



Interuniversity Research Centre
on Local and Regional Finance

CIFREL Focus on Italy 

**Il dibattito sull'autonomia differenziata:
una valutazione generale a partire dalle proposte
del governo**

Massimo Bordignon, Leonzio Rizzo, Gilberto Turati

Focus on Italy n. 01/2023

CIFREL is an Interuniversity research centre that conducts applied research on local and regional governments and more generally on public economics.

The current members of the Centre are: the Department of Economics and Finance of the Università Cattolica del Sacro Cuore, the Department of Economics and Finance of the University of Brescia, the Department of Economics and Finance of the University of Ferrara, the Department of Economics and Business (DISEI) and the Department of Law and Political, Economic and Social Sciences (DIGSPES) of the University of Piemonte Orientale, the Department of Economics and Statistics Cagnetti de Martiis and the Department of Economics, Social Studies, Applied Mathematics and Statistics of the University of Torino.

Contacts:

CIFREL

Università Cattolica del Sacro Cuore

Via Necchi 5

20123 Milano

Telephone: 0039.02.7234.2976

e-mail: dip.economiaefinanza@unicatt.it

web: https://centridiricerca.unicatt.it/cifrel_index.html

Versione finale

1 maggio 2023

**Il dibattito sull'autonomia differenziata:
una valutazione generale a partire dalle proposte del governo**

Massimo Bordignon, Leonzio Rizzo, Gilberto Turati

Centro Interuniversitario sulla Finanza Regionale e Locale (CIFREL)

Università Cattolica del Sacro Cuore

Executive Summary

In questo lavoro diamo conto del dibattito sulla “autonomia differenziata”, cioè l’attribuzione di maggiori competenze alle Regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta sulla base di quanto previsto dall’art. 116 (terzo comma) della Costituzione italiana. Il lavoro è diviso in tre parti. La prima, dopo una presentazione delle norme costituzionali, ricostruisce la storia dei tentativi di applicazione di questo specifico articolo, le difficoltà incontrate e le caratteristiche degli accordi preliminari raggiunti da alcune Regioni con lo Stato. Ricostruisce inoltre i tentativi, effettuati da parte di diversi governi nazionali, di proporre leggi “quadro”, interpretative dell’art. 116, che consentano un’attuazione “ordinata” dell’autonomia differenziata, sottraendola alla mera stipula di intese separate tra lo Stato e ogni singola Regione che ne faccia richiesta. Discute infine delle richieste finora avanzate dalle Regioni (in particolare, dalle tre grandi Regioni del Nord, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), da quelle più limitate del 2018 (e su cui un accordo preliminare era stato trovato con il governo del tempo) a quelle più ampie degli anni successivi e che hanno coinvolto anche numerose altre Regioni.

Le altre due sezioni si concentrano invece sulle proposte specifiche presentate dal presente governo, a partire da quanto già previsto nella legge finanziaria per il 2023 in merito alla definizione dei “livelli essenziali delle prestazioni” (LEP) fino al disegno di legge approvato dal CdM a marzo 2023 e attualmente all’esame delle Camere. In particolare, la seconda parte del lavoro presenta una lettura dettagliata delle proposte legislative dell’attuale governo, mentre la parte terza propone una serie di simulazioni quantitative in merito al tema fondamentale di come le funzioni delegate verrebbero finanziate sulla base delle indicazioni del disegno di legge. Questa sezione contiene anche un esercizio controfattuale (“what if”), nel quale ci chiediamo cosa sarebbe successo se l’autonomia differenziata fosse stata introdotta e finanziata come previsto dal disegno di legge dodici anni fa, in modo da studiare la funzionalità del sistema finanziario previsto alla luce dell’evoluzione osservata delle basi imponibili regionali e della spesa delegata. L’analisi di queste due parti costituisce anche la base per alcune proposte di modifica del disegno di legge, che vengono presentate alla fine del presente *executive summary*, allo scopo di renderle più facilmente fruibili dal lettore.

L’elemento di maggior criticità della proposta di legge del governo, messo in luce dall’analisi della parte seconda, è la mancata previsione di *criteri espliciti e definiti ex ante* che guidino la contrattazione tra il governo nazionale e quello regionale nella fase di determinazione delle Intese e del successivo monitoraggio ex post. Questa carenza è preoccupante alla luce di tre considerazioni:

1) l'ampiezza e la rilevanza delle materie e delle funzioni potenzialmente delegabili alle Regioni sulla base dell'art. 116 e 117 (secondo comma) della Costituzione; 2) il rischio che le intese, una volta raggiunte, siano di fatto *irreversibili*, nonostante l'attuale previsione di una durata decennale delle intese; 3) il ruolo puramente consultivo di tutti gli altri attori istituzionali coinvolti nella determinazione delle intese, incluso il Parlamento nazionale, che interviene solo a valle del processo e senza possibilità di emendarle. L'unico vincolo riconosciuto dalla legge alla delega di funzioni alle Regioni è la definizione e quantificazione dei LEP e relativo finanziamento, che deve precedere la devoluzione alle Regioni delle materie o funzioni su cui incidono i LEP. Tuttavia, questo vincolo è da una parte insufficiente e dall'altra fuorviante. È insufficiente perché la definizione dei LEP nella legge è da un lato confusa – basata su una nozione non ben precisata di “input” piuttosto che di “output”, cioè di obiettivi di servizio – e dall'altro propone una visione ingenua e di fatto finanziariamente insostenibile del ruolo che i LEP potrebbero giocare nel finanziamento delle Regioni. È fuorviante, perché molte funzioni attribuibili alle Regioni sulla base dell'art. 117 non sono soggette ai LEP e tuttavia la loro devoluzione alle Regioni potrebbe comunque creare pesanti inefficienze, nel senso di perdita di ritorni di scala nell'offerta dei servizi, di un maggior onere burocratico per cittadini e imprese e di *spillover* negativi tra Regioni, tutti aspetti non considerati nella legge. In sostanza, la presente formulazione del disegno di legge crea il rischio che la definizione dei contenuti della “autonomia differenziata” venga affidata alla pura contrattazione politica tra esecutivi, con il rischio che per raggiungere il massimo consenso possibile si finisca per delegare troppo e a troppe regioni, senza la possibilità di correggere i problemi in futuro, per la irreversibilità (di fatto) della devoluzione.

L'altro tema di forte criticità del disegno di legge (Ddl) riguarda i meccanismi di finanziamento delle funzioni devolute. Il Ddl prevede che le nuove funzioni attribuite alle Regioni siano finanziate con compartecipazioni al gettito di uno o più tributi nazionali sul territorio regionale, con anche la previsione di una Conferenza paritetica Stato-regione che anno su anno verifichi la congruità delle risorse attribuite (umane e finanziarie) con le funzioni delegate. Il problema è che il Ddl è silente sulla dinamica successiva al momento della devoluzione dei sistemi di finanziamento regionale, salvo appunto l'introduzione della Conferenza, i cui compiti però non sono sufficientemente chiariti. In particolare, il Ddl non specifica se le aliquote delle compartecipazioni debbono essere interpretate come *permanenti* (in sostanza, il modello delle attuali Regioni a statuto speciale) oppure se si prevede che vengano riviste nel tempo e con che scadenza temporale, né si pone il problema della compatibilità dei meccanismi previsti con gli equilibri futuri di finanza pubblica a

livello nazionale. Le simulazioni della terza parte sono funzionali a mettere in luce le difficoltà che potrebbero emergere da questa insufficiente chiarezza normativa.

In primo luogo, si mostra che per finanziare l'attribuzione di competenze nel campo della scuola e della mobilità (le due materie più costose, sulla base delle nostre stime il 75% del totale della spesa delegabile alla luce dell'art. 117 della Costituzione), nell'ipotesi di un'attribuzione a tutte le Regioni, l'aliquota di compartecipazione dovrebbe essere fortemente differenziata tra le diverse Regioni, a causa sia delle differenze nelle basi imponibili regionali che della distribuzione attuale della spesa statale per queste funzioni. Per esempio, se si scegliesse una compartecipazione al gettito dell'Irpef (la principale imposta erariale) incassato in ogni Regione per finanziare la delega di queste due funzioni, la compartecipazione di equilibrio oscillerebbe tra il 16% della Lombardia al 62% della Calabria. Se si scegliesse invece l'IVA (il secondo tributo nazionale) si mostra che neppure l'intera devoluzione del gettito dell'IVA sarebbe sufficiente a finanziare la devoluzione in alcune Regioni, dato che una parte consistente dell'IVA è già destinata al finanziamento della sanità.

L'esercizio controfattuale mette in luce aspetti ancora più preoccupanti. Se la devoluzione fosse avvenuta nel 2011 ad aliquote di compartecipazione fissa e la spesa devoluta avesse avuto la dinamica storicamente osservata, solo poche Regioni (Campania, Calabria e la Basilicata) sarebbero riuscite nel 2019 a finanziare la loro spesa statale devoluta ottenendo anche un surplus, mentre tutte le altre Regioni sarebbero finite in deficit, incluse le tre Regioni del nord più attive nelle richieste di devoluzione. Il risultato, all'apparenza paradossale, deriva dal fatto che la dinamica della spesa nel 2011-19 è stata più elevata al Nord che al Sud e, in media, anche più elevata di quella della base imponibile, tranne nelle tre Regioni del sud, a causa dell'elevatissima compartecipazione che dovrebbe essere riconosciuta a queste Regioni per finanziare la spesa al momento della devoluzione. È evidente che un sistema del genere non può funzionare e che oltre a generare scompensi, se fosse applicato così come descritto, porrebbe forti problemi di sostenibilità al bilancio pubblico. Si richiederebbero piuttosto meccanismi perequativi che combinino aspetti di efficienza (lasciando alle regioni più efficienti una parte della crescita delle loro basi imponibili) con elementi di assicurazione contro la crescita insufficiente del gettito e alcune proposte vengono avanzate in questo senso nel lavoro. Infine, vanno sottolineati i rischi di un decentramento finanziato solo con compartecipazioni, particolarmente in un momento come l'attuale in cui i tributi regionali residui (a cominciare dall'Irap, il principale tributo regionale) sono in fase di ulteriore compressione.

Proposte migliorative. Le proposte di revisione del Ddl discendono direttamente dai risultati dell'analisi svolta nel lavoro.

In primo luogo, si ritiene essenziale introdurre ex ante *criteri normativi* che guidino la contrattazione tra governo e Regioni, sottraendola alla pura mediazione politica. Gli strumenti legislativi che potrebbero essere impiegati in questo senso sono potenzialmente diversi. Quello forse più semplice e immediato è la trasformazione del Ddl in un *disegno di legge delega* (approvato a maggioranza assoluta del Parlamento) in cui il Parlamento dà mandato al governo di svolgere la contrattazione con le Regioni, fissando però dei paletti, cioè dei criteri all'interno dei quali questa contrattazione debba aver luogo. Quanto ai contenuti di questi criteri essi dovrebbero essere specificati in modo da limitare i rischi per la finanza pubblica e l'efficienza dei servizi del processo di delega. Per esempio, si potrebbe richiedere una preliminare *analisi di efficienza* sui possibili vantaggi e rischi della delega di una particolare funzione ad una Regione, tenendo conto dei suggerimenti della letteratura economica sul federalismo fiscale, che insiste da un lato sui vantaggi del decentramento in merito ad una maggiore aderenza dei servizi alle esigenze locali ma dall'altro insiste anche sulle possibili perdite di efficienza nei servizi legate ai ritorni di scala e ai possibili effetti di *spillover*. In un contesto come quello italiano, caratterizzato da un sistema legale molto farraginoso, un'attenzione particolare dovrebbe essere attribuita ai rischi della sovrapposizione di legislazioni e al risultante aumento di costi per cittadini e imprese. Questa analisi potrebbe essere svolta da organismi tecnici (per esempio, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio).

