

## L'autonomia differenziata: verso quale modello di finanziamento\*

*Floriana Cerniglia\*\**

### 1. *Premessa*

La legge Calderoli (legge 26 giugno 2024, n. 86), recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma della Costituzione”, rappresenta un ulteriore *step* del percorso, ancora in molte parti inattuato, del decentramento partito in Italia agli inizi degli anni Novanta e approdato nella riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. L’art. 116, terzo comma, della Costituzione è una novità assoluta di quella riforma prevedendo il passaggio alla competenza esclusiva delle Regioni a statuto ordinario (di qui innanzi RSO) di ventitré materie e che possono essere loro attribuite su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, sulla base di una intesa tra lo Stato e la Regione interessata, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti. Poiché ogni materia si compone di funzioni, trattasi – secondo una ricognizione dell’Ufficio legislativo del Ministero per gli Affari regionali e le Autonomie – di circa 500 funzioni che possono passare alla competenza esclusiva delle RSO. Chiaro che un’autonomia differenziata per tutte le RSO, e su tutte le materie, comporterebbe 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 parte del leone nella spesa pubblica italiana) la difesa, la giustizia e l’ordine pubblico. Un passaggio che, secondo alcune quantificazioni, molto preliminari, dell’Ufficio parlamentare di bilancio<sup>1</sup>,

\* Questo saggio riprende e aggiorna un nostro precedente lavoro: F. CERNIGLIA, *L'autonomia differenziata, i profili finanziari*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2024, pp. 81-94.

\*\* Professoressa ordinaria di Economia Politica presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore.

<sup>1</sup> Cfr. di questi 100 miliardi, 42 miliardi riguardano la spesa per l’istruzione. *Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio (UPB)* sui d.d.l. n. 615, 62 e 273 (Attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario), Intervento del Consigliere UPB, G. Arachi, Roma 6 giugno 2023.

ammonterebbe almeno a 100 miliardi di spesa. Un potenziale ed elevato grado di decentramento sulla spesa pubblica<sup>2</sup>.

Negli scorsi anni la richiesta di un massiccio trasferimento di materie è arrivata soprattutto dalla Lombardia, dal Veneto e dall'Emilia-Romagna<sup>3</sup>. Nodi di tipo tecnico-giuridico hanno rallentato e interrotto la predisposizione delle intese che riguardano i profili interpretativi del comma 3 del 116<sup>4</sup> e soprattutto gli aspetti finanziari di questa riforma<sup>5</sup>. Detto altrimenti, quale dovrebbe essere la modalità di finanziamento delle Regioni che acquisiscono funzioni e materie? Il comma 3 del 116 lascia abbastanza indefiniti i profili finanziari dell'autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia differenziata; c'è solo un richiamo al rispetto dei principi dell'art. 119.

In questo spazio lasciato vuoto dal comma 3, la legge Calderoli – sulla scia di quanto richiesto, a partire dagli anni Duemila, dai Governatori soprattutto di Veneto ed Emilia<sup>6</sup> e dalle bozze di intese dei Governi Gentiloni e Conte I – prevede un modello per il finanziamento delle materie oggetto del trasferimento incentrato sulla compartecipazione di ciascuna Regione al gettito di tributi erariali nazionali. In sostanza, nel sistema di governo multilivello italiano che si caratterizza già per due distinti modelli di finanziamento per le Regioni – uno per le Regioni a statuto speciale e uno, ancora *in fieri*, per le Regioni a statuto ordinario<sup>7</sup> – si innesterà,

<sup>2</sup> Oggi, se si considera tutta la spesa delle amministrazioni pubbliche all'incirca un terzo è gestita dallo Stato, un terzo dalle autonomie locali, un terzo dagli enti di previdenza. Un ulteriore passaggio di spesa pubblica dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni modificherebbe queste proporzioni.

<sup>3</sup> F. PALLANTE, *Spezzare l'Italia, Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Torino, Einaudi, 2024.

<sup>4</sup> Cfr. ASTRID, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, Astrid paper n. 93, aprile 2023.

<sup>5</sup> F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2, 2024, p. 414 ss.

