

**L'Intesa Stato Regioni Emilia Romagna, Lombardia
e Veneto per una maggiore autonomia.
A che punto siamo?**

Vittorio Ferri

Università degli Studi di Milano Bicocca e Università di Pavia

Tavola rotonda Differenze territoriali e autonomie regionali

AISRE, XXXIX Conferenza scientifica annuale
Bolzano, 17-19 settembre 2018

Introduzione

- Il 28 febbraio è stato firmato l'Accordo preliminare tra il Governo e le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto per una maggiore autonomia
- In seguito altre 10 regioni a statuto ordinario, escluse Abruzzo e Molise, hanno avviato il processo per una maggiore autonomia
- A che punto è il regionalismo differenziato?

Indice della presentazione

- Le giustificazioni del regionalismo differenziato
- Vincoli e opportunità del regionalismo differenziato
- Il processo decisionale e i contenuti dell'Accordo: differenziazione o uniformità?
- I tre nodi da sciogliere: il finanziamento delle nuove competenze, il coordinamento della finanza pubblica, la programmazione ed il finanziamento degli investimenti
- L'azione del Governo e delle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto
- Per concludere

Le giustificazioni del regionalismo differenziato

- Ragioni generali di efficienza economica e finanziaria, ideologiche, politiche ed organizzative
- Per le RSO le ragioni a favore del regionalismo differenziato sono più deboli delle RSS: territori di confine e montani, caratteri etnico-linguistici, insularità, scarsa accessibilità infrastrutturale (Cerea 2013)
- L'Italia è lunga e stretta: tra le RSO forti divari orizzontali demografici, territoriali, economici (redditi), sociali e fiscali (basi imponibili): es. Lombardia e Veneto/Abruzzo e Molise (Bordignon 2016)
- Conseguenze: preferenze diverse per i beni e le politiche pubbliche, come avviene per la taglia degli stati (Alesina e Spolaore 2003);

Vincoli e opportunità del regionalismo differenziato

Vincoli:

Criticità della regionalizzazione e debolezze del regionalismo

Costituzionali: art.116, comma 3, che rinvia ai principi dell'art. 119, specificati dalla legge n.42 del 2009 e dal dlgs n. 68 del 2011

Rispetto dei principi uniformità (eguaglianza) e differenziazione, dei livelli essenziali delle prestazioni per istruzione e sanità, della perequazione finanziaria

Mantenere il regionalismo differenziato nell'ordinamento delle RSO

Opportunità:

- decentrare poteri di fronte alle evidenze dei divari economici e territoriali delle regioni
- riattivare il cantiere del federalismo fiscale (Piperno 2016)

Il processo decisionale dell'Accordo

Le posizioni iniziali in vista della ratifica dell'Intesa con il Governo:

Emilia Romagna: non esplicita all'inizio del processo

Lombardia: Intesa Stato confessioni religiose con ratifica del Parlamento

Veneto: proposta di legge di iniziativa regionale da votare in Parlamento

I tre accordi prevedono la ratifica dell'Intesa con il procedimento Stato confessioni religiose, di cui all'art. 8 terzo comma della Costituzione.

I contenuti dell'Accordo: aspetti generali

Regioni	Motivazioni delle richieste	Programmazione degli investimenti	Risorse finanziarie
Emilia Romagna	Generali e specifiche Sono richieste solo materie in grado di aumentare l'efficienza e la competitività Congruenza con le priorità del programma di mandato della Giunta	Stato e Regione potranno determinare, anche mediante forme di crediti d'imposta, risorse da fondi per lo sviluppo infrastrutturale (art. 5 dell'accordo)	Rinvio alla Commissione paritetica Stato-Regione La determinazione delle risorse è collegata alla decorrenza dell'esercizio delle funzioni
Lombardia	Maggiore autonomia nelle 23 materie richiamate nel referendum	Stato e Regione potranno determinare le modalità per assegnare, mediante meccanismi di compartecipazione, riserva di aliquota risorse da fondi per lo sviluppo infrastrutturale (art.5 dell'accordo)	Rinvio alla Commissione paritetica Stato-Regione La determinazione delle risorse è collegata alla decorrenza dell'esercizio delle funzioni
Veneto	Maggiore autonomia nelle 23 materie richiamate nel referendum	Stato e Regione potranno determinare le modalità per assegnare, mediante meccanismi di compartecipazione, riserva di aliquota risorse da fondi per lo sviluppo infrastrutturale (art.5 dell'accordo)	Rinvio alla Commissione paritetica Stato-Regione La determinazione delle risorse è collegata alla decorrenza dell'esercizio delle funzioni

