

L'autonomia differenziata, i profili finanziari

di Floriana Cerniglia*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La teoria economica. – 3. Il Titolo V e l'autonomia differenziata. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

Alla fine di gennaio 2024, presso la Camera dei deputati, è iniziato il vaglio del disegno di legge n. 615 recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma della Costituzione”, presentato dal Governo al Senato il 23 marzo 2023. Il d.d.l mira a dare un percorso di attuazione al nuovo art. 116, terzo comma, della Costituzione che prevede il passaggio alla competenza esclusiva delle Regioni a statuto ordinario (di qui innanzi RSO) di un ventaglio molto ampio di materie che possono essere loro attribuite sulla base di una legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119 della Costituzione¹. E poiché ogni materia si compone di funzioni, sulla base di una ricognizione del Ministero per gli affari regionali e le autonomie, trattasi di circa 500 funzioni che possono passare alla competenza esclusiva delle RSO.

In sostanza, se ne prossimi anni l’autonomia differenziata venisse chiesta da tutte le RSO e su tutte le materie, si tratterebbe di gestire un passaggio dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni di quasi tutta la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, per la previdenza, la difesa, la giustizia e l’ordine pubblico. Uno Stato che muta pelle, un elevatissimo grado di decentramento sulla spesa.

Negli scorsi anni, la richiesta di attribuzione di competenza esclusiva su quest’insieme di materie è arrivata soprattutto dalla Lombardia, dal Veneto e dall’Emilia Romagna², ma l’iter di queste richieste è stato più volte interrotto per:

a) motivi politici; qualche giorno precedente al termine del suo mandato, il 28 febbraio 2018, il governo Gentiloni aveva firmato delle bozze di pre-intese con la Lombardia, il Veneto e l’Emilia-Romagna che prevedevano il passaggio a

* Università Cattolica del Sacro Cuore.

¹ Che, introdotto anch’esso nel 2001, norma i profili di autonomia finanziaria dei governi locali.

² A partire dal 2018 l’esempio di queste tre Regioni è stato seguito da tutte le altre, ad eccezione di Molise e Abruzzo, in varie forme: mozioni dei consigli regionali e/o iniziative del Presidente della Regione.

queste Regioni di cinque materie (Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; Tutela della salute; Istruzione; Tutela del lavoro; Rapporti internazionali e con l'Unione europea), ma i testi non sono poi andati in Parlamento con la nuova legislatura; anche le nuove bozze di intesa che erano state predisposte dalla Ministra per gli affari regionali, Erika Stefani, durante il Governo Conte Uno (i cui testi sono stati resi noti solo parzialmente e prevedevano il passaggio alle Regioni di tutte le materie) non hanno avuto un seguito a causa della crisi della maggioranza "gialloverde" nell'estate 2019 che porta alla nuova maggioranza "giallorossa"³;

b) motivi tecnici/giuridici concernenti sia i possibili profili interpretativi che l'art. 116 comma tre solleva (ad esempio con riferimento al termine intesa) sia i profili finanziari, cioè la modalità di finanziamento che andrebbe prevista per questo eventuale passaggio di risorse dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni, massiccio se si dovesse trasferire la materia Istruzione⁴.

Sin dalla seconda metà degli anni Novanta, la questione legata alle risorse è stata alla base di tutti gli stop and go dell'autonomia. Primo – e principale obiettivo – da sempre dichiarato dalla Lega Nord: ridurre il residuo fiscale acquisendo maggiori poteri e risorse per i territori di suo tradizionale insediamento⁵. Un obiettivo che si è esteso nel tempo anche all'agenda politica di altri partiti. Le pre-intese, firmate tra il Governo Gentiloni e le tre Regioni più ricche del nostro Paese prevedevano – per finanziare la spesa sulle cinque materie richieste – un trasferimento di risorse parametrizzato sia alla popolazione sia al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale⁶.

Anche se la questione del residuo fiscale sembra ora messa da parte nel dibattito politico e nel testo del d.d.l emendato presso il Senato, la modalità di finanziamento delle funzioni trasferite ha ancora aspetti problematici.

³ Per una ricostruzione puntuale di tutte le funzioni richieste cfr. F. PALLANTE, *Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Torino, Einaudi, 2024.

⁴ Si tratta di circa 42 miliardi di spesa statale in istruzione regionalizzabile secondo una stima dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Cfr. *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) sui DDL n. 615, 62 3 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)* Intervento del Consigliere UPB, G. ARACHI, Roma 6 giugno 2023.

⁵ I residui fiscali sono la differenza tra quello che in un territorio si raccoglie dalle entrate pubbliche e la spesa pubblica che beneficia i residenti di quel territorio. Un residuo fiscale positivo indica che in un determinato territorio si raccolgono più imposte di ciò che si spende. Si osservi che i residui fiscali positivi sono esito di politiche nazionali redistributive (attraverso *in primis* il sistema tributario) che tengono conto dei beneficiari a prescindere dal territorio di residenza. In altri termini un residente in Calabria con un reddito di 40.000 euro è trattato allo stesso modo di un residente in Veneto con lo stesso reddito. Cfr. M.F. AMBROSANO, M. BORDIGNON e F. CERNIGLIA, *Constitutional Reforms, Fiscal Decentralization and Regional Fiscal Flows in Italy*, in *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows, Measurement, Determinants and Effects on Country Stability*, (ed. N. Bosch, M. Espasa e A. Sole Ollé) Edward Elgar, 2010, pp. 75-107.

⁶ Si ricordi che Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna contribuiscono insieme al 40 per cento del Pil italiano. Nelle pre-intese queste tre Regioni chiedevano un trasferimento correlato positivamente al gettito e non ai bisogni di spesa come ben messo in evidenza da G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, Laterza, 2023.