<sup>6</sup> Utile ricordare che Roberto Formigoni condusse la sua prima campagna elettorale – con lo slogan del 70-15-15. Cioè, già nel 2000, si chiedeva una compartecipazione di Regione Lombardia al 70% dei tributi erariali nazionali lasciando il 15% allo Stato e un 15% alla perequazione. La stessa tripletta è stata proposta nelle successive campagne elettorali dalle forze politiche di centro-destra. Fu in particolare il mantra della campagna elettorale di Roberto Maroni nel 2013.

<sup>7</sup> Il nuovo modello di finanziamento per le Regioni a statuto ordinario era stato previsto nel d.lgs. 68/2011. La riforma è rimasta inattuata, ma costituisce ora uno degli obiettivi del PNRR.

*sic et simpliciter*, un terzo modello: quello per le Regioni ad autonomia differenziata. O, per meglio dire, si potranno incuneare tanti modelli: uno per ogni Regione che chiede l'autonomia differenziata, dato che funzioni e materie possono differire tra una Regione e l'altra. Ogni Regione avrà una propria aliquota di compartecipazione necessaria a garantire le risorse per il trasferimento delle materie/funzioni definite nelle Intese. Uno scenario fortemente frammentato. Regioni che acquisiscono materie e/o funzioni differenti – anche con una diversa composizione rispetto alle materie LEP e non LEP – e un meccanismo di determinazione delle aliquote di compartecipazione affidate a trattative bilaterali tra Stato e Regioni.

## **2. Il decentramento della spesa e il finanziamento**

Nonostante siano passati più di vent'anni dalla riforma del Titolo V, la questione delle risorse e del corretto finanziamento delle Regioni è ancora il nodo principale da sciogliere nel percorso di (ri)ordine delle relazioni finanziarie tra livelli di governo come dettato dalla Titolo V<sup>8</sup>. Bene evidenziare che tutti i progetti di decentramento, anche negli Stati federali, devono sempre misurarsi con il corretto finanziamento della spesa di competenza dei governi locali e con il disegno di meccanismi di perequazione delle risorse tra i territori. In Italia, più che altrove, è una questione tecnica e politica particolarmente spinosa e complessa per i seguenti motivi: i) una spesa pubblica che presenta differenze regionali in particolare su alcune funzioni<sup>9</sup>; ii) un grado di sviluppo economico

Per approfondimenti G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 2, 2023, pp. 565-580.

<sup>8</sup> Importante sottolineare che la riforma del Titolo V ridefinisce (con l'art. 119) i principi di autonomia finanziarie e le modalità di finanziamento soltanto per le Regioni a statuto ordinario, Province e Comuni, ma lascia del tutto intatto il "modello" di finanziamento delle Regioni a statuto speciale.

<sup>9</sup> Le differenze regionali nella spesa pubblica possono dipendere da diverse variabili: struttura per età della popolazione, domanda di servizi, andamento dell'economia, costi di erogazione di un servizio, capacità fiscale, compartecipazioni/trasferimenti perequativi. Ad oggi non esistono studi approfonditi che mettono in evidenza il ruolo di ciascuna di queste variabili e che può "spiegare" le differenze regionali di spesa. Uno studio siffatto consentirebbe di avere una fotografia più precisa sulla "maggiore" o "minore" spesa di una Regione rispetto ad un'altra. Spesso invece la maggiore (o la minore) spesa di alcune Regioni viene banalmente imputata a questioni di efficienza (o di buon governo). Qualche dato sulla spesa pubblica per livelli di governo e per funzioni negli scorsi anni è stato sviluppato dal *Sistema dei conti pubblici ter-*

delle Regioni molto eterogeneo che implica una sperequazione dei gettiti dei tributi<sup>10</sup>; iii) i vincoli di spesa del nostro bilancio pubblico che non consentono di prevedere risorse aggiuntive per quelle Regioni che non dispongono di un gettito sufficiente a finanziare fabbisogni di spesa che dovrebbero essere grosso modo simili tra le Regioni.