In secondo luogo, si potrebbe insistere sul *carattere sperimentale* delle intese, rendendo da una parte più facile il ritorno della funzione allo Stato in caso di manifesta inefficienza da parte della Regione (senza dover aspettare di invocare i poteri sostitutivi dello Stato) ma dall'altro anche più facile l'attribuzione della stessa funzione ad altre Regioni nel caso di un successo della sperimentazione (generalizzando le *best practices*). Come *paletti minimi* si potrebbe richiedere che la devoluzione non possa essere effettuata a vantaggio di Regioni che non abbiano dimostrato sufficiente capacità amministrativa nei confronti delle funzioni già allocate (per esempio, le Regioni commissariate sulla sanità). Infine, si potrebbe richiedere il rispetto di principi già richiamati dalla Costituzione, quale l'allocazione delle funzioni amministrative agli enti territoriali sub-regionali, evitando che il processo di devoluzione conduca alla creazione di uffici regionali che svolgano funzioni non proprie.

Un secondo tema che deve essere chiarito è la definizione dei LEP. Nelle proposte del governo, come osservato, questi si definiscono come una dotazione di risorse che devono essere obbligatoriamente attribuite alle Regioni per lo svolgimento dei servizi LEP, senza porsi il problema di come queste risorse vengano spese e senza risolvere del tutto l'equivoco se la "essenzialità" dei LEP vada interpretata come un livello minimo di offerta o come il complesso dei servizi offerti. Manca, in sostanza, la previsione di un qualunque *meccanismo di convergenza* nella qualità dell'offerta dei servizi la cui attuazione dovrebbe rimanere competenza dello Stato nazionale, sia che le funzioni LEP siano devolute alle (ad alcune) Regioni sia che rimangano nell'ambito delle materie statali.

Va anche affrontato seriamente il tema del finanziamento. La formulazione attuale – basata su compartecipazioni ad aliquote differenziate sui tributi nazionali – sembra replicare il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto speciale ed è chiaramente inattuabile per il complesso delle Regioni a statuto ordinario. Ci sono evidenti rischi per la finanza pubblica (se le risorse attribuite alle Regioni crescessero di più della spesa necessaria per le funzioni devolute) e per la possibile insufficienza delle risorse attribuite alle Regioni (nel caso contrario). Pare evidente la necessità di immaginare la costituzione di un *fondo perequativo* (che coinvolga anche le funzioni attualmente svolte dalle Regioni) che risolva simultaneamente i problemi di efficienza (lasciando alle Regioni il frutto della loro maggiore capacità amministrativa) e di assicurazione complessiva per il sistema generale di finanza pubblica. Qui si potrebbe prendere a riferimento modelli già sperimentati (come il decreto legislativo 56/2000) o proposti in passato (la clausola della Regione più ricca) o anche l'esperienza odierna del fondo di riequilibrio per i comuni. Un fondo ben fatto potrebbe anche affrontare il tema della convergenza nella qualità dei servizi, attraverso meccanismi di premialità.

Infine, tra i principi da riproporre e porre con forza nel dibattito c'è il tema del *federalismo fiscale*, sia per quello che riguarda le Regioni che gli enti sub-regionali di governo, a cominciare dai Comuni. Appare singolare che il tema dell'autonomia differenziata venga riproposto senza alcuna riflessione sui temi dell'autonomia finanziaria e della responsabilizzazione degli enti territoriali di governo sulle proprie spese. Le compartecipazioni sono il modo peggiore per finanziare l'autonomia di spesa per gli enti territoriali: rendono le risorse locali dipendenti da decisioni unilaterali dello Stato e deresponsabilizzano interamente i decisori locali. In una situazione di carenza e ulteriore decimazione dei tributi regionali (e comunali) una ripresa del dibattito su questi temi appare sempre più improcrastinabile.

Indice

1. Il quadro giuridico e istituzionale e le proposte delle regioni

1.1. La Costituzione

1.2. Le intese preliminari del 2018

1.3. Le proposte del 2019

1.4. Il percorso verso le leggi quadro

2. I nuovi interventi legislativi per l'autonomia differenziata: legge di bilancio per il 2023 e Disegno di legge

2.1. La legge di bilancio per il 2023

2.2. Il ddl "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto Ordinario"

2.3. Commenti

3. Spesa decentrata e suo finanziamento: un'analisi empirica

3.1. Definizione delle spese da devolvere in base alle intese del 2019

3.2. Analisi della distribuzione regionale del gettito Irpef e Iva e delle spese da devolvere

3.3. Sperequazione del gettito Irpef e Iva e compartecipazioni

3.4. Simulazione nel periodo 2011-2019 di decentramento delle funzioni di spesa finanziate con compartecipazione

3.4.1 La spesa statale regionalizzata

3.4.2 Il gettito Irpef

3.4.3 Il gettito Iva

3.4.4 Il saldo tra spesa effettivamente sostenuta e gettito da compartecipazione Irpef

3.4.5 Il saldo tra spesa effettivamente sostenuta e gettito da compartecipazione Iva

3.5. Qualche conclusione dall'esercizio di simulazione

1. Il quadro giuridico e istituzionale e le proposte delle regioni

1.1. La Costituzione

Il fondamento giuridico per i progetti di autonomia differenziata è costituito dall'art. 116 della Costituzione, come rivisto dalla riforma del Titolo V del 2001, che stabilisce:

Art. 116: [...] *“Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.*

La Costituzione individua quindi sia le materie oggetto di *“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”*, sia le modalità attraverso le quali le regioni possono ottenere questi ulteriori spazi di autonomia.

In particolare, per quest'ultimo aspetto, è necessaria una legge dello Stato (*legge rinforzata*) che è formulata sulla base di una **intesa** tra lo Stato e la regione. L'iniziativa parte dalla regione interessata e richiede l'acquisizione del parere degli enti locali appartenenti alla stessa regione. Dal punto di vista procedurale, l'intesa è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Per quanto riguarda le materie, invece, si distinguono tre materie oggi di legislazione esclusiva dello Stato, quelle relative al secondo comma dell'art. 117, lettere l), n) ed s):

l) *giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa, ma limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace;*

n) *norme generali sull'istruzione;*

s) *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.*

A queste si aggiungono tutte le materie oggi di competenza concorrente, previste dal terzo comma dell'art. 117:

- *rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;*
- *commercio con l'estero;*
- *tutela e sicurezza del lavoro;*

- *istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;*
- *professioni;*
- *ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;*
- *tutela della salute;*
- *alimentazione;*
- *ordinamento sportivo;*
- *protezione civile;*
- *governo del territorio;*
- *porti e aeroporti civili;*
- *grandi reti di trasporto e di navigazione;*
- *ordinamento della comunicazione;*
- *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;*
- *previdenza complementare e integrativa;*
- *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;*
- *valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;*
- *casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;*
- *enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.*

Si tratta di materie molto diverse tra di loro. Alcune prevedono impegni di spesa rilevanti e possono anche essere soggette alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da parte dello Stato (vedi sotto); altre sono invece di tipo regolatorio e non richiedono l'attribuzione di maggiori risorse. Nel primo caso, i temi della definizione della quantità e della modalità di finanziamento sono anche rilevanti per il giudizio sull'appropriatezza di una devoluzione alle regioni; nel secondo, il tema è piuttosto se sulla base di considerazioni di efficienza (la presenza di effetti di *spillover* tra regioni e la possibile moltiplicazione delle legislazioni) sia appropriato attribuirle alle regioni piuttosto che a livelli diversi di governo (lo stato nazionale o, in qualche caso, l'Unione Europea)¹. Su questo punto giova ricordare che dalla riforma costituzionale del 2001, in più casi sono state avanzate proposte² (da parte di forze politiche di orientamento molto diverso) di modifica costituzionale che, tra l'altro,

¹ Oppure anche ai comuni, in caso di funzioni a cui si accompagnano compiti amministrativi.

² Proposte in due casi arrivate fino al referendum popolare, per essere qui bocciate.

intervenivano in modo restrittivo sull'elenco delle materie a legislazione concorrente dell'art. 117. Mentre nessuna di queste proposte ha trovato una soluzione definitiva, appare diffuso un qualche ripensamento da parte del legislatore sull'ampiezza eccessiva delle materie delegabili sulla base del presente testo costituzionale.

È bene peraltro chiarire che su alcune materie (non definite a livello costituzionale), sia a legislazione esclusiva che concorrente delle Regioni, la Costituzione attribuisce allo Stato la **legislazione esclusiva** sulla *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (Art. 117, secondo comma, lettera m)*.

La logica delineata dalla Costituzione potrebbe quindi essere riassunta come segue: alle Regioni (come ad altri enti locali) sono (e possono essere ulteriormente) riconosciuti ampi spazi di autonomia, sia sul piano legislativo che amministrativo; tuttavia, su un sottoinsieme di materie (quelle che appunto afferiscono ai diritti) spetta allo Stato definire i livelli delle prestazioni che devono essere offerti in tutte le regioni in quanto "essenziali" (Livelli Essenziali delle Prestazioni, LEP). Per rendere questo obbligo costituzionale effettivo, l'art. 119 opportunamente prevede che sia lo Stato a garantire il finanziamento della spesa necessaria a tal fine.

L'interpretazione che può essere attribuita ai "livelli essenziali" non è tuttavia ovvia, con conseguenze che possono essere molto diverse tra di loro. Intanto, la Costituzione non specifica quali siano le prestazioni "concernenti i diritti"; devono essere ovviamente un sotto-insieme di tutte le prestazioni, o non ci sarebbe stato bisogno di introdurre un comma particolare per definirli, ma la Costituzione non offre altri elementi per identificarli. L'art. 14 della legge 68/2011, però, con riferimento alle funzioni *attualmente* assegnate alle regioni a statuto ordinario, identifica quelle soggette alla disciplina dei LEP in (a) sanità, (b) assistenza, (c) istruzione, e (d) trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale. Una seconda questione è l'interpretazione da offrire al termine "essenziale". Una possibile interpretazione è che essenziale significhi "minimo". In questo caso, lo Stato si impegna a finanziare solo un set minimo di servizi su tutto il territorio, anche per quelle prestazioni considerate meritevoli di particolare tutela da parte del legislatore nazionale (in quanto, appunto, attinenti ai diritti) lasciando alle Regioni di decidere se offrire una quota maggiore di servizi. Le diseguaglianze, in questo caso, sarebbero giustificate o dalle preferenze diverse dei cittadini residenti nelle regioni, o dalla diversa allocazione delle risorse finanziarie tra le Regioni (comprehensive anche degli spazi di autonomia tributaria) o infine, dal diverso grado di efficienza nella loro gestione. Viceversa, un'interpretazione più estensiva della nozione di

essenzialità riduce al minimo gli spazi di differenziazione costituzionalmente accettabile nell'offerta dei servizi sul territorio. Nel caso della sanità, per esempio, dove i LEP (qui chiamati LEA, Livelli essenziali di assistenza) sono stati definiti (e successivamente più volte rivisti) da oltre un ventennio, la scelta è stata quella di includere tutti i servizi attualmente offerti dal SSN (la copertura assicurativa) nei LEA, che sono di conseguenza vincolanti per tutte le regioni.