Più in generale il tema delle risorse delle Regioni – è ancora un nodo da sciogliere in tutto il percorso di (ri)ordine delle relazioni finanziarie tra livelli di governo dettato dalla riforma del Titolo V. Nel prosieguo del lavoro discuteremo i principali aspetti problematici del modello di finanziamento delle materie previsto dal d.d.l facendo anche un breve riferimento alla teoria economica e a quanto previsto dal Titolo V.

2. *La teoria economica*

Nella teoria economica, il federalismo fiscale (o decentramento fiscale) analizza i rapporti finanziari tra enti e/o livelli di governo all'interno di uno Stato. A partire dagli anni Novanta sono state varate importanti riforme nella direzione di un maggiore decentramento fiscale sia negli Stati già molto decentrati (come, ad esempio, quelli che hanno una Costituzione federale) sia negli Stati la cui Costituzione pur non prevedendo una struttura federale demanda ai governi locali margini di autonomia sul fronte dei poteri di spesa e di tassazione. Queste riforme hanno seguito i dettami della teoria economica del federalismo fiscale, la cui principale indicazione di policy è che il decentramento, se ben attuato, può portare a maggiore efficienza nella gestione della spesa pubblica⁷. Le prescrizioni normative sui vantaggi del decentramento fiscale si basano essenzialmente su due ipotesi che sono: a) le differenze di preferenze tra i cittadini che risiedono nei diversi territori per l'erogazione di alcuni servizi pubblici locali b) l'incapacità del governo centrale di rispondere adeguatamente a queste differenze di preferenze per i beni pubblici locali sia per vincoli informativi sia per vincoli costituzionali: sarebbe difficile giustificare una diversa erogazione di servizi pubblici tra territori da parte dello Stato centrale. Da queste due ipotesi consegue che il decentramento dei servizi pubblici locali risulta più efficiente in quanto commisurato ai desiderata dei cittadini dei diversi territori. I cittadini/elettori sono altresì in grado di controllare meglio la qualità e le competenze dei propri amministratori locali attraverso una valutazione comparativa di quello che succede nei territori limitrofi e confinanti. Il decentramento in sostanza aumenta il grado di controllo democratico in un paese e accresce l'accountability della classe politica⁸. Di contro un'erogazione locale di un servizio pubblico non consentirebbe di sfruttare le

⁷ Si tratta di un filone di ricerca della teoria economica che si sviluppa a partire da un contributo fondativo di W. OATES, *Fiscal Federalism*, Gregg Revivals, 1993. Per una rassegna della letteratura Cfr. W. OATES, *An Essay on Fiscal Federalism* in *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3 (Settembre 1999), pp. 1120-1149.

⁸ Per un approfondimento sul caso italiano M. BORDIGNON, F. CERNIGLIA e F. REVELLI, *In search of yardstick competition: a spatial analysis of Italian Municipality Property tax Setting* in *Journal of Urban Economics*, vol. 54, issue 2, 2023, pp. 199-217.

economie di scala – presenti in alcune tipologie di beni pubblici o infrastrutture pubbliche – e non consentirebbe di compensare effetti di esternalità positive o negative che l'erogazione di alcuni servizi locali comporta⁹.

Un'altra questione concernente le relazioni finanziarie tra livelli di governo è la modalità di finanziamento degli enti territoriali. Se i governi locali hanno la possibilità di esercitare autonomia sulla spesa devono anche essere in grado di finanziare questa spesa perché i cittadini/elettori devono essere messi nelle condizioni di poter verificare il comportamento e la responsabilità dei propri amministratori locali sia sul fronte della spesa sia su quello delle tasse. Secondo le prescrizioni della teoria del federalismo fiscale, le forme di finanziamento dei governi locali possono essere di tre tipi: tariffe e/o tasse; imposte (autonome, compartecipazioni, sovrainposte, addizionali); trasferimenti dal centro o da altri enti locali. Non possiamo in questa sede soffermarci sui dettagli di ciascuna di queste tipologie di entrate. Evidenziamo soltanto che con riferimento alle imposte queste non possono basarsi su una base imponibile mobile¹⁰. La teoria economica suggerisce tra le imposte da affidare ai governi locali quelle che non hanno una base imponibile mobile e che sia anche distribuita in modo uniforme sul territorio. Un'imposta con queste due caratteristiche è quella sugli immobili. Inoltre, poiché tariffe e/o tasse e imposte non sono mai in grado di coprire tutta la spesa locale (neanche negli Stati federali dove i governi locali hanno molta autonomia finanziaria) a chiudere questa differenza tra entrate e spese ci pensano i trasferimenti statali che possono essere di diverse tipologie: per compensare effetti di esternalità, per incrementare l'erogazione di un servizio o di una infrastruttura, per perequare le diverse capacità fiscali dei territori. Una caratteristica importante di un trasferimento è che non deve incentivare comportamenti poco efficienti da parte degli amministratori locali, ad esempio finanziando tutta la spesa storica (a piè di lista)¹¹. Un trasferimento dal centro deve avere soprattutto lo scopo di perequare le differenze tra i gettiti dei vari enti locali che dipende dalle caratte-

⁹ Si pensi ad un grande parco sotto la responsabilità di un ente territoriale, ma i cui benefici ricadono anche sui cittadini dei comuni vicini che non contribuiscono al finanziamento di quel servizio. Di conseguenza la scelta di quanto decentrare dipende dalle caratteristiche di un bene pubblico locale e dalle preferenze dei cittadini rispetto quel bene e dunque se ci sono economie di scala o esternalità nell'erogazione di un bene pubblico la scelta migliore è l'accentramento. Inoltre, dal punto di vista dell'organizzazione dell'amministrazione dello Stato, bisogna soppesare gli svantaggi – in termini di costo -che enti troppo piccoli possono comportare con il fatto che strutture troppo accentrate possono innescare disordine organizzativo. Si potrebbe anche verificare una duplicazione delle burocrazie con un inevitabile aumento della spesa pubblica complessiva.