A partire dagli anni Novanta, sotto i dettami di una emergente teoria economica del federalismo fiscale, molti Stati hanno intrapreso un percorso di riforme nella direzione di un maggiore decentramento fiscale, ossia una maggiore autonomia sul fronte della gestione di alcune funzioni di spesa e sul fronte di una effettiva autonomia finanziaria<sup>11</sup>. La principale indicazione di *policy* che arriva dalla teoria economica è che il decentramento di alcuni servizi pubblici locali può portare a maggiore efficienza nella gestione degli stessi se questi sono ben commisurati ai desiderata dei cittadini che sono altresì in grado di controllare meglio l'operato dei propri amministratori locali attraverso una valutazione comparativa di quello che succede nei territori limitrofi e confinanti<sup>12</sup>. Non sempre una fornitura locale di un servizio o di un bene pubblico è efficiente<sup>13</sup>. Occorre quindi stabilire bene quali servizi pubblici vanno decentrati e quali invece sia meglio lasciare al livello di governo nazionale. Inoltre,

*ritoriali*. Ma i dati sono poco coerenti con altre classificazioni sulle tipologie di spesa ed inoltre la ricostruzione di questi dati è stata interrotta negli ultimi anni (<https://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/>).

<sup>10</sup> La capacità fiscale (cioè, il gettito riscosso da tasse e imposte) di un territorio dipende dal Pil prodotto.

<sup>11</sup> Questa tendenza al decentramento che si manifesta a partire dagli anni Novanta in moltissimi Stati è ben documentata in W. OATES, *An Essay on Fiscal Federalism* in *Journal of Economic Literature*, 3, 1999, vol. 37, pp. 1120-1149 e in F. CERNIGLIA, *Decentralization in the public sector: quantitative aspects in federal and unitary countries*, in *Journal of Policy Modeling*, Elsevier, vol. 25(8), 2003, pp. 749-776. Le tendenze sul decentramento per un campione ampio di Stati sono presenti negli indicatori OCSE che misurano anno per anno il grado di decentramento sia sulle spese sia sulle entrate: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-fiscal-decentralisation-database.html>.

<sup>12</sup> Una verifica empirica sul caso italiano (con riferimento in particolare ai Comuni della Lombardia) è presente in 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*, 2, 2023, vol. 54, pp. 199-217.

<sup>13</sup> Talvolta, l'erogazione locale di un servizio pubblico non consente di sfruttare le economie di scala connaturate a quel tipo di servizio (ad esempio è il caso delle grandi infrastrutture pubbliche).

il decentramento della spesa (cioè l'erogazione locali di alcuni servizi pubblici) esplica al meglio i suoi vantaggi – in termini e di efficienza e di maggiore *accountability* della classe politica – se anche i meccanismi di finanziamento incentivano comportamenti responsabili da parte degli amministratori locali che pertanto devono avere margini di effettiva autonomia nella fissazione delle aliquote delle imposte locali e di alcune tariffe e/o tasse. Poiché le entrate tributarie locali (tributi, tariffe e/o tasse locali) non sono in grado di finanziare tutta la spesa locale, il sistema di trasferimenti deve da una parte colmare questa differenza tra spesa decentrata e entrate tributarie e al contempo non deve innescare comportamenti opportunistici da parte degli amministratori, come ad esempio nel caso di un trasferimento erogato dal Governo centrale solo sulla base della spesa storica di quel territorio<sup>14</sup>.

Anche in Italia agli inizi degli anni Novanta, al fine di contenere deficit e debito elevati e rendere più efficiente la spesa pubblica, comincia un percorso di decentramento. La via è all'inizio con leggi ordinarie e amministrative<sup>15</sup> e poi nel 2001 con la modifica del Titolo V della Costituzione. Sono anche gli anni in cui si “ridisegna l'Europa” all'interno di un ben preciso paradigma economico di riferimento: quello dei *mercati efficienti* che postula una crescita economica che può essere assicurata solo dalla concorrenza dei mercati. Il ruolo dello Stato e delle istituzioni sovranazionali è limitato: fare riforme per deregolamentare, rafforzare la concorrenza, liberare i “mercati” che sanno scegliere dove operare e investire. Questo paradigma si applica anche nel ripensamento del governo multilivello all'interno di un singolo Stato. I governi locali devono essere messi nelle condizioni di poter competere tra di loro perché la crescita deve partire dal basso attraverso un meccanismo di concorrenza tra i governi locali. Se i territori 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

<sup>14</sup> Come è avvenuto in Italia fino agli anni Novanta. Infatti i trasferimenti ai governi locali per colmare la differenza tra spese ed entrate tributarie erano assegnati sulla base della spesa storica incentivando così la spesa dei governi locali che venivano dunque coperti dal deficit pubblico in costante aumento soprattutto fino al 1992.