Infine, una terza questione è se i servizi (le prestazioni) da garantire debbano essere interpretati in termini di input o output. Nel primo caso, si tratterebbe di stabilire gli input standard per produrre il necessario "set di servizi" che condurrebbe ad una *quantificazione* della spesa necessaria, verosimilmente uniforme a livello regionale a parità di fabbisogno da soddisfare; nel secondo caso, l'attenzione al risultato potrebbe giustificare anche *spese differenziate* laddove le condizioni ambientali incidono negativamente sulla possibilità di garantire altrimenti l'eguaglianza dei diritti civili e sociali. Per fare un esempio: nel caso della scuola, garantire un "set di servizi" implica che per un dato numero di bambini in un certo territorio lo Stato deve garantire il finanziamento di un certo numero di insegnanti; viceversa garantire un certo "standard qualitativo dei servizi" in termini di risultato potrebbe voler dire garantire il finanziamento di tutte quelle risorse che servono per raggiungere, ad esempio, ad un certo livello di apprendimento di competenze (come, per esempio, misurato da Invalsi) per tutti gli alunni. Questo potrebbe benissimo richiedere un livello maggiore di spesa in alcune Regioni per garantire gli stessi servizi.

Una discussione approfondita di questi aspetti sarebbe ovviamente cruciale nel momento in cui si ricomincia a discutere di attuazione del comma 3 dell'art. 116 della Costituzione; vista la vastità delle funzioni in gioco e la loro rilevanza, l'interpretazione da offrire ai livelli essenziali rappresenta una questione cardine da affrontare per proseguire con l'effettiva attuazione dell'autonomia differenziata. Questa discussione è tuttavia carente. L'interpretazione precedentemente offerta dalla legislazione (con riferimento alla legge delega 42 del 2009 e relativi decreti attuativi) è sostanzialmente in termini di input; si tratta di individuare una quota di funzioni nelle competenze di Regioni (e comuni) definite come fondamentali e garantire a queste il finanziamento integrale (in qualche misura standardizzato), senza tuttavia interrogarsi più di tanto sulla effettiva qualità dei servizi effettivamente offerti. Torneremo anche nel seguito su questo punto.

1.2. *Le intese preliminari del 2018*

A seguito del referendum del 4 dicembre 2016, con il quale gli italiani hanno bocciato la proposta di modifica costituzionale proposta dal governo Renzi – una riforma che avrebbe spostato l’attribuzione dei poteri a favore del governo centrale per la reintroduzione del principio dell’“interesse nazionale” anche nelle materie a legislazione concorrente ed esclusive delle Regioni –, il tema dell’attuazione dell’art. 116 della Costituzione ha registrato un’accelerazione. Nel 2017 tre Regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) hanno infatti intrapreso una serie di iniziative concrete per negoziare un’intesa con il governo dell’epoca (governo Gentiloni) in merito al trasferimento di alcune materie. Tuttavia, i primi passi nella direzione di dare concretezza ai principi costituzionali relativi all’attuazione dell’autonomia differenziata erano già stati compiuti dal governo Letta nel 2013. Nella Legge di Stabilità per il 2014 si definivano infatti alcune disposizioni in merito alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di ulteriori spazi di autonomia alle Regioni a Statuto Ordinario. In particolare, si stabiliva che il governo sarebbe stato tenuto ad attivarsi entro un termine di 60 giorni per rispondere ad eventuali iniziative regionali presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli Affari Regionali al fine di arrivare ad una intesa (art. 1, comma 571, legge 147/2013). Tuttavia, restavano non definiti gli eventuali passaggi successivi.

In assenza di ulteriori indicazioni operative da parte del governo, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno dato avvio al processo in modi molto diversi. Le prime due hanno indetto un *referendum consultivo* tra i propri cittadini, allo scopo di rafforzare la legittimità popolare delle richieste. Il referendum si è svolto lo stesso giorno, il 22 ottobre 2017, dando origine a risultati diversi. Mentre in entrambi i casi i votanti si sono espressi a favore della richiesta di maggior autonomia da parte delle Regioni (con rispettivamente il 96% e il 98% di sì in Lombardia e Veneto) la partecipazione degli elettori è stata molto diversa, modesta in Lombardia (il 38% degli aventi diritto) e più sostenuta in Veneto (il 57%). Nel caso dell’Emilia-Romagna invece, la proposta è stata attivata su proposta del presidente della regione, Stefano Bonaccini, al Consiglio regionale e con la conseguente approvazione, il 3 ottobre 2017, da parte dell’assemblea regionale di una risoluzione che dava mandato al Presidente di avviare il procedimento nei confronti del governo.

Una prima versione delle intese venne effettivamente sottoscritta dal governo Gentiloni il 28 febbraio 2018, cioè subito prima delle elezioni politiche del 4 marzo e naturalmente, per la fine della legislatura, queste intese non vennero mai esaminate dalle Camere. Gli accordi vennero firmati per

il governo dal sottosegretario per gli Affari Regionali e le Autonomie (Gianclaudio Bressa) e per le Regioni dai tre presidenti: Stefano Bonaccini per l'Emilia-Romagna, Roberto Maroni per la Lombardia e Luca Zaia per il Veneto. Nel testo delle intese, si legge che tutti gli accordi hanno *durata decennale*, modificabile in qualunque momento di comune accordo tra Stato e Regione. Le Intese prevedono anche che due anni prima della scadenza si effettui una verifica dei risultati raggiunti. Resta comunque allo Stato la possibilità di disporre verifiche in itinere su aspetti specifici o settori di attività.

Negli accordi, si legge anche che le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane, strumentali necessarie all'esercizio degli ulteriori spazi di autonomia saranno determinate da apposita Commissione paritetica Stato-Regione in termini:

- (i) di compartecipazione al gettito o riserva di aliquota ad uno o più tributi erariali;
- (ii) di spesa storicamente sostenuta dallo Stato nella Regione per le funzioni devolute (quale criterio temporaneo da superare successivamente in via definitiva);
- (iii) di *fabbisogni standard* che dovranno essere determinati entro un anno dall'approvazione dell'intesa e che entro cinque anni dovranno diventare il criterio per superare la spesa storica.

Stato e Regione potranno poi determinare congiuntamente modalità di assegnazione dei fondi per lo sviluppo infrastrutturale.

L'aspetto fondamentale da considerare per una valutazione degli accordi sono le materie oggetto di ulteriori spazi di autonomia. Le richieste delle tre regioni sono largamente sovrapponibili e si concentrano su quattro materie: a) politiche del lavoro; b) istruzione; c) salute; d) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Specificamente:

a) Politiche del lavoro: non ci sono differenze fra le richieste delle tre Regioni in questo ambito. Si chiede che alla Regione sia "riconosciuta autonomia legislativa e organizzativa in materia di politiche attive del lavoro". In particolare, si fa riferimento esplicito alla competenza legislativa per

- (i) regolare e integrare le prestazioni di politica attiva in ragione delle politiche passive erogate dallo Stato;

(ii) per l'introduzione e la disciplina di misure complementari di controllo, con riferimento alle materie oggetto di regolazione regionale (il controllo deve comunque essere coordinato con il competente Ispettorato Territoriale del Lavoro).

b) Istruzione: per questa materia si evidenziano alcune differenze nelle richieste delle tre Regioni. Le richieste comuni riguardano:

(i) la programmazione dell'offerta di istruzione regionale, definendo la relativa dotazione dell'organico e l'attribuzione alle autonomie scolastiche attraverso un Piano pluriennale adottato d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale. A tal fine la regione può costituire un Fondo Regionale per consentire l'integrazione dell'organico e ulteriori posti in deroga rispetto a quanto già previsto dalla legge nazionale;

(ii) la competenza legislativa a disciplinare le modalità organizzative e attuative idonee a realizzare un Sistema integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale in coerenza con l'offerta di formazione già effettuato dalla regione e sfruttando a tal fine l'organico previsto dal Fondo regionale di cui al punto (i);

(iii) la competenza a definire l'organizzazione delle fondazioni ITS per lo sviluppo delle relazioni fra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese; alla regione spetta anche la definizione degli standard organizzativi e gestionali, anche in relazione al raccordo tra istruzione tecnica superiore e formazione universitaria professionalizzante;

(iv) la competenza a programmare, d'intesa con le università, l'attivazione di una offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio, nel rispetto delle norme statali sulla sostenibilità dei corsi universitari e della disciplina giuridica sui docenti universitari. Per questo fine la Regione può costituire un Fondo integrativo pluriennale per la Didattica;

(v) la costituzione di un Fondo pluriennale di edilizia scolastica, dove far confluire i fondi nazionali per gli interventi di adeguamento e miglioramento sismico delle strutture, i laboratori e l'adeguamento degli spazi scolastici

Accanto a questo fondo la Regione Lombardia e la Regione Emilia-Romagna chiedono

(vi) la costituzione di un Fondo pluriennale per il Diritto allo Studio Scolastico;

(vii) la costituzione di un Fondo pluriennale per il Diritto allo Studio Universitario.

La sola Regione Emilia-Romagna chiede per l'università anche:

(viii) la costituzione di un Fondo integrativo pluriennale a favore della Ricerca e dello sviluppo della Terza Missione;

(ix) la costituzione di un Fondo pluriennale per le residenze universitarie da gestire attraverso ER.GO., Azienda regionale per il diritto allo studio universitario partecipata da Regione e Università.

c) Salute: anche per questa materia, già ampiamente di competenza regionale, molte sono le richieste comuni riguardanti:

i) una maggiore autonomia, finalizzata a rimuovere i vincoli di spesa specifici, con particolare riguardo alle politiche di gestione del personale;

ii) una maggiore autonomia in materia di accesso alle scuole di specializzazione, ivi compresa la programmazione delle borse di studio per i medici specializzandi e la loro integrazione con il sistema aziendale. Rientra in questo ambito la possibilità di prevedere percorsi alternativi alle scuole di specializzazione da negoziare con le università del territorio, finalizzati alla stipula di contratti a tempo determinato di "specializzazione lavoro" per colmare le esigenze di organico. Su questo specifico punto, la sola Lombardia chiede anche maggiore autonomia per la determinazione del numero dei posti dei corsi di formazione per i Medici di Medicina Generale;

iii) una maggiore autonomia circa le funzioni attinenti al sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione, con l'assicurazione che queste disposizioni si applichino unicamente agli assistiti della Regione;

iv) una maggiore autonomia in merito alla *governance* delle Aziende Sanitarie e degli enti del SSR, con particolare riguardo agli organi e alla direzione strategica, ferme restando le regole nazionali di selezione della dirigenza sanitaria.

v) sul fronte delle decisioni circa l'equivalenza terapeutica dei farmaci, si richiede – in assenza di intervento da parte dell'AIFA – la possibilità di sottoporre all'Agenzia nazionale documenti recanti valutazioni tecnico scientifiche regionali e la possibilità (trascorsi 180 giorni) di utilizzare le conclusioni del documento per assumere le determinazioni basate sull'equivalenza terapeutica;

vi) maggiore autonomia nella programmazione degli interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico del SSR in un quadro pluriennale certo e adeguato di risorse;

vii) maggiore autonomia legislativa, amministrativa e organizzativa in materia di istituzione e gestione dei fondi sanitari integrativi;

La Regione Emilia-Romagna chiede anche maggiore autonomia nella distribuzione diretta dei farmaci:

viii) in merito alla definizione quali-quantitativa delle forme di distribuzione diretta per i pazienti che richiedono controlli ricorrenti, anche attraverso il coinvolgimento delle farmacie di comunità; in merito ai farmaci necessari per il trattamento dei pazienti in assistenza domiciliare, residenziale e semi-residenziale; in merito alla garanzia della continuità assistenziale, nel periodo successivo al ricovero ospedaliero o alla visita specialistica ambulatoriale.