¹⁰ Per fare un esempio: non sarebbe pensabile che le aliquote Irpef o l'Ires andassero nelle mani dei governi locali perché si realizzerebbero fenomeni di concorrenza fiscale dannosa. Le regioni sarebbero tentate di tenere basse le aliquote e i cittadini o le imprese si trasferirebbero nei territori con aliquote basse. Tutto questo abbasserebbe il gettito fiscale di uno Stato e la sua capacità di finanziare la spesa pubblica o pagare gli interessi sul debito pubblico.

¹¹ Come avveniva nei Comuni e nelle Regioni italiane fino agli inizi degli anni Novanta.

ristiche socioeconomiche di quel territorio. Per esempio, ci possono essere due governi locali con bisogni simili per i propri cittadini¹² ma con differenze di reddito. Detto altrimenti: il fabbisogno di spesa per ciascun cittadino è grosso modo identico tra i territori ma il reddito pro-capite è diverso. Ne consegue che un ente con il proprio gettito – che deriva dai propri cittadini che pagano tariffe, tasse e imposte – può finanziare quasi tutta la spesa mentre l'altro ente riesce a finanziarne solo una parte. In questa situazione un trasferimento perequativo ha lo scopo di dare risorse al governo locale meno ricco per finanziare lo stesso fabbisogno di spesa di quello ricco. La questione si complica dal punto di vista redistributivo se anziché prevedere un trasferimento perequativo dal governo centrale, alimentato con risorse aggiuntive provenienti dalla fiscalità generale, si prevede un fondo perequativo orizzontale a risorse date: cioè, alimentato dal territorio più ricco che versa risorse al fondo per finanziare il territorio più poveri¹³.

Anche in Italia agli inizi degli anni Novanta, al fine di rendere più efficiente la gestione della spesa pubblica (anche in risposta alla crisi della finanza pubblica) comincia un marcato processo di decentramento che prende corpo con leggi ordinarie e amministrative¹⁴ e culmina nel 2001 con la modifica il Titolo V della Costituzione (articoli da 114 a 133).

Sempre in quegli anni si assiste al “ridisegno dell'Europa” con il Trattato di Maastricht che prevedeva un progressivo trasferimento di funzioni statali all'Unione europea, non solo in campo monetario. Queste due tendenze (un rafforzamento dei poteri dei governi locali e di un “governo sovranazionale”) possono essere viste come le due facce di una stessa medaglia: il processo di globalizzazione rafforza l'importanza di istituzioni sovranazionali e al contempo i territori si muovono nell'alveo del mercato unico (e di mercati globali) dato che i confini del mercato cominciano ad andare ben oltre quelli nazionali¹⁵. Inoltre, in quegli anni, il paradigma economico di riferimento è quello dei mercati efficienti,¹⁶ la crescita economica è assicurata dalla concorrenza dei mercati, il ruolo

¹² Ad esempio, il fabbisogno di asilo nido o del tempo pieno.

¹³ Se alcuni governi locali hanno un gettito da entrate tributarie locali superiori alle necessità di spesa, in tal caso devono cedere parte del proprio gettito ai territori con minore capacità fiscale. Questa situazione si attaglia molto al caso italiano a causa dei forti divari di reddito.

¹⁴ Sulle competenze: le leggi Bassanini. Sull'autonomia tributaria: l'istituzione dell'ICI, dell'Irap e delle addizionali regionali e comunali all'Irpef.

¹⁵ Dagli anni Novanta in poi le imprese del Nord cominciano a guardare con meno interesse alle aree del mezzogiorno come mercato di sbocco; la questione meridionale nell'agenda politica comincia ad acquisire altre dimensioni e non è più una “questione nazionale”. Cfr. F. SBRANA, *Nord contro Sud La grande frattura dell'Italia repubblicana*, Carocci, 2023.

¹⁶ Ad esempio, nel nuovo contesto dell'Unione europea, ridisegnato dal Trattato di Maastricht, non si prevede nessun ruolo né per la politica di bilancio (in chiave anticiclica e/o per fare investimenti pubblici) né per la politica industriale sia da parte della Ue sia da parte degli Stati membri. Cfr. F. SARACENO, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, Roma, Luiss University Press, 2020; F. CERNIGLIA e F. SARACENO, *Il ritorno della politica di bilancio e il*

dello Stato e delle istituzioni sovranazionali è quello di fare riforme per deregolamentare, rafforzare la concorrenza e liberare i “mercati” che sanno scegliere dove operare e investire. Questo paradigma viene applicato anche nel disegno del governo multilivello all’interno di un singolo paese. I governi locali devono essere messi nelle condizioni di poter competere tra di loro. La crescita deve partire dal basso; i territori se godono di margini di autonomia sulle competenze/spese e sulle entrate possono essi stessi disegnare le proprie politiche pubbliche portando maggiore crescita ed efficienza complessiva all’interno di un paese. E dunque, anche nel caso italiano, dagli anni Novanta parte il *mantra* che le politiche pubbliche devono, “partire dal basso e/o dai territori” e premiare, anche con maggiori risorse, i territori che crescono di più¹⁷. In sostanza, il paradigma del “gocciolamento” viene declinato a livello territoriale ma che nei fatti non ha portato in Italia né maggiore convergenza tra i territori né maggiore crescita¹⁸.

