

# Lo spettro di un paese “arlecchino”

Di [Massimo Bordignon](#), [Leonzio Rizzo](#) e [Gilberto Turati](#)

il [25/01/2024](#)

in [Stato e istituzioni](#)

*Non è la “secessione dei ricchi” perché le risorse per le materie devolute saranno decise anno per anno dallo stato centrale. Il pericolo per il paese è il moltiplicarsi di norme e burocrazie: può manifestarsi subito, a prescindere dalla stima dei Lep.*

## **Il disegno di legge sull'autonomia differenziata**

Il [disegno di legge sull'attuazione dell'autonomia differenziata](#), secondo quanto previsto dall'articolo 116 della Costituzione, modificato in sede referente dalla 1a Commissione permanente Affari costituzionali, è stato approvato al Senato e attende ora l'approvazione definitiva da parte della Camera.

Al di là dei contenuti, è evidente il carattere di “bandiera elettorale” del provvedimento, che infatti ha avuto un immediato rimbalzo mediatico, con i partiti di governo che parlano di riforma fondamentale per ammodernare il paese e le opposizioni che vi vedono invece la spaccatura definitiva del paese e la violazione del carattere unitario della repubblica.

Ma che cosa c'è scritto nel provvedimento? E quali sono i rischi reali?

## **La secessione dei ricchi?**

Uno dei rischi più paventati dagli oppositori al provvedimento è la cosiddetta “secessione dei ricchi”, con le regioni più ricche che si tengono i tributi nazionali incassati nel proprio territorio e se ne vanno per la propria strada, lasciando il resto del paese ad accontentarsi delle risorse residue.

Non c'è dubbio che questo è il progetto che è stato raccontato dalla Lega ai propri sostenitori ai tempi del referendum per l'autonomia nel 2017. Il Veneto o la Lombardia vorrebbero diventare come il Trentino o le altre regioni a statuto speciale che, appunto, si tengono gran parte dei tributi incassati nel proprio territorio. Una devoluzione delle risorse in stile Trentino, tuttavia, non è mai stata contemplata, nemmeno nelle versioni precedenti del documento. È però vero che, come abbiamo scritto [altrove](#), una possibile interpretazione dell'originario disegno di legge del ministro Calderoli poteva andare in questa direzione. Le regioni che avessero ottenuto una devoluzione di funzioni avrebbero avuto le risorse per finanziarle sotto forma di compartecipazioni ad aliquota fissa sui tributi nazionali incassati sul proprio territorio, contando poi su una maggiore dinamica della propria base imponibile rispetto alla spesa da finanziare per appropriarsi di maggiori risorse, con tutti i rischi che questo avrebbe poi comportato in termini di tenuta dei conti pubblici e di perequazione rispetto al resto del territorio. Ma almeno alla luce delle modifiche apportate al comma 2 del nuovo articolo 7, il rischio non c'è più.

L'articolo 7, infatti, ora prevede una Commissione paritetica che procede “annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati”. In particolare, si adotteranno “le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite (...) garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle

risorse disponibili”. Tali modifiche si possono rendere necessarie sia perché può variare il “livello essenziale” delle prestazioni (a causa di mutate condizioni tecnologiche o del contesto socioeconomico: nuovo articolo 3, comma 7), sia perché possono mutare le disponibilità di bilancio. Il legislatore sembra dunque aver in mente un modello in cui ogni anno si aggiornano le compartecipazioni attribuite alle regioni in modo da garantire un trasferimento di risorse che soddisfi i fabbisogni di spesa come individuati dai Lep, i famosi livelli essenziali delle prestazioni, che già definiti dalla commissione Cassese dovrebbero essere ora quantificati (e il provvedimento approvato al Senato si dà ora altri due anni per farlo). Il pallino resterebbe dunque nelle mani dello stato centrale che ogni anno deciderebbe quante risorse attribuire alle regioni per le funzioni devolute. Non c'è nulla di nuovo in tutto questo. Si tratta dello stesso schema che viene adottato per il finanziamento della sanità. Le regioni non partecipano con loro tributi al finanziamento delle funzioni devolute, ma queste sono semplicemente finanziate di anno in anno dallo stato centrale in base alle risorse rese disponibili centralmente dalla legge di bilancio, secondo uno schema così detto top-down.

### **Lo schema top-down**

La necessità di assicurare la compatibilità con gli equilibri di bilancio trasforma i Lep da livelli di servizio “assoluti”, garantiti costituzionalmente, a livelli di servizio minimi “relativi”. Per capirsi, si immagini che ci siano solo due regioni, A e B, e che per A si identifichi un Lep che implica un costo pari a 10 mentre per B un costo pari a 20. Il totale delle risorse necessarie a finanziare i Lep “effettivi” (in base a un approccio bottom-up) sarebbe dunque di 30 e i coefficienti impliciti di assegnazione delle risorse (basati sui Lep) diventerebbero un terzo per A e due terzi per B. Ma se le risorse compatibili con gli equilibri di bilancio sono soltanto 20 (invece di 30, quelle che servirebbero per garantire i livelli “assoluti” di servizio), i coefficienti relativi possono soltanto diventare criteri di riparto, assegnando alla regione A un terzo dei 20 (6,7) e alla regione B due terzi di 20 (13,3). In questo senso, i Lep diventano livelli di servizio minimi “relativi” date le risorse a disposizione (solo 20).

Dal punto di vista finanziario, quindi, questa legge non dà alcuna autonomia alle regioni. Difficile parlare di “secessione dei ricchi” in condizioni nelle quali è lo stato a stabilire la dimensione dei fondi per ciascuna regione.

### **Il punto sui Lep**

Detto che la loro quantificazione finanziaria verrà stabilita nei prossimi due anni, il provvedimento continua a non risolvere alcune contraddizioni di fondo su come i Lep devono essere definiti in pratica. Ad esempio, l'articolo 9 al terzo comma garantisce l'invarianza finanziaria per le regioni che non partecipano ad alcuna intesa. Questo di fatto tutela la spesa storica delle regioni che non chiedono l'autonomia. Anche un eventuale aumento delle risorse dedicate al finanziamento dei Lep delle funzioni devolute non può “pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre regioni”. Quindi se si aumentano le risorse necessarie a soddisfare i Lep delle regioni che hanno chiesto la devoluzione delle funzioni, l'aumento non può violare la proporzione in cui erano ripartite le risorse prima delle intese. Ciò vuol dire che bisogna anche aumentare le disponibilità delle regioni che non chiedono l'autonomia. Si certifica di fatto che la distribuzione delle risorse dopo le intese non può discostarsi dal criterio della spesa storica. La stima di fabbisogno e costo standard per soddisfare i Lep dovrebbe determinare una allocazione di risorse che consenta a un cittadino residente in Calabria di avere accesso agli stessi servizi di un cittadino residente in Piemonte. Le proporzioni con cui è attualmente distribuita la spesa consentono di arrivare a questo risultato? Se sì, allora di fatto ciò equivarrebbe a dire che i Lep sono già garantiti ovunque sul territorio nazionale, cioè si cambierebbe tutto per non cambiare niente. In caso

contrario, il provvedimento legislativo dovrebbe allora risolvere alcune contraddizioni che ne impediscono l'attuazione.

## **I rischi**

Dove il provvedimento può creare [rischi seri per il paese](#)? Un punto chiave, spesso dimenticato nel dibattito, è che, con l'approvazione definitiva del provvedimento da parte della Camera, le regioni potranno cominciare a chiedere subito maggiore autonomia sulle materie per le quali non è necessario stimare i Lep. Quali siano si può capire per differenza dall'articolo 3 del provvedimento che, rispetto all'originaria versione del "Ddl Calderoli", ora elenca le materie su cui è necessario stimare i Lep (senza i quali non è possibile procedere alle intese per la loro devoluzione).

Le materie escluse riguardano tutte funzioni di tipo regolamentare; è il caso, ad esempio, del commercio con l'estero, la previdenza complementare e integrativa, le banche di interesse regionale, professioni e così via. È evidente il rischio che l'attribuzione di tutte queste funzioni alle regioni – anche solo ad alcune – possa creare una babele normativa e una moltiplicazione delle burocrazie, a scapito dell'efficienza del sistema complessivo. Rischi, per il momento rinviati, si hanno anche sulle materie che richiedono la stima dei Lep. Tra queste ve ne sono alcune che identificano chiaramente beni pubblici nazionali o addirittura globali. Si pensi ad esempio alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. È chiaro che non si può pensare a una normativa efficace per l'ambiente valida solo all'interno dei confini regionali (per esempio, che posizione terrà il Veneto alla prossima Cop?).

Naturalmente, quali funzioni verranno effettivamente attribuite alle regioni dipende dalle intese che si stipuleranno tra lo stato e ogni singola regione, e se una regione può chiedere tutto quello che vuole nell'ambito delle materie indicate, sta poi allo stato decidere. Ma qui è l'altro problema fondamentale del provvedimento approvato. Al di là di alcune affermazioni generalissime in apertura del documento, non ci sono criteri espliciti, basati su un ragionamento sull'efficienza relativa di attribuire una funzione alla regione o allo stato, che guidino la contrattazione. Tutto è lasciato alla mediazione politica, cioè alla contrattazione tra gli esecutivi, con il Parlamento che si limita ad approvare un accordo già trovato. Non si tratta di un viatico molto promettente per una devoluzione "responsabile".