Infine, il solo Veneto, in tema di personale, chiede:

ix) maggiore autonomia sul tema dell'attività libero professionale dei medici e sul tema degli incentivi per il personale in servizio presso sedi di montagna disagiate.

d) Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: si tratta di un variegato insieme di competenze amministrative per le quali le regioni chiedono maggiore autonomia legislativa nell'organizzazione, nello svolgimento e nell'allocazione alla regione delle funzioni attribuite a Comuni, Province e Città metropolitane. Rientra in questo ambito anche la possibilità di adottare regolamenti e atti amministrativi generali di competenza dello Stato o di organi ed enti di livello statale.

I tre accordi si chiudono con un Addendum sui rapporti internazionali e con l'Unione Europea in cui si formalizza l'impegno congiunto del governo e della regione di rafforzare la partecipazione regionale alla formazione degli atti comunitari, nonché all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali nelle materie oggetto di autonomia differenziata. Si rende anche evidente la necessità di cooperazione tra Stato e regioni per quanto attiene agli accordi transfrontalieri nell'ambito delle strategie macroregionali dell'UE (per esempio, EUSAIR, la strategia per la regione adriatica e ionica per l'Emilia-Romagna; EUSALP, la strategia per la regione alpina per Veneto e Lombardia).

Sul fronte delle risorse finanziarie, appare evidente come tra le richieste regionali la maggiore autonomia sul personale della scuola sia quella con le maggiori implicazioni. Sul fronte della sanità, infatti, la richiesta relativa al personale è di superare i vincoli imposti dalla legislazione nazionale sul

blocco del *turnover* e sulla programmazione delle borse di specializzazione. Alla luce del dibattito attuale sul personale del SSN, questa richiesta non appare infondata. Per quanto riguarda le altre richieste, sembra di poter dire che si rivolgano al miglioramento della programmazione, della regolamentazione e dell'organizzazione dei processi, anche amministrativi.

1.3. *Le proposte del 2019*

Come ricordato, per quanto raggiunte, le intese del 2018 non sono tuttavia andate da nessuna parte. Con l'insediamento del governo Conte I il 1° giugno 2018 e l'inizio della XVIII Legislatura, le tre regioni hanno subito manifestato l'intenzione di ampliare le richieste ad altre materie oltre a quelle incluse nelle intese firmate solo pochi mesi prima. Non solo, ma anche altre Regioni hanno manifestato la volontà di intraprendere il medesimo percorso delle tre Regioni del nord per ottenere maggiore autonomia. In particolare, sono ufficialmente pervenute al governo richieste da parte delle regioni Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania.

In merito alle nuove bozze di accordi è bene precisare che a differenza del 2018 non si è mai raggiunto un testo condiviso tra Regioni e governo. Si è trattato piuttosto di bozze discusse ed illustrate nel Consiglio dei ministri (specificamente, del 21 dicembre 2018 e del 14 febbraio 2019), sulle quali è scaturito un ampio dibattito politico e parlamentare.

L'osservazione generale, senza entrare nella ricostruzione dettagliata delle proposte regionali del 2019 (si veda il successivo paragrafo 3 per qualche simulazione), è il significativo *ampliamento delle funzioni* per le quali si chiede una maggiore autonomia. Di fatto, nel 2019 le regioni hanno richiesto ulteriori spazi di autonomia su *tutte* le materie per le quali la Costituzione ammette questa possibilità, un cambiamento di rotta notevole rispetto alle prime proposte. È ragionevole supporre che per le regioni richiedenti non cambi molto dal punto di vista delle risorse da devolvere, nel senso che la materia più rilevante finanziariamente è il passaggio del *personale della scuola* alle Regioni, un passaggio che era un'ipotesi potenzialmente già contemplata nelle bozze di intesa firmate il 28 febbraio 2018. Non vi è dubbio, tuttavia, che la proliferazione delle richieste nelle diverse materie richieda accordi più complessi e maggior dibattito su quali richieste regionali possano essere accolte. Per fare un solo esempio, nel 2019 la Lombardia chiede maggiore autonomia su ventitré materie differenti. Nelle bozze che si hanno a disposizione, tra queste materie c'è anche quella dei "Rapporti internazionali e con l'Unione Europea" (viene tralasciato di specificare [Unione Europea] "delle Regioni" previsto dal dettato costituzionale) per la quale la Lombardia chiede competenze legislative

ed amministrative in merito alla “partecipazione alla fase interna di definizione della posizione nazionale, volta a permettere alla regione di avanzare proposte di interesse regionale”. La richiesta, non accolta, sembra quasi far intendere una capacità di contrattazione autonoma della regione rispetto all’Unione Europea, facoltà al momento non riconosciuta neppure alle RSS più autonome e protette da accordi internazionali, come il Trentino-Alto Adige.

1.4. *Il percorso verso le leggi quadro*

Con la fine del governo Conte I (la cui esperienza si conclude anche per i dissidi sull’autonomia differenziata tra i due partiti di governo, Lega e M5S) e l’insediarsi del nuovo governo Conte II, all’inizio del settembre 2019, con una nuova maggioranza di governo (che ora include oltre al M5S i partiti della sinistra al posto della Lega), il confronto tra il nuovo esecutivo e le regioni si fa più acceso, anche come conseguenza del forte ampliamento delle richieste di autonomia da parte di queste ultime. Fra i temi che vengono sollevati nel dibattito si ritrova:

- la necessità di definire i *livelli essenziali delle prestazioni* preliminarmente rispetto al conferimento delle ulteriori forme e condizioni di autonomia;
- la definizione di adeguati strumenti di perequazione;
- le modalità di coinvolgimento degli enti locali;
- il ruolo del Parlamento e la possibilità di emendare in sede parlamentare il testo dell’intesa;
- l’elenco delle materie da attribuire.

Questi temi vengono richiamati più volte nelle audizioni del nuovo Ministro per gli affari regionali, Francesco Boccia, presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale e presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali. L’orientamento del governo diventa quindi quello di definire *un percorso comune* per l’attuazione dell’art. 116 della Costituzione piuttosto che lasciarlo alla libera contrattazione tra le singole Regioni e il governo al momento in carica. L’idea è quella di approvare una “legge quadro” che definisca il modello all’interno del quale si debba svolgere la contrattazione su ogni funzione richiesta da ogni regione e il governo stesso³. La legge quadro deve tener conto sia del dettato costituzionale, sia del modello di finanziamento e perequazione regionale a cui si era giunti con la legge delega 42/2009 e il successivo decreto legislativo 68/2011, che aveva fornito un’interpretazione “olistica” del nuovo Titolo V della

³ Sebbene la legge quadro sia una legge comunque ordinaria che potrebbe dunque, sulla base dell’interpretazione di alcuni giuristi, sempre essere superata da un’Intesa stato-regione, in quanto prevista dalla Costituzione.

Costituzione e delle modalità di finanziamento e perequazione (regionale e tra enti locali). Come si ricorderà, tale interpretazione era basata sulla definizione di alcune materie fondamentali nel quadro delle competenze regionali (e dei comuni), di fatto rispondenti alle “prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali” della lettera m) del comma 2 dell’art. 117, materie che in quanto fondamentali dovevano avere la garanzia di un *finanziamento integrale* da parte dello Stato nazionale. Per evitare tuttavia che garantisse il mantenimento di sacche di inefficienza, il finanziamento, piuttosto che essere basato sulla “spesa storica” (cioè sulla spesa come storicamente svolta da parte dello stato o delle regioni), doveva essere basato sull’identificazione di costi e fabbisogni “standard”. Gli spazi di autonomia per gli enti territoriali (comuni e regioni) dovevano essere ritrovati o nelle materie non fondamentali o nell’offrire servizi aggiuntivi nelle materie fondamentali, servizi che dovevano essere coperti dagli spazi di manovra sui tributi regionali o locali. Per le Regioni in particolare, come già osservato in precedenza, le materie fondamentali da sottoporre a standardizzazione e finanziare a fabbisogno in base al D.Lgs. 68/2011, coprivano una gran parte delle spese regionali, comprendendo oltre alla spesa sanitaria (da sempre nei fatti finanziata a fabbisogno sulla base dei criteri di riparto del fondo sanitario), anche assistenza, trasporti locali e l’istruzione professionale. Come anche ben noto, tuttavia, mentre il processo di standardizzazione delle funzioni è andato molto avanti per i comuni (dove le funzioni fondamentali coprono circa l’80% della spesa corrente), il percorso è sostanzialmente bloccato per le Regioni, a seguito anche della crisi finanziaria del 2011-12 che ha comportato negli anni successivi una forte compressione della spesa dei governi locali e regionali, al di là anche di quanto previsto dall’apparato normativo. In sostanza, con la legge quadro Boccia, il tentativo era di riportare anche l’autonomia differenziata ex articolo 116 all’interno del sistema comune di finanziamento e perequazione disegnato dal D.Lgs. 68/2011.

Ad una bozza di legge quadro si arriva sul finire del 2019, poco prima dello scoppio della pandemia da Covid-19 che impone un inevitabile blocco al processo. La bozza “Boccia” è molto semplice (due soli articoli) ed essenzialmente enuclea dei principi per attribuire alle regioni maggiore autonomia. Il principio di fondo è che, per le materie in cui si riconosce maggiore autonomia alle Regioni, sia necessario definire preliminarmente LEP e obiettivi di servizio in modo da quantificare i fabbisogni standard e il relativo finanziamento; la necessità di garantire sull’intero territorio nazionale gli standard di servizio deve passare anche attraverso una adeguata perequazione infrastrutturale (un obiettivo esplicito per il trasporto pubblico locale visto il riferimento alla spesa in conto capitale dell’art. 14 del D.Lgs. 68/2011). Viene in ogni caso stabilito che, qualora entro 12 mesi dalla data di approvazione dell’Intesa non siano ancora stati definiti LEP, obiettivi di servizio e fabbisogni

standard, le funzioni sono attribuite con decorrenza dal 1° gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e le risorse relative assegnate con DPCM su proposta del Ministro per gli Affari Regionali. Tra i principi appare anche una "clausola di salvaguardia" a favore dello Stato che, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, può adottare misure a carico delle regioni in relazione all'andamento del ciclo economico e dei conti pubblici.

In termini procedurali, la bozza prevede che il Ministro per gli Affari Regionali trasmetta al Parlamento l'accordo sottoscritto con la Regione per raccogliere i pareri delle commissioni parlamentari competenti. Queste hanno 60 giorni di tempo per esprimersi; poi i relativi pareri vengono inviati al governo e alle Regioni interessate. A questo punto il governo può deliberare un disegno di legge di approvazione dell'Intesa e presentarlo al Parlamento entro 30 giorni dalla sottoscrizione della stessa con il Presidente della Regione interessata. Considerata la natura consultiva del passaggio parlamentare, il governo può evitare di prendere in considerazione il parere delle commissioni; in ottemperanza con il dettato costituzionale, l'accordo sull'Intesa si definisce come un accordo tra esecutivi. Si prevede tuttavia che l'Intesa venga sottoposta a verifica trascorsi *dieci anni*, come nelle prime bozze di accordo approvate nel 2018.

Sul fronte dei LEP, la bozza è silente in merito alle questioni cruciali discusse in precedenza. Si parla, ad esempio, di definizione tramite DPR su proposta del governo, avvalendosi dell'attività di un commissario da nominare fra i dirigenti competenti per materia del MEF. Si dice anche esplicitamente che la determinazione dei LEP, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard debba avvenire nei limiti delle risorse iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente, con questo configurando un approccio simile a quello già oggi seguito per la definizione del Fabbisogno Sanitario Nazionale (il governo definisce ex ante l'ammontare complessivo di risorse che devono essere ripartite tra le amministrazioni regionali, in teoria sulla base dei fabbisogni e dei costi standard).

