



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Audizioni sui ddl 615, 273 e 62

Attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario

Memoria per la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica

Alberto Zanardi

Università di Bologna

Dipartimento di scienze economiche

1° giugno 2023

L'attuazione dell'autonomia differenziata solleva una serie di questioni di grandissimo rilievo per l'organizzazione delle politiche pubbliche, per la solidarietà interregionale e per il coordinamento della finanza pubblica.

Dato il tempo limitato a disposizione in questo intervento mi concentrerò soltanto sui profili del finanziamento delle funzioni regionali aggiuntive. Non affronterò pertanto temi di fondamentale importanza ed elevata complessità quali le motivazioni e la portata delle richieste di nuove competenze regionali, il ruolo del Parlamento, la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) nella quantificazione delle risorse da trasferire.

Il disegno di legge del Governo (d'ora in poi ddl) fissa due principi fondamentali circa il finanziamento dell'autonomia differenziata (art. 8): il primo prevede che l'attribuzione di nuove funzioni alle Regioni ad autonomia rafforzata (Rad) non debba comportare maggiori oneri per la finanza pubblica (ovvero debba essere coerente con la programmazione finanziaria per il complesso della pubblica amministrazione). Il

secondo prescrive che l'attuazione delle intese non deve compromettere le risorse da attribuire alle altre Regioni (da interpretare correttamente come territori regionali più che come enti) attraverso tanto il federalismo regionale ordinario (simmetrico) quanto gli interventi speciali previsti dalla Costituzione (art. 119, c. 5). Inoltre si prevede che – a valle della ricognizione sulla funzioni pubbliche oggi statali potenzialmente attribuibili alle Rad, dell'individuazione in questo insieme delle funzioni su cui rilevino diritti civili e sociali da parte del Comitato Clep, della determinazione per queste funzioni dei fabbisogni standard che riflettano i Lep su queste riconosciuti – le risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni attribuite sia indicato nello schema di intesa preliminare (corredato dalla relazione tecnica sugli effetti finanziari del provvedimento) sottoposta all'esame parlamentare (art. 2). Sempre nell'intesa viene individuato lo strumento per realizzare il trasferimento di risorse nella compartecipazione sul gettito di uno o più tributi erariali riferiti al territorio regionale (art. 5). E' prevista poi una Commissione paritetica Stato-Regione, il cui apporto non è chiaramente indicato rispetto a quanto già stabilito nell'intesa, che dovrebbe decidere le modalità di attribuzione delle risorse finanziarie e umane nonché provvedere alla revisione annuale degli oneri finanziari corrispondenti alle funzioni conferite, sempre in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Premesso che l'effettiva rilevanza dei profili di finanziamento dell'autonomia differenziata dipenderà criticamente da quali e quante funzioni verranno effettivamente attribuite alle Rad (e se in particolare includeranno la materia dell'istruzione), va detto che il quadro normativo appena descritto lascia indeterminati alcuni elementi fondamentali dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Rad che, se non adeguatamente specificati e regolati, possono mettere a rischio l'effettivo soddisfacimento dei due principi fondamentali dello schema di finanziamento dell'autonomia differenziata enunciati dal ddl: la neutralità rispetto agli equilibri di finanza pubblica complessivi (e quindi il pieno coinvolgimento delle Rad nella disciplina di bilancio nazionale anche in vista della revisione della *governance* europea) e l'invarianza nell'allocatione delle risorse pubbliche tra i territori interessati dall'autonomia differenziata e quelli in cui invece le funzioni pubbliche interessate resteranno sotto la responsabilità statale¹.

¹ E' dalla indeterminatezza degli assetti regolatori del meccanismo di finanziamento delle funzioni regionali aggiuntive che derivano le preoccupazioni di recente espresse dalla Commissione Europea nel Country Report 2003 sull'Italia. Con riferimento all'autonomia differenziata la Commissione evidenzia come "... without additional resources, it could prove difficult to provide the same essential levels of services in regions with low historical expenditure, also due to the lack of an equalisation mechanism. Overall, the reform risks jeopardizing the government's ability to steer public spending. This could have a negative impact on the quality of Italy's public finances and on regional disparities".

Va sottolineato che la determinazione di questi elementi fondamentali non può essere affidata agli accordi bilaterali raggiunti tra il Governo e le singole Rad nell'ambito delle rispettive Commissioni paritetiche. E' al contrario il ddl che dovrebbe stabilire uno schema di riferimento unitario ed organico per tutti gli elementi costitutivi fondamentali del meccanismo di finanziamento delle funzioni aggiuntive, che potranno poi essere tarati sulle singole Rad a seconda della portata finanziaria delle funzioni decentrate.