Dopo la pandemia, questo orientamento sta perdendo slancio. Anzitutto, il pendolo del rapporto tra Stato e mercato va ora nella direzione dello Stato che dovrebbe riacquisire un ruolo maggiore per gestire meglio le sfide del nuovo contesto geo-politico¹⁹. Siamo adesso di fronte a un processo di progressiva trasformazione del rapporto tra Stato e mercato, in cui, dopo l’eccessiva enfasi sul potere del secondo si torna ad accettare il bisogno di intervento pubblico²⁰. Inoltre, sul fronte dell’allocazione di poteri pubblici tra i livelli di governo, la pandemia e le recenti crisi sono state un forte promemoria del fatto che (come prima detto) per i beni pubblici che presentano economie di scala e forti esternalità c’è la necessità di una fornitura nazionale – e in alcuni casi persino sovranazionale – e non già lasciata ai territori. Nel nostro paese, la competenza concorrente tra Stato e Regioni in materia di salute e di energia ha creato forti disfunzionalità.

Negli scorsi decenni, quando proprio l’autonomia finanziaria doveva farsi avanti²¹ la poca crescita economica e i conseguenti vincoli di finanza pubblica, legati anche all’ingente debito pubblico, hanno reso difficile nel nostro paese la costruzione di meccanismi perequativi sia i) sul fronte della riduzione del gap

rilancio degli investimenti pubblici, in *Rivista di Politica economica* n.2/ 2022, pp- 31-48.

¹⁷ Come auspicato da G. TABELLINI in un editoriale: *I conservatori-sovrani riflettono nuovi conflitti economici, la sinistra no*, Il Foglio, 4 maggio 2019.

¹⁸ Per una rassegna della letteratura e qualche dato sull’Italia: T. PLUCHINO e A. ZANARDI, *Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche dal caso italiano*, in *Territori e Autonomie. Un’analisi economico-giuridica* a cura di F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRO CURZIO e L. VANDELLI, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 309-346.

¹⁹ Cfr. F. CERNIGLIA, *Fra Stato e mercato*, in *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 2/2023, pp. 38-47, il Mulino.

²⁰ Anche l’Unione Europea sembra uscire dal paradigma di riferimento degli scorsi anni. NGEU e i ripensamenti sulle politiche per la concorrenza e gli aiuti di stato stanno riaffermando il ruolo della mano pubblica rispetto al ruolo del mercato.

²¹ Soprattutto dopo la legge delega n. 42 del 2009.

infrastrutturale che necessita giocoforza di un incremento di spesa in conto capitale per i territori con una sotto dotazione di infrastrutture finanziata con la fiscalità generale; ii) sul fonte della spesa corrente che concerne le funzioni fondamentali dei governi locali²². La necessità di dover perequare a risorse date (e limitate) ha esacerbato il conflitto politico tra le diverse aree nel Paese fino ad arrivare alle richieste di riduzione del residuo fiscale e di maggiore autonomia da parte delle Regioni più ricche²³.

Più in generale, importante osservare che i rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali, ai quali lo Stato può quindi concedere diversi gradi di autonomia, sono mutevoli e connaturati da sempre alla discussione intorno al federalismo e sul grado di decentramento.²⁴

I fautori del decentramento danno un forte peso a due valori: la responsabilizzazione delle amministrazioni locali e il rispetto delle diversità delle preferenze dei cittadini dei governi locali. I sostenitori della soluzione accentrata sono preoccupati di mantenere condizioni di uguaglianza nell'offerta dei servizi pubblici e quindi hanno a cuore la realizzazione di obiettivi di equità (politiche redistributive) e di stabilizzazione (politiche monetarie e fiscali). Detto altrimenti la teoria economica fornisce delle prescrizioni normative sulle circostanze che possono rendere il decentramento di alcuni poteri di spesa e tassazione più efficiente rispetto ad un accentramento di poteri solo allo Stato.

La scelta ultima su quale soluzione adottare (o dove collocarsi in un *continuum* tra molto accentrato e molto decentrato) pertiene alla politica e ai suoi equilibri che deve soppesare motivazioni di efficienza e/o di equità con le contingenze, non solo di natura economica, che via via si presentano.

3. *Il Titolo V e l'autonomia differenziata*

Nella riforma del 2001, la distribuzione delle competenze tra Stato e regioni e i principi di autonomia finanziaria vengono sanciti rispettivamente negli artt. 117 e 119. Le principali novità hanno riguardato soprattutto l'ampliamento delle competenze legislative e amministrative attribuite alle Regioni con la conseguente previsione, con legge dello Stato, di: i) principi generali che dovrebbero fungere da limite e cornice entro cui le competenze legislative delle Regioni si possono esercitare; ii) la competenza statale per la fissazione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni); iii) il finanziamento delle competenze regionali con

²² Si pensi ad esempio, agli asili nido nel caso dei Comuni e al diritto allo studio nel caso delle Regioni.

²³ A. MANGIA, *L'Eterno Ritorno dell'autonomia differenziata*, in forumcostituzionale.it, 4 ottobre 2019.

²⁴ Cfr. D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, 1998.

tributi propri, compartecipazioni ai tributi dello Stato e un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale²⁵.

Abbiamo assistito, dal 2001 in poi, ad un ampliamento delle competenze, ma senza alcuna attuazione delle tre novità di cui sopra; motivo per cui è ancora più problematica la richiesta del regionalismo differenziato da parte delle RSO.

Per dare attuazione ai principi di autonomia finanziaria sanciti nel Titolo V, è intervenuta la legge delega n. 42 del 2009. A questa hanno fatto seguito otto decreti legislativi nel biennio 2009-2011, ma il percorso di attuazione di alcuni di essi è tuttora incompleto e in certi casi di ripensamento della materia²⁶. Ancora inattuato il decreto sulla perequazione.²⁷ Lettera morta è quello sul fisco regionale (d. lgs. 68/2011) e pertanto non sono stati fiscalizzati i trasferimenti, non esistono i LEP per le materie ad oggi di competenza regionale (sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale con riferimento alla sola spesa in conto capitale²⁸) e pertanto non sono stati stimati i fabbisogni standard per

²⁵ Da evidenziare che: dal punto di vista della responsabilità finanziaria le compartecipazioni non sono manovrabili dagli enti territoriali ed hanno il vantaggio di assicurare ai governi territoriali una garanzia sull'evoluzione dell'ammontare di risorse che arrivano dal bilancio statale; l'art. 119 esclude i trasferimenti dal bilancio statale come forma normale di finanziamento, una preclusione che non si trova nemmeno negli Stati federali; nell'elenco delle fonti di entrate sono previsti interventi speciali in favore di determinati territori; Cfr. G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 2/2023, pp. 565-580.