Dopo le fasi più cruente della pandemia, la discussione sull'autonomia differenziata riprende con il nuovo governo Draghi e il nuovo Ministro per gli Affari Regionali, Mariastella Gelmini. Anche quest'ultima propone una bozza di legge quadro per l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione nella primavera del 2022. La bozza non contiene innovazioni significative rispetto alla bozza Boccia: si riduce, per esempio, a trenta giorni il tempo a disposizione per il Parlamento per esprimere il proprio parere e si stabilisce che la definizione dei LEP è condizione necessaria per la devoluzione delle funzioni alle regioni. Ma non si fanno ulteriori passi avanti. È con il nuovo governo Meloni e la

nuova maggioranza che il tema riceve un ulteriore impulso, grazie anche all'attivismo del nuovo ministro per gli Affari Regionali, Roberto Calderoli.

2. I nuovi interventi legislativi per l'autonomia differenziata: legge di bilancio per il 2023 e Disegno di legge

L'azione del governo sul tema si è concentrata per il momento sull'approvazione di due documenti, entrambi riportati in Appendice al presente lavoro. Il *primo documento* è quanto contenuto nella legge di bilancio per il 2023, approvata il 29 dicembre 2022, segnatamente i commi 791 - 801 dell'articolo 1 della stessa legge⁴. Il *secondo documento* è il disegno di legge "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto Ordinario", approvato dal Consiglio dei ministri il 15 marzo 2023, che ora è passato all'esame del Parlamento.

2.1 La legge di bilancio per il 2023

Per quanto riguarda la legge di bilancio, si specificano le *procedure* per il calcolo dei *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale (lettera m, secondo comma, art.117 della Costituzione), i cosiddetti LEP. Si specificano anche gli *organismi* che dovrebbero seguire queste procedure fino alla stipula dei decreti attuativi: la Cabina di Regia interministeriale, la Segreteria tecnica, la Commissione sui fabbisogni standard (di qui in avanti, Commissione) fino all'ipotesi di un Commissario.

Il processo è previsto durare *un anno*: sei mesi per il calcolo dei LEP (effettuato da vari organismi tecnici, la Commissione in primis, ma anche con l'ausilio della SOSE, dell'ISTAT e del CINSEDO, nonché di tecnici dei vari ministeri coinvolti), altri sei mesi per la stipula dei decreti attuativi. In caso di ritardi, è prevista la nomina di un Commissario che dovrebbe portare a termine gli obiettivi non raggiunti. Per rafforzare la base scientifica del processo, il 28 marzo 2023 il Ministro Calderoli ha anche nominato i componenti di un *Comitato tecnico-scientifico* che interagendo con la Cabina di Regia e gli altri organismi istituzionali dovrebbe aiutare nel processo di identificazione dei LEP. Si tratta di 61 esperti, tra giuristi ed economisti (c'è anche il governatore della Banca d'Italia), sotto la presidenza del prof. Sabino Cassese.

Sono previsti *stanziamenti di risorse* per raggiungere gli obiettivi: 500 mila euro all'anno per il triennio 2023-2025 per il supporto delle attività di identificazione e calcolo dei LEP; 1 milione e 149

⁴ Per la necessità di accelerare le procedure di approvazione e evitare che il Parlamento debba votare articolo su articolo, la legge di bilancio è composta da un unico articolo e numerosi commi.

mila per il funzionamento della segreteria tecnica, composta da 12 persone, di cui un dirigente generale. Nel testo si afferma anche che l'attuazione dell'art. 116 (cioè, l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni che ne facessero richiesta) è *subordinata* alla determinazione dei LEP, un vincolo che viene ribadito anche nel secondo documento, discusso di seguito.

Cosa sono i LEP? Dal testo della legge di bilancio si ricavano indicazioni discordanti su cosa dovrebbero essere esattamente per il governo in carica i LEP. Prima si afferma che questi devono essere pensati come una "soglia di spesa costituzionalmente necessaria" che rappresenta un "nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale". Con riferimento alla nostra discussione precedente, la terminologia usata fa dunque pensare ad una definizione di LEP come input, più esattamente come un *livello minimo* di spesa che deve essere garantito a ciascuna regione. Ma di seguito si afferma anche che la spesa per i LEP dovrebbe anche assicurare "il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni" inerenti ai diritti civili e sociali di cui sopra. Questo fa invece pensare ad una visione più omnicomprensiva dei LEP, che in sostanza coinciderebbero con il finanziamento di *tutto quanto serve* per garantire l'uguaglianza completa nell'accesso ai servizi su tutto il territorio, in linea per esempio con quanto fatto con i LEA nella sanità. Si osserva anche che, nel testo, quando ci si riferisce ai LEP si fa anche riferimento al PNRR, nel senso che i LEP dovrebbero anche "favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse" del PNRR. Non è chiaro il legame tra i LEP e il PNRR, visto che i primi dovrebbero rappresentare elementi strutturali dell'offerta dei servizi, mentre il secondo è un piano di investimenti straordinario e temporaneo, la cui allocazione sul territorio è oltretutto già predeterminata (con il 40% delle risorse del PNRR destinate al Mezzogiorno).

Procedure. In termini di procedure, il meccanismo previsto è il seguente: la Cabina di Regia, presieduta dal Presidente del Consiglio (di qui in avanti PdC) o su delega del PdC dal ministro degli Affari Regionali (di qui in avanti MAR), composta da tutti i ministri potenzialmente interessati (incluso il MEF) e allargata ai Presidenti di ANCI, UPI e della Conferenza delle regioni e supportata dalla segreteria tecnica, per *ciascuna* delle materie a cui fa potenzialmente riferimento l'art. 116 (riportato e discusso in precedenza nel paragrafo 1):

- a) fa una ricognizione della normativa statale;
- b) individua la spesa di carattere permanente (spesa storica) supportata dallo Stato nell'ultimo triennio in quella materia;

- c) individua, su suggerimento della Commissione il sotto-insieme di questa spesa riferibile ai LEP;
- d) vara i LEP sulla base dei “suggerimenti tecnici” della Commissione.

Per quanto riguarda i “suggerimenti tecnici” della Commissione, il processo appare simile a quello che ha portato alla determinazione di costi e fabbisogni standard per i Comuni:

1. la Commissione, co-adiuvata da SOSE, ISTAT e Cinsedo, sulla base della ricognizione effettuata dalla Cabina, avanza ipotesi tecniche alla Cabina in merito alla determinazione dei LEP per ciascuna materia;
2. una volta che queste ipotesi sono approvate dalla Cabina, la stessa predispone una bozza di decreti in cui i LEP, inclusivi di costi e fabbisogni standard, sono individuati per ciascuna materia ex art. 116.

I decreti sono adottati dal PdC su proposta del MAR, dopo approvazione da parte del CdM. I decreti sono sottoposti *a intesa* da parte della Conferenza Stato Regioni unificata ex art. 3, d.lgs. 281/1997: in base al dettato normativo, le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano; qualora non si raggiungesse un accordo entro 30 giorni, il CdM provvede con deliberazione motivata.

Se la procedura non si conclude entro un anno, si nomina il Commissario che dovrebbe concludere il processo portando comunque ad una definizione dei LEP (competenze e funzioni del Commissario verranno però specificati solo all'atto della nomina, se questa avrà mai luogo).

2.2. Il ddl “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto Ordinario”

Il *secondo documento* (che rimanda al primo per quello che riguarda la determinazione dei LEP) è invece un *disegno di legge* presentato dal Ministro affari regionali il 29 dicembre 2022 che, dopo ampia discussione nell'ambito della Conferenza Unificata Stato Regioni e Autonomie Locali, è stato approvato dal CdM il 15 marzo 2023. Il DDL approvato dal CdM a marzo è nella sostanza molto simile a quanto presentato a dicembre, ma nella formulazione definitiva si è tenuto conto delle osservazioni ricevute, in particolare: 1) introducendo un limite temporale alle intese; 2) chiarendo più precisamente i meccanismi per la revisione delle intese; 3) ampliando l'informativa verso la Conferenza Unificata; 4) dando un po' più tempo al Parlamento per esaminare l'intesa preliminare; 5) definendo e rafforzando il ruolo delle autonomie locali interne ad una regione nelle richieste di

autonomia che questa avanza allo Stato. Restano tuttavia aperte numerose problematiche su cui interveniamo successivamente.

Riassumendolo a grandi linee, il DDL specifica le procedure (i principi generali) e i passaggi tecnico-formali che devono essere seguiti per approvare le intese Stato-Regioni in attuazione dell'art. 116.

Le procedure (come definite nell'art. 2 del DDL) sono le seguenti:

1. L'iniziativa parte da ciascuna regione che avanza una proposta di acquisizione di una o più competenze nelle materie ex art.116 al PdC e al MAR. Nella formulazione della proposta, la regione "sente" i propri enti locali sulla base delle modalità di coordinamento previste nel proprio statuto (se esistono).
2. Il MAR, *entro 30 giorni* dal ricevimento della proposta, acquisisce il parere dei ministri interessati e del MEF relativamente alle risorse finanziarie che dovrebbero essere assegnate alla regione per svolgere queste ulteriori funzioni e su questa base inizia il negoziato con la regione. Se il MEF /ministri non rispondono entro i 30 giorni previsti, PdC e MAR iniziano *comunque* il negoziato.
3. Il negoziato si conclude con uno *schema di intesa preliminare*: questo schema, corredato di relazione tecnica, deve essere approvato dal CdM e firmato dal PdC e dal Presidente della Regione proponente (che partecipa al CdM in cui l'intesa è approvata).
4. Una volta approvato, lo schema viene presentato alla Conferenza unificata per un parere che deve essere fornito *entro 30 giorni*. Dopo il parere, e *in ogni caso* passati i 30 giorni anche se il parere non viene fornito, lo schema viene trasmesso alla Commissione Parlamentare per le questioni regionali, che deve udire il Presidente della Regione proponente ed esprimere un parere *entro 60 giorni*.
5. Acquisiti i pareri o *in ogni caso*, se la Commissione Parlamentare non si esprime entro 60 giorni, il PdC o il ministro per gli affari regionali (MAR) predispone lo *schema di intesa definitivo* (ove necessario, a seguito di un ulteriore negoziato con la regione stessa) e lo trasmette alla Regione interessata che lo approva sulla base delle proprie procedure interne, assicurando comunque la consultazione con i propri enti locali. Entro 30 giorni da questa approvazione, su proposta del MAR, il CdM delibera lo schema di intesa definitivo, corredato da relazione tecnica.
6. Una volta deliberato lo schema di intesa definitivo (o anche simultaneamente a questa delibera) il MAR presenta un ddl di attuazione dell'intesa che viene approvato dal CdM. A

questa seduta del CdM partecipa anche il Presidente della Regione interessata. L'intesa definitiva viene firmata seduta stante dal PdC e dal Presidente della Regione.

7. Intesa e ddl collegato vengono trasmessi al Parlamento per l'approvazione definitiva. Come stabilito dalla Costituzione, l'approvazione parlamentare richiede il voto a maggioranza assoluta dei membri.

Una volta raggiunta, l'*intesa* comporta anche il *trasferimento di risorse umane e materiali* alla regione richiedente. Qui il DDL (art. 3 e art. 4) introduce *una diversificazione* a seconda che la funzione trasferita rientri o non rientri nei LEP.

- 1) Se rientra nei LEP, le risorse possono essere trasferite *solo dopo* che i LEP siano stati determinati.
- 2) Se non rientra nei LEP, il trasferimento può avvenire anche immediatamente.