<sup>15</sup> Per esempio, le leggi Bassanini o le leggi istitutive dell'Imu (tributo comunale) e dell'Irap (tributo regionale)

all'interno di un paese. Anche il Italia, nel discorso pubblico, si comincia a dire che le politiche pubbliche devono, “partire dal basso e/o dai territori” e premiare, anche con maggiori risorse, i territori che crescono di più<sup>16</sup>. Ma nei fatti, il paradigma del “gocciolamento” declinato a livello territoriale, non ha portato in Italia né maggiore convergenza economica tra le Regioni né maggiore crescita complessiva<sup>17</sup>. Questo orientamento, sia nella letteratura economica sia nell'azione di molti governi, sta perdendo slancio<sup>18</sup>. 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 per i beni pubblici che presentano economie di scala e forti esternalità c'è la necessità di una fornitura sovranazionale e non già nazionale o addirittura lasciata ai territori, come nel caso italiano<sup>19</sup>. Nella riforma del Titolo V, le principali novità degli articoli 117 e 119 hanno riguardato l'ampliamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle competenze legislative e amministrative 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 tributi propri, compartecipazioni ai tributi dello Stato e un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale<sup>20</sup>. Dal 2001 in poi, nessuna attuazione alle tre novità di cui so-

<sup>16</sup> Come auspicato da G. TABELLINI in un editoriale: *I conservatori-sovrani riflettono nuovi conflitti economici, la sinistra no*, Il Foglio, 4 maggio 2019.

<sup>17</sup> Cfr. T. PLUCHINO, A. ZANARDI, *Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche dal caso italiano*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e Autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 309-346.

<sup>18</sup> Il pendolo del rapporto tra Stato e mercato sembra ora nella direzione dello Stato che dovrebbe riacquisire un ruolo maggiore per gestire meglio le sfide del nuovo contesto geopolitico; cfr. F. CERNIGLIA, *Fra Stato e mercato*, in *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 2, 2023, pp. 38-47 e anche C. DE VINCENTI, *Per un governo che ami il mercato*, Bologna, Il Mulino, 2024.

<sup>19</sup> Se prima della pandemia e della crisi ucraina era un tabù discutere di beni pubblici europei, il tema è ora sempre più presente nel dibattito scientifico e di *policy*; cfr. M. BUTI, M. MESSORI, *Europa, Evitare il declino*, Milano, Il Sole 24 ore, 2024 e <https://legrandcontinent.eu/it/2024/09/09/il-rapporto-draghi-testo-integrale-e-punti-essenziali/>.

<sup>20</sup> Dal punto di vista della responsabilità finanziaria le compartecipazioni non sono manovrabili dagli enti territoriali, ma hanno il vantaggio di assicurare ai governi territoriali una garan-

pra; solo un ampliamento delle competenze regionali motivo per cui è ancora più problematica la richiesta del regionalismo differenziato da parte delle RSO<sup>21</sup>.

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 capitale<sup>22</sup>) non sono stati stimati i fabbisogni standard per queste materie e di conseguenza non esiste alcun meccanismo e/o fondo perequativo tra le Regioni. Le RSO godono di limitata autonomia finanziaria: i trasferimenti sono circa il 75% delle entrate correnti, provengono da fondi vincolati su ciascuna materia/competenza (i cui stanziamenti vengono decisi annualmente in sede di legge di bilancio) e negli ultimi anni la quota di trasferimenti sul totale delle entrate regionali è anche aumentata<sup>23</sup>.

In questi anni, l'attuazione del fisco regionale non ha suscitato tra le Regioni una premura paragonabile alle richieste di autonomia differenziata<sup>24</sup>.

zia 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; Cfr. G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 2, 2023, pp. 565-580.

<sup>21</sup> 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, alcuni dei quali inattuati: ad esempio quello sulla perequazione infrastrutturale e quello, come già detto, sul fisco regionale (d.lgs. 68/2011).

<sup>22</sup> Un discorso a parte merita la sanità; in questa materia esistono i Livelli essenziali di assistenza (LEA) che servono soltanto per effettuare un monitoraggio teso a verificare se le risorse a disposizione delle Regioni sono in grado di garantire i LEA. Il finanziamento della sanità non è la somma dei LEA, ma arriva da una decisione politica presa durante il processo di formazione di bilancio. Le risorse sono allocate a ciascuna Regione sulla base di un pro-capite pesato. Il finanziamento avviene in buona parte con l'Irap e il gettito da compartecipazione IVA e 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.

