



Università Commerciale Luigi Bocconi
Econpubblica
Centre for Research on the Public Sector

SHORT NOTES SERIES

**Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della
Costituzione: una breve nota**

Alberto Zanardi

Short note n. 4

October 2006

Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota

Alberto Zanardi

Università di Bologna e Econpubblica-Università Bocconi

20.10.2006

L'articolo 116, 3° comma della Costituzione prevede che singole Regioni a statuto ordinario possano assumere forme e condizioni particolari di autonomia (rispetto allo standard delle Regioni a statuto ordinario) nell'ambito di un insieme assai ampio di materie: tutte le materie attribuite alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni (articolo 117, 3° comma) ed, in aggiunta, una serie di specifiche materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (articolo 117, 3° comma) (in particolare: organizzazione della giustizia di pace (lettera *l*); norme generali sull'istruzione (lettera *n*); tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lettera *s*)).

Queste forme e condizioni particolari di autonomia devono essere attribuite con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli Enti locali inclusi nel territorio regionale. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Inoltre, queste forme e condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti con i principi generali delle modalità di finanziamento degli Enti territoriali stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione.

Le previsioni dell'articolo 116, 3° comma della Costituzione pongono una serie di questioni alcune più generali, altre più specifiche.

In ordine logico, il primo insieme di profili problematici riguarda le ragioni stesse del riconoscimento ad alcune Regioni a statuto ordinario di forme e condizioni particolari di autonomia. In termini generali, nel dibattito corrente e nell'esperienza di altri Paesi (innanzitutto i casi, spesso richiamato, di Spagna e Regno Unito), l'opportunità di forme di federalismo differenziato (o asimmetrico) viene giustificata sulla base di una serie di motivazioni fondamentali. La prima considerazione richiama il grado di differenziazione tra le aree territoriali del Paese: se le differenze nelle condizioni socio-economiche sono particolarmente profonde e/o le preferenze o le domande nei confronti dello stesso processo di federalizzazione sono diversificate, tale processo può assumere velocità e contenuti diversi nelle varie Regioni. In questa prospettiva il federalismo differenziato può rappresentare una via per indebolire gli ostacoli che si frappongono alla decentralizzazione, stemperando le tensioni e i conflitti che spesso accompagnano queste riforme strutturali. In stretta connessione, una seconda

giustificazione del federalismo asimmetrico è connessa alla richiesta delle aree ricche del Paese per una correzione della redistribuzione interregionale di risorse effettuata dal governo centrale. In questo senso il federalismo differenziato potrebbe essere visto come una risposta del governo centrale alle spinte autonomistiche di talune Regioni. Inoltre, un processo differenziato di decentralizzazione, in cui una data politica pubblica è condotta in alcune aree a livello decentrato e in altre a livello centralizzato, può produrre benefici in termini di concorrenza verticale, mostrando cioè chi fra lo Stato, le Regioni o gli Enti locali è in grado di fornire in modo più efficiente ed efficace i servizi corrispondenti. Infine, un processo di decentramento differenziato potrebbe incentivare forme di sperimentazione nella formulazione e applicazione delle politiche pubbliche, facendo emergere le soluzioni più adeguate e favorendone la diffusione nelle altre aree territoriali.

A partire da queste considerazioni generali, è innanzitutto necessario chiedersi quali saranno i criteri che il Parlamento nazionale vorrà adottare nel valutare il merito delle richieste di forme particolari di autonomia in occasione della discussione della legge statale specificamente prevista dall'articolo 116, 3° comma. Questo interrogativo è d'altra parte suscitato anche dalla lettura del "Documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di ulteriori forme e di condizioni particolari di autonomia" approvato il 15.09.2006 dalla Giunta della Regione Lombardia. Il Documento elenca una serie di materie (coerenti con il testo dell'art. 116, 3° comma: ambiente, energia, ricerca, rapporti internazionali e commercio con l'estero, grandi infrastrutture, aeroporti, sanità, istruzione, giudici di pace) su cui la Regione Lombardia richiede forme rafforzate di autonomia e motiva queste richieste sulla base di una molteplicità di argomentazioni. Si possono identificare tre ordini di motivazioni. Talvolta si giustifica la richiesta di maggiore autonomia evidenziando la maggiore capacità delle produzioni o degli interventi di regolazione decentrati ad adattarsi alla differenze di preferenze dei cittadini sul territorio, a modularsi alle peculiarità della domanda, dei bisogni, delle specificità territoriali. In altri casi, si sottolinea il ruolo di eccellenza già raggiunto dalla Lombardia in determinati comparti (ad esempio, la ricerca) e si argomenta che un rafforzamento ulteriore di tale ruolo, reso possibile dall'attribuzione di nuove competenze a livello regionale, genererebbe esternalità positive a beneficio di tutto il Paese. In altri casi ancora, si sostiene come la Regione Lombardia sarebbe in grado di produrre beni e servizi pubblici nelle materie considerate in modo più efficiente di quanto non faccia attualmente lo Stato.