²⁶ Per altri dettagli, cfr. F. CERNIGLIA, M. BORDIGNON, *Regioni e autonomie locali nelle prospettive del PNRR*, in *Stato e Sistema delle autonomie dopo la pandemia*, (a cura di N. ANTONETTI, A. PAJNO) Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 187- 202

²⁷ L'art. 22 della l. delega 42/2009 prevedeva una ricognizione delle infrastrutture sia statali che di proprietà delle Amministrazioni locali come prerequisito essenziale per pianificare gli investimenti pubblici in modo da ridurre la disparità tra territori in conformità anche a quanto previsto dall'art. 5 del 119 della Costituzione. A questa disposizione ha fatto seguito il decreto legislativo del 26 novembre 2000 ma ancora non applicato. Il DL 121/2021 ha riavviato il censimento infrastrutturale prevedendo un Fondo per la perequazione pari a 4,6 miliardi. Nel momento in cui scriviamo, la ricognizione non è stata ancora presentata e la dotazione del Fondo è stata ampiamente ridimensionata. In apparente contrasto con i propositi del d.d.l sull'autonomia, la legge di bilancio per il 2024 ha stabilito il defanziamento per circa 3,6 miliardi.

²⁸ Un discorso a parte merita la sanità dato che in questa materia sanità esistono i Livelli essenziali di assistenza (LEA) ed individuati agli inizi degli anni 2000. Sono degli obiettivi fisici di servizio cui non corrisponde alcuna dimensione finanziaria, ma servono soltanto per effettuare un monitoraggio teso a verificare se le Regioni (solo quelle a statuto ordinario) con le risorse a disposizione sono in grado di garantire i LEA. Il finanziamento della sanità non è quindi una somma dei LEA, ma viene determinato da una decisione politica presa durante il processo di formazione di bilancio e tenuto conto dei vincoli complessivi di bilancio. La quota di finanziamento spettante a ciascuna regione dal Fondo sanitario nazionale è pari semplicemente alla sua quota di popolazione pesata con alcuni indicatori (ad esempio l'età). Il finanziamento avviene in buona parte con l'Irap e il gettito da compartecipazione Iva. È opportuno segnalare che le quindici aliquote di compartecipazione (una per ogni regione a statuto ordinario) vengono ricalcolate ogni anno in modo da garantire il finanziamento del fabbisogno deciso con la legge di bilancio. Per altri approfondimenti, cfr. G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, cit.

queste materie e di conseguenza non esiste alcun nessun meccanismo e/o fondo perequativo tra le Regioni. In sintesi, il federalismo regionale è monco²⁹. Le RSO godono ancora oggi di limitata autonomia finanziaria, il finanziamento delle competenze avviene in prevalenza con fondi vincolati e sulla base della spesa storica. I trasferimenti sono circa il 75% delle entrate correnti delle Regioni; negli ultimi anni tale quota è anche aumentata³⁰.

Sorprende che dal 2001 l'attuazione del fisco regionale non abbia suscitato tra le Regioni una premura paragonabile alle richieste di autonomia differenziata. Il percorso dovrebbe ora accelerare per essere completato entro il 2026. Il fisco regionale è tra le riforme abilitanti previste dal PNRR. Si segnala altresì che la riforma/delega fiscale, in corso di attuazione con i vari decreti, prevede anche il "superamento" dell'Irap, principale tributo regionale, ma non si specifica con quale nuova imposta sostituirla.

Chiaro che uno dei motivi della mancata riforma del fisco regionale è legato alle risorse. A causa dei divari di crescita e di reddito tra Nord e Sud³¹ anche le capacità fiscali tra le Regioni sono molto sperequate mentre i "bisogni di spesa" dovrebbero essere grosso modo identici³². La differenza tra queste spese ed

²⁹ Il federalismo comunale (D. Lgs. 23/2011) ha conosciuto invece un significativo passo avanti sia rispetto alle metodologie di stima dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali dei Comuni sia rispetto al modello del fondo di solidarietà comunale che andrà a regime nel 2030 con una perequazione che deve tenere conto di differenze nei fabbisogni di spesa sulle funzioni fondamentali e della capacità fiscale standard. In questa fase di transizione una parte della perequazione fa ancora riferimento alla spesa-risorse storiche. Da segnalare che con la legge di bilancio per il 2021 sono state previste risorse aggiuntive per servizi sociali e per gli asili nido con importi crescenti nei prossimi anni. Queste risorse sono assegnate ai comuni che sotto una determinata soglia di obiettivi di servizi (sia per asili nido sia rispetto al numero di assistenti sociali per abitanti). Per un approfondimento cfr. *Audizione sull'assetto territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale* presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, di A. ZANARDI, Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, Roma 11 maggio 2022.

³⁰ Per questi dati, cfr. Disegno di legge AS 165 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, Memoria della Banca d'Italia, Roma 19 giugno 2023. Ad esempio, per quanto riguarda l'Irap, nel 2021 ha avuto un gettito pari a circa 22 miliardi a fronte di 42 miliardi circa di imposte totali regionali, mentre la compartecipazione IVA è stata di circa 70 miliardi.