<sup>23</sup> Per questi dati, cfr. il 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.

<sup>24</sup> Come detto, il percorso dovrebbe ora accelerare per essere completato entro il 2026: tra le riforme abilitanti previste dal PNRR.

Il principale motivo della mancata riforma del fisco regionale è legato alle risorse. A causa dei divari di crescita e di reddito tra Nord e Sud<sup>25</sup> anche le capacità fiscali tra le Regioni sono molto sperequate mentre i “bisogni di spesa” dovrebbero essere grosso modo identici<sup>26</sup>. La differenza tra queste spese e le entrate tributarie dovrebbe essere coperta da trasferimenti perequativi<sup>27</sup>. 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.

In conclusione, proprio quando l'autonomia finanziaria doveva farsi avanti<sup>28</sup> la poca crescita economica e i conseguenti vincoli di finanza pubblica, hanno reso difficile la costruzione di meccanismi perequativi sia: i) sul fronte della riduzione del *gap* infrastrutturale che necessita giocoforza di un incremento di spesa in conto capitale per i territori con una sotto-dotazione di infrastrutture e finanziata con la fiscalità generale; ii) sul fronte della spesa corrente che concerne le funzioni fondamentali dei governi locali.

Lo scenario che si apre con le nuove regole del Patto di Stabilità e crescita non fa presagire nulla di buono; la riduzione del debito pubblico nei prossimi anni non lascia aperti molti spazi per incrementi di spesa.

<sup>25</sup> 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, L. MOLLER, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, in *Questioni di economia e finanza*, 635, 2021; M. BUCCI, L. GAZZANO, E. GENNARI, A. GROMPONE, G. IVALDI, G. MESSINA, G. ZIGLIO, *Per chi suona la campan(ell)a? La dotazione di infrastrutture scolastiche in Italia*, in *Questioni di economia e finanza*, 827, 2024.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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., G. Turati, *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?*, in *Osservatorio CPI Unicatt*, 19 gennaio 2023 (<https://osservatoriocpi.unicatt.it/>).

<sup>28</sup> Soprattutto dopo la legge delega n. 42 del 2009.

### 3. *La legge Calderoli e il nuovo modello di “governo multilivello”*

Perequare a risorse date (anzi sempre in diminuzione dopo il 2009!) è molto complicato perché innesca un conflitto politico tra le Regioni. Negli scorsi anni, la richiesta di riduzione del residuo fiscale e di maggiore autonomia da parte delle Regioni più ricche parte da questo dato di realtà<sup>29</sup>. 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 insediamento. 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 prevedevano il trasferimento di cinque materie (tutela dell’ambiente e dell’ecosistema; tutela della salute; istruzione; tutela del lavoro; rapporti internazionali e con l’Unione europea) e un trasferimento di risorse dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni parametrizzato sia alla popolazione sia al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale. Un meccanismo che, essendo agganciato al gettito, avrebbe garantito più risorse alle tre Regioni più ricche del nostro Paese e che da sole contribuiscono al 40 per cento del Prodotto interno lordo. Nella legge Calderoli il meccanismo di finanziamento delle materie trasferibili è più articolato: depotenzia e sfuma (almeno in apparenza) la questione della riduzione del residuo fiscale. Anzitutto le ventitré materie vengono suddivise in materie LEP e materie non LEP<sup>30</sup> sulla base delle indicazioni del CLEP<sup>31</sup>. Per le materie non LEP le intese potranno partire

<sup>29</sup> A. MANGIA, *L'Eterno Ritorno dell'autonomia differenziata*, in *forumcostituzionale.it*, 4 ottobre 2019 e G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi, autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, Laterza 2023.

<sup>30</sup> Sono materie LEP: 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. Le materie non LEP: rapporti internazionali e con l’Unione europea, commercio con l’estero, professioni, protezione civile, previdenza complementare e integrativa, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere generale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

<sup>31</sup> Un comitato tecnico scientifico, istituito dal Ministro Calderoli, con funzioni istruttorie per l’individuazione dei LEP sulla base della normativa di settore e presieduta dal Prof. Cassese. Per una ricostruzione puntuale sui lavori di questo Comitato cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire*:

subito dopo l'approvazione della legge Calderoli. Per le materie LEP si prevedono due anni per la determinazione degli stessi con decreti legislativi delegati ed anche una stima dei relativi fabbisogni.

Importante evidenziare che tutto il meccanismo di finanziamento sia delle materie LEP (le cui risorse sono stimate sulla base dei fabbisogni) sia non LEP (che ricalcano la spesa storica dello Stato che passa al bilancio delle Regioni) ha forti analogie con il finanziamento delle Regioni a statuto speciale. Infatti una Commissione paritetica (composta da rappresentanti dello Stato e della Regione<sup>32</sup>) ha il compito di fissare un'aliquota di compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio per finanziare il fabbisogno di spesa (nel caso delle materie LEP) o la spesa storica (nel caso delle materie non LEP)<sup>33</sup>. 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 Stato<sup>34</sup>.

Si noti anche che la stima dei fabbisogni nelle materie LEP viene affidata alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS)<sup>35</sup>. Una

*le pagine bianche (e quelle grigie) del "Rapporto finale" del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in Federalismi.it, 26 giugno 2024.*

<sup>32</sup> Saranno poi le Intese stesse a disciplinare il funzionamento delle Commissioni: ad esempio con quale regola di voto dovranno decidere. Anche questi aspetti lasciati indefiniti dalla Legge Calderoli meriterebbero ulteriori riflessioni.

<sup>33</sup> Art. 5 della legge che disciplina l'istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regioni-Autonomie locali.

<sup>34</sup> 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 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. n. 68/2011 dovrebbe finanziare il fondo perequativo regionale nell'ambito del federalismo simmetrico" (pp. 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*, 1 febbraio 2024, Roma.

<sup>35</sup> Per dettagli sulla composizione dei membri della CTFS, le procedure di nomina e sulle relative funzioni della CTFS cfr. <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>.

determinazione, dunque, sia dei diritti (i LEP) sia dei relativi fabbisogni effettuata *in primis* da tecnici ed esperti, rispettivamente il CLEP e la CTFS<sup>36</sup>. Un meccanismo contorto e complesso, che toglie qualsiasi controllo alla politica e ai cittadini su una delle riforme più importanti del nostro Paese. Qualora le Intese dovessero partire (anche solo sulle materie non LEP) la partita sarà in mano a pochi adepti: i componenti della CTFS e delle Commissioni paritetiche.

Inoltre, a causa dell'invarianza di bilancio, prevista dalla stessa legge Calderoli, la CTFS con molta probabilità stimerà dei fabbisogni che ricalcano sia la spesa storica sia la fotografia normativa dello *status* fatta dal 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. Come detto, la questione del residuo fiscale ha ora assunto aspetti molto più sfumati. Una novità di rilievo nella legge Calderoli<sup>37</sup> è che non si prevede l'attribuzione di alcun extra-gettito alle Regioni che avranno l'autonomia differenziata dato che annualmente la Commissione pari-

Vale la pena anche evidenziare che sull'indipendenza di alcuni di suoi componenti è lecito esprimere qualche dubbio. La Presidente, Prof.ssa Elena D'Orlando e il rappresentante del Ministro per gli affari regionali, Prof. Andrea Giovanardi hanno fatto parte della delegazione veneta (durante il Conte I) incaricata per la stipula di intese; più recentemente sono stati nominati da Zia come esperti da mettere a disposizione della CEI per fugare i dubbi sulla riforma. Per gli attuali componenti della delegazione trattante veneta, cfr. <https://autonomia.regione.veneto.it/la-delegazione-trattante>.

<sup>36</sup> 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*, 1 febbraio 2024, Roma.

<sup>37</sup> La prima versione del d.d.l. Calderoli (quella uscita dal Consiglio dei ministri) prevedeva la possibilità per le Regioni di trattenere l'extra-gettito.

tetica 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<sup>38</sup>. Questa possibilità 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 LEP<sup>39</sup> richieste dalle Regioni e per le quali le intese possono essere subito stipulate. La legge Calderoli 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-gettito<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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, S. STAIANO, 25 marzo 2024.

<sup>40</sup> Cfr. I. ROSSI, A. ZANARDI, *I nodi da sciogliere lungo il cammino del federalismo*, Il Sole 24 ore, 11 aprile 2024.

