



2 OTTOBRE 2019

L'autonomia differenziata nel contesto della finanza locale

di **Guglielmo Bernabei**
Dottore di ricerca in Diritto costituzionale
Università di Ferrara

L'autonomia differenziata nel contesto della finanza locale *

di Guglielmo Bernabei

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale
Università di Ferrara

Sommario: 1. Premessa. 2. Un difficile percorso tra esigenze contrapposte. 3. I conti degli enti territoriali. 4. Regionalismo differenziato e federalismo fiscale. 5. Politiche di redistribuzione tra territori regionali. 6. Conclusioni.

1. Premessa

L'art. 5 rappresenta, tra i principi fondamentali della Costituzione, uno dei più salienti. Tuttavia, si tratta di una delle disposizioni costituzionali che vede un alto divario tra le potenzialità insite e l'effettiva attuazione. L'art. 5 delinea, innanzitutto, il principio di unità e di indivisibilità, per poi evidenziare che le autonomie possono costituire uno strumento prezioso di realizzazione e di rafforzamento del principio democratico, visto come garanzia della tutela dei diritti fondamentali¹. Alla Costituente², l'idea di autonomia si esprime come esigenza di rafforzare l'efficienza dell'organizzazione statale, nella piena consapevolezza che le fratture economiche e sociali possano ricomporsi a livello istituzionale³.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ R. CALVANO, *L'art. 5, tra promozione e compressione del principio autonomista: un'altalena collegata all'involuzione del sistema politico italiano. Recensione a "Costituzione italiana: Art. 5"*, in *federalismi.it*, n. 10/2018; E. IORIO, *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 14/2007; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *federalismi.it*, n. 20/2015; F. PASTORE, a cura di, *Il regionalismo differenziato. Atti del convegno di Cassino, 5 aprile 2019*, Padova, 2019; M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo "differenziato" tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, in *federalismi.it*, n. 17/2019; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019; A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *federalismi.it*, n. 17/2019; A. M. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" ex art. 116, comma 3?* in A. MASTROMARINO, J. M. CASTELLA' ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, pp. 27 e ss; L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune. Ricostruzione, evoluzione, prospettive*, Torino, 2012; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 18/2018.

² G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I, Bologna – Roma, 1975, p. 277; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, pp. 74 e ss.; L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2017.

³ B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia del Nord nel perimetro della Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Osservatorio sul federalismo*, n. 1/2002.

Oggi, ancora una volta, si può cogliere la lungimiranza dei padri costituenti. L'incompleta attuazione del principio autonomista ha acuito le differenze tra i vari territori, il tutto aggravato dalla mancanza di una sede centrale rappresentativa delle realtà locali e di composizione dei conflitti.

La richiesta da parte delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna di attuare le previsioni dell'art.116, terzo comma, della Costituzione, ha evidenziato il rischio, più che l'opportunità, di dare vita ad un "regionalismo asimmetrico", che non è sinonimo di differenziato, già sperimentato, con luci e molte ombre, dalle Regioni a Statuto speciale⁴.

Le Regioni promotrici sostengono di rispondere meglio, in questo modo, alle preferenze locali per la fornitura di beni e servizi pubblici e per l'attività di regolazione, tenendo conto delle profonde differenze dal punto di vista demografico, socio-economico e territoriale. Inoltre, si ritiene che un processo di concorrenza verticale tra livelli di governo per l'attribuzione di funzioni in forma asimmetrica possa garantire la verifica di chi tra il livello nazionale e regionale è più efficiente nel rapporto costo/prestazioni, evitando di costringere le Regioni più avanzate, in termini di capacità istituzionale ed amministrativa, ad essere vincolate da quelle più in ritardo nel percorso di decentramento, favorendo un meccanismo di concorrenza orizzontale, oltre che verticale, tra livelli di governo⁵.

La questione fondamentale è legata alle risorse. L'asimmetria nella distribuzione delle competenze richiede, ineludibilmente, una asimmetria nelle modalità di finanziamento. Tuttavia, esse devono risultare coerenti con le disposizioni dell'art. 119 Cost., in modo da essere basate su un "combinato disposto" di tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio regionale e trasferimenti perequativi. Ciò significa che non sono ipotizzabili trasferimenti settoriali alle Regioni che hanno richiesto competenze aggiuntive; ne consegue che il finanziamento debba essere prevalentemente riconducibile ai

⁴ B. CARAVITA DI TORITTO, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, n. 5/2019; L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e dell'omogeneità nello Stato regionale*, in *ISSIRFA*, n. 2/2019; S. PIPERNO, *Prendere sul serio il regionalismo asimmetrico?* in *Centro Studi sul Federalismo*, Commenti n. 123/2018; A. SIMONATO, *Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027*, in *federalismi.it*, n. 21/2017.

⁵ L. ELIA, Audizione, in *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione della I Commissione permanente del Senato*, in T. GROPPI- M. OLIVETTI, a cura di, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, pp. 7 ss.; L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?* in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001. Sul punto l'Autore ha evidenziato come la "prospettiva dell'asimmetria appare quindi votata a presentarsi come un'ipotesi di revisione costituzionale, potenzialmente idonea a ricondurre in nuovi e più giustificati equilibri l'una e l'altra delle forme originarie del regionalismo italiano"; B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia del Nord nel perimetro della Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 20/2017; G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2015, pp. 534 e ss; I. A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?* in www.dirittiregionali.it, n. 1/2019.

tributi propri e alle compartecipazioni⁶. A un decennio dall'approvazione della legge 42/2009 siamo ancora lontani dall'aver raggiunto un assetto organico della finanza regionale e locale. Ciò pone delicate questioni di compatibilità con il meccanismo di finanziamento delle funzioni “ordinarie”, con il rischio di avviare il percorso della differenziazione in una modalità transitoria, causando tensioni istituzionali e gravi incertezze sulla dotazione di risorse. Soprattutto il sistema perequativo, basato su fabbisogni standard e capacità fiscale, presenta i maggiori problemi applicativi, qualora le funzioni aggiuntive siano relative ai diritti civili e sociali che richiedono livelli essenziali di prestazioni, come, ad esempio, l'istruzione. Di tali questioni non ne viene dato molto conto nella documentazione regionale, che rinvia alle intese, ad accezione della proposta veneta in cui si richiedono i nove decimi delle tre principali imposte erariali, ossia Irpef, Ires e Iva, senza nessuna evidenza del legame tra questo ammontare di risorse e i costi delle funzioni richieste né con l'assetto complessivo del sistema della finanza regionale. Tra le righe emerge l'obiettivo di una modifica della redistribuzione interregionale di risorse effettuata dallo Stato centrale, tramite una riduzione dei “residui fiscali” – la differenza tra quanto viene raccolto e quanto viene speso dalla Pubblica Amministrazione, nel suo complesso, in ciascuna Regione – delle Regioni più ricche⁷. Alla radice delle problematiche che emergono dalla prospettiva del federalismo differenziato c'è un elemento storico-economico, dato dalle persistenti differenze nelle condizioni di contesto dei diversi territori del Paese e dal fatto che a muovere i primi passi in questa direzione sono le tre Regioni dove più

⁶ G. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA- G.M. SALERNO, a cura di, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 18; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116 comma 3 della Costituzione*, in *Fed. Fisc.*, 2007, 1, p. 148; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pag. 171; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI, a cura di, *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2002, p. 135; G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Regioni*, 2001, p. 11; L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia ?* in AA.VV. *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 180. Secondo l'Autore “la nuova asimmetria risulterebbe fondata sulla differenziazione- evocativa di un principio di adaequatio rei et iuris potenzialmente aperto al diffondersi di una successiva e più diffusa situazione autonomistica, piuttosto che sulla specialità, evocativa, invece non solo di una dimensione prettamente politica, ma caratterizzata anche da una più decisa vocazione alla stabilità della situazione di asimmetria”; A. RUGGIERI, *Forma e sostanza dell'adeguamento degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, n. 2/2003, p. 103.; S. PANUNZIO, *Audizione del Presidente dell'associazione italiana dei costituzionalisti*, p. 130; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi.it*, n. 6/2019.