³¹ Mai colmato dall'Unità in poi. Ancora oggi, il Pil pro-capite di un cittadino che vive nel Mezzogiorno è poco più del cinquanta per cento di quello di un cittadino che vive nelle Regioni del Centro-Nord. I dualismi nel nostro Paese non riguardano soltanto il reddito ma anche le infrastrutture fisiche e sociali, come recentemente ben documentato dagli studi della Banca d'Italia, Cfr. M. BUCCI, E. GENNARI, G. IVALDI, G. MESSINA e L. MOLLER *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, Questioni di economia e finanza, n. 635, 2021; M. BUCCI, L. GAZZANO, E. GENNARI, A. GROMPONE, G. IVALDI, G. MESSINA e G. ZIGLIO, *Per chi suona la campan(ell)a? La dotazione di infrastrutture scolastiche in Italia*, Questioni di economia e finanza, n. 827, 2024.

³² Se i bisogni di spesa pro-capite dovrebbero essere grosso modo identici tra i cittadini italiani a prescindere dal luogo di residenza i dati ci restituiscono una fotografia diversa. Ad esempio, secondo una ricostruzione dell'Osservatorio dei conti pubblici dell'Università Cattolica, sulla

entrate tributarie dovrebbe essere coperta da trasferimenti perequativi³³. Ma, con i vincoli di finanza pubblica, soprattutto dopo la crisi 2008-2009, diventa sempre più difficile coprire queste differenze; a meno che le regioni più ricche non cedano parte del loro gettito tributario ai territori più poveri. Ovvio che, da un punto di vista politico, nel nostro Paese perequare a risorse date (anzi sempre in diminuzione dopo il 2009!) diventa molto complicato. Questo uno dei principali motivi che non ha fatto fare passi avanti.

Dovrebbe essere del tutto chiaro che, se non si dovessero prevedere risorse aggiuntive per mettere a terra l'autonomia differenziata, le difficoltà che hanno caratterizzato il (non) percorso del fisco regionale rimangono identiche, per certi versi accentuate.

In sostanza la mancata stima dei fabbisogni e dei LEP per il trasporto pubblico locale (in conto capitale), assistenza e istruzione (di competenza regionale) rende ad oggi del tutto vacuo il contenuto del d. lgs. 68/2011³⁴; al contempo il d.d.l 615 (art. 3) prevede tempi piuttosto rapidi (24 mesi) per la determinazione dei LEP e per la stima dei relativi fabbisogni in quattordici materie che sono: norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Si noti che nel d.d.l Calderoli, l'elenco di queste materie LEP (e di conseguenza le materie non inserite, che diventano non LEP) ricalca in quale modo la ricostruzione della normativa vigente e della legislazione di settore sulle ven-

base della banca dati dei conti pubblici territoriali, nel 2019, la spesa complessiva media di tutte le amministrazioni (amministrazioni centrali ed enti territoriali) in termini pro capite nelle RSO risulta essere attorno ai 14.400 euro mentre la media delle Regioni a Statuto speciale è intorno ai 17.000 euro. Tra le RSO da segnalare il dato del Lazio, 19.651 euro, perché in questa Regione si collocano la gran parte degli impiegati ministeriali; in Emilia-Romagna, in Veneto e in Lombardia i dati sono 14.813, 13.292 e 14.743 mentre in Campania e Calabria sono più bassi: 11.330 e 12.686. Tra le Regioni a statuto speciale, il dato più alto è nella provincia di Bolzano (20.637) e il più basso in Sicilia (12.163). Cfr. M. BORDIGNON, F. NERI, L. RIZZO, R. SECOMANDI, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?* in <http://osservatoriocpi.unicatt.it>, 14 marzo 2023.

³³ Ad esempio il gettito pro capite dell'addizionale Irpef e dell'Irap nel 2019 è stato di 339 euro in Campania e di 630 in Emilia Romagna. In Calabria 285 euro, e in Veneto e in Lombardia 524 e 764. Cfr. M. BORDIGNON M. F. NERI, C. ORLANDO C. e G. Turati, *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?* In <http://osservatoriocpi.unicatt.it>, in <http://osservatoriocpi.unicatt.it> 19 gennaio 2023.

³⁴ Come detto prima, la materia salute ha avuto un percorso attuativo "tutto suo". Cfr. G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, cit.

titré materie di cui è stata incaricata il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (comitato CLEP)³⁵; la stima dei fabbisogni viene affidata alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS)³⁶.

Una determinazione, dunque, sia dei diritti (i LEP) sia dei relativi fabbisogni effettuata *in primis* da tecnici ed esperti, rispettivamente il CLEP e la CTFS³⁷. Cosa potrebbe succedere? Che, a causa dell'invarianza di bilancio, prevista dallo stesso d.d.l Calderoli (art. 9) la CTFS con molta probabilità stimerà dei fabbisogni che ricalcano sia la spesa storica sia la fotografia normativa del CLEP. Se non ci sono risorse aggiuntive, i LEP saranno solo un escamotage per giustificare dei fabbisogni di spesa che rimescolano la spesa storica con conseguenze redistributive che al momento non è facile prevedere.

Con riferimento al finanziamento delle materie (LEP e non LEP) il meccanismo previsto ha forti analogie con il finanziamento delle Regioni a statuto speciale sia per la previsione di un'aliquota di compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio sia per la formula della bilateralità della individuazione di funzione e risorse.³⁸ I rischi di questa eventualità sono enormi: avremmo altre forme di specialità nelle "specialità regionali" (un *tertium genus* di Regioni) e una forte frammentazione dei centri decisionali e di efficacia dell'azione redistributiva dello Stato³⁹.

³⁵ Cfr. A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, editoriale del 7 febbraio 2024.