E' innanzitutto necessaria una inequivoca regolazione delle modalità di revisione nel tempo delle risorse da attribuire a ciascuna Rad dopo il primo anno di applicazione per il finanziamento di tutte le funzioni di spesa, tanto per le funzioni in cui rilevano diritti civili e sociali (e quindi collegate ai Lep corrispondenti) quanto per le altre funzioni di spesa (la cui determinazione anche nell'anno di trasferimento non è, come verrà meglio illustrato di seguito, specificamente regolata dal ddl). Per entrambi i meccanismi di finanziamento (funzioni di spesa Lep e funzioni non-Lep) andrebbe specificato chiaramente che l'ammontare delle risorse riconosciute a ciascuna Rad dovrà essere rivisto periodicamente, attraverso una rideterminazione delle aliquote di compartecipazione, in relazione ai fabbisogni di spesa di ciascuna Rad. Non dovrebbe essere cioè ammesso per nessuna Rad, sia nel primo anno che successivamente, un surplus positivo tra risorse attribuite e fabbisogni standard di spesa². Si eviterebbe così che l'autonomia differenziata finisca per trasformarsi in una riedizione delle Regioni a statuto speciale in cui le risorse attribuite non hanno una immediata corrispondenza con i fabbisogni di spesa. Anche negli anni successivi a quello del trasferimento di funzioni, sarebbe dunque la revisione periodica dei fabbisogni di spesa a guidare la rideterminazione delle risorse da attribuire a ciascuna Rad.

Nel caso di funzioni Lep (identificate come tali dal Comitato Lep), i relativi fabbisogni verranno eventualmente rideterminati attraverso la revisione dei Lep da parte del legislatore nazionale in relazione alle priorità nazionali e alle compatibilità di finanza pubblica. Nel caso delle altre funzioni, le funzioni non-Lep, il ddl prevede (art. 4) che le risorse corrispondenti siano determinate inizialmente sulla base della spesa storica erogata dallo Stato nel territorio della singola Rad (forse meglio sarebbe sulla media degli ultimi anni). Anche in questo caso, vanno però specificate le modalità di revisione di tali risorse nel tempo. Si potrebbe pensare di far evolvere le risorse da assegnare a ciascuna Rad per ciascuna funzione non-Lep con la stessa dinamica della spesa dello

² Esercizi di simulazione condotti dall'Ufficio parlamentare di bilancio e da Svimez hanno evidenziato come le risorse riconosciute alle Regioni richiedenti (Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna) sulla base di compartecipazioni ad aliquota costante al livello fissato nell'anno iniziale di trasferimento abbiano mostrato nel recente passato dinamiche di crescita maggiori di quelle della spesa statale in quei territori in ambiti rilevanti come l'istruzione.

Stato per tali funzioni nei territori che restano sotto la sua competenza (territori non-Rad). Sarebbe questo aggancio a offrire una misura del fabbisogno standard per Rad nel caso delle funzioni non-Lep.

La regolazione degli assetti del finanziamento delle funzioni di spesa non-Lep è un aspetto rilevante per due ragioni. Da un lato perché il Comitato Lep potrebbe, nella ricognizione delle funzioni oggi statali oggetto di possibile decentramento asimmetrico, arrivare a delimitare in termini relativamente circoscritti l'insieme delle funzioni Lep, e corrispondentemente a individuare un insieme molto ampio di funzioni non-Lep. Dall'altro perché il ddl prevede che il trasferimento delle funzioni non-Lep (e delle relative risorse finanziarie e umane) possa essere attivato immediatamente dopo l'approvazione della legge quadro e delle intese Stato-Rad che da essa derivano (art. 4). Ne deriva quindi che l'ambito di applicazione del meccanismo di finanziamento delle funzioni di spesa non-Lep (sia nel momento del trasferimento sia nella dinamica) potrebbe rivelarsi potenzialmente assai ampio con conseguente necessità di una sua chiara regolamentazione nella ddl.