⁷ P.RIDOLA, *Il regionalismo italiano fra integrazione socioeconomica e tutela delle minoranze: veicolo per un'accelerazione e un rafforzamento dell'Unione Europea?*, in P.RIDOLA, a cura di, *La Costituzione europea tra cultura e mercato*, Roma, 1997, p. 132; F. BRUNO, *Stati membri e Unione Europea, Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, 2012; A. PAPA, *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, in F. LANCHESTER, a cura di, *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, Milano, 2016; A. PAPA, a cura di, *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Torino, 2016; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 8/2019; G. RIVOSECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2017; G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione Europea*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 1/2018; A. RUGGIERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 1/ 2018; L. V. RAIOLA, *Federalismo fiscale, sussidiarietà e questione meridionale*, Roma, 2015.

si concentra la ricchezza nazionale in senso lato: popolazione e posti di lavoro, dinamicità d'impresa, produzione di reddito, dotazione infrastrutturale, apertura verso l'estero. Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto formano una virtuale "macroregione" economica tra le più dotate d'Europa e racchiudono una quota compresa tra il 30 e il 40% delle principali grandezze economiche nazionali. Il dibattito sul regionalismo differenziato non può che accentuare l'attenzione sulle difficoltà di attuazione del federalismo fiscale a seguito della crisi economica e finanziaria dell'ultimo decennio e sulle contraddizioni tra la legge 42 del 2009 e lo stesso Titolo V, da un lato, e l'assetto concreto della finanza degli enti locali e delle Regioni, dall'altro, sacrificato, di fatto, al risanamento della finanza pubblica nel suo insieme, sia in termini di autonomia finanziaria che di attuazione della perequazione⁸.

2. Un difficile percorso tra esigenze contrapposte

Il meccanismo indicato per il finanziamento delle competenze asimmetriche, nelle bozze relative alle intese con Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna, si basa su alcuni punti di fondo. Il finanziamento iniziale per le funzioni attribuite viene inteso come pari alla spesa storica dello Stato nella Regione interessata e tale finanziamento viene ricalcolato sulla base di fabbisogni standard determinati da un apposito Comitato Stato-Regioni che il governo si impegna a costituire. Nelle more della determinazione e dell'applicazione dei fabbisogni standard, l'ammontare di risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle nuove funzioni non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse. Inoltre, tale finanziamento viene garantito da una compartecipazione al gettito dell'Irpef maturato nel territorio regionale e di eventuali altri tributi erariali, o da aliquote riservate sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale. Va, poi, tenuto conto che ogni variazione di gettito di tali fonti, maturato nel territorio regionale rispetto alla spesa storica o a quanto riconosciuto in base ai fabbisogni standard, resta di competenza della Regione interessata. Viene anche considerata, come possibile, la compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici, ovvero anche mediante

⁸ M. AULENTA, *La linea gotica nella distribuzione interregionale del patto di stabilità interno*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, n. 4/2011, pp. 45 e ss; A. GENTILE, *L'attuazione del prelievo in chiave federale*, in federalismi.it, n. 4/2011; B. BALDI, C. AGOSTINI, *Le Regioni fra decentramento e federalismo*, in E. LONGOBARDI (a cura di), *Regionalismo e Regioni in Italia*, Roma, 2011, p. 77; G. C. DE MARTIN, *Le Regioni nel sistema nazionale: tensioni e visioni*, in E. LONGOBARDI (a cura di), *Regionalismo e Regioni in Italia*, cit., p. 42; P. LATTARULO, C. BOCCI, A. TADDEI, *Analisi territoriale della finanza comunale*, in AA. VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2013*, Milano, 2013; L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana, dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013.

crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, con risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale⁹.

Questo quadro si pone in contrapposizione con quanto prevede l'art. 14 della legge 42/2009. Infatti, già a livello di principio, partire dalla spesa storica è un criterio accettabile e già utilizzato in passato. Come valutarla non è però solo una scelta tecnica. Ad esempio, si possono usare dati riferiti ad un solo anno o a una media pluriennale, stanziamenti o impegni di spesa. Ugualmente, si potrebbe anche sostenere la necessità di computare costi aggiuntivi connessi ai processi di riorganizzazione connessi al decentramento¹⁰.

La previsione di valutare il trasferimento sulla base dei fabbisogni standard rispecchia solo parzialmente le disposizioni della legge 42/2009 e del d.lgs. 68/2011 in quanto ciò dovrebbe essere fatto esclusivamente per le funzioni che prevedono dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ma che costituiscono solo una parte di quelle previste dalle intese, come nel caso dell'istruzione e della sanità. La previsione di garantire, dopo tre anni e in assenza del calcolo dei fabbisogni standard, un ammontare di risorse pari almeno al valore medio della spesa pro-capite nazionale in luogo della spesa storica, dati gli attuali livelli di spesa pro-capite statale nelle tre Regioni, si tradurrebbe in un ingiustificato trasferimento di risorse aggiuntive a loro favore. Queste andrebbero sottratte alle altre Regioni, o finanziate con riduzioni di spesa o aumenti di imposte a carico di tutta la collettività¹¹. La garanzia per un'applicazione dei fabbisogni standard entro tre anni dovrebbe derivare da un'azione incisiva da parte delle amministrazioni locali più che da una "clausola capestro", che può creare conflittualità. Le fonti di finanziamento sono individuate in una compartecipazione all'Irpef o a altri tributi erariali, o in aliquote riservate sui medesimi tributi, in linea con quanto previsto dalla legge 42/2009. Tuttavia, restano rilevanti questioni applicative che possono emergere a seconda delle scelte di finanziamento effettuate: perequazione verticale o orizzontale,

⁹ R. D. CONGLETON, A. KYRIACOU, J. BACARIA, *A theory of menu Federalism: decentralization by political agreement*, in *Constitutional Political Economy*, n. 14/2003, pp. 167-190; EUPOLIS LOMBARDIA, *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, Policy Paper, Consiglio Regionale della Lombardia, 2017; C. FERRARIO, A. ZANARADI, *What happens to interregional redistribution upon fiscal decentralization? Evidence from the Italian NHS*, *Health Policy*, n. 100/2011, pp. 71-80; L. GRAZZINI, P. LATTARULO, M. MACCHI, A. PETRETTO, *Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali*, in IRES, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Catanzaro, 2018; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, Laterza, 2019; A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2017.

¹⁰ S. PIPERNO, *Sui profili finanziari dell'Atto secondo del Regionalismo asimmetrico*, in *Centro Studi sul Federalismo*, Commento n. 145/2019; F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.

¹¹ A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in *federalismi.it*, n. 16/2018; A. POGGI, *Dove va il regionalismo in Europa?*, in *federalismi.it*, n. 16/2018; L. MURA, *La "specialità" regionale nell'ordinamento dell'Unione europea: la smart specialisation o specializzazione intelligente*, in *federalismi.it*, n. 19/2018.

incapienza di risorse di compartecipazione o diversi impatti in termini di incidenza. Ne deriva che la garanzia dei gettiti tributari, legati alla crescita delle basi imponibili e delle compartecipazioni attribuite alle Regioni, deve trovare un equilibrio con esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di controllo del debito pubblico. Infine, la previsione di forme di compartecipazione o di aliquote riservate relativamente a Irpef o ad altri tributi erariali in relazione ai fabbisogni per investimenti pubblici va letta all'interno delle politiche di perequazione infrastrutturale previste dall'art. 22 della legge 42/2009.