Oltre alla questione del finanziamento ci sono altri aspetti molto problematici. Ne menzioniamo soprattutto uno: la mancanza di un limite alle richieste di funzioni e/o materie da parte delle Regioni. Le Regioni possono chiedere tutto, senza alcuna motivazione basata su un'istruttoria accurata e metodologicamente solida dei vantaggi della differenziazione di ciascuna materia e/o funzione<sup>41</sup>. Una interpretazione di quella parte del terzo comma che recita «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite» erroneamente espansiva, se applicabile a tutte le ventitré materie *tout court*. Tra queste ventitré materie: le norme generali sull'istruzione. Ma se sono generali, come è possibile trasferirle? Si determinerebbe una sorta di revisione costituzionale dell'art. 117 della Costituzione, una deroga/sospensione del Titolo V da parte delle Regioni ordinarie, tramite un comma dell'art. 116 e non già con la normale procedura di revisione costituzionale.

La legge Calderoli avrebbe dovuto indicare i limiti da porre alle richieste delle Regioni e che invece non sono presenti. La possibilità di escludere alcune materie e/o funzioni dalla trattativa per le intese viene prevista in capo solamente al Presidente del Consiglio «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie» (art. 2 della legge). In sostanza, il limite alle richieste delle Regioni viene lasciato all'interpretazione del Presidente del Consiglio di turno, un'anticipazione del premierato.

Importante anche osservare che tra le materie potenzialmente trasferibili, molte sono difficilmente qualificabili come bene pubblici locali (si pensi all'ambiente e all'energia) e pertanto non sono evidenti a priori i vantaggi di una gestione decentrata<sup>42</sup>. 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".

<sup>41</sup> 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). Queste memorie esprimono preoccupazione sul fatto che 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 e 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.

<sup>42</sup> 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.

Questo spezzatino di materie, funzioni e politiche pubbliche è quanto di più antistorico e anacronistico si possa palesare per i prossimi anni nel nostro Paese. Un modello disfunzionale e inefficiente soprattutto per le Regioni del Nord<sup>43</sup>.

In conclusione, non ci sono soltanto aspetti di equità che vanno considerati in questa riforma, ma anche aspetti di efficienza<sup>44</sup>. In una battuta: anche se in nostro Paese non avesse *gap* territoriali da colmare (e quindi non ci fossero aspetti equitativi da considerare) sarebbe comunque una riforma che mette a repentaglio la conduzione delle politiche pubbliche nei prossimi anni.

Ed è infine importante sottolineare che, in tutta la procedura disciplinata dalla legge Calderoli, (e sin dalle pre-intese Gentiloni) l'autonomia differenziata è stata interpretata come atto di natura pattizia tra Governo e Regione. Un altro elemento questo che richiama il modello pattizio delle Regioni a statuto speciale. La legge che recepirà la singola intesa non potrà essere oggetto di referendum e – data la natura pattizia delle intese – la revocabilità sarà possibile solo con il consenso di entrambi le parti: Governo e Regione. Un potenziale cambiamento radicale del modello di governo multilivello del nostro Paese.

#### 4. Conclusioni

In un quadro siffatto, questa riforma è un salto nel vuoto come ben messo in evidenza da osservazioni critiche che sono arrivate in questi ultimi due anni dall'Ufficio Parlamentare di bilancio, dalla Banca di Italia, da enti e associazioni, da economisti e giuristi. Sono state espresse preoccupazioni per gli effetti 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

<sup>43</sup> Questi aspetti di (in)efficienza della riforma sono stati recentemente ben sviluppati in S. FASSINA, *Perché l'autonomia differenziata fa male anche al Nord*, Roma, Castelvecchi, 2024.

<sup>44</sup> Un altro profilo che ci pare molto problematico di questa riforma concerne l'equilibrio di poteri. L'autonomia differenziata si innesta con la riforma del "premierato rinforzato". Un combinato disposto su cui è bene tenere alta l'attenzione. C'è il concreto pericolo di una rottura definitiva dell'equilibrio tra potere legislativo ed esecutivo. L'indebolimento e la marginalizzazione del ruolo del Parlamento in entrambe le riforme porteranno ad un inevitabile rafforzamento di rapporti diretti tra due esecutivi: quello nazionale e quello regionale.