Fonte: singoli Accordi Stato e Regioni; Regione Emilia Romagna, risoluzione n. 5321 votata il 3 ottobre 2017 e documento Aggiornamento del Documento di indirizzi, per l'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (...)” 16 novembre 2017

1. L'istruzione (LEP)

Emilia Romagna	Lombardia	Veneto
<i>Programmazione dell'offerta di istruzione regionale: definizione della dotazione dell'organico (...) art.1</i>	Idem	Idem
<i>Competenza legislativa a disciplinare le modalità organizzative e attuative idonee a realizzare un Sistema integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale (...) art. 2</i>	Idem	Idem
<i>Competenza a definire l'organizzazione delle fondazioni ITS per lo sviluppo delle relazioni fra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese (...) art. 3</i>	Idem	Idem
<i>Definizione di specifici standard organizzativi e gestionali per il raccordo tra istruzione tecnica superiore e formazione universitaria professionalizzante. Art. 3</i>	Idem	-
<i>Programmazione dell'offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico economico e sociale del territorio (...) art. 4.</i>	Idem	Idem
<i>Spetta alla Regione la costituzione di un Fondo integrativo pluriennale Regionale per la didattica. Art. 4 comma 2</i>	Idem	Idem
<i>Spetta alla Regione la costituzione di un Fondo integrativo pluriennale Regionale a favore della ricerca e dello sviluppo della terza missione. Art. 4 comma 3</i>	-	-
<i>Spetta alla regione la costituzione di un Fondo pluriennale di edilizia scolastica nel quale confluiscono le risorse dei fondi nazionali per interventi di adeguamento e miglioramento sismico delle strutture (...) (art. 5).</i>	Idem	Idem
<i>Spettano alla Regione la costituzione di un Fondo pluriennale regionale per le residenze universitarie, per il diritto allo studio scolastico e universitario. (art. 6)</i>	<i>Spettano alla Regione la costituzione di un Fondo pluriennale per il diritto allo studio scolastico (...) e universitario (...) art. 6 comma a e b.</i>	-

Fonte: Accordi preliminari Allegati Istruzione

2. La salute (LEP) /1

Emilia Romagna	Lombardia	Veneto
E' attribuita una <i>maggior autonomia finalizzata a rimuovere i vincoli di spesa</i> stabiliti su ambiti specifici da normativa statale (gestione del personale). Art. 1.	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>
E' attribuita <i>maggior autonomia in materia di accesso alle scuole di specializzazione</i> (borse di studio per i medici specializzandi). Art. 2.	E' attribuita <i>maggior autonomia in materia di determinazione del numero i posti dei corsi di formazione per i medici</i> di medicina generale e di accesso alle scuole di specializzazione (borse di studio). Art. 2	È attribuita una <i>maggior autonomia in materia di gestione del personale</i> , compresa la regolamentazione dell'attività libero professionale (incentivi e sostegno al personale in sedi disagiate). Art. 2
La Regione può stipulare <i>contratti a tempo determinato di specializzazione lavoro per i medici</i> , alternativi alle scuole di specializzazione. Art. 2.	<i>Idem</i>	E' attribuita <i>maggior autonomia in materia di accesso alle scuole di specializzazione</i> (borse di studio). Art. 3 La Regione può stipulare <i>contratti a tempo determinato di specializzazione lavoro</i> per i medici, alternativi alle scuole di specializzazione. Art. 3 comma 2
Maggior autonomia nelle funzioni relative al sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione. Art. 3.	<i>Idem</i>	<i>Idem</i> art. 4
Maggior autonomia per la definizione del sistema di <i>governance</i> delle Aziende e degli enti del servizio sanitario nel rispetto dei LEA. Art. 4.	Maggior autonomia per la definizione del sistema di <i>governance</i> delle Aziende e degli enti del servizio sanitario (organi e direzione strategica). Art. 4.	Maggior autonomia per la definizione del sistema di <i>governance</i> delle Aziende e degli enti trasversali del servizio sanitario. Art. 5

2. La salute (LEP) /2

Emilia Romagna	Lombardia	Veneto
La Regione può sottoporre all'Agenzia italiana del farmaco un documento recante <i>valutazioni tecnico-scientifiche relative all'equivalenza terapeutiche tra i diversi farmaci</i> . Art. 5.	Idem	<i>Idem</i> art. 6
La Regione: definisce le <i>forme di distribuzione diretta ei farmaci per pazienti che richiedono un controllo ricorrente</i> ; (...) assicura l'erogazione diretta dei medicinali per i pazienti in assistenza domiciliare, residenziale e semiresidenziale; dispone la fornitura dei farmaci per il periodo successivo alla dimissione del ricovero ospedaliero. Art. 6.	-	-
E' assicurata alla Regione la capacità di <i>programmare gli interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico</i> (...) Art. 7.	Idem art. 6	Idem art. 8
E' attribuita alla regione <i>maggior autonomia legislativa, amministrativa ed organizzativa</i> in materia e gestione di fondi sanitari integrativi. Art. 8.	Idem art. 7	Idem art. 7

Fonte: Accordi preliminari .. . Allegati salute

3. Le politiche per il lavoro

Emilia Romagna	Lombardia	Veneto
(...) alla Regione è riconosciuta <i>autonomia legislativa e organizzativa</i> per le politiche attive del lavoro (...) Art. 1	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>
Alla Regione è attribuita la <i>competenza legislativa</i> per regolare e integrare le prestazioni di politica attiva (...). Art. 2	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>
Alla regione è attribuita la <i>competenza legislativa</i> per l'introduzione e la disciplina di misure complementari di controllo nelle materie oggetto di regolazione regionale. Art. 3	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>

Fonte: Accordi preliminari Allegati politiche del lavoro

4. La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema /1

Emilia Romagna	Lombardia	Veneto
La regione può allocare funzioni amministrative, disciplinare l'organizzazione di funzioni, stabilire norme di principio, adottare regolamenti Art. 1-4.	<i>Idem</i>	<i>idem</i>
Sottoscrivere accordi con altre regioni per consentire l'ingresso di rifiuti con la possibilità di fissare un'addizionale progressiva e proporzionata ai quantitativi Tabella A punto 6 (art.4, comma 1)	Sottoscrivere accordi con altre regioni per consentire l'ingresso di rifiuti con la possibilità di fissare un'addizionale progressiva e proporzionata ai quantitativi Tabella A punto 4 (art.4, comma 1)	-
	Funzioni amministrative per la prevenzione e il ripristino ambientale Tabella A punto 1 (art.4, comma 1)	Funzioni amministrative per la prevenzione e il ripristino ambientale. Tabella A punto 1, (art. 4 comma 1)
	Gestione dei finanziamenti statali destinati alla bonifica dei siti di interesse nazionale. Tabella A punto 3 (art. 4, comma 1)	Gestione dei finanziamenti statali destinati alla bonifica dei siti di interesse nazionale. Tabella A punto 5 (art. 4, comma 1)
Sottoscrivere accordi e contratti di programma con enti pubblici, imprese soggetti pubblici o privati per la gestione di impianti per la valorizzazione di rifiuti e acque reflue (art.4, comma 1)	-	-
Programmazione triennale di interventi di: difesa del suolo e della costa; bonifica dei siti contaminati; conservazione e valorizzazione delle aree protette; tutela delle acque; risanamento della qualità dell'aria. Tabella A (art.4, comma 1)	-	-

4. La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema/2

Emilia Romagna	Lombardia	Veneto
Sottoscrizione di accordi e contratti di programma per la gestione di impianti per il trattamento di rifiuti ed acque reflue; Tabella A (art.4, comma 1)	-	-
-	Co-decisione (...) delle determinazioni dei prelievi faunistici e abbattimenti selettivi nelle aree protette (...) Tabella A punto 2, (art. 4 comma 1).	-
Individuazione di ambiti ottimali per la gestione integrata dei rifiuti. Tabella A (art. 4, comma 1)	-	Individuazione di ambiti territoriali ottimali per la gestione integrata dei rifiuti, per la raccolta differenziata, l'omogeneizzazione dei costi del servizio ed aree non idonee per gli impianti di smaltimento dei rifiuti. Tabella A, punti 3 e 4 (art.4 comma 1)
-	.	Individuazione della aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti. Tabella A, punto 4, (art. 4 comma 1).

Fonte: Accordi preliminari Allegati tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Per un approfondimento relativo ai nuovi poteri in materiali di pareri, autorizzazioni, emissioni di ordinanze, controlli, sanzioni, ispezioni si rinvia alle rispettive tabelle B.

5. Rapporti internazionali e con l'Unione europea

Le tre regioni hanno ottenuto il rafforzamento della loro partecipazione alla formazione di atti normativi comunitari nelle materie oggetto di autonomia differenziata, nella cooperazione transfrontaliera e per lo sviluppo delle strategie macroregionali

La Regione Lombardia partecipa alla preparazione degli accordi con Stati confinanti che abbiano ricadute sul territorio regionale.

(addendum sui rapporti internazionali e con l'UE)

Uniformità o differenziazione?

L' Accordo presenta le criticità proprie di un elenco di materie (Bin 2015):

- le regioni non hanno richiesto blocchi di competenze preferendo maggiore autonomia in segmenti di materie: aspetti organizzativi, regolamentari, di programmazione che presentano costi finanziari ridotti (Zanardi 2018).
- la maggiore autonomia è parziale e poco visibile ai cittadini-elettori, non comparabile con l'autonomia delle Regioni a statuto speciale, spesso richiamata nei referendum consultivi.

In pratica: l'uniformità ha prevalso per le politiche del lavoro, l'istruzione ed i rapporti internazionali e con l'Unione europea, mentre per sanità e tutela dell'ambiente e dell'ecosistema gli accordi preliminari presentano differenze.

- L'uniformità non è desiderabile, non favorisce la sperimentazione e la valutazione dei risultati

I tre nodi da sciogliere

1. Il finanziamento delle nuove competenze assegnate
2. Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
3. La programmazione della spesa per investimenti

1. Il finanziamento delle nuove competenze/1

Gli Accordi rinviano ai lavori della commissione paritetica che dovrà definire:

- la compartecipazione o riserva d'aliquota al gettito di un tributo erariale riferibile al territorio regionale;
- la spesa sostenuta dallo Stato nella regione riferita alle funzioni trasferite (costo storico);
- i fabbisogni standard per superare la spesa storica;

La genericità dei riferimenti all'attribuzione e alla quantificazione delle risorse costituisce uno dei principali elementi di debolezza dell'Accordo (Gallo 2018).

1. Il finanziamento delle nuove competenze/2

Elementi di incertezza:

- scarsi risultati delle commissioni precedenti (Piperno 2013);
- problemi della finanza derivata regionale , continuità della fase di transizione
- difficoltà di quantificazione dei costi attuali della fornitura statale delle competenze assegnate nelle singole regioni, come avvenuto per le RSS (Assemblea Costituente, Einaudi 1948; Cerea 2015);

Inoltre:

- è necessario abbandonare i collegamenti impropri ai residui fiscali (Cerea 2013) e restare all'interno dell'ordinamento finanziario delle RSO;
- si potrebbero delineare singoli meccanismi di trasferimenti finanziari e dunque un sistema “ a macchia di leopardo” (Piperno 2018).

2. Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Con la riforma del Titolo V è stata delineata una pluralità di sistemi tributari (Giarda 2001), “il policentrismo tributario” (Coralì 2010).

Nel periodo 2011-2015 il ruolo delle regioni è stato indebolito a favore dello Stato.

Dal 2016 il coordinamento per obiettivi ha aumentato gli spazi per le autonomie territoriali

Il regionalismo differenziato non dovrebbe modificare la perequazione interregionale (Gallo 2018; Regione Emilia Romagna 2017; Zanardi 2018).

2. Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

La potestà legislativa delle regioni in materia tributaria non è mai stata utilizzata (Artoni 2015) ad es. l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili (Bordignon e Ferri 2016)

Tra le 13 Regioni che hanno richiesto maggiore autonomia solo Lazio e Campania non hanno inserito il coordinamento della finanza pubblica. Nel 2014, il Friuli Venezia Giulia ha firmato il protocollo di intesa con lo Stato con modifiche al coordinamento della finanza pubblica

Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario è la vera posta in gioco del regionalismo differenziato per superare l'austerità (Ferraina G., Ferri A., Ferri V., 2019)

3. La programmazione della spesa per investimenti

- La formulazione generica dell'art. 5 degli Accordi (tab. 1) è un'occasione mancata per costruire un Contratto di piano Stato-Regioni finalizzato al raccordo tra la programmazione economica nazionale e regionale in materia di investimenti infrastrutturali, con risorse aggiuntive.
- Le richieste di Regione Lombardia di costituire un "Comitato" paritario tra la Regione e lo Stato per semplificare il processo decisionale in materia di investimenti infrastrutturali (comunicazione del Presidente Maroni, seduta del 16 gennaio 2018) non sono state recepite nell'Accordo con il Governo.

Dopo l'Accordo/1 : il Contratto di governo

Fa riferimento all'attuazione del regionalismo differenziato:

è prevista l'attribuzione alle regioni delle “risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse” tenendo conto “sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale” (Piperno 2018)

Dopo l'Accordo/2: le azioni delle altre RSO

Con modalità diverse (delega, mozione, deliberazione, ordine del giorno, risoluzione) 10 regioni hanno iniziato il processo per la maggiore autonomia:

- 7 regioni: Campania, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno conferito ai presidenti l'incarico di avviare le trattative con il Governo per ottenere maggiore autonomia
- 3 regioni: Basilicata, Calabria e Puglia hanno assunto iniziative preliminari o approvato atti di indirizzo (Servizio studi del Senato 2018).

Per concludere: l'azione del Governo

In generale:

mancato riordino territoriale delle regioni: fallimento della Commissione Lanzetta, mentre in Francia il numero delle regioni è stato dimezzato in meno di un anno (Ferri 2016)

In particolare:

- assenza di criteri di valutazione delle richieste: quale grado di diversificazione di funzioni e servizi delle RSO è compatibile con l'unitarietà dello Stato?
- assenza di riferimenti all'efficienza dell'azione delle regioni (equilibrio di bilancio, spesa sanitaria, qualità dei servizi erogati)
- quali guadagni di efficienza si possono attendere per le singole materie affidate alle regioni? (Zanardi 2018)
- debolezza dei riferimenti alla valutazione degli esiti dell'Accordo

Verso un regionalismo differenziato *à la carte*?

Per concludere: l'azione delle 3 regioni

- Giustificazioni deboli delle richieste per Veneto e Lombardia, rinvio alle motivazioni politiche del referendum consultivo
- Giustificazioni congruenti con le priorità della programmazione regionale per l'Emilia Romagna
- Partendo da posizioni e percorsi diversi (referendum) l'azione congiunta (in particolare di Lombardia ed Emilia Romagna per individuare le 5 materie) è stata determinante per attivare il regionalismo differenziato
- Le nuove competenze non modificano l'azione complessiva delle regioni e la distanza con le principali regioni concorrenti degli stati federali (Spagna e Germania).

Tuttavia, esistono rischi di passare dal centralismo statale al centralismo regionale (Ferri 2018) senza la collaborazione con gli enti locali

Per Governo e Regioni

Esiste la volontà politica di:

- riavviare il cantiere del federalismo fiscale?
- dare un assetto stabile al finanziamento delle regioni e degli enti locali e superare la finanza derivata?
- migliorare la programmazione degli investimenti?

A che punto siamo?

- L'elenco di materie degli accordi preliminari sottoscritti indica un distacco tra l'azione del governo centrale ed i territori regionali
- Il processo del regionalismo differenziato è solo all'inizio, con debolezze, incertezze e rischi. In particolare per le risorse finanziarie.

Grazie per l'attenzione

Osservazioni e suggerimenti a:

vittorio.ferri@unimib.it

vittorio.ferri@unipv.it

Riferimenti bibliografici essenziali

- Alesina A., Spolaore E., (2003), The size of the nations, MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Artoni R., (2015), Elementi di scienza delle finanze, il Mulino, Bologna.
- Assemblea Costituente, (1948), Rapporto della commissione economica. L'ordinamento della finanza locale, Roma, Camera dei Deputati, cap. V, pp. 125-126.
- Bin R. (2015) Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci, in Palermo F., Parolari S., Riforma costituzionale e Regioni, Bolzano, Eurac book, pp. 9-22
- Bordignon M., Ferri V., (2015), Per una nuova finanza delle Città metropolitane, Urban@it, Background Papers
- Bordignon M., (2016), Ripartizione dei poteri e finanza pubblica, lavoce.info, Milano, 14 settembre.
- Cerea G., (2013), Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo fra squilibri finanziari e possibile equità, Angeli, Milano.
- Cerea G., (2015), Le autonomie speciali italiane e il caso del Trentino-Sudtirolo, in Palermo F., Parolari S., Riforma costituzionale e Regioni, Bolzano, Eurac book, Bolzano, pp. 69-104

Riferimenti bibliografici essenziali

- Corali E., (2010), *Federalismo fiscale e Costituzione*, Giuffrè, Milano
- Ferraina G., Ferri A., Ferri V., (2019), *Oltre l'austerità. Le risorse finanziarie delle città, gli investimenti pubblici e il coordinamento della finanza pubblica*, in D'Albergo E., Viesti G., a cura di, *Le economie deboli delle città, Rapporto sulle città, Urban@it*, il Mulino, Bologna (in corso di pubblicazione)
- Ferri V., (2016), *La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia*, *Rivista Argomenti*, n.1, pp.-57-91
- Ferri V., (2018), *Regioni: l'autonomia non è uguale per tutti*, in *lavoce. info* del 06 03
- Gallo F., (2018), *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, n.10, 9 maggio 2018
- Giarda P. (2001), *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla Costituzione*, in *Le Regioni*, XXIX, pp. 1425-84

Riferimenti bibliografici essenziali

- Piperno S., (2013), La finanza decentrata, il Mulino, Bologna
- Piperno S., (2016), L'attuazione del federalismo fiscale in Italia: si può riavviare il cantiere?? In CSF Research paper
- Piperno S., (2018), Contratto di governo e autonomie: questioni aperte, in CSF Commenti n.129 5 luglio 2018
- Regione Emilia Romagna, (2017), Aggiornamento al documento di indirizzi per l'acquisizione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (...) Regione Emilia Romagna, presidenza della giunta regionale, Bologna.
- Servizio Studi del Senato, (2018), Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo, XVIII legislatura, n. 45 luglio 2018
- Zanardi A., (2018), Autonomia differenziata: profili di finanza pubblica, Ufficio parlamentare di bilancio, 20 aprile 2018