Per la determinazione dei LEP si segue quanto stabilito nella legge di bilancio. La definizione dei LEP segue la stessa procedura accelerata (ogni decreto di determinazione dei LEP, una volta firmato dal PdC viene trasmesso alla Conferenza unificata e alla Commissione parlamentare per l'acquisizione di pareri entro 30 giorni per la prima e 45 giorni per la seconda; comunque, anche se i pareri non vengono dati, trascorsi i giorni stabiliti, il PdC può comunque adottare il decreto, previa approvazione in CdM).

Le risorse che devono essere trasferite per rendere efficace l'intesa (art. 5) vengono decise da una *Conferenza paritetica Stato-Regione proponente*, composta per il governo da un rappresentante per ciascuno dei ministeri coinvolti (più uno ciascuno per MAR e MEF) e per la regione, degli equivalenti rappresentanti regionali. Il finanziamento è basato su "compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale" e queste devono garantire *l'integrale finanziamento* delle funzioni trasferite (c'è un richiamo in questo senso al comma 4 dell'art. 119 della Costituzione che questo implica). L'art.6 ricorda che sulla base dell'art. 118 della Costituzione, la regione può naturalmente decidere di trasferire le funzioni amministrative relative alle materie statali devolute a seguito dell'Intesa ai propri enti locali (che però restano soggetti per le funzioni fondamentali alla disciplina statale).

È previsto che la conferenza paritetica si riunisca *annualmente* (art.7) per valutare i profili finanziari delle funzioni trasferite in modo da adeguarne il finanziamento se fosse necessario ("in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e comunque garantendo gli equilibri di bilancio"). In particolare, se lo Stato dovesse decidere di modificare i LEP, per esempio estendendone la portata,

dovrebbe anche finanziarli, trasferendo se necessarie maggiori risorse alle Regioni che tramite le intese hanno acquisito funzioni coperte dai LEP. La conferenza paritetica informa la conferenza unificata sugli esiti della valutazione degli oneri finanziari.

Ogni intesa definisce la propria durata (una novità rispetto alle bozze precedenti); questa non può comunque superare i 10 anni (art.7). Viene però tacitamente rinnovata (generalmente per altri 10 anni) a meno che su iniziativa dello Stato o della regione non se ne chieda una riformulazione o la cessazione. La revisione dell'intesa però, anche se richiesta dallo Stato, richiede di seguire le procedure definite nell'art. 2. Questo appare problematico perché queste procedure sono supposte cominciare solo su iniziativa della regione stessa. Sembra logicamente seguirne che *la revisione non possa essere adottata a meno che la Regione interessata dall'intesa non sia d'accordo*. Non sembra cioè possibile un passo indietro dall'Intesa sulla base di una decisione unilaterale dello Stato. Una novità, tuttavia, rispetto alla formulazione precedente è che ora si prevede che l'Intesa stessa possa definire i casi e le modalità con cui Stato o regione possono chiedere la cessazione dell'Intesa, previa approvazione delle Camere a maggioranza assoluta. Ulteriori disposizioni statali relative alle materie delegate devono tener conto dell'esistenza delle Intese.

È previsto che dalla applicazione delle intese non debbano arrivare ulteriori oneri per lo Stato e che le intese non pregiudichino le risorse che vanno alle regioni non fanno parte dell'Intesa.

Il documento si conclude con un articolo che prevede che lo Stato promuova l'effettivo esercizio dei diritti civili e sociali *anche* nelle regioni che non fanno parte delle intese tramite a) l'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale (si presume per migliorarne l'efficienza) e b) altri interventi speciali.

2.3 Commenti

Sul fronte del "metodo" vanno considerati i tempi molto stretti, la mancanza della definizione di specifici prerequisiti per poter avanzare richieste di devoluzione, il ruolo dei diversi attori coinvolti che sembrano marginalizzare il ruolo del Parlamento e anche degli altri ministri a favore del Ministro per gli Affari Regionali (MAR), il sistema di finanziamento e l'irreversibilità dell'intesa.

a) Le tempistiche

Un primo aspetto che salta agli occhi, anche rispetto alle bozze di legge quadro precedenti, sono i tempi molto stretti immaginati per raggiungere gli obiettivi e addivenire ad un'Intesa con la Regione

proponente: si prevedono tempi molto rapidi per la determinazione dei LEP nel caso della legge di bilancio (6 mesi più 6 mesi), con addirittura già la previsione di un Commissario per affrettare i passaggi se i tempi non venissero rispettati. Tempi contingentati per le procedure relative all'Intesa, con un *refrain* di 30-45-60 giorni che ciascuno degli organismi interpellato deve rispettare per la formulazione dei pareri e comunque con l'affermazione ripetuta che anche in assenza di questi pareri, passati i giorni previsti, il processo possa comunque andare avanti lo stesso. Perfino il parere del MEF (sulle compatibilità finanziarie delle proposte delle Regioni), se non reso entro i 30 giorni canonici, non è considerato una condizione necessaria; il PdC e il MAR possono comunque iniziare il negoziato con la Regione proponente.

Sulla fattibilità del processo di determinazione dei LEP nei tempi previsti è comunque lecito avere qualche dubbio. Una possibilità era quella di utilizzare la famosa Commissione sui fabbisogni standard, che è attualmente composta da funzionari ministeriali, rappresentanti di IFEL e altre istituzioni, un paio di funzionari della SOSE, qualche accademico (non retribuiti e a cui solo al presidente, ora dimissionario, erano stati garantiti i rimborsi per viaggi). Non è un organismo pienamente e continuamente operativo. Finora sulle tre materie fondamentali delle Regioni potenzialmente oggetto di LEP (come già ricordato, trasporti locali, assistenza, istruzione professionale), la Commissione ha solo prodotto un documento preliminare sul diritto allo studio. Il governo ha però recentemente nominato un nuovo "Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni" (CLEP), formato da 61 esperti, che sembra esautorare la Commissione. Va comunque riconosciuto al governo di aver investito risorse sulla determinazione dei LEP (che si immagina verrebbero pagati alla SOSE e agli altri organismi tecnici coinvolti) e la presenza di una segreteria tecnica di 12 persone potrebbe effettivamente giocare un ruolo nell'accelerazione del processo. Tuttavia, il fatto che sia già previsto un Commissario per accelerare i tempi, suggerisce che anche il governo nutra qualche dubbio sulla fattibilità del processo nei tempi strettissimi ipotizzati dalla legge di bilancio.

b) La mancanza di prerequisiti e criteri per la devoluzione

L'aspetto però forse più controverso del DDL è la *mancanza di prerequisiti e criteri* di qualunque tipo per avanzare una proposta di devoluzione da parte di una regione. Eccetto alcuni vaghi principi ricordati all'art.1 del DDL ("sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza") da nessuna parte si prevede una qualche verifica preliminare, basata su dati oggettivi, per decidere se la Regione proponente sia in grado o meno di assumere la funzione richiesta, oppure se la delega alla Regione

di alcune materie possa comunque comportare perdite di efficienza per il paese nel suo complesso, per esempio per la moltiplicazione di centri decisionali e di sistemi di regolamentazione sulla stessa funzione sul territorio nazionale. Una Regione potrebbe essere benissimo in deficit, sotto commissariamento o avere dato prova di scarsa efficienza nel promuovere i servizi attualmente svolti; ma tutto questo ancora non le pregiudicherebbe la possibilità di richiedere altre funzioni via art. 116. È possibile naturalmente che considerazioni di questo tipo vengano avanzate nel processo di negoziazione con la regione, ma il fatto che criteri di questo tipo non siano minimamente menzionati nel DDL (eccetto che per i vaghi principi dell'art.1) è fonte di preoccupazione. Poiché il processo di negoziazione è puramente di carattere politico, tra il MAR e il Presidente della regione che richiede maggiori servizi, non strutturato in alcun modo sulla base di criteri oggettivi in qualche modo predeterminati nella legge, c'è il rischio serio che per raggiungere un compromesso politico che accontenti tutti, si finisca con il devolvere troppo e a troppe regioni. C'è in altri termini il rischio di una rincorsa tra regioni per prendere più competenze e risorse possibili, con effetti deleteri sul funzionamento degli apparati pubblici. In generale, il DDL sembra quasi dare per scontato che una delega alle regioni sia comunque preferibile all'azione dello Stato, con l'unico vincolo rappresentato dalle risorse in gioco e in particolare il rispetto dei LEP. Ma anche questi vengono chiaramente pensati solo come livelli di spesa (*input*), senza alcun riferimento agli obiettivi di servizio (*output*). Una volta definita la spesa necessaria per ottenere un certo LEP e garantito che ogni regione con o senza Intesa riceva i soldi per finanziare la spesa LEP, il processo pare possa andare avanti senza intoppi ulteriori.

c) I LEP

Anche sulla definizione del livello di spesa necessario a finanziare i LEP, ben poco viene detto. Concettualmente, alla luce dell'esperienza accumulata, questo dovrebbe fare riferimento al costo standard e a misure di fabbisogno per calcolare quanti servizi una certa regione deve offrire. Ma che succede nel caso in cui il costo effettivo attuale di produzione dei servizi da parte di una Regione sia superiore al costo standard? Le Regioni meno efficienti avrebbero a disposizione del tempo per adeguarsi al costo standard? Con che tempi e che modalità? Manca cioè nella proposta del governo una qualunque idea di un *processo di convergenza* verso la qualità dei servizi e l'efficientamento delle spese; i LEP sembrano più immaginati come delle risorse da garantire alle Regioni (comprese e forse soprattutto alle Regioni non soggette a Intesa) a prescindere piuttosto che come criteri operativi per spingere verso una maggiore uniformità nella offerta dei servizi sul territorio nazionale.

Resta poi il problema, non menzionato nel DDL, che la visione *bottom up* della proposta (secondo la quale fatti i LEP e calcolati i costi e i fabbisogni standard, le risorse vengono automaticamente trasferite alla regione) appare piuttosto ingenua. Nella sanità, dove pure i LEP esistono da oltre 20 anni sotto il nome di LEA, il processo è rigorosamente *top down*; il governo decide ex ante quanti soldi può permettersi di spendere in un determinato periodo (un anno) sulla sanità e redistribuisce le risorse tra le regioni in modo adeguato, sulla base di qualche criterio di riparto. I LEA restano naturalmente sullo sfondo, ma non c'è un rapporto automatico tra definizione e quantificazione dei LEA e il livello di risorse attribuite al SSN. La ragione è ovvia: visto l'entità della spesa sanitaria (attorno al 7% del PIL), il governo non può permettersi l'automaticità, perché significherebbe perdere il controllo di una componente rilevante di spesa pubblica, inaccettabile per il nostro governo, visto la continua precarietà delle finanze pubbliche, ma in realtà per qualunque governo. Se la devoluzione ex art. 116 dovesse fare riferimento ad altre componenti rilevanti di spesa (la scuola, la sanità, i trasporti, le reti infrastrutturali etc.) è difficile immaginare che il processo di finanziamento di questi servizi seguirebbe strade diverse.

d) Gli attori coinvolti

Un ulteriore aspetto è che si conferma che l'intesa è sostanzialmente *un accordo tra esecutivi*, il governo centrale da un lato, e quello regionale dall'altro. Commissioni parlamentari e conferenze intergovernative vengono consultate ma il loro ruolo è minimale, tant'è che il processo può andare avanti comunque purché i due esecutivi siano d'accordo anche se i pareri non vengono dati (e si presume anche se questi pareri fossero negativi o modificativi). Lo stesso vale per il parere degli enti locali nelle regioni richiedenti, che sono stati rafforzati nella versione finale del DDL, ma che restano comunque residuali e non vincolanti. Si tratta comunque di tutti pareri consultivi, per cui non è necessario che il governo ne tenga conto nella formulazione dell'intesa finale. Anche il ruolo del Parlamento è del tutto *residuale*: viene coinvolto solo nella fase finale e solo per approvare o non approvare a maggioranza assoluta l'intesa, decisa e negoziata in altra sede.