Quanto ora richiamato riguarda il necessario allineamento – da verificare, come detto, tanto nel momento del trasferimento delle funzioni di spesa quanto negli anni successivi – delle risorse finanziarie con i fabbisogni standard di funzioni Lep e non-Lep. Ovviamente è possibile che nella gestione effettiva delle funzioni aggiuntive una Rad:

- 1) possa realizzare sulle funzioni Lep una spesa effettiva inferiore ai fabbisogni standard di spesa riconosciuti e al contempo garantire ai propri cittadini prestazioni coerenti con i Lep fissati centralmente. In questo caso la Rad potrà liberamente impiegare le maggiori risorse risultanti dalla sua gestione efficiente (più efficiente di quella implicitamente assunta nella determinazione dei fabbisogni standard) per fornire servizi aggiuntivi nello stesso ambito di spesa o in ambiti differenti (dato che non esiste alcun vincolo di destinazione) o anche eventualmente per ridurre il prelievo fiscale sui propri contribuenti tagliando le aliquote dei tributi propri regionali (ma non certamente dei tributi erariali riferibili al proprio territorio) entro gli spazi di variazione consentita. Questa situazione mostra dunque quali siano le risorse addizionali che possono essere correttamente appropriate dalle Rad: non, come sopra argomentato, quelli derivanti da un gettito delle partecipazioni ad aliquota fissa che cresca più dei fabbisogni valutati come standard ma quelle che derivano da una maggiore efficienza nella gestione dei programmi di spesa acquisiti;
- 2) possa, al contrario, impiegare sulle funzioni Lep una spesa effettiva maggiore rispetto ai fabbisogni standard riconosciuti al fine di garantire prestazioni coerenti con i Lep

ai propri cittadini. In questo caso la Rad potrà attingere le risorse necessarie per finanziare la maggiore spesa dal finanziamento delle funzioni non-Lep (sulle cui risorse non esiste alcun vincolo di destinazione) oppure dal gettito aggiuntivo derivante dall'aumento autonomo delle aliquote dei tributi propri regionali (sforzo fiscale).

Un prerequisito affinché il finanziamento delle funzioni Lep operi secondo le modalità descritte nelle fattispecie 1) e 2) è che siano previste stringenti procedure di monitoraggio e verifica da parte dello Stato dell'effettiva erogazione nelle Rad delle prestazioni previste dai Lep. Nel ddl si prevede soltanto che le verifiche sull'effettiva erogazione dei Lep "possano" essere attivate dal governo o dalla Rad interessata. Si dovrebbe invece pensare a un'azione di verifica puntuale e periodica, eventualmente affidata a un soggetto indipendente. Il ddl dovrebbe poi identificare le sanzioni che andrebbero attivate nel caso di Rad inadempienti rispetto ai doveri di fornitura delle prestazioni Lep in termini di obblighi di incremento del prelievo sui tributi propri regionali o di limitazioni dell'autonomia di gestione negli ambiti dove il monitoraggio abbia evidenziato criticità. Peraltro, un monitoraggio puntuale del soddisfacimento dei Lep darebbe un contenuto concreto alla possibilità per il governo centrale di intervenire con poteri sostitutivi nel caso di Rad valutate come inadempienti (art. 10 in coerenza con l'art. 120 della Costituzione).

Inoltre, i casi ora descritti evidenziano la necessità di mantenere adeguati margini di autonomia di aliquota, sia verso l'alto ma anche verso il basso, sui tributi propri regionali, anzi di ampliarli in relazione alle nuove funzioni di spesa che si dovessero aggiungere ai bilanci delle Rad. Tale esigenza sembra in conflitto con quanto previsto dal ddl delega sulla riforma fiscale quando prevede da un lato la graduale abolizione dell'Irap e la sua sostituzione con una sovrapposta sull'Ires senza tuttavia precisarne gli spazi di autonomia nella fissazione dell'aliquota e, dall'altro lato, il possibile depotenziamento dell'addizionale regionale sull'Irpef dovuto alla progressiva erosione della base imponibile dell'imposta erariale sottostante.

In termini più generali, è difficile pensare di costruire un sistema ordinato di finanziamento delle funzioni aggiuntive per alcune Regioni (le Rad) se prima, o quantomeno parallelamente, non venga data attuazione al meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni di spesa già oggi concretamente esercitate da tutte le Regioni a statuto ordinario (Rso) secondo l'impianto della legge 42/2009 e del decreto legislativo 68/2011 (federalismo fiscale regionale). Si tratta, come noto, di spese nell'ambito della sanità, dell'assistenza sociale, dell'istruzione, del trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale nonché di altre spese

erogate dalle Rso in ambito di intervento in cui non rilevano Lep. L'attuazione del complesso meccanismo di finanziamento ordinario delle Rso, fondato su tributi regionali propri, compartecipazioni su tributi erariali e fondo perequativo, basato a sua volta su fabbisogni standard e capacità fiscali, è ancora oggi lettera morta³. Il calendario accelerato fissato dal ddl per l'attuazione dell'autonomia differenziata determinerebbe pertanto l'esito paradossale che l'entrata in vigore di un'eccezione alle regole generali di finanziamento delle Regioni si realizzerebbe prima ancora che queste ultime siano divenute operative.