Siamo, dunque, dinanzi ad un bivio: o si riprende il processo attuativo della legge 42/2009, con la specificazione dei LEP e dei relativi costi standard, inclusivi di quelli relativi alle funzioni differenziate, con la fiscalizzazione dei trasferimenti statali residui, con l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali, con la stabilizzazione dei tributi regionali, o si deve prefigurare un modello diverso. Senza una scelta precisa si corre il serio rischio di uno stallo prolungato nell'attuazione del regionalismo differenziato¹².

3. I conti degli enti territoriali

La rilevanza della finanza locale risulta evidente laddove si consideri la quota di spesa pubblica complessiva che si realizza attraverso le azioni degli enti locali: nel 2017 il 44,6% delle spese totali delle amministrazioni pubbliche, esclusi gli enti di previdenza, e al netto dei trasferimenti ad enti pubblici, è stato compiuto dalle amministrazioni locali, pur in presenza di una flessione; era, infatti, il 47,2% nel 2011. Il ruolo degli enti territoriali è ancora più rilevante se si considerano gli investimenti pubblici. Gli investimenti fissi lordi compiuti dalle amministrazioni locali rappresentano il 53,5% del totale nazionale nel biennio 2016-2017. Investimenti che hanno subito una importante contrazione nell'ultimo decennio,

¹² A. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i "loro" enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Relazione al Convegno su "Le autonomie locali nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome", Cagliari, 20 marzo 2003; A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, p. 236; L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; G. C. DE MARTIN, *La condizione e il ruolo delle autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle province autonome*, in *Quaderni del Formez*, 2004, p. 20; A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il Bing Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005; A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2007; G. CERIA, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo tra squilibri finanziari e possibile equità*, Milano, 2013; M. MARCANTONINI, M. BALDI, *Regioni a geometrie variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Roma, 2013; G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in *www.cortecostituzionale.it*, 26 maggio 2014; A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007; G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Regioni*, 2001, p. 493; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2003. L'Autore, propendendo per l'estensione della clausola anche alle autonomie speciali, ha evidenziato come "l'ipotesi opposta porterebbe ad un esito paradossale: le Regioni ordinarie potrebbero accrescere le loro funzioni normative con un procedimento più agevole e soprattutto che valorizza molto di più la volontà regionale rispetto alla procedura di revisione degli Statuti speciali"; A. RUGGIERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali* in *www.giurcost.org*, n. 3/2002.

sia a livello di amministrazioni locali che di amministrazioni centrali, per essere le decisioni di spesa tra le più sensibili all'andamento ciclico e alla crisi economica¹³.

Con riferimento alla finanza locale, rappresentano, pertanto, questioni centrali: gli effetti che la pur ridotta ripresa economica sta avendo sulle risorse disponibili e sulle spese degli enti locali, dopo gli anni delle forti restrizioni; la realizzazione del difficile equilibrio tra controllo dell'indebitamento ed espletamento delle funzioni degli enti decentrati; il ruolo delle principali fonti di finanziamento degli enti territoriali, come entrate fiscali, trasferimenti da enti di rango superiore, debiti.

In sede di definizione di condizioni particolare di autonomia vanno considerati con attenzione: i valori delle variabili aggregate di entrata e di spesa, i relativi saldi e le loro differenze geografiche; l'evoluzione delle spese per investimenti, anche in relazione alle modalità del loro finanziamento; le fonti di entrata, e il conseguente grado di autonomia tributaria¹⁴.

In tale contesto, va rilevato che la legge 208 del 2015, legge di Stabilità 2016, e la successiva legge 164 del 2016, con la quale è stata modificata la legge 243 del 2012, hanno previsto la sostituzione delle regole del Patto di stabilità interno con il criterio di un unico saldo di bilancio non negativo, in termini di competenza, tra entrate finali e spese finali, a cui è stata data attuazione con la legge 232 del 2016, legge di Bilancio 2017. Questo nuovo quadro normativo include il vincolo del ricorso all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la possibilità dell'impiego degli avanzi di amministrazione. L'introduzione di queste nuove regole è diretta ad ampliare la capacità di spesa degli enti territoriali, in direzione degli investimenti, pur continuando a tenere sotto controllo i livelli di indebitamento.

Al calo degli investimenti, specialmente da parte dei Comuni, nell'ultimo triennio hanno probabilmente contribuito la lenta entrata a regime dell'armonizzazione contabile, il quadro di incertezza generato dal Codice degli appalti del 2016 e la forte riduzione di personale degli apparati tecnici degli enti locali.

Sono le regole del Patto di stabilità interno che hanno permesso di ridurre l'indebitamento degli enti locali, e, allo stesso tempo, vengono ritenute causa primaria della consistente e persistente diminuzione delle spese in conto capitale. E sono, pertanto, il criterio del saldo di bilancio non negativo, mentre i patti di solidarietà vengono visti come strumenti potenzialmente in grado di indurre gli enti territoriali a riprendere gli investimenti. Tale criterio, tuttavia, nella sua iniziale applicazione viene valutato come

¹³ B. BISES, *I conti degli enti territoriali: saldi di bilancio, autonomia tributaria e finanziamento degli investimenti*, in *La finanza territoriale*, Rapporto 2018, Roma, 2018, p. 10.

¹⁴ J. K ROSENGARD, *The Tax Everyone Loves To Hate: Principles of Property Tax Reform*, Harvard Kennedy School Working Paper, 2012, n. 10; OECD, *Housing and the Economy: Policies for Renovation*, in *Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth*, OECD, 2011; G. BIZIOLI, *Il processo di integrazione dei principi tributari nel rapporto fra ordinamento costituzionale, comunitario e diritto internazionale*, Padova, 2008; G. BIZIOLI – C. SACCHETTO, *Tax Aspect of Fiscal Federalism: A Comparative Analysis*, Amsterdam, 2011, pp. 273 e ss.

largamente inefficace a incentivare gli investimenti delle amministrazioni locali a causa delle modalità di calcolo del saldo di bilancio. Solo con la possibilità di includere, ai fini del saldo, gli avanzi di amministrazione e il ricorso a nuovo debito, strumento cardine per il finanziamento degli investimenti, si sono effettivamente aperti spazi finanziari per la ripresa degli investimenti stessi.

Lo strumento, tradizionalmente principale, di finanziamento delle spese di investimento degli enti locali, costituito dai mutui, mostra una contrazione nel corso del decennio scorso: da 4,3 miliardi, nel 2008, a 0,6 miliardi nel 2017, con medie annue di 2,9 miliardi nel primo quinquennio e di 721 milioni nel secondo quinquennio. In forte calo, sempre nello scorso decennio, anche le emissioni di prestiti obbligazionari.