Nell'esecutivo nazionale, cioè il governo, spicca il ruolo centrale assunto dal Ministro per gli Affari Regionali (MAR) nel DDL: è il MAR che negozia con la Regione, approva e promuove i decreti attuativi e le Intese. C'è naturalmente un ruolo per i ministeri interessati dalle Intese, nel senso che è previsto che nella Cabina di regia ci sia anche del personale amministrativo dei vari ministeri, ma la gestione politica delle Intese è affidata esclusivamente al MAR. Il PdC presiede la Cabina, firma l'Intesa e promulga i decreti, ma i decreti vengono preparati dal MAR ed è previsto che la Cabina possa essere

presieduta dal MAR stesso, in sostituzione del PdC. Perfino il CdM appare residuale in questo processo, limitandosi ad approvare i decreti. In pratica, l'impressione è che una volta che il PdC dia il suo benestare alle proposte di Intesa negoziate dal MAR, l'intesa si faccia a prescindere.

e) L'irreversibilità dell'intesa

Un altro tema importante concerne la reversibilità o meno delle Intese. A differenza delle versioni precedenti, il DDL approvato dal CdM impone una durata massima per le Intese (10 anni) e sembra che anche lo Stato possa richiedere una revisione dell'Intesa (e non solo la Regione) una volta stipulata, anche se crea perplessità il riferimento all'art. 2 per la revisione del processo, visto che questo articolo chiaramente esplicita che il motore delle iniziative (dunque anche del processo inverso) è la regione oggetto dell'Intesa, non il governo nazionale. Restano però dubbi sull'effettiva possibilità di reversibilità. È forse possibile, se si decidesse di farlo, riportare allo Stato una competenza legislativa o regolamentare senza eccessivi costi, ma una volta che la devoluzione abbia comportato anche il trasferimento di uffici e personale, tornare indietro è sicuramente assai più complesso. Non a caso, l'idea generale è che l'Intesa, a parte casi eccezionali, venga tacitamente rinnovata (per altri 10 anni) ad ogni scadenza.

Sollewa perplessità anche il fatto che non vengono ipotizzate in modo più esplicito verifiche ex post sui servizi offerti dalla Regione a seguito dell'Intesa (è una possibilità contemplata nel DDL, ma non un obbligo) con la chiara previsione che in presenza di un'offerta quantitativa o qualitativa insufficiente (o comunque inferiore a quella garantita altrove dallo Stato), l'Intesa debba considerarsi revocata. È vero, restano i poteri sostitutivi dello Stato (art. 120 della Costituzione); ma questi rappresentano ovviamente solo un'ipotesi estrema, attivabile solo in presenza di deficienze gravi da parte di una regione. Inoltre, non è affatto detto che, anche se fossero evocati, i poteri sostitutivi siano sufficienti a modificare un'Intesa una volta raggiunta; verosimilmente la suspenderebbero soltanto e solo per il periodo di attivazione dei poteri sostitutivi.

f) Le materie

Sul fronte dei contenuti, le questioni principali riguardano le materie sulle quali una Regione può ottenere maggiore autonomia e la connessa identificazione di adeguate forme di finanziamento. Una prima osservazione è che, anche se prevista dal combinato disposto degli articoli 116 e 117 della Costituzione, la lista delle materie dove le Regioni possono chiedere maggiore autonomia appare *eccessivamente lunga e parzialmente obsoleta*, nel senso che non tiene conto delle modifiche intervenute negli ultimi vent'anni. Per esempio, parrebbe del tutto illogico attribuire un

maggior ruolo alle regioni nella regolamentazione del sistema bancario (sia pure a “carattere regionale”, come le casse di risparmio, rurali o gli enti di credito fondiario e agrario), quando la stessa è stata ora in gran parte spostata a livello europeo⁵. Lo stesso si potrebbe dire per le grandi reti infrastrutturali o per l’energia e l’ambiente, in cui il ruolo dell’Unione Europea appare sempre più rilevante. Del resto, come si è già ricordato, fin dagli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale del 2001, non sono mancati tentativi, anche *bi-partisan*, di revisione e compressione delle materie devolvibili, proprio alla luce delle considerazioni qui ricordate. Sfortunatamente, nessuna di queste proposte ha mai raggiunto una maturazione sufficiente per consentirne l’approvazione, anche per la durata breve dei governi e il fallimento dei tentativi di riforma costituzionale via referendum.

La seconda osservazione è che molte materie sono di tipo *regolamentare*, cioè non comporterebbero la necessità di trasferire risorse alle regioni (tranne forse qualche ufficio nazionale stanziato sul territorio della regione proponente). Non sono probabilmente neanche LEP, cioè di per sé non influenzano i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sul territorio nazionale, l’unico elemento pregiudiziale secondo il DDL all’attivazione delle procedure di autonomia. Tuttavia, potrebbe essere assai pericoloso trasferirle alle Regioni, perché il trasferimento determinerebbe un’esplosione di *legislazioni divergenti* su materie che invece dovrebbero essere regolamentate in modo uniforme sul territorio nazionale (quando non addirittura sovra-nazionale), andando in direzione opposta rispetto alla semplificazione amministrativa di cui il paese avrebbe bisogno.

Alcuni esempi riguardano materie come: rapporti internazionali e con l’Unione europea; commercio con l’estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi, ordinamento della comunicazione. In altri casi, il trasferimento potrebbe essere: a) oneroso; b) introdurre fratture nel funzionamento degli apparati burocratici o, più in generale, dei sistemi nazionali; c) essere di nuovo in conflitto con l’Unione Europea. Alcuni esempi riguardano materie come: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; grandi reti di trasporto e di navigazione; tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali (questa oggi di esclusiva competenza statale), forse porti e aeroporti civili. Su alcune di queste materie, quali ad esempio la produzione di energia elettrica, l’esperienza delle regioni a statuto speciale a cui lo statuto

⁵ In effetti, l’esperienza delle regioni a statuto speciale su questi temi suggerisce che la legislazione regionale trovi un limite insuperabile nella legislazione statale e dell’Unione Europea: si pensi alle questioni che riguardano il controllo e la vigilanza e la connessa legislazione sull’amministrazione straordinaria, o alle questioni riguardanti la libertà di stabilimento e di apertura/chiusura di sportelli.

attribuisce competenze esclusive su di esse, suggerisce in effetti che l'effetto di una devoluzione potrebbe portare ad un'eccessiva predominanza di interessi regionali specifici sull'interesse nazionale. Ad esempio, lo Statuto Speciale per il Trentino Alto-Adige (TAA) prevede per le concessioni idroelettriche la fornitura gratuita di energia per i servizi pubblici e per particolari categorie di utenti locali. Allo stesso modo, le due Province autonome del TTA esercitano un parere vincolante su tutte le infrastrutture, anche nazionali, concernenti comunicazioni e trasporti sul proprio territorio. Infine, in alcuni casi, non si capisce nemmeno come si potrebbe attribuire la funzione alla regione: ad esempio il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" che la legislazione costituzionale ha interpretato invece come un principio di unificazione del sistema tributario e di equilibrio nei conti pubblici. Come potrebbe una regione coordinare la finanza pubblica e il sistema tributario?

Come si è già osservato, è del tutto possibile che le considerazioni svolte sopra emergano come parte del negoziato e che quindi il governo imponga di fatto dei vincoli sulle materie e sulle funzioni trasferibili. Il problema è che non lo sappiamo perché, come più volte ricordato, queste considerazioni non sono esplicitate nel DDL che invece si affida esclusivamente alla mediazione politica tra esecutivi. Alla luce del rischio di irreversibilità delle Intese, prima ricordato, questo appare decisamente problematico. Da questo punto di vista, l'ossessivo riferimento alla quantificazione dei LEP come unico vincolo per l'attuazione della autonomia rischia di essere controproducente, nascondendo i possibili problemi di un processo esteso di devoluzione di competenze alle regioni.

g) Il finanziamento delle materie devolute

Il DDL si conclude con la chiosa largamente abusata che l'attuazione della legge e, dunque, l'attribuzione di maggiori competenze alle Regioni via art. 116 debba avvenire "senza nuovi o maggiori oneri per lo Stato". Ma se è così, è difficile sfuggire all'impressione che l'attuazione di quanto previsto nella Legge di Bilancio non possa che condurre logicamente alla conclusione che quanto viene adesso finanziato già *soddisfi* i LEP, almeno in termini aggregati. In sostanza, delle due l'una. O l'analisi prevista con la Legge di Bilancio di individuazione e quantificazione dei LEP conclude che questi sono sottofinanziati (in generale o per alcune Regioni), e allora lo Stato dovrebbe metterci più soldi così violando il vincolo di bilancio (non imporre oneri aggiuntivi sulla finanza pubblica). Oppure, si rispetta l'invarianza delle risorse, ma allora si deve anche concludere che le risorse ora impiegate già sono in grado di soddisfare in aggregato i LEP (come già è stato fatto in passato con i

LEA nell'ambito della tutela della salute). Si tratterebbe, al limite, di riallocare risorse da chi ne ha di più di quanto necessario a soddisfare i LEP a chi ne ha di meno. Tanto più che, per ripetersi, nel DDL i LEP non sembrano immaginati come obiettivi di servizio da incentivare e controllare dal centro, quanto come obiettivi di finanziamento da garantire comunque alle Regioni, indipendentemente da come vengono utilizzate le risorse a livello regionale.

Quanto sopra, e i tempi ristrettissimi richiesti per la definizione ed approvazione dei LEP, suggerisce anche che la devoluzione immaginata avverrebbe a *spesa storica*, cioè sulla base di quanto già lo Stato spende su quelle funzioni. Questo è già esplicito nel testo per le funzioni non LEP. Ma se la quota di finanziamento complessivo per i LEP non cambia, deve anche valere per le funzioni LEP. Sembra anche difficile immaginare che una regione che chiede la funzione "x" possa impegnarsi a svolgerla a costi più bassi di quanto ora spende lo Stato su "x", tant'è che il DDL afferma esplicitamente che le risorse devolute devono finanziare *integralmente* le funzioni devolute. Dunque, nonostante tutte le affermazioni nei documenti citati che sembrerebbero indicare un potenziale percorso diverso, sembra abbastanza scontato che il modello di finanziamento implicito della devoluzione prevista dal governo sia a spesa storica: la regione "k" che prende la funzione "x" nella materia "z" otterrebbe le stesse risorse che lo Stato spende al momento della devoluzione per finanziare "x", indipendentemente dal fatto che "x" sia o non sia soggetto ai LEP.