Non che il finanziamento delle funzioni aggiuntive attribuite alle Rad debba basarsi sugli stessi elementi costitutivi di quello delle funzioni già assegnate simmetricamente a tutte le Rso. Interessando soltanto specifiche Regioni su specifiche funzioni, non potrà ricorrere a tributi propri regionali e perequazione sulla capacità fiscale (che richiedono un decentramento che coinvolga tutte le Regioni) ma soltanto, necessariamente, a compartecipazioni su tributi erariali territorializzati con aliquote riviste nel tempo in modo da garantire, come sopra argomentato, l'allineamento delle risorse con i fabbisogni standard di funzioni Lep e non-Lep (sarebbe appunto questo allineamento a funzionare in presenza di funzioni differenziate tra Regioni da meccanismo perequativo). E tuttavia i due canali del finanziamento regionale (quello delle funzioni esercitate da tutte le Regioni e quello delle funzioni aggiuntive delle sole Rad) dovrebbero collocarsi all'interno di un sistema integrato, come peraltro previsto dalla Costituzione quando stabilisce che l'autonomia differenziata debba realizzarsi "nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119", cioè del federalismo fiscale.

Due considerazioni motivano questa esigenza di integrazione e coordinamento. La prima è che, in presenza di una devoluzione massiva di nuove funzioni aggiuntive potrebbe concretizzarsi un problema di capienza delle compartecipazioni regionali sui tributi erariali, che sono già ampiamente impiegate per il finanziamento delle funzioni già oggi regionali (l'Iva è attualmente compartecipata al 70,14% per la sanità regionale). La seconda ragione riguarda un aspetto equitativo: se non si attua prima il federalismo fiscale ordinario per tutte le Regioni, e se quindi non si costruisce un meccanismo di perequazione dei tributi propri regionali (non impiegati nella sanità), alcune Regioni (quelle con basi imponibili più ricche) disporranno di risorse fiscali proprie non giustificate, che potranno utilizzare per integrare il finanziamento standard delle funzioni aggiuntive (per coprire inefficienze o garantire prestazioni aggiuntive senza

³ L'attuazione del federalismo fiscale regionale è prevista tra le riforme abilitanti del PNRR da portare a termine entro dicembre 2026.

affidarsi allo sforzo fiscale), mentre le Regioni più povere, con tributi propri non perequati, avranno maggiori difficoltà ad accedere alle funzioni aggiuntive.

Va inoltre evidenziato come l'attuazione dell'autonomia differenziata potrebbe determinare un cambiamento profondo nella struttura dei bilanci regionali: se per talune Rad il trasferimento di funzioni aggiuntive dovesse assumere proporzioni significative, coinvolgendo ambiti di spesa di particolare rilievo finanziario come nel caso dell'istruzione, il peso delle funzioni aggiuntive finirebbe per diventare soverchiante rispetto alle funzioni svolte attualmente, se si eccettua la sanità. A titolo di esempio, se la Lombardia e il Veneto assumessero per intero la funzione istruzione attualmente esercitata dallo Stato nei loro territori acquisirebbero risorse rispettivamente per 5,3 e 2,6 miliardi (MEF, La spesa statale regionalizzata. Anno 2021) che si confronterebbero con livelli di spesa assai inferiori sulle funzioni Lep, al di fuori della sanità, che già esercitano (appena 900 milioni e 300 milioni rispettivamente da una prima analisi a partire da dati Bdap). Dato che il finanziamento delle funzioni aggiuntive dovrà realizzarsi, come detto, necessariamente mediante compartecipazioni sui tributi erariali l'esito finale sarà quello di spingere sempre più i bilanci regionali verso uno stato di "finanza derivata" dove i tributi propri avranno un peso relativo sempre più marginale. Cioè proprio il contrario del federalismo fiscale che vede nell'autonomia tributaria un elemento fondamentale di responsabilizzazione dei governi decentrati.