di fatto soltanto le Regioni con basi imponibili ricche possano accedere a forme di autonomia differenziata.

La seconda soluzione è quella di finanziare le competenze rafforzate mediante compartecipazioni sul gettito dei tributi erariali, come avviene sostanzialmente in Spagna. Si dovrebbero pertanto stabilire aliquote differenziate sui tributi compartecipati, maggiori per la Regione con competenze rafforzate. Le aliquote di compartecipazione dovrebbero però essere fissate in modo da preservare la "neutralità perequativa" del federalismo asimmetrico. Dovrebbero quindi essere commisurate ai fabbisogni di spesa, ovvero alla spesa storica (e idealmente alla spesa standard) della fornitura statale nella Regione interessata alla devoluzione asimmetrica.

Il risultato sarebbe che nulla cambierebbe in termini di redistribuzione interregionale delle risorse intermedie dal settore pubblico. Un indebolimento della redistribuzione si avrebbe invece se la Regione pretendesse, come sembra emergere talvolta nel confronto sull'iniziativa lombarda, di trattenere una quota delle basi imponibili compartecipate corrispondente alla percentuale della spesa assunta in autonomia rispetto alla spesa statale complessiva.

Le modalità di monitoraggio

Quando le nuove forme di autonomia riguardano materie su cui siano fissati livelli essenziali per l'intero territorio nazionale, ad esempio, la sanità e l'istruzione, il governo centrale è chiamato a vigilare sull'effettivo soddisfacimento di questi livelli. Infatti, talune Regioni potrebbero essere tentate dalla prospettiva di assumere competenze rafforzate, e quindi parallelamente di appropriarsi di compartecipazioni maggiorate, ma poi rivelarsi incapaci, per l'inefficienza nelle modalità di governo locali, di soddisfare i livelli essenziali.

Quale potrebbe essere la sanzione più appropriata per le Regioni "rafforzate" e inadempienti? Si potrebbe obbligarle ad aumentare i tributi propri per raccogliere risorse finanziarie aggiuntive.

Ma in realtà, in questi casi, l'elemento critico è più l'inefficienza pubblica che l'insufficienza delle risorse finanziarie. Potrebbe essere più adeguata allora una qualche forma di commissariamento, o di successivo rientro della Regione nel novero di quelle con competenze standard, e quindi di riattivazione delle gestione statale delle funzioni precedentemente assunte in proprio.

Ancora altri problemi

La prospettiva del federalismo differenziato pone in realtà molte altre incognite. C'è innanzitutto la questione del debito pubblico: se una funzione, oggetto di devoluzione differenziata, è stata, nella gestione statale, finanziata in disavanzo, la Regione interessata ad assumerla in proprio dovrebbe accollarsi anche la propria parte di debito?

Ancora, sul piano dei processi di decisione politica: i parlamentari delle Regioni che hanno assunto competenze rafforzate devono o no partecipare alle decisioni del Parlamento nazionale sulle materie assunte in proprio, dato che tali decisioni sono ora rilevanti soltanto per le altre Regioni?

Infine, qual è la sequenza più opportuna tra attuazione del federalismo "normale" (quello dell'articolo 119) e quella del federalismo differenziato? Su quest'ultimo punto, è vero che quando le preferenze nei confronti del processo stesso di federalizzazione sono diversificate, il federalismo differenziato può rappresentare una via per indebolire gli ostacoli, stemperando tensioni e conflitti.

Tuttavia, l'ordinata costruzione del sistema complessivo del federalismo fiscale suggerisce di attivare forme di autonomia differenziata solo nel momento in cui il disegno del sistema di finanziamento delle Regioni e degli enti locali sia assestato con la piena attuazione dell'articolo 119. Ciò, ad esempio, consentirebbe di individuare le imposte erariali da compartecipare, di fissare

le aliquote di compartecipazione per il finanziamento delle funzioni decentrate in via normale, per poi riconoscere maggiorazioni di aliquota per le specifiche Regioni che decidano di assumere una più ampia autonomia.