Ai limiti all'indebitamento e alle complessive difficoltà di finanziamento gli enti locali hanno risposto individuando fonti alternative di finanziamento degli investimenti, rivolgendosi in particolare al capitale privato attraverso forme di *project financing*. Lo sviluppo del partenariato pubblico-privato è testimoniato dai bandi di gara, che per i Comuni sono cresciuti di dieci volte in 15 anni, da 264 bandi del 2002 a 2655 del 2017. Esistono, però, limiti, di tipo normativo, burocratico e contrattuale, all'impiego di questo strumento, anche se, grazie al miglioramento delle capacità tecnico-progettuali degli enti appaltanti, il numero dei procedimenti interrotti, per annullamento di bandi, gare deserte o aggiudicazioni revocate, si è ridotto nel tempo. Rappresentano un'importante fonte di finanziamento degli investimenti anche i fondi europei, quali, ad esempio, il Fondo di sviluppo regionale e il Fondo per lo sviluppo rurale, in gran parte a disposizione di interventi nelle Regioni meridionali, ma complessivamente ridotta appare la quota di risorse impegnate e ancor più bassa quella delle risorse spese. Con l'intento di accelerare la spesa dei fondi europei disponibili sono stati stipulati i Patti per il Sud, la cui applicazione si è rivelata complessivamente efficace.

Se le entrate complessive degli enti territoriali, presi nel loro insieme, hanno avuto un andamento altalenante nel corso del quinquennio 2011-2015, andamento analogo ha caratterizzato le entrate tributarie, ancorché con variazioni proporzionalmente diverse. Il rapporto tra entrate tributarie ed entrate totali, che può essere considerato una misura dell'autonomia tributaria degli enti locali, in media pari al 43,2%, si è modificato negli anni, oscillando tra il 41,3% del 2011 e il 44,4% del 2014. Le entrate tributarie degli enti locali hanno mostrato un andamento assai simile al gettito delle imposte statali, e il rapporto tra entrate tributarie delle amministrazioni locali e delle amministrazioni pubbliche, nel loro complesso, è rimasto sostanzialmente stabile al 21,7%, con oscillazioni non superiori a 0,2 punti percentuali. Il 2016 ha rappresentato un anno di rottura di questi equilibri, caratterizzato da una forte caduta delle entrate tributarie degli enti locali di 9,3 miliardi di euro, che, pur sostanzialmente compensata da un aumento dei trasferimenti, di poco superiori ai 9 miliardi, è stata accompagnata da una riduzione sia delle entrate in conto capitale, per più di 3 miliardi, che di alcune entrate correnti, diminuite di 5,1 miliardi. Questo

andamento si è riflesso sugli indicatori: il grado di autonomia tributaria, misurato dal rapporto tra entrate tributarie ed entrate totali, è sceso di 2,9 punti percentuali, al 40,3%, e quello tra entrate tributarie degli enti territoriali e prelievo tributario di tutte le amministrazioni pubbliche, si è ridotto di 2 punti percentuali, al 19,7%.

Causa di tale modificazione nella composizione delle entrate degli enti territoriali è rappresentato dall'intervento normativo di ridimensionamento della base imponibile dell'Irap, con l'esclusione integrale, dalle sue componenti, del costo del lavoro a tempo indeterminato. La sostituzione del mancato gettito con trasferimenti statali ha determinato che, per la prima volta da diversi anni, le entrate tributarie delle amministrazioni locali sono state inferiori ai trasferimenti: 40,3% e 41,8%, rispettivamente, sul totale delle entrate, di contro a medie del 43,2% e del 36,8% nel quinquennio precedente.

I dati del 2017 sembrano maggiormente in linea con gli andamenti degli anni anteriori al 2016. E ciò emerge da tutti e tre gli indicatori considerati. Infatti, il grado di autonomia tributaria, ossia il rapporto tra entrate tributarie ed entrate totali, è risalito, nel 2017, al 42,2%, tornando ad essere superiore al rapporto tra trasferimenti statali ed entrate totali, pari al 39,5%, 2,7 punti percentuali in più della media 2011-2015, mentre la quota delle entrate tributarie degli enti locali su quelle complessive delle amministrazioni pubbliche è stata pari al 20,2%, corrispondente a 1,5 punti percentuali in meno della media del citato quinquennio.

Gli andamenti riscontrati negli scorsi quattro anni nel grado di autonomia tributaria, complessivamente decrescente, dal 44,4% del 2014 al 42,2% del 2017, e nel rapporto tra trasferimenti ed entrate totali, crescente, dal 36,2% del 2014 al 39,5% del 2017, mostrano che gli enti territoriali hanno dovuto fare un minore affidamento sulle entrate proprie di fonte tributaria per il finanziamento delle spese, con la conseguenza, da un lato, di rendere necessari maggiori trasferimenti dallo Stato e, dall'altro, di determinare un assottigliamento del saldo positivo del bilancio.

Il quadro generale di finanza locale è reso incerto dai seri problemi di coerenza tra la riforma costituzionale del 2001 e i suoi due principali tasselli attuativi: la riforma della organizzazione territoriale delle autonomie locali, legge n. 56/2014, e quella delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, legge n. 42/2009 e i relativi decreti delegati. Si è trattato di interventi normativi condotti in assenza di un approccio sistemico e di una cabina di regia. In questa maniera, si è dato vita a una lunga fase transitoria che ha impedito il pieno dispiegamento dei principi costituzionali e che ha favorito l'adozione di provvedimenti contingenti, spesso d'urgenza come i decreti-legge, legittimati solo dalle eccezionali circostanze in cui si trovavano l'economia e le finanze pubbliche. Pertanto, il sistema di relazioni intergovernative italiano è rimasto instabile e contraddittorio per quello che concerne alcuni suoi punti

fondamentali: assetto delle competenze, autonomia finanziaria, perequazione, coordinamento tra finanza regionale e locale, e strumenti di governance multilivello¹⁵.

La ripresa di un percorso sulla distribuzione delle competenze va guardato con attenzione e può essere una occasione propizia per una riflessione complessiva sull'esperienza regionale italiana¹⁶.

4. Regionalismo differenziato e federalismo fiscale

La promozione delle istanze di decentramento nasce dalla convinzione di poter rispondere meglio alle esigenze locali per la fornitura di beni e servizi pubblici e per l'attività di regolazione nei diversi governi territoriali, accrescendo il benessere collettivo. Questa impostazione non richiede necessariamente un approccio asimmetrico. Certamente, resta il problema delle economie di scala nella gestione dei servizi che potrebbero essere perse nel caso del decentramento, comportando oneri aggiuntivi che, a rigore, dovrebbero essere sostenuti dai governi locali che richiedono competenze aggiuntive.

Per comprendere meglio le ragioni del percorso avviato di differenziazione è necessario andare oltre la teoria tradizionale del federalismo fiscale richiamando un aspetto che verte sui rapporti tra decentramento e crescita economica. Si tratta di un profilo importante perché il sistema di relazioni tra il centro e la periferia condiziona il comportamento delle imprese, delle famiglie e degli stessi governi locali influenzando sull'andamento economico generale. La domanda da porsi è se il vantaggio in termini di efficienza allocativa del decentramento, intesa come soddisfazione delle esigenze locali, si manifesta anche come efficienza produttiva, stimolando la crescita e riducendo i relativi divari territoriali. Numerosi studi hanno cercato di identificare la direzione delle relazioni tra decentramento e crescita, utilizzando confronti tra Paesi diversi o tra Regioni di un medesimo Paese, ma non sono arrivati a conclusioni univoche. Una spiegazione plausibile è riconducibile al fatto che il decentramento non può essere misurato unidimensionalmente, ma assume caratteristiche pluridimensionali che lo rendono specifico per ogni Paese.

L'assenza di una relazione stabile tra decentramento e sviluppo non esclude che questa esista anche se difficile da valutare. Un processo di concorrenza verticale tra livelli di governo per l'attribuzione di

¹⁵ S. PIPERNO, *Le prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia*, in *La finanza territoriale*, Rapporto 2018, cit., p. 108; A. PETRETTO, *Le entrate delle Regioni e degli Enti Locali secondo il nuovo art. 119 della Costituzione: un'analisi economica*. IRPET. Interventi, note e rassegne n. 19/2003.