La questione che si pone è allora: tutte queste argomentazioni, che richiamano categorie economiche chiaramente distinte (preferenze territorialmente differenziate, esternalità positive, maggiore efficienza delle produzioni decentrate), sono effettivamente giustificate sul piano economico a sostegno della richiesta di forme rafforzate di autonomia? E quindi, sono da considerarsi tutte ammissibili in sede di valutazione da parte del Parlamento? Ovviamente poi si tratterebbe di verificare se queste motivazioni, nella misura in cui siano ammissibili in termini generali, si possano

effettivamente applicare al caso specifico della Regione Lombardia (esistono realmente queste peculiarità? queste eccellenze? questi potenziali guadagni di efficienza?)

Un secondo blocco di questioni riguarda il profilo (finora assai poco indagato) delle modalità di finanziamento delle forme differenziate di autonomia e di come, quindi, ad un'asimmetria sul lato delle competenze possa eventualmente corrispondere un'asimmetria sul lato del finanziamento. Sotto questo profilo va rilevato che l'articolo 116, 3° comma stabilisce che le forme e condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti con l'articolo 119 che, come noto, fissa i principi generali delle modalità di finanziamento delle Autonomie territoriali. Cosa può significare concretamente questo richiamo? Due potrebbero essere i punti rilevanti. Innanzitutto, che le modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive assunte da determinate Regioni devono essere coerenti con gli strumenti previsti ed ammessi dall'art. 119, e cioè tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio ed, eventualmente, trasferimenti di natura perequativa. Ciò implica che, per esempio, non sarebbe ammissibile finanziare le forme di autonomia rafforzate con meri trasferimenti verticali (dallo Stato alla Regione interessata) non di natura perequativa. In secondo luogo, il riferimento all'articolo 119 potrebbe essere interpretato come un richiamo alle esigenze perequativo-solidaristiche dell'intero sistema di relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo, incluse le forme di federalismo differenziato: anche le Regioni che assumono competenze rafforzate devono partecipare al sistema di redistribuzione interregionale delle risorse attivato dal governo centrale. Ciò significa in specifico che le modalità di finanziamento di queste competenze rafforzate non possono costituire un escamotage per indebolire i doveri di sostegno di talune Regioni al sistema redistributivo nazionale, e che quindi l'opportunità di riconoscere a forme rafforzate di autonomia deve essere valutato soltanto sul versante della spesa (maggiore efficienza delle produzioni locali, loro maggiore adattamento alle specificità locali, ecc.). In altri termini, si tratta di una richiesta di "neutralità perequativa" delle modalità di finanziamento del federalismo asimmetrico.

Coerentemente con questi principi generali si pone dunque il problema concreto di come configurare il sistema di finanziamento delle Regioni ad autonomia rafforzata. Due soluzioni alternative sono in prima approssimazione proponibili. La prima è quella richiedere che le Regioni che decidano di adottare forme di devoluzione asimmetrica le "autofinanziano" mediante tributi propri, introdotti da legge regionale negli ambiti consentiti dalla legge nazionale di coordinamento del sistema tributario, e quindi aggiuntivi rispetto ai tributi erariali. Questa appare una prospettiva difficilmente proponibile: implicherebbe che, a meno di costruire un sistema perequativo dei gettiti standardizzabili dei tributi propri di formulazione pressoché impossibile, soltanto le Regioni con basi imponibili più ampie possano accedere a forme di autonomia differenziata. Si introdurrebbe una discriminazione, per così dire, di capacità fiscale nell'ambito di un problema, quello di selezionare opportunamente le Regioni a cui

riconoscere funzioni rafforzate, che dovrebbe invece far riferimento alle migliori capacità di governo a livello decentrato. In questo senso va tra l'altro significativamente ricordato che nel caso della decentralizzazione asimmetrica del Regno Unito sono state proprio le due Regioni povere in termini fiscali (il Galles e la Scozia) a spingere a favore della riforma. La seconda soluzione, che appare assai più realistica, è quella di finanziare le competenze rafforzate mediante partecipazioni sul gettito di tributi erariali riferibili al territorio (è quanto sostanzialmente si è verificato nel caso delle Comunità autonome spagnole). Il risultato sarebbe allora la fissazione di aliquote differenziate tra Regioni sui tributi compartecipati, maggiori per la Regione con competenze rafforzate rispetto alle altre Regioni con competenze standard.