Come otterrebbe la Regione questi soldi è ancora un'altra questione. Come noto, non si è mai data attuazione all'art. 119 della Costituzione laddove prevede risorse autonome per le regioni e gli enti locali. I tributi regionali attuali stanno per essere ulteriormente ridotti (a cominciare dall'IRAP) per decisione del governo stesso e sono comunque del tutto insufficienti a finanziare anche l'attuale spesa regionale, in misura crescente sostenuta da trasferimenti erariali o finte compartecipazioni (come è il caso della compartecipazione regionale al gettito IVA per il finanziamento della spesa sanitaria, un semplice acconto per la determinazione del Fondo regionale). Conseguentemente, e in coerenza anche con le proposte precedenti di Leggi Quadro per l'attuazione dell'art. 116, il DDL parla genericamente di "compartecipazioni a uno o più tributi erariali". Ma questo apre più questioni che merita discutere in maggior dettaglio.

h) Le compartecipazioni

Si immagini che dunque la devoluzione di una funzione sia finanziata con una compartecipazione, diciamo per concretezza una percentuale "p" del gettito del tributo "tb" (dove b sta per la base imponibile regionale del tributo e t per l'aliquota media erariale sul tributo). Sulla base

dell'argomento precedente, $p \times tb$ verrebbe dunque scelto a tempo 0 per garantire il finanziamento della funzione "z" delegata alla regione "k" in modo che la regione ottenga le stesse risorse spese dallo Stato in quella funzione a tempo 0. A tempo 0, primo anno della devoluzione, non succede dunque nulla e la spesa complessiva (Stato + regione), così come il riparto delle risorse tra funzioni, non cambia. La domanda è cosa succede in futuro a tempo $t = 1, 2, 3, \dots n$?

Qui si aprono diverse possibilità. Se la compartecipazione è fissa ("p" rimane invariato nel corso del tempo), la capacità della regione "k" di continuare ad avere i soldi per poter finanziare la funzione assegnata dipende da: 1) la dinamica del gettito del tributo "tb" nella regione "k" e 2) la dinamica della spesa da finanziare nella regione "k". Se $1) > 2)$, la regione "k" avrebbe risorse più che sufficienti per continuare a finanziare la funzione, ma questo vuol anche dire che una parte crescente del gettito che altrimenti sarebbe andato al bilancio nazionale resta ora nel bilancio della regione "k". Cosa succede al bilancio del governo centrale dipende dalla crescita del gettito $(1-p)tb$, cioè di quanta parte del gettito delle regioni dove la funzione è stata devoluta resta comunque allo Stato e dalla crescita di "tb" nelle restanti regioni, cioè quelle in cui la funzione "z" è rimasta nelle competenze statali. Se complessivamente questa crescita del gettito nazionale eccede la crescita della spesa nella funzione "z" non c'è problema di finanziamento per lo Stato. Tuttavia, se questa crescita è minore, come potrebbe avvenire per esempio se la devoluzione fosse consistente (p è vicina a uno e dunque l'extra gettito resta in larga misura nella regione) e avvenisse a vantaggio di regioni caratterizzate da una dinamica delle basi imponibili superiore a quella nazionale, allora o lo Stato trova altri soldi da altre parti per finanziare la sua spesa, oppure deve sottofinanziare le altre sue funzioni. Più esattamente, se la funzione delegata "z" è di tipo LEP, lo Stato è obbligato a garantirne il finanziamento, ma questo vuol dire far crescere imposte o debito o tagliare altre spese. Viceversa, se $2) > 1)$, la regione "k" non avrebbe più risorse sufficienti a finanziare la funzione delegata, il che richiederebbe o che la funzione non venga più svolta in modo adeguato perché sotto-finanziata o che altre risorse debbano essere date da parte dello stato alla regione "k" (una cosa che secondo il DDL, il governo sarebbe obbligato a fare se "x" è una funzione LEP).

Un'alternativa è invece che "p" non sia fissa, ma che venga rivista anno su anno da parte dello Stato sulla base della dinamica prevista della spesa (per esempio, perché lo Stato rivede al rialzo i LEP) e del gettito del tributo "tb". Di fatto, questo è quanto succede oggi con la spesa sanitaria, in cui lo Stato fissa un tetto per le spese sanitarie, lo ripartisce tra le regioni a statuto ordinario e poi definisce i trasferimenti in modo da garantire il finanziamento del fondo regionale in ciascuna regione. Questo è in teoria possibile: come si è detto, è previsto che la Conferenza paritetica Stato-Regioni

si incontri annualmente per verificare le esigenze di finanziamento della Regione nelle funzioni assegnate. In questa verifica, potrebbe essere che lo Stato centrale concluda che la compartecipazione “*p*” attribuita alla Regione “*k*” sul tributo “*tb*” sia eccessiva vista l’evoluzione della spesa “*z*” e che debba essere rivista al ribasso. Ma sembra una conclusione improbabile, non fosse altro per il carattere paritetico della Conferenza. Del resto, le tre Regioni del nord che hanno per prime richiesto ulteriori forme e spazi di autonomia hanno spesso ribadito che un’eventuale maggiore dinamica dei tributi compartecipati, in quanto risultato delle politiche regionali dovrebbero rimanere appannaggio dei bilanci regionali. Il sistema sarebbe in altri termini simile a quello delle Regioni a statuto speciale odierne dove l’ammontare delle compartecipazioni è fisso e determinato nei rispettivi statuti.

Del resto, leggendo il testo del DDL, viene il sospetto che l’incontro annuale della Conferenza abbia in realtà lo scopo di garantire la Regione, piuttosto che lo Stato, nel senso che se lo Stato aumenta i LEP (impone nuovi obiettivi alla Regione), oppure se la dinamica delle compartecipazioni non fosse sufficiente, allora lo Stato dovrebbe garantire alla Regione i soldi per finanziare comunque le funzioni delegate. Non è invece detto che vada nella direzione opposta (lo Stato riduce la compartecipazione se la dinamica della compartecipazione è superiore a quella della spesa). Si tratta con tutta evidenza di un punto cruciale che andrebbe chiarito per le potenziali conseguenze sulle finanze pubbliche.

Un punto di sostanza: come si è detto, l’argomento utilizzato da alcune regioni per richiedere che la compartecipazione sia fissa è che una crescita più elevata della base imponibile regionale rispetto alla media nazionale sia una conseguenza delle maggiori capacità della regione stessa e che dunque la regione abbia “diritto” ad immagazzinare il frutto di questa crescita ulteriore. Da un punto di vista economico, il problema è che questa è una petizione di principio più che un dato di fatto. La crescita economica di un territorio, diciamo di una regione (e la conseguente crescita delle basi imponibili regionali) dipende da tanti fattori, molti dei quali non hanno nulla a che vedere con la responsabilità dei governi regionali. A riprova, si osserva per esempio che la crescita del Veneto (una regione a statuto ordinario) non è stata nel dopoguerra molto diversa da quella del Trentino (una regione confinante a statuto speciale) benché la seconda potesse contare su livelli di autonomia e di risorse pro-capite molto maggiori della prima. Ci sono ovviamente fattori comuni che hanno spinto per una maggiore crescita di questi territori rispetto alla media nazionale, indipendentemente dalla natura dei loro governi.

Naturalmente, questo non significa negare che la buona legislazione o la buona amministrazione da parte di una regione non possa avere (e anche avere avuto nel caso delle due regioni citate in precedenza) effetti rilevanti sulla crescita economica; solo che il rapporto non è automatico. Purtroppo, nessuno conosce la ricetta precisa della crescita e se la buona amministrazione è una componente di questa, non è certo l'unica e forse neanche la più rilevante. Proprio per questo, lo Stato nazionale deve comunque svolgere un'azione assicuratrice garantendo a tutte le regioni risorse sufficienti per finanziare i servizi fondamentali, indipendentemente dalle capacità dei governi locali. In sostanza, mentre è corretto immaginare un sistema di finanziamento regionale che legghi in qualche misura le risorse regionali alla crescita delle basi imponibili regionali (per incentivare le regioni a farle crescere, che avvantaggia l'intera collettività nazionale), non è corretto immaginare che tutta la crescita addizionale sia solo appannaggio di queste regioni. Tanto più se invece lo Stato nazionale deve continuare a svolgere un ruolo di assicuratore di ultima istanza, perché questo configurerebbe un sistema finanziario di vantaggio solo per le regioni (che tratterebbero maggiori risorse se la crescita fosse più elevata della media nazionale e che invece busserebbero alle casse dello Stato nel caso opposto).

Queste considerazioni diventano ancora più rilevanti alla luce del fatto che, come si è detto, si prevede che la devoluzione ex art. 116 sia finanziata solo con compartecipazioni. Questo crea un problema alle regioni, perché le risorse a loro disposizione dipendono da decisioni prese dallo Stato nazionale. Per tornare al nostro esempio precedente, è evidente che nell'ipotesi di una devoluzione della funzione "z" alla regione "k" finanziata a tempo 0 con $p \times t b$ la dinamica del gettito che va alla regione in futuro non dipende solo dalla dinamica di b ma anche a cosa succede a t , l'aliquota media nazionale. Se il governo decide di aumentare t , la regione ci guadagna senza pagare alcun costo politico (la scelta di aumentare la pressione fiscale è del governo nazionale), se il governo decide di ridurre t , la regione ci rimette. Ovvio che, in entrambi i casi, ci sarebbero probabilmente aggiustamenti in sede di contrattazione nella Commissione paritetica, ma questo aggiunge ulteriori complessità al sistema. Infine, le compartecipazioni non offrono alcuna elasticità ai bilanci regionali; non avendo spazi di manovra, se ci fosse qualche evenienza imprevista la regione potrebbe solo rivolgersi alle casse dello Stato per ottenere maggiori risorse.

Questo ci riporta al problema più generale del sistema di finanziamento delle autonomie. È ovvio che, per le ragioni sopra ricordate, un buon sistema di finanziamento degli enti territoriali dovrebbe basarsi in misura rilevante (almeno al margine) su tributi propri, o comunque tributi su cui gli enti territoriali hanno spazi di manovra, sia per motivi di efficienza che di responsabilizzazione dei

governi locali. In effetti, tutto il dibattito sul “federalismo fiscale” negli anni Novanta del secolo scorso si era largamente concentrato sul tema di quali tributi assegnare ai governi locali, regioni come comuni. Questo elemento si è perso nel frattempo e adesso il dibattito sull’autonomia differenziata prescinde totalmente da questo aspetto, cioè sulle modalità di finanziamento delle autonomie. Ma questo è grave perché le proposte di decentramento si inseriscono in un contesto in cui l’autonomia tributaria regionale (come quella comunale) è già pesantemente compromessa e in fase di ulteriore smantellamento. Come si è già ricordato, il principale tributo regionale (IRAP), che comunque non è un tributo proprio ex art. 119 della Costituzione e per questa ragione è già stato ridotto pesantemente a seguito della decisione di sottrarre la principale componente della sua base imponibile (il costo del lavoro), è in via di abolizione definitiva con la riforma fiscale voluta dal governo. Il secondo tributo in ordine di importanza, l’addizionale regionale sull’Irpef (come quella comunale), è fortemente compromesso (oltre che anche questo in riduzione, almeno alla luce dei desideri del governo), visto che l’Irpef è sempre meno un’imposta generale sui redditi e sempre più solo un’imposta sui redditi dei lavoratori dipendenti e assimilati. Insistere ancora sull’Irpef avrebbe pesanti effetti distributivi tra i lavoratori dipendenti e i percettori di altri redditi, che a seguito della fuoriuscita dalla tassazione progressiva (ultimo caso, l’espansione del forfettario per i redditi dei lavoratori autonomi) non contribuiscono più al finanziamento della spesa regionale, non essendo soggetti all’addizionale Irpef.

È vero che la devoluzione via art. 116 potrebbe influenzare relativamente poco questo problema (come abbiamo già osservato solo la scuola, cioè il trasferimento del personale docente e di quello amministrativo alle Regioni comporterebbe la necessità di devolvere risorse rilevanti al sistema regionale) ma resta il fatto che il sistema di finanziamento regionale si basa ormai e si baserà ancora di più in futuro su trasferimenti e finte partecipazioni (come quella attuale sull’IVA). Un ulteriore trasferimento di spesa sempre finanziato con partecipazioni e trasferimenti renderebbe ancora più grave il problema del *vertical imbalance* (il rapporto tra trasferimenti e spesa da finanziare), con conseguenze, in termini di responