

AUTONOMIA DIFFERENZIATA E FINANZIAMENTO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO: L'IDEA SI RIPROPONE INSIEME AI PROBLEMI

Alessandro Petretto, University of Florence, Italy

JEL Classification: H76, H77

Keywords: Autonomia differenziata, finanziamento, livelli essenziali

Autonomia differenziata e finanziamento delle regioni a statuto ordinario: l'idea si ripropone insieme ai problemi

Alessandro Petretto

Gennaio 2023¹

Sommario: Nell'articolo si argomenta che se il finanziamento dell'autonomia differenziata non sarà inserito in un contesto generale di riforma della finanza delle Regioni a statuto ordinario, nel solco della L.D. 42/2009, contravvenendo agli impegni PNRR, peraltro richiamati dalla stessa Legge di Bilancio 2023, non potrà assumere l'indispensabile carattere di variazione al margine che la Costituzione intende assegnarle. Diverrebbe un regime speciale rivolto alle regioni richiedenti, per cui, di fatto, invece di abolire le Regioni a statuto speciale se ne creerebbero di nuove.

1. Nuove norme sull'autonomia differenziata

Con l'avvento del nuovo governo il tema dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art.116 della Costituzione è tornato prepotentemente in auge grazie anche all'attivismo del ministro Calderoli. Prima dell'avvento del Covid-19 il tema era già stato avviato con l'approvazione di tre distinti documenti di intesa con tre regioni richiedenti, Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, questi ultimi del tutto simili e particolarmente spinti quanto a decentramento. Altre regioni, con delibere dei consigli regionali, avevano dato mandato alla giunta per iniziare a formulare le intese con lo Stato². Il nuovo governo è recentemente intervenuto con due provvedimenti, un disegno legge "Disposizioni in tema di autonomia differenziata di cui all'art.116 della Costituzione, comma terzo", di cui sono state rese pubbliche alcune versioni, e due articoli (art.141 e 143) della Legge di Bilancio per il 2023³.

Gli elementi salienti dello schema di Dlgs sono i seguenti. All'art.1 si fissano i principi generali per l'assegnazione delle competenze (legislative e delle funzioni amministrative) connesse con il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art.116 della Costituzione. All'art. 2 si definiscono, in modo più preciso, le modalità procedurali di approvazione delle intese tra Stato e una Regione richiedente. All'art.3 si

¹ Ringrazio per i suggerimenti Alberto Zanardi, a cui mi lega il comune e difficile intento di dare una razionalità all'idea di autonomia differenziata.

² Le vicende sono state ricostruite e commentate in vari interventi nel corso del 2018 e 2019 [ad es. Servizio Studi Senato (2019) e Zanardi (2019)]. Rinviamo poi a specifici lavori a cui chi scrive ha contribuito: Petretto (2018, 2019a, 2019b), Grazzini et al. (2020).

³ Divenuti nella versione finale rispettivamente Comma 788 e i Commi 791-804. Preferiamo però mantenere il riferimento ai due articoli 141 e 143.

asserisce, che la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) è condizione per il trasferimento delle funzioni di cui all'art. 117 della Costituzione, 2° comma e lettera m), tra cui sanità, assistenza, istruzione e infrastrutture di trasporti. Al riguardo, si indica un termine per questa operazione: entro 12 mesi dall'approvazione del disegno legge sull'autonomia. E' evidente come questo sia il passaggio più delicato dell'intera procedura per arrivare all'autonomia differenziata.

Per la verità, la determinazione dei LEP è un'operazione a carattere generale, che non è quindi finalizzata esclusivamente all'applicazione dell'autonomia differenziata, in quanto definisce la responsabilità dello stato centrale nella fornitura dei servizi sociali corrispondenti. Ai LEP corrisponde, applicando i costi standard, la formazione di un fabbisogno finanziario la cui copertura potrebbe incontrare vincoli macro-finanziari con la conseguenza di condizionare il finanziamento delle regioni. E' la conseguenza del meccanismo di perequazione top down implicito, secondo cui viene fissato l'esborso dello Stato compatibile con gli equilibri di finanza pubblica, quindi aggiungendo la capacità fiscale aggregata si ha il fabbisogno finanziario da distribuire, che in generale non coincide con il fabbisogno determinato dai costi standard applicati ai LEP concepiti in termini assoluti. Questo divario tra quota distribuita alle regioni e fabbisogno standard effettivo è già verificabile nella sanità. Così l'attuazione dell'autonomia differenziata, secondo lo schema di Dlgs, per quanto fondata sui LEP, viene limitata dalle risorse attualmente sostenute dallo Stato per i servizi e le funzioni da devolvere.

Infine, all'art. 4, c.2 del disegno di legge si specifica che le intese Stato/Regione richiedente dovranno disciplinare, con una Commissione paritetica, le modalità di finanziamento integrale delle nuove funzioni delegate con forme coerenti con l'art.119 della Costituzione, che, appunto, fissa i principi generali delle modalità di finanziamento delle autonomie territoriali (come specificatamente richiesto dallo stesso art.116). Anche questo passaggio sembra porre un problema ostativo rilevante dato che, in effetti l'art.119, e la L.D. 42/2009 di applicazione, non hanno, a distanza di più di 10 anni, avuto seguito. Quindi il primo passo dovrebbe proprio essere la definizione del nuovo schema della finanza regionale su cui innestare il finanziamento dell'autonomia differenziata, invece di definire prima questo.

In soccorso a questa esigenza viene il PNRR che prevede, come *milestone*, cioè come obiettivo qualitativo, l'attuazione del federalismo fiscale regionale ex L.D. 42/2009, entro il primo quadrimestre del 2026. Con la LdB 2023 (art.141) il termine per l'applicazione è stato spostata al 2027, mentre la normativa sarà definita nei tempi dell'impegno. Sono state poi aggiunte *milestone-ITA* parziali, secondo cui entro il dicembre del 2023 sarà fornito un aggiornamento della normativa e saranno individuati i trasferimenti Stato/regioni da fiscalizzare ai sensi dell'art.119, comma 3. Entro il dicembre del 2025 si avrà la definizione dei LEP e dei Fabbisogni Standard per le materie che riguardano i diritti civili e sociali ex la lettera m) del comma2 dell'art.117.

L'art.143 della LdB 2023, per accelerare i tempi della realizzazione della autonomia differenziata, istituisce una Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che entro 6 mesi deve effettuare una ricognizione normativa sulle materie di cui all'art.116; attuare una ricostruzione della spesa storica sostenuta dallo Stato nell'ultimo triennio sulle materie da devolvere; individuare le materie riferite ai LEP e determinare i LEP stessi con il supporto della Commissione tecnica sui fabbisogni standard e sotto il vincolo dell'invarianza delle risorse finanziarie⁴. Un vero e proprio tour de force! Meglio sarebbe stato seguire i tempi PNRR di attuazione del federalismo, simmetrico cioè applicabile per tutte le RSO indipendentemente dall'autonomia rafforzata

2. Il finanziamento del federalismo regionale simmetrico

La struttura della finanza delle regioni a statuto ordinario (RSO) è definita, come detto, dalla Legge Delega 42/2009 (d'ora in poi LD) che dà applicazione all'art.119 della Costituzione. L'attuazione specifica della LD è regolata, sia nelle fasi di transizione che a regime, dal Dlgs 68/2011 (d'ora in poi Decreto) recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario". Nel tempo l'attuazione del Decreto si è limitata alla determinazione dei fabbisogni sanitari e alla ripartizione del Fondo sanitario, mentre la parte relativa alla struttura della "nuova" finanza regionale è stata rinviata con successivi interventi. Ora, come detto il PNRR ha dettato tempi più espliciti, per cui la materia deve essere rimessa finalmente all'ordine del giorno.

Il Decreto, in primo luogo, indica le risorse fiscali che affluiranno alle regioni come tributi specifici, ai quali si aggiungeranno i trasferimenti perequativi. In particolare, viene rideterminata l'addizionale all'IRPEF, per sostituire i trasferimenti soppressi, e introdotta una compartecipazione all'IVA riferita al territorio regionale. In merito vale la pena ricordare che, in fine passata legislatura, è stata predisposta dalle Commissioni parlamentari la Legge Delega sulla riforma fiscale che, in gran parte, dovrebbe essere recuperata in un provvedimento (legge delega) del governo sul fisco. Oltretutto la riforma fiscale è anch'essa una *milestone* del PNRR. In merito ai tributi regionali il testo originario prevede la trasformazione dell'addizionale regionale all'IRPEF in una sovrimposta sul gettito localmente riscosso del tributo sul reddito e l'abolizione dell'IRAP, senza una decisione univoca sul tributo da utilizzare in sua vece (si parlava di un'addizionale all'IRES).

⁴ Secondo UPB (2022) tutta l'operazione fornisce una sistematizzazione dell'esistente, assumendo come LEP i servizi che sono già previsti dalla normativa o comunque sono offerti sul territorio e rivalutandone la spesa in termini di costo e fabbisogno standard. Manca una chiara distinzione fra l'ambito tecnico, che riguarda la ricognizione dell'esistente, e la scelta eminentemente politica di fissazione dei LEP.

In secondo luogo, il Decreto, classifica le spese regionali e istituisce il fondo perequativo, da un lato, a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni afferenti ai diritti civili e sociali (ex art.117, 2° comma, lettera m), e dall'altro, per le altre spese per consentire una perequazione sulla capacità fiscale⁵.

Pertanto, le **Spese LEP** (standardizzate), destinate al finanziamento delle funzioni per il soddisfacimento di diritti sociali e civili, secondo i Livelli essenziali delle prestazioni definiti dallo Stato, sono coperte in primo luogo dalla Capacità fiscale. Questa è rappresentata da tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, è attribuito localmente. Si tratta essenzialmente della compartecipazione all'IVA e della sovrimposta IRPEF (questa in sostituzione dell'addizionale) e il tributo che andrà a sostituire l'IRAP. A integrazione si aggiunge un trasferimento verticale a carattere perequativo sui Fabbisogni standard (FS). Quest'ultimo è posto uguale a zero per la regione con la massima capacità fiscale, per cui le aliquote base (ad es. della sovrimposta IRPEF) sono calcolate in modo da consentire l'autosufficienza a quest'ultima.

Le **Spese non Lep**, destinate al finanziamento delle altre funzioni, troveranno copertura nell'autonomia tributaria, ovvero tramite la modifica dell'aliquota base dei tributi propri, entro i limiti della legislazione statale, più un trasferimento perequativo orizzontale sulla capacità fiscale (CF).

Per una regione a statuto ordinario devono quindi valere i seguenti vincoli:

Categoria di spese	Copertura
Spese Lep (Fabbisogno standard delle funzioni per i diritti sociali)	Capacità fiscale + trasferimento perequativo verticale sui FS
Spese non Lep (Costo delle funzioni non Lep)	Autonomia tributaria con discrezionalità sulle aliquote + trasferimento perequativo orizzontale sulla CF

Ricorrendo ad una formalizzazione semplificata, il vincolo delle **Spese Lep** per una regione i è il seguente:

$$Glep_i^s = CF_i + Per_i^I \quad i=1, \dots, n \quad [1]$$

$$CF_i = ExIRAP_i + \bar{\rho} IRPEF_i + \alpha^* IVA_i$$

Dove ExIRAP è il tributo che andrà a sostituire l'IRAP, $\bar{\rho}$ e l'aliquota standard media (al netto delle variazioni discrezionali) della sovrimposta regionale IRPEF e la quota di compartecipazione IVA α^* deriva dall'equazione della regione autosufficiente k in questi termini

$$Per_k^I = 0 \rightarrow \alpha^* = \frac{Glep_k^s - ExIRAP_k - \bar{\rho} IRPEF_k}{IVA_k} \quad [2]$$

⁵ Una formalizzazione dello schema è descritta in Petretto (2019a). Vedi anche Arachi (2017).

Questo schema, che dovrebbe essere a regime il 2027 (art. 141 LdB) per rispettare l'impegno con il PNRR, garantisce l'equità territoriale, consentendo cioè un'eguaglianza dell'accesso ai diritti sociali e civili ai cittadini indipendentemente dalla loro collocazione geografica e PIL pro-capite e garantisce un margine di autonomia tributaria alle RSO.

3. Il federalismo asimmetrico: il finanziamento delle funzioni decentrate aggiuntive

In questa graduale fase di attuazione della LD si innesta, con l'art 143 della LdB, il processo di decentramento differenziato. Poiché, per quanto attiene alle forme di finanziamento delle condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti con l'articolo 119, i criteri debbono attenersi alle indicazioni della LD, e a cascata alle disposizioni del Decreto. La copertura delle ulteriori spese assume così il carattere di finanziamento al margine, cioè integrativo, rispetto a quello simmetrico di cui alla precedente sezione.

Quindi per le funzioni devolute che generano nuove *Spese Lep* si applicherebbe una specifica maggiorazione, rispetto all'aliquota base, della compartecipazione IVA e/o una compartecipazione all'IRPEF, entrambe riferite ai territori. Per le nuove *Spese non Lep* la regione dovrebbe trovare il finanziamento nell'esercizio dell'autonomia di variare la propria capacità fiscale o nei risparmi generati dall'autonomia differenziata. Questi sono dunque i vincoli per finanziare l'autonomia rafforzata di una regione richiedente.

Categoria di spese	Copertura
Nuove Spese Lep (Fabbisogno standard delle ulteriori funzioni per i diritti sociali)	Maggiorazioni specificatamente calcolate delle aliquote di compartecipazione all'IVA e/o di sovrimposta all'IRPEF.
Nuove Spese non Lep (Costo delle funzioni non Lep)	Esercizio dell'autonomia tributaria

Formalizzando, per le **Nuove Spese Lep** della regione richiedente h , supponendo l'impiego della compartecipazione IVA come strumento di finanziamento dell'autonomia rafforzata, è:

$$\Delta Glep_h^s = \Delta \alpha_h IVA_h \quad [3]$$

Dove $\Delta \alpha_h$ è l'incremento della compartecipazione territoriale concesso alla regione h .

Se la *Spesa Lep* standardizzata delle competenze devolute è superiore alla spesa effettiva la differenza è incamerata dalla regione («premio» all'efficienza). Al contrario, se la spesa effettiva eccede la standard, la differenza perde la garanzia dello stato («penalizzazione») e va finanziata con l'autonomia tributaria insieme alla *Spesa non Lep*.

Per una regione h che utilizza l'autonomia rafforzata vale l'aggregazione dei due sistemi di vincoli per l'attuazione delle spese originarie e delle nuove spese:

$$Glep_h^s + \Delta Glep_h^s = ExIRAP_h + \bar{\rho}IRPEF_h + (\alpha^* + \Delta\alpha_h)IVA_h + Per_h^I \quad [4]$$

Federalismo simmetrico e asimmetrico si fonderebbero dunque in un unico modello omogeneo di finanziamento.

Lo schema delineato dalla [4] deve essere reso dinamico quando, col passare del tempo, le basi imponibili territoriali dei tributi regionali crescono per effetto della crescita economica, a maggior ragione se per effetto della autonomia rafforzata. Se, col passare del tempo, il valore del fabbisogno standard (delle attività "simmetriche" più eventualmente di quelle "asimmetriche") non cambia dovrebbe ridursi, a compensazione, il trasferimento verticale perequativo se la regione non fosse quella autosufficiente. Mentre se fosse la regione autosufficiente, fuori del meccanismo perequativo, a godere di questo incremento delle basi imponibili, si renderà necessaria la ridefinizione della aliquota di equilibrio α^* della compartecipazione IVA secondo la [2]. Il principio base dovrebbe essere che non è ammesso per nessuna regione uno surplus positivo tra entrate standardizzate e fabbisogni di *Spesa Lep*. Gli squilibri positivi e negativi sono invece ammessi tra grandezze effettive. Questi aggiustamenti potrebbero essere affidati ad una verifica biennale della congruità delle compartecipazioni ad opera di una Commissione paritetica Stato-Regione.

In conclusione, l'autonomia differenziata per particolari funzioni che valorizzano le specificità dei territori può costituire un'opportunità per rilanciare l'istituto regionale, per lo più oggi deludente. Tuttavia, se il corrispondente finanziamento non sarà inserito in un contesto generale di riforma della finanza delle Regioni, nel solco della L.D. 42/2009, contravvenendo agli impegni PNRR, peraltro richiamati dall'art. 141 della LdB, l'autonomia differenziata non potrà assumere quell'indispensabile carattere di variazione al margine che la Costituzione intende assegnarle. Diverrà un regime speciale rivolto alle regioni richiedenti, per cui, di fatto, invece di abolire le regioni a statuto speciale se ne creeranno di nuove e forse numerose.

Riferimenti

G. Arachi (2017), "Regionalismo differenziato e risorse finanziarie", *Policy paper*, Regione Lombardia Consiglio, novembre.

L. Grazzini, P. Lattarulo, M. Macchi e A. Petretto (2020), "Asymmetric decentralization: some insights for the Italian case", *Politica Economica*, aprile, Il Mulino, Bologna.

A. Petretto (2018), *Dalla L.D. 42/2009 al nuovo centralismo: quali prospettive per il Federalismo Fiscale In Italia?*, Audizione presso la Commissione parlamentare sull'attuazione del federalismo fiscale in Italia, 22.6.2017, DISEI, Università di Firenze, WP11/2018

A. Petretto (2019a), *Federalismo differenziato: motivazioni economiche, effetti e problemi finanziari*, Accademia Nazionale dei Lincei, Società Italiana degli Economisti, 3 giugno 2019

A. Petretto, (2019b), «Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti», *Astrid Rassegna*, No. 13/2019.

Servizio Studi del Senato (2019), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*. Dossier n. 104/1, marzo.

UPB (2022), Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025, 5 dicembre 2022.

Zanardi, A. (2019), Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3o comma, della Costituzione, Audizione UPB presso la Commissione bicamerale sul federalismo fiscale, 10 luglio 2019.