Se quest'ultima è la soluzione prescelta, la concreta fissazione delle aliquote di compartecipazione comporta una serie valutazioni connesse ai profili perequativi della devoluzione asimmetrica. Come sopra richiamato, si dovrebbe preservare la "neutralità perequativa" del finanziamento del federalismo asimmetrico. Ciò implica necessariamente che le aliquote di compartecipazione dovrebbero essere commisurate ai fabbisogni, i quali anche per le competenze attribuite alle Regioni secondo l'articolo 116 dovrebbero rappresentare gli obiettivi perequativi da finanziare integralmente. In questo caso tali fabbisogni assumerebbero un significato particolare. Dovrebbero infatti corrispondere alla spesa storica della fornitura statale nel territorio della Regione interessata al momento della devoluzione asimmetrica, e quindi riflettere il livello di efficienza della produzione statale in quel momento. Il risultato sarebbe che nulla cambierebbe in termini di redistribuzione interregionale delle risorse intermedie dal settore pubblico. In termini esemplificativi: prima della devoluzione asimmetrica dell'istruzione lo Stato, con i tributi raccolti su tutto il territorio nazionale e quindi anche dai contribuenti lombardi, finanziava le retribuzioni al personale docente in Lombardia, ora lo Stato trasferisce una somma identica alla Regione Lombardia tramite compartecipazione e a sua volta la Regione Lombardia impiega tali risorse per pagare le retribuzioni al proprio personale docente. Questa neutralità redistributiva vale ovviamente in quanto la Regione che assume competenze rafforzate, specialmente se ricca in termini di basi imponibili, continua a versare le imposte erariali localizzate sul proprio territorio secondo modalità identiche a prima della devoluzione asimmetrica. Un indebolimento della redistribuzione si avrebbe invece se la Regione interessata al federalismo differenziato pretendesse, come sembra emergere talvolta nella discussione attorno all'iniziativa della Regione Lombardia, di trattenere dall'insieme delle risorse raccolte dal sistema impositivo erariale sul proprio territorio una quota delle basi imponibili compartecipate corrispondente alla percentuale della spesa assunta in autonomia rispetto alla spesa statale complessiva.

Il disegno del sistema di finanziamento delle competenze differenziate richiede due ulteriori precisazioni. Innanzitutto va evidenziato il diverso operare del sistema di finanziamento quando applicato alle materie regionali standard e quando invece alle competenze aggiuntive assunte da specifiche Regioni. Per le competenze ordinarie

attribuite al complesso delle Regioni a statuto ordinario dall'articolo 117 si configurerebbe un sistema di finanziamento in cui le aliquote delle compartecipazioni sarebbero fissate in modo da rendere pienamente autosufficiente la Regione con il rapporto più favorevole tra basi delle imposte compartecipate e *gap* spesa standard-tributi propri derivati standardizzati, con le altre Regioni che ricevono trasferimenti perequativi dallo Stato secondo un sistema verticale. Al contrario, per le competenze aggiuntive riconosciute a specifiche Regioni le aliquote delle compartecipazioni dovrebbero essere fissate in misura differenziata in modo produrre risorse tali da coprire per ciascuna di esse il fabbisogno delle competenze addizionali, senza necessità quindi, per tali funzioni, di trasferimenti perequativi.

Una questione particolarmente delicata riguarda poi la dinamica, l'andamento nel tempo delle aliquote differenziate delle compartecipazione fissate il primo anno per coprire i costi della devoluzione asimmetrica. Si potrebbe pensare di fissare una volta per tutte le aliquote di compartecipazione e quindi di addossare la responsabilità della copertura di eventuali divari tra l'andamento delle basi compartecipate e le esigenze di finanziamento dei livelli della fornitura statale alle Regioni che assumono forme di maggiore autonomia. Oppure, alternativamente, si potrebbe prevedere una procedura di revisione delle aliquote di compartecipazione per riallineare periodicamente le risorse garantite da tali compartecipazioni a quelli che sarebbero stati i costi della fornitura statale in quel territorio in caso di mancata devoluzione. Ovviamente si tratta di valutazioni complesse e soggette ad un notevole grado di discrezionalità. La questione delle revisione nel tempo delle aliquote di compartecipazioni a finanziamento di funzioni assunte da specifiche Regioni si pone poi in termini particolarmente delicati quando tali funzioni riguardino prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (articolo 117, comma 3, lettera *m*) come potrebbe verificarsi nel caso, per esempio, di devoluzione delle norme generali sull'istruzione.

Collegato a quest'ultimo profilo, vi è poi un terzo blocco di problemi, che riguarda le modalità di monitoraggio del governo centrale sulle Regioni a cui vengano riconosciute forme di autonomia differenziate. Quando queste forme di autonomia riguardano funzioni concernenti i diritti civili e sociali si pone evidentemente un problema di controllo che il governo centrale deve esercitare sui livelli essenziali, che in altre Regioni sono forniti (o dovrebbero essere forniti) direttamente dallo Stato. Talune Regioni potrebbero essere infatti tentate dalla prospettiva di assumere competenze rafforzate, e quindi parallelamente di appropriarsi di compartecipazioni ad aliquota maggiorata, ma poi rivelarsi incapaci, per il prevalere di condizioni di inefficienza nelle modalità di governo locali, di soddisfare i livelli essenziali (si pensi, in particolare, all'istruzione). In questi casi, quali potrebbe essere il meccanismo più appropriato di sanzione nei confronti di queste Regioni che assumono competenze differenziate ma poi non riescono a soddisfare i livelli essenziali? Si potrebbe pensare di obbligare tali

Regioni ad un maggiore sforzo fiscale autonomo per raccogliere risorse finanziarie aggiuntive, analogamente quanto previsto oggi per le Regioni che incorrono in deficit nella gestione sanitaria. Ma in realtà, per le Regioni con competenze rafforzate, il punto critico non è tanto l'insufficienza di risorse finanziarie quanto l'inefficienza delle produzioni pubbliche. Pertanto una sanzione più adeguata potrebbe rivelarsi una qualche forma di commissariamento, o di successivo rientro della Regione nel novero delle Regioni con competenze standard e quindi di riattivazione della gestione statale delle funzioni precedentemente assunte in proprio.

Va infine richiamata una serie di questioni più specifiche. La prima è quella delle modalità di ripartizione di una parte del debito pubblico tra la Regione che assume competenze rafforzate da un lato e lo Stato dall'altro. L'argomento può essere illustrato nel modo seguente: se una funzione, che è oggetto di devoluzione differenziata, è stata nella gestione statale finanziata parzialmente in disavanzo, nel momento dell'assunzione di forme di maggiore autonomia la Regione interessata dovrebbe accollarsi anche una parte del debito in essere. Si tratta ovviamente di un profilo assai complesso, di cui, per esempio, si è lungamente discusso in occasione della trasformazione del Belgio da Stato unitario in Stato federale con il conseguente problema di assegnazione del debito tra i soggetti istituzionali formanti la Federazione (Fiandre, Vallonia e Bruxelles).

Un secondo punto, recentemente affrontato in sede politica a seguito dell'iniziativa della Regione Lombardia, è quello della più opportuna sequenza tra attuazione del federalismo "normale" (quello dell'articolo 119) e federalismo differenziato. Sul punto sembrerebbe che esigenze di ordinata costruzione del sistema complessivo del federalismo fiscale suggeriscano di attivare forme di autonomia differenziata solo nel momento in cui il disegno del sistema di finanziamento delle Regioni e degli Enti locali abbia trovato un suo assestamento con la piena attuazione dell'articolo 119. Ciò, ad esempio, consentirebbe di individuare le imposte erariali da compartecipare da parte di Regioni ed Enti locali, di fissare le aliquote di compartecipazione per il finanziamento delle funzioni assegnate ai livelli decentrati in via normale, per poi riconoscere maggiorazioni di aliquota per le specifiche Regioni che decidano di assumere forme di più ampia autonomia.

Ancora, anche nell'ambito delle forme di federalismo differenziato, resta impregiudicata la questione di quale debba essere il livello istituzionale che "comanda" l'effettiva assegnazione delle risorse finanziarie: quello a cui è attribuita la potestà legislativa (la Regione), oppure quello a cui sono attribuite le responsabilità amministrative di attuazione dei programmi di intervento pubblico (i Comuni, le Province oppure le Regioni stesse)? E' evidente che a seconda di quale sarà il livello di attribuzione delle risorse finanziarie, diversi potranno essere i tributi erariali più appropriati per essere compartecipati.

Infine un punto rilevante per i processi di decisione politica in presenza di forme di federalismo asimmetrico. Ci possiamo domandare: i parlamentari delle Regioni che

hanno assunto competenze rafforzate in determinate materie di intervento pubblico devono o no partecipare alle decisioni del Parlamento nazionale su tali materie, tenendo conto che tali decisioni sono ora rilevanti soltanto per le altre Regioni rimaste nell'alveo dell'intervento statale? Per esempio, nel processo di devoluzione realizzato nel Regno Unito si verifica che i parlamentari eletti in Scozia e Galles continuano a votare su materie che sono rimaste centralizzate nei soli confronti dell'Inghilterra, mentre i parlamentari inglesi, dopo la devoluzione, non hanno più alcun potere di influire, nelle stesse materie, su ciò che accade in Galles e Scozia.