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 esacerbare i conflitti tra lo Stato e le Regioni e tra le stesse Regioni. Ma non è solo una questione di risorse, è anche una questione di potere e di chi dovrà decidere sulle politiche pubbliche. 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. 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.

Le Regioni che chiedono l'autonomia potranno gestire pezzi di Stato, fondando la richiesta solo 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” ma – sul solco di quanto avviene per le Regioni a statuto speciale – si assicurano un trasferimento certo 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 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<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Cfr. F. CERNIGLIA, *Le Regioni e il rischio di giocare allo scaricabarile*, Il Sole 24 ore, 21 marzo 2024.

Importante infine 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. I fautori del decentramento danno un forte peso alla responsabilizzazione delle amministrazioni locali e al 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).

Spetterebbe dunque alla politica bilanciare i principi costituzionali di autonomia e di solidarietà. La direzione intrapresa dalla legge Calderoli e delle eventuali intese, ci pare, non offre alcun spazio di bilanciamento. I meccanismi solidaristici, in assenza di risorse aggiuntive, saranno impossibili. Non si ravvisano principi autonomistici dato che il finanziamento delle maggiori spese sarà assicurato solo da trasferimenti dal Governo centrale mascherati attraverso la determinazione di un'aliquota di compartecipazione.

Si ha l'impressione che questa riforma, come successo dagli anni Duemila in poi con le richieste delle Regioni del Nord di trattenere il residuo fiscale, alla fine abbia solo un obiettivo pratico e strumentale da parte di alcune forze politiche: proteggere le zone forti dell'Italia<sup>46</sup> cambiando "modello", abbracciando *in toto* quello delle Regioni a statuto speciale. Una china pericolosa e disfunzionale.

<sup>46</sup> Se poi si volessero fare passi indietro e leggere con molta attenzione tutto il dibattito sul regionalismo italiano (dall'Unità in poi) ci accorgiamo che si tratta di un tema intrinsecamente connaturato alla storia del nostro Paese. Nella storia dell'Italia contemporanea c'è sempre stato anche uno stretto rapporto tra situazioni di crisi e ripresa dei temi del federalismo e dell'autonomia. Se n'è discusso spesso aspramente a livello sia ideologico che politico. Basti qui menzionare ad esempio all'autonomismo territoriale lombardo portato avanti da Giuseppe Colombo (che si contrapponeva al centralismo di Crispi) o alle idee di autogoverno come strumento per l'affermazione del Mezzogiorno, portate avanti da Napoleone Colajanni. Cfr. C. PETRACCONE, *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità a oggi*, Bari, Laterza, 1995.

Asymmetric autonomy: towards which funding model

*Floriana Cerniglia*

Abstract: La questione del finanziamento delle Regioni è ancora il nodo da sciogliere nel percorso di (ri)ordine delle relazioni finanziarie tra livelli di governo previsto dalla Titolo V. La riforma del fisco per le Regioni a statuto ordinario è prevista dal PNRR. Per le Regioni che chiedono l'autonomia differenziata invece, la Legge Calderoli prevede un meccanismo di finanziamento difforme da quello delle Regioni a statuto ordinario e molto simile a quello delle Regioni a statuto speciale: compartecipazioni al gettito dei tributi erariali nazionali per finanziare sia le materie LEP sia quelle non LEP e assenza di un meccanismo perequativo. C'è il rischio di un aumento dei divari, di un assetto frammentato e di carenza di coordinamento nazionale nelle modalità di finanziamento delle Regioni.

Abstract: The issue of financing the Regions remains a key challenge in the process of (re)ordering the financial relations between levels of government, as outlined in Title V. The PNRR includes a taxation reform for ordinary statute regions. However, for regions seeking asymmetric autonomy, the Calderoli Law introduces a financing mechanism similar to that of special statute regions, but different from that of ordinary statute regions. It involves tax-sharing in tax revenues coming from State taxes to finance both essential public services (LEP) and additional regional services (non-LEP) and the absence of an equalizing mechanism. However, this introduces the risk is of increasing disparities and fragmented coordination of the national fiscal system for financing the Regions.

Parole chiave: fondo perequativo, aliquota di compartecipazione, fabbisogno di spesa, Commissione paritetica, residui fiscali.

Keywords: Equalisation Fund, Tax-sharing, Expenditure Needs, Joint Commission, Fiscal Flows.