¹⁶ L. IMPERIOLI, M. MANZO, T. MONTEDURO, *Il tax gap sulle imposte immobiliari e la perequazione fiscale*, in P. LATTARULO, A. PETRETTO (a cura di) *Contributi sulla riforma dell'imposizione locale in Italia*, Roma, 2016, pp. 101 e ss.

funzioni può garantire la verifica di chi tra il livello nazionale e regionale è più efficiente in termini di rapporto costo/prestazioni, stimolando l'innovazione¹⁷.

Va tenuto presente che un modello asimmetrico di autonomia non potrebbe prescindere dalla particolare configurazione dei rapporti tra Regioni ed enti locali legata alla forte tradizione municipalistica del nostro Paese, che richiederà un ruolo rilevante dei secondi nella gestione delle nuove funzioni amministrative.

Inoltre, non va dimenticato il profilo dell'equità. L'asimmetria nelle competenze richiede anche una asimmetria nel finanziamento, secondo modalità che devono garantire una neutralità perequativa per rispettare i livelli essenziali delle prestazioni (Lep). I meccanismi previsti devono essere coerenti con l'art. 119 Cost. e con la legge di attuazione n. 42/2009. Quanto più le risorse finanziarie saranno rappresentate da tributi propri e/o compartecipazioni a tributi erariali, e rimarranno in loco, tanto più emergerà il fatto che uniformità delle prestazioni e autonomia finanziaria non sono interamente conciliabili. Ambedue possono essere presenti, ma una delle due tende inevitabilmente a prevalere.

Un approccio realistico dovrebbe rendere coerente l'asimmetria con il sistema previsto dalla legge n. 42/2009 seguendo la regola principale sulla quale deve basarsi un percorso finanziario sostenibile di decentramento, ossia la finanza locale deve seguire le funzioni.

Storicamente, un esempio di mancato rispetto di questa regola è rappresentato dal regime finanziario iniziale delle Regioni a statuto speciale. Esse hanno potuto utilizzare le loro risorse finanziarie per aumentare le prestazioni di spesa nei settori connessi alle funzioni effettivamente svolte. A partire dall'inizio degli anni '90 si è, però, assistito ad un graduale riequilibrio imposto dalla crisi della finanza pubblica che comunque non ha coinvolto in maniera omogenea le diverse Regioni a statuto speciale.

Al fine di individuare un percorso attuativo sostenibile in termini di finanza pubblica occorre, innanzitutto, calcolare il costo delle funzioni da trasferire a ciascuna Regione sulla base della spesa storica, utilizzando i dati sui pagamenti regionalizzati del bilancio dello Stato settorializzati attraverso la classificazione funzionale Cofog, per missioni e programmi. Gradualmente, tali valori dovrebbero essere trasformati in fabbisogni standard, superando l'ottica della spesa storica, fatti salvi gli attuali livelli dei servizi. Altro discorso è quello che concerne i servizi che richiedono la definizione dei Lep, come, ad esempio, l'istruzione. Rispetto a questa fase, è bene sottolineare come possano presentarsi dei rischi da implementazione del processo di finanziamento, legati ai tempi lunghi di definizione dei costi delle

¹⁷ C. BURATTI, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, pag.1-39; R. W. BAHL, *Implementation Rules for Fiscal decentralization*, Working paper n. 99-1, 1999, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, January; F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, Milano, 2006; R. BIN, *Il "regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, pp. 9-20; R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, n. 4/2012, pp. 735-749.

funzioni, che in via transitoria potrebbero anche essere finanziati con dei trasferimenti settoriali che allontanino la definizione di un assetto a regime.

Complessivamente, le risorse necessarie per finanziare le intese sono pari a circa il 3% delle risorse complessive dei bilanci consuntivi delle tre Regioni relativi al 2015 e la parte preponderante delle risorse aggiuntive necessarie è relativa alla sanità, mentre quelle che derivano da un trasferimento di fondi già erogati dallo Stato sono prevalentemente relative all'istruzione.

Nell'ipotesi, poi, di un trasferimento aggiuntivo di competenze relativo a tutte le materie concorrenti, previste dall'art. 117, comma 3, Cost., utilizzando i dati dei bilanci di rendiconto del 2015, ed escludendo le spese per il debito e le partite di giro, si assiste a una crescita dei bilanci pari al 21,4%, 28,3% e 24,7%, rispettivamente per le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Escludendo dal novero delle materie trasferite l'istruzione, tali incrementi si riducono rispettivamente all'1,6%, 2,1% e 1,8%. Pertanto, le stime di massima che si possono fare in merito all'entità del trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni individuano un ammontare che diventa significativo solo in presenza di un'attribuzione di competenze nel settore dell'istruzione, in maniera analoga con quanto avvenuto in alcune Regioni a statuto speciale.

Il principio che Regioni più efficienti possano esercitare maggiori competenze di quelle assegnate alle Regioni meno efficienti è, teoricamente, condivisibile. Non va, però, sottovalutato il fatto che non sono disponibili periodiche graduatorie, complete e aggiornate, sull'efficienza dei governi regionali se non, in maniera non sempre adeguata, per settori come sanità e trasporti. Il fatto è che lo Stato non svolge in maniera consona il suo compito di coordinamento, monitoraggio e verifica delle varie politiche pubbliche che consentano una analisi delle performance relative delle diverse Regioni. Si tratta di un compito che non è sinonimo di centralismo e che andrebbe sollecitato proprio dalle Regioni. Si è anche evidenziato come il decentramento asimmetrico possa influenzare la crescita economica nonché la convergenza territoriale tra le diverse aree di un Paese sulla base dell'assetto complessivo delle relazioni intergovernative. Per una efficace attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., è necessario un approccio sistemico. Le regole per un decentramento fiscale ordinato, efficiente e rispettoso dei principi minimi di equità, richiedono che l'assetto delle competenze, le politiche di perequazione, il controllo del debito, gli strumenti istituzionali di coordinamento tra livelli di governo risultino coerenti tra di loro e sufficientemente elastici.

L'asimmetria va, quindi, resa funzionale rispetto ai meccanismi previsti dall'art. 119, Cost. e dalla legge n. 42/2009, superando le incongruenze dei diversi regimi transitori.

La negozialità e la cooperazione possono garantire un equilibrio tra le esigenze di coordinamento e quelle di autonomia. La condizione per una evoluzione positiva del regionalismo asimmetrico richiede la

parallela predisposizione di numerosi nuovi ingranaggi istituzionali e finanziari per una attuazione piena dell'art. 117 della Costituzione¹⁸.

5. Politiche di redistribuzione tra territori regionali

I trasferimenti fiscali sono strumenti essenziali per mitigare gli squilibri verticali, perseguire obiettivi redistributivi e attenuare gli effetti macroeconomici asimmetrici. In questo modo, il sistema fiscale dovrebbe agire da strumento redistributivo al fine di ridurre il differenziale di reddito tra Regioni e di allocare il rischio tra i territori¹⁹.

I trasferimenti intergovernativi trovano la loro giustificazione nell'idea che le Regioni con differenti capacità fiscali e fabbisogni di spesa dovrebbero essere in grado di fornire un livello standard nazionale di servizi a parità di aliquote.

Nel contesto europeo, la capacità redistributiva e di risk-sharing tra territori da parte del settore pubblico è questione di grande attualità anche in ambito di policy²⁰. Negli ultimi anni, diverse Regioni europee hanno incrementato le richieste di maggiore autonomia politica e fiscale, e i trasferimenti tra territori hanno iniziato ad essere mal percepiti dalle persone che vivono nelle Regioni economicamente più avanzate.

Pertanto, la posizione fiscale relativa di ciascuna Regione è stata oggetto di attenzione e di giustificazione nell'organizzazione di referendum per richiedere più autonomia.

In questo contesto, l'Italia presenta profonde e persistenti divergenze territoriali in termini di sviluppo economico tra le diverse aree del Paese, in particolare tra l'area settentrionale e quella meridionale. I dati sul PIL regionale evidenziano le disparità presenti nel Paese: in media il PIL pro capite nelle Regioni settentrionali, nel 2016, ammontava a euro 33.848, mentre nel Mezzogiorno era di euro 18.230. Inoltre, permangono differenze territoriali in termini di struttura demografica: in Liguria, nel 2017, oltre il 28%

¹⁸ G. POLA, *Asimmetrie regionali in Europa (e altrove): problematiche e soluzioni*, in Ires, Irpet, Srm, Eupolis Lombardia, Ipres, Liguria ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2017*, Roma, pp. 469-492; SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, Dossier, n. 45/2018; L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018; A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2017.

¹⁹ AA. VV., *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT), Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, Unità di valutazione degli investimenti pubblici, www.agenziacoesione.gov.it, 2007; G. ARACHI, C. FERRARIO, A. ZANARDI, *Redistribuzione e ripartizione del rischio fra territori regionali in Italia: il ruolo dei diversi livelli di governo*, in F. BARCA, F. CAPPIELLO, L. RAVONI, M. VOLPE (a cura) *Federalismo, equità, sviluppo*, Bologna, 2006; G. ARACHI, C. FERRARIO, A. ZANARDI, *Regional redistribution and Risk sharing in Italy: the role of different tiers of government*, in *Regional Studies*, n. 44/2010, pp. 55-69.

²⁰ E. BRACCO, F. PORCELLAND, M. REDOANO, *Political Competition, Tax Salience and Accountability: Theory and some Evidence from Italy*, cit.; P. SURICO, R. TREZZI, *Consumer Spending and Property Taxes*, in *Finance and Economics Discussion Series*, 2015/17, Board of Governors of the Federal Reserve System.

della popolazione residente aveva più di 65 anni, contro una percentuale del 18% in Campania. Questa disparità produce conseguenze importanti dal punto di vista dei fabbisogni di spesa.

La stima corretta del livello di redistribuzione e di ripartizione del rischio necessita di dati disaggregati, a livello regionale, sulle entrate fiscali e sulle spese. La maggior parte delle analisi sulla redistribuzione e sulla condivisione dei rischi è basata sul calcolo dei residui fiscali, che rappresentano la differenza tra la spesa pubblica in una Regione e le entrate fiscali complessive prodotte nella Regione stessa, al netto dei trasferimenti tra livelli di governo²¹.

Le prime richieste per ottenere maggiori compartecipazioni avanzate da Lombardia e Veneto erano proprio basate sui residui fiscali. Nonostante l'utilità del residuo fiscale, come strumento di misurazione dei flussi redistributivi tra territori, sono emerse critiche in merito alla opacità della misura e alle sue possibili interpretazioni.

Vi è un ulteriore aspetto da considerare: l'impatto che i deficit/surplus delle amministrazioni locali possono avere sulla misurazione dei flussi interregionali. Questo impatto è rilevante ai fini di una precisa stima della redistribuzione tra territori.

Numerosi sono stati gli studi²² volti a misurare la redistribuzione e la condivisione del rischio tra i territori regionali. Le ricerche hanno utilizzato approcci diversi, in termini di metodologia, dati, intervalli temporali e aggregati economici presi come oggetto di studio. Si è iniziato analizzando il livello di redistribuzione e condivisione del rischio in Italia per il periodo 1983-1992. Rispetto agli studi precedenti, che utilizzavano

²¹ P. DI CARO, M. T. MONTEDURO, *La finanza locale in tempo di crisi: verso un modello di decentramento più equo e sostenibile?* In *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2017*, il Mulino, Bologna; A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, D. SCALERA, *Fiscal residua and federalist reform in Italy. Will regional and redistributive policies survive?* in *Munich Personal RePEc*, in www.mpra.ub.uni-muenchen.de, 2011; A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, D. SCALERA, *Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: A long-run perspective (1951–2010)*, in *Structural Change and Economic Dynamics*, n. 39/2016, pag. 1-16; M. MAGGI, S. PIPERNO, *La distribuzione del beneficio netto regionale della spesa dello Stato*, in Formez (a cura di), in *La distribuzione regionale della spesa dello Stato. Determinanti, effetti, equità ed efficienza*, Quaderni regionali, Formez, Napoli, 1992; M. MAGGI, S. PIPERNO, *Il residuo fiscale nelle regioni italiane: confronto 1989-1995*, Ires, Torino, 1998; M. OBSTFELD, G. PERI, *Regional non-adjustment and fiscal policy*, in *Economic Policy*, n. 13/1998, pp. 206-259.

²² F. PADOVANO, *The politics and economics of regional transfers*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007; C. PETRAGLIA, C. PIERUCCI, D. SCALERA, *Redistribution and risk sharing in Italy: learning from the past*, in *Regional Studies*, n. 52/2018, pp. 285-297; G. PISAURO, *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali*, Commissione V della Camera dei deputati, 22 novembre 2017; T. POGHOSYAN, A. SENHADJ, C. COTTARELLI, *The Role of Fiscal Transfers in Smoothing Regional Shocks: Evidence from Existing Federations* (July 2016), IMF Working Paper n. 141/2016; Servizio Studi del Senato (2018), *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, Dossier, n. 45/2018; X. SALA-I-MARTIN, J. SACHS, (1992), *Fiscal federalism and optimal currency areas: evidence for Europe from the United States*, in M.B. Canzoneri, V. Grilli, P.R. Masson (eds.), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and lessons from the US*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992; A. STADERINI, E. VADALA, *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane*, in *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Roma, 2009.

un concetto ristretto di redistribuzione operato esclusivamente attraverso il sistema di previdenza sociale, si è passato ad una analisi più ampia di tutti i tipi di flussi fiscali, isolando il ruolo dei consumi pubblici, delle politiche di investimento e di welfare. Infatti, se si considera una visione esclusivamente monetaria, ovvero al netto dei benefici in termini di servizi della spesa pubblica, la redistribuzione è stimata pari al 20% del reddito delle famiglie. Se viene incluso anche il consumo e gli investimenti come una forma di redistribuzione, il livello raggiunge il 25-35% a seconda del metodo di stima utilizzato. Per il livello di condivisione del rischio, le stime sono comprese tra lo 0 e il 6%, in una visione più ristretta, e tra il 10-15% nella concezione più ampia.

Concentrandosi, invece, sul periodo 1996-2002 e utilizzando un concetto più largo, il livello stimato di redistribuzione rappresenta il 27,6% del PIL; ne consegue che una Regione con un reddito inferiore di 1 euro alla media nazionale, dopo la redistribuzione, si troverà con un reddito inferiore di circa 72 centesimi di euro. Se si analizza l'impatto dei diversi livelli di governo, viene sottolineato che tutti i livelli di governo, con l'eccezione delle Regioni, contribuiscono alla redistribuzione, ma la maggior parte della redistribuzione è attribuibile al governo centrale (25,7% sul 27,6%) e ai flussi orizzontali (25,1% su 27,6%). Le stime sul livello di risk-sharing sono di più difficile interpretazione perché cambiano al variare del metodo di stima utilizzato. In generale, l'intervento pubblico sembra avere una tendenza pro-ciclica piuttosto che anti-ciclica, accentuando gli shock macroeconomici di circa il 30%; l'unico settore capace di mitigare gli effetti degli shock asimmetrici sembra essere quello della previdenza e assistenza.