³⁶ Per dettagli sulla composizione e relative funzioni della CTFS cfr. <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>

³⁷ Le preoccupazioni di un mancato raccordo tra scelte politiche e scelte tecniche e sul pericolo della poca trasparenza di queste ultime sono ben evidenziate nel testo dell'audizione del Consigliere dell'UPB, G. Arachi, laddove si afferma: "la determinazione dei fabbisogni non può tuttavia essere completata sulla base di sole considerazioni tecniche. Queste rappresentano la base informativa su cui incentrare la valutazione e la scelta politica, che è sempre necessaria per stabilire le priorità, assicurare la coerenza dei fabbisogni con le risorse disponibili e per guidare la scelta dei fattori da considerare rilevanti" (p. 27) ed anche "la determinazione del fabbisogno può richiedere una scelta tra approcci metodologici alternativi e fra fattori che possono essere considerati meritevoli di tutela che possono portare a esiti allocativi anche molto diversi. Pertanto, è opportuno assicurare un elevato grado di trasparenza sulle scelte adottate e il relativo impatto, non essendo le metodologie scientifiche in grado di per sé di rendere superflua l'assunzione di responsabilità politica sulle scelte distributive e sugli effetti di bilancio" (p. 33) cfr G. ARACHI, *Audizione dell'ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, Roma, 1 febbraio 2024.

³⁸ Art. 5 del d.d.l che disciplina l'istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regioni -Autonomie locali.

³⁹ Molto condivisibili le critiche mosse dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio quando si afferma: "Non si può escludere che l'autonomia differenziata evolva verso uno scenario fortemente frammentato, con un significativo numero di Regioni che acquisiscono funzioni differenti, con un diverso peso finanziario e con una diversa composizione fra spese relative ai LEP e spese per altre prestazioni. In questa prospettiva, una gestione delle compartecipazioni, affidata esclusivamente

Va certamente segnalato che la questione del residuo fiscale (o la richiesta delle Regioni di maggiori risorse) ha ora assunto aspetti molto più sfumati. Una novità di rilievo nel testo del d.d.l emendato al Senato è che non si prevede l'attribuzione di alcun extra-gettito alle Regioni che avranno l'autonomia differenziata dato che annualmente ciascuna Commissione paritetica dovrà riallineare l'andamento dei fabbisogni di spesa regionale per le materie LEP con l'andamento del gettito dei tributi erariali compartecipati dalla Regione medesima per il finanziamento delle funzioni trasferite. Non ci saranno risorse aggiuntive nel caso in cui le risorse da compartecipazione al gettito crescessero in misura maggiore rispetto ad un fabbisogno di spesa per le funzioni trasferite. Per esempio, in una simulazione svolta dall'Ufficio parlamentare di bilancio, se nel periodo 2013-2017 le tre Regioni avessero avuto il trasferimento della materia istruzione finanziata da un'aliquota di compartecipazione all'IVA la differenza tra dinamica della spesa e dinamica del gettito sarebbe stata rispettivamente di dieci punti percentuali per la Lombardia, otto per il Veneto, e sei per l'Emilia-Romagna. Se così fosse, rimarrebbero solo due modi per compensare i punti percentuali in più di gettito (cioè, risorse) per queste Regioni: aumentare il disavanzo pubblico o ridurre la spesa in istruzione o per altre politiche pubbliche destinate alle altre Regioni. Come detto, questo pericolo di un extra gettito in capo alle Regioni, è ora fugato dato che la Commissione paritetica procederà annualmente ad una rimodulazione dell'aliquota di compartecipazione per eguagliare il gettito dei tributi compartecipati ai nuovi fabbisogni di spesa per le funzioni trasferite. E tuttavia, anche questa modalità di finanziamento, presenta dei limiti. Ad esempio, non è chiaro se la rimodulazione annuale delle aliquote di compartecipazione – per assicurare un gettito pari al fabbisogno di spesa – farà riferimento a un gettito stimato o invece riscosso. Potrebbe darsi il caso che si dovrà procedere ex-post ad una rimodulazione delle aliquote se il gettito previsto è stato inferiore al riscosso.

La possibilità di un extra-gettito per le Regioni esiste per le materie/funzioni non LEP⁴⁰ richieste dalle Regioni e per le quali le Intese possono subito partire

a trattative bilaterali all'interno delle Commissioni paritetiche potrebbe non garantire l'uniformità delle valutazioni e un adeguato coordinamento con la programmazione di bilancio. Sembra quindi permanere l'esigenza di una sede istituzionale unica dove le valutazioni e le decisioni possano essere prese in modo coordinato e con una valutazione complessiva. Alla stessa sede andrebbero anche ricondotte le valutazioni e le decisioni relative alla compartecipazione che, secondo il D.Lgs 68/2011 dovrebbe finanziare il fondo perequativo regionale nell'ambito del federalismo simmetrico" (p. 50 e 51) cfr. G. ARACHI. *Audizione dell'ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, Roma, 1 febbraio 2024.

⁴⁰ Circa 184 funzioni trasferibili, secondo una ricostruzione della Fondazione Mezzogiorno. Cfr. *L'Italia al bivio tra riforma dello Stato e autonomia differenziata. A che punto siamo?* Documento a cura di M. BORDIGNON, M. ESPOSITO, G. PISAURO e S. STAIANO, 25 marzo 2024.

una volta superato il vaglio parlamentare del d.d.l Calderoli. Il testo attuale prevede soltanto che le risorse corrispondenti – e dunque la fissazione dell'aliquota – siano determinate dalla Commissione paritetica sulla base della spesa storica ad oggi corrisposta dallo Stato sulla Regione richiedente. Ma con quali modalità viene calcolata l'evoluzione annuale della spesa storica? Il testo, cioè, tace sulla modalità di revisione di tale aliquota nel caso, probabile, si dovesse determinare un extra gettito⁴¹.

Un ulteriore aspetto di questa riforma, che non va sottovalutato, si riferisce all'efficienza. La lista di materie potenzialmente oggetto di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” comprende funzioni difficilmente qualificabili come bene pubblici locali e pertanto non sono evidenti a priori i vantaggi di una gestione decentrata. Le Regioni possono chiedere tutto⁴², senza alcuna motivazione basata su un'istruttoria accurata e metodologicamente solida dei vantaggi della differenziazione di ciascuna funzione⁴³. Nei prossimi anni, anche per fare fronte al nuovo contesto geo-politico e a nuove emergenze, sarà sempre più necessario procedere per grandi obiettivi e con politiche decise “dall'alto”. Questo spezzatino delle politiche pubbliche è quanto di più antistorico e anacronistico che si possa palesare per i prossimi anni nel nostro Paese.

4. Conclusioni

Il tema delle risorse delle Regioni – e della redistribuzione regionale della spesa pubblica – è ancora un nodo da sciogliere in tutto il percorso di (ri)ordine delle relazioni finanziarie tra livelli di governo dettato dalla riforma del Titolo V. A causa dei divari di reddito e di crescita tra i territori, un modello ragionevole di decentramento fiscale avrebbe richiesto risorse aggiuntive sia per finanziare la spesa corrente dei territori con minore capacità fiscale sia per recuperare i gap infrastrutturali materiali e immateriali. Tutto questo non è stato possibile a causa dell'anemica crescita italiana a partire dagli anni Novanta ma soprattutto dopo il 2009 e per i forti vincoli alla spesa. Anche per i prossimi anni, la crescita modesta e i vincoli alla finanza pubblica che deriveranno dalle nuove regole del

⁴¹ Cfr. I. ROSSI e A. ZANARDI, *I nodi da sciogliere lungo il cammino del federalismo*, Il Sole 24 ore, 11 aprile 2024.

⁴² Ad esempio, dovrebbe essere chiaro che non si può pensare ad una normativa per l'ambiente che sia valida solo all'interno dei confini regionali, se si vuole che questa sia efficace.

⁴³ Una necessità questa, sempre evidenziata nelle tre memorie della Banca d'Italia al d.d.l Calderoli (la prima del 19 giugno 2023, la seconda del 30 ottobre 2023 e l'ultima del 27 marzo 2024). Ed invece l'unico limite alle richieste può arrivare solo dal Presidente del Consiglio dei ministri al fine di “tutelare l'unità giuridica ed economica” del Paese. Ciò non è sufficiente anche per il motivo che essendo solo una facoltà in capo al Governo può utilizzarla per favorire alcune Regioni e non altre.

Patto di Stabilità agiranno da freno. Risulta difficile prefigurare un percorso ordinato e coerente del governo multilivello italiano che non metta ulteriormente a rischio l'eguaglianza tra i cittadini che già ora godono di servizi molto differenziati a seconda del territorio di residenza. In un quadro siffatto, accelerare il percorso dell'autonomia differenziata è un salto nel vuoto. Ci sono legittime e fondate preoccupazioni per gli effetti di questa riforma sulla crescita e sulla coesione del nostro Paese. Se non sarà possibile destinare risorse aggiuntive per il finanziamento dei LEP si rischia di replicare gli attuali divari di spesa tra i territori con l'aggravante di complicare il sistema delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni realizzando inutili torsioni al sistema di finanziamento – attraverso trasferimenti mascherati con le aliquote di compartecipazioni – con il solo effetto politico di non aumentare la responsabilità delle Regioni bensì di aumentare i conflitti tra lo Stato e le Regioni e tra le stesse Regioni. Non è azzardato pensare che le Regioni che chiedono l'autonomia saranno financo disposte a cedere un po' di risorse alle altre Regioni che non chiedono l'autonomia pur di portarsi a casa pezzi di politiche pubbliche importanti sulle quali (cosa ben più rilevante) potranno esercitare poteri, decisioni, cambiare modello organizzativo e di cui i cittadini avranno poca contezza. Dopotutto a chi gestisce la cosa pubblica – e deve raccogliere consenso elettorale – importa non solo il *quantum* di spese da allocare, ma decidere su come e a chi distribuire quel *quantum*, poco o grande che sia. Quello che veramente vogliono le Regioni che chiedono l'autonomia è gestire pezzi di Stato senza addurre alcuna motivazione fondata su pezzi di carta e non sull'aneddotica di una maggiore efficienza regionale. Una riforma quindi che accentua l'autonomia su funzioni e spesa, ma nessuna responsabilità finanziaria. I governatori “non ci mettono la faccia”, anche se è stato sempre questo il mantra del federalismo fiscale⁴⁴. Il mondo ideale per la politica regionale che si assicura un trasferimento certo, poco o tanto che sia, dal governo centrale imbellettato con un'aliquota di compartecipazione, decisa da una commissione paritetica, una per ogni regione che chiede l'autonomia, e non già da un organo istituzionale unico per tutte le regioni che avranno l'autonomia differenziata. Se poi, nei prossimi anni, il governo dovesse essere obbligato a ridurre le risorse, rivedendo i fabbisogni e dunque riducendo l'aliquota di compartecipazione, le regioni potranno sempre dare la colpa allo Stato che non finanzia i LEP. Il governo centrale potrà dare la colpa all'Europa e ai suoi vincoli di finanza pubblica. Se l'autonomia sarà così così congegnata, ci troveremo di fronte a uno scaricabarile perfetto. A rimetterci saranno tutti i cittadini del Nord e del Sud, che a fronte di minori risorse e minori servizi, ancora una volta, non sapranno di chi è la colpa.

Un percorso ordinato e coerente del regionalismo differenziato dovrebbe invece procedere sullo stesso binario del fisco regionale (non invece precederlo) ed essere solo un aggiustamento al margine al sistema di finanziamento delle Regioni.

⁴⁴ Cfr. F. CERNIGLIA, *Le Regioni e il rischio di giocare allo scaricabarile*, Il Sole 24 ore, 21 marzo 2024.