Utilizzando una nuova metodologia per il calcolo dei residui fiscali, basata sull'uso combinato dei dati dei conti pubblici territoriali e dell'Istat sul conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, focalizzata sul periodo 2004-2006, è stata rilevata la presenza di flussi redistributivi a favore delle Regioni con il reddito pro capite più basso, verso le Regioni a statuto speciale, ad eccezione del Friuli Venezia Giulia, e verso le Regioni più piccole. L'approccio proposto è stato recentemente utilizzato anche per stimare il livello di redistribuzione per il triennio 2011-2013, con l'obiettivo di valutare l'impatto delle politiche di perequazione. In generale, i differenziali, in termini di entrate tra le Regioni, sono corretti o esplicitamente attraverso trasferimenti o implicitamente attraverso la natura progressiva del sistema fiscale. Infatti, le aliquote medie sull'imponibile Irpef differiscono sostanzialmente tra i diversi territori: in Lombardia l'aliquota media è del 21,5%, mentre in Calabria è inferiore al 16%. Questo fatto evidenzia come una parte della redistribuzione sia attribuibile alla perequazione tra le persone, intrinseca nel sistema fiscale improntato alla progressività.

Secondo le stime, circa il 73% delle divergenze iniziali di reddito persiste dopo l'attività di redistribuzione. Evidenziando l'impatto della crisi economica sulla redistribuzione e sulla ripartizione del rischio tra territori, per il periodo 2008-2014, si nota come le politiche redistributive e di condivisione del rischio

sono state in grado di mitigare gli effetti della crisi stessa. L'analisi è stata condotta considerando, alternativamente, la pubblica amministrazione in senso stretto e il settore pubblico allargato che comprende anche imprese pubbliche nazionali e locali. Tra il 2008 e il 2014 il livello di perequazione è oscillato tra il 21% e il 28%. La stessa stima fatta nel periodo precedente e successivo alla crisi, 2000-2014, ha portato a stime tra il 20% e il 25%, mostrando un moderato aumento del livello di redistribuzione durante gli anni della crisi. Le stime relative alla condivisione del rischio hanno portato a risultati tra il 4,19% e il 5,42%. Ad esempio, una Regione colpita da uno shock che riduce la sua produzione aggregata di euro 1 vedrà la sua produzione ridotta di un valore compreso tra 94,6 e 96 centesimi di euro. La capacità di mitigare l'impatto degli shock asimmetrici è limitata.

Un altro campo interessante focalizza l'attenzione sull'analisi della redistribuzione a favore del Meridione. La dipendenza finanziaria delle Regioni del sud Italia è una conseguenza delle lacune di sviluppo, e i residui fiscali negativi delle Regioni meridionali sono un riflesso della redistribuzione effettuata per mitigare gli squilibri strutturali. Va, dunque, valutata l'adeguatezza dei residui fiscali non in termini assoluti, ma comparando i valori dei residui effettivi con quelli teorici, definiti come quei residui adeguati all'impostazione politica in vigore. Date queste premesse, è stato calcolato un residuo fiscale teorico per ogni Regione, ipotizzando un prelievo fiscale commisurato al reddito medio della Regione e una spesa corrente pro capite al netto delle prestazioni sociali proporzionali alla popolazione residente, assumendo che il 45% della spesa pubblica in conto capitale sia speso nel Sud, come stabilito dagli obiettivi programmatici. Il confronto tra il residuo teorico così calcolato e il residuo effettivo consente di individuare quali Regioni sono penalizzate o avvantaggiate dal sistema attuale. Il Piemonte e, in misura molto inferiore, la Lombardia sono le uniche Regioni penalizzate. La maggior parte delle Regioni meridionali, pur ricevendo risorse dal resto dei territori, ne riceve in misura insufficiente. Nel complesso, il Mezzogiorno riceve circa l'11% in meno di risorse di quanto dovrebbe teoricamente ricevere. Inoltre, si osserva che, nonostante il progressivo aumento delle risorse redistribute verso il Meridione, queste sono principalmente a finanziamento di spese correnti piuttosto che di spese in conto capitale e, di conseguenza, risultano avere una bassa efficacia nel ridurre il divario tra le diverse aree del Paese.

6. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni effettuate e dei dati riportati, va meglio inquadrato il concetto dell'autonomia differenziata nel contesto dell'attuale crisi del federalismo solidaristico e cooperativo regolato dal Titolo V della Costituzione.

La crisi dell'impianto autonomistico è la conseguenza delle modifiche apportate, nel 2012, agli artt. 81, 117 e 119 Cost., unitamente alla legge rinforzata n. 243 dello stesso anno, oltre alla mancata applicazione

della legge delega n. 42/2009. Sono, infatti, aumentati i vincoli che il legislatore statale ha imposto alle Regioni e agli altri enti territoriali, ordinari e speciali, sul fronte sia delle entrate che della spesa, anche in materie di loro stretta competenza, in modo non del tutto coerente con i principi costituzionali di autonomia e di sussidiarietà²³.

La forte incidenza di questi interventi sull'autonomia finanziaria, dovuta alla grave crisi economica intercorsa, sulle componenti della spesa e dell'entrata si sono rivelate disarmoniche rispetto all'essenza del federalismo fiscale.

L'attribuzione allo Stato della potestà esclusiva di armonizzazione dei bilanci pubblici ha annullato, di fatto, l'art. 117, terzo comma, Cost. che in tema di coordinamento della finanza pubblica limita il potere dello Stato alla fissazione dei principi fondamentali. Si è voluto ridurre l'autonomia finanziaria degli enti territoriali agendo sul quadro istituzionale, lasciando ai margini i principi cardine del federalismo fiscale, rimettendo il riparto delle risorse a complesse procedure concertative non sufficientemente definite²⁴.

Si è, dunque, proceduto ad una forte ri-centralizzazione senza avanzare proposte di sviluppo sul piano sociale. Ad esempio, lo Stato, chiamato ad assumersi la responsabilità riguardo al finanziamento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni dei servizi d'istruzione, di trasporto e di quelli sociali, c.d. LEA e LEP, di cui all'art. 117, lett. m), secondo comma Cost., a seguito del venir meno delle risorse disponibili, ha preferito lasciare invariati tali livelli o non definirli, come il caso dell'assistenza sociale, attuando tagli lineari della spesa verso il basso. Ugualmente, lo Stato non ha dato seguito ai compiti che la Costituzione gli affida ai fini della definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, ex art. 118, primo e secondo comma Cost., e del riequilibrio di solidarietà ex art. 119, terzo e quarto comma Cost. e legge n. 42/2009.

Oggi, pertanto, nel proposito di invertire la tendenza, è urgente conferire maggiore spazio al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e realizzare, sul lato delle entrate, un'effettiva autonomia tributaria degli enti locali, con piena valorizzazione dei tributi propri in senso stretto, cosiddetti tributi "contro-prestazione", diretti, in teoria, a finanziare funzioni prettamente locali, e, sul lato delle spese, a semplificare il complesso quadro normativo posto dalle leggi n. 243 del 2012, n. 164 del 2016, e dalle annuali leggi di bilancio.

Occorre rinunciare a porre vincoli analitici e dettagliati alla finanza regionale e locale, che finora sono stati la maggiore causa del contenzioso costituzionale, mantenendo solo due vincoli principali: quello legato all'indebitamento netto, calcolato in termini di compatibilità con gli obblighi europei, e quello di

²³ G. MACCIOTTA, *Politiche per il Mezzogiorno tra ricentralizzazione e partecipazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2019; F. SANTAGATA, *Verso un Federalismo fiscale europeo*, in *federalismi.it*, n. 15/2018; L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in *federalismi.it*, n. 22/2017.

²⁴ F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2019.

stock, che concerne il debito pro-capite o il debito rapportato alla parte corrente del bilancio. In tal modo, dati questi due fondamentali obiettivi, gli enti territoriali sarebbero liberi di conseguirli in autonomia.

Inoltre, sul fronte dell'autonomia della spesa, va sviluppato il rilancio del federalismo fiscale riguardante il finanziamento delle funzioni attribuite agli enti territoriali, al fine di passare dal criterio della spesa storica a quello dei costi e dei fabbisogni *standard*.

Come ha statuito la Corte costituzionale con la sentenza n. 193 del 2012, il legislatore statale non può porre in essere interventi episodici e frammentari, troppo spesso mediante atti di decretazione d'urgenza, ma è tenuto a perseguire un disegno di ristrutturazione delle spese in via definitiva²⁵.

In questa prospettiva si pone la questione se la valorizzazione del “regionalismo differenziato”, di cui al terzo comma dell'art. 116 Cost., da realizzare attraverso l'introduzione della c.d. “clausola di asimmetria”, debba precedere gli interventi generali oppure costituire una scorciatoia per risolvere la crisi di attuazione del principio autonomistico e di quello di sussidiarietà, salvaguardando, sul piano finanziario, la regola costituzionale della “neutralità perequativa” risultante dalla lettura congiunta del secondo e terzo comma dell'art. 119 Cost., richiamato espressamente dall'art. 116, terzo comma²⁶.

Osservando le richieste di differenziazione delle Regioni interessate, va notato che la Regione Emilia-Romagna ha posto alla base la valorizzazione delle vocazioni territoriali e delle capacità di governo regionali, senza pregiudicare i capisaldi dell'ordinamento costituzionale e i principi solidaristici e cooperativi che regolano i meccanismi di finanziamento delle funzioni pubbliche territoriali.

Al contrario, la Regione Veneto ha un'idea ispirata al decentramento delle competenze e al loro esercizio territorialmente differenziato, piuttosto che all'autonomia cooperativa fondata, come richiedono gli artt. 5, 117 e 119 Cost., sul solidarismo, sulla mutualità e sullo sviluppo delle relative istituzioni. Ne consegue che se i più efficienti ottengono più competenze e più risorse, i meno efficienti mantengono le medesime competenze, ma con minori risorse. Dovendo garantire la neutralità perequativa richiesta dall'art. 119 Cost., espressamente richiamato dall'art. 116, spetta, dunque, alla finanza statale sopportare il peso della rinuncia.

In ogni caso, le modalità di finanziamento delle competenze differenziate non possono costituire un espediente per consentire alle Regioni “più avanzate” di sottrarsi al dovere costituzionale di solidarietà

²⁵ A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, relazione al convegno Astrid-Cranec su “Autonomie regionali: specialità e differenziazioni” del 27 giugno 2017; B. CARAVITA, *Autonomia, la via corretta è replicare il modello sanità in altre materie*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 ottobre 2017.

²⁶ F. GALLO, *I principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive*, Bari, 2013, pp. 24-70; F. DIMITA, *Il blocco dei programmi di spesa dell'ente locale, nell'ambito dei controlli di legittimità-regularità della Corte dei conti*, in *federalismi.it*, n. 1/2019.

verso le aree economicamente più deboli del Paese. Occorre tenere distinti i due piani: quello del finanziamento e quello del trasferimento delle competenze²⁷.

L'accordo, raggiunto con il Governo dal Veneto, dall'Emilia-Romagna e dalla Lombardia appare abbastanza generico riguardo all'individuazione delle modalità di attribuzione delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia trasferite o assegnate dallo Stato alle Regioni²⁸. Rimette, infatti, in via interlocutoria la determinazione delle modalità di attribuzione delle risorse ad un'apposita commissione paritetica Stato-Regioni, la quale dovrà fare le sue scelte in termini di compartecipazione e riserva di aliquote al gettito di uno o più tributi erariali maturate nel territorio regionale, di entità tale da consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate; di spesa sostenuta dallo Stato nella Regione riferita alle funzioni trasferite; di fabbisogni *standard*, i quali dovranno essere considerati, in un contesto di superamento della spesa storica, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi²⁹.

Le esigenze dell'autonomia differenziata vanno accompagnate all'attivazione del regionalismo cooperativo e integrativo, presupposto dall'art. 5 e dal Titolo V, parte II della Costituzione e ripreso dalla legge n. 42/2009.

In caso contrario, sono a rischio i principi posti alla base della perequazione finanziaria interregionale, con il concreto pericolo che la maggiore autonomia produca l'aumento delle disuguaglianze, proprio a causa delle numerose lacune ancora esistenti nella complessa materia della finanza decentrata³⁰.

²⁷ O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, relazione al convegno Astrid-Cranec su "Autonomie regionali: specialità e differenziazioni" del 27 giugno 2017.

²⁸ A. BRUZZO, V. FERRI, *Mobilità degli individui e finanza locale: il caso dell'area metropolitana di Milano*, in G. BRUNETTA, R. FISTOLA, *Trasformazioni, coesioni, sviluppo territoriale*, in *Scienze regionali*, vol. 38/2006, pag. 285-309; G. CANDELA, P. FIGINI, *Economia del turismo*, Milano, 2010; CDP, *Le azioni prioritarie per valorizzare la "destinazione Italia"*, in *CDP studi di settore*, n. 07/2016.

²⁹ M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117 comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Pol. Dir.*, 2002, p. 345; E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 1103; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117 co 2, lett. m Cost)*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, pag. 881; A. D' ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. I modelli dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, p. 106; L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2018; A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in *federalismi.it*, n. 10/2017.

³⁰ F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2-2017; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V in Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 57; S. AGOSTA, *L'infanzia "difficile" (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116 comma 3, tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla*



Il regionalismo differenziato pone, pertanto, questioni ineludibili sospese tra crescita economica e coesione territoriale, sulla base di modalità nuove di utilizzo e di reperimento delle risorse da parte delle autonomie regionali e locali.

riscrittura del quadro costituzionale delle competenze in Federalismi.it., n.13/2013; F. PALERMO, Il regionalismo differenziato, in T. GROPPi – M. OLIVETTI, a cura di, La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V, Torino, 2003, p. 53. L'Autore attribuisce alle "leggi di differenziazione" la natura di fonti di "norme negoziate quasi costituzionali", che danno luogo a un federalismo di tipo pattizio che esclude modifiche unilaterali, anche mediante revisione costituzionale. Inoltre A. BARBERA- C. FUSARO, Corso di diritto pubblico, Bologna, 2016, p. 100. Secondo gli Autori, le leggi in esame rientrano nella categoria descrittiva delle "leggi specializzate", definizione che sembrerebbe precludere ad un regime diverso da quello delle altre leggi ordinarie in considerazione della peculiarità dell'oggetto e della forma. Infine M. VILLONE, Interventi (20 e 27 novembre e 4 dicembre 2001) in Costituzione, Regioni e Autonomie locali, pp. 142, 143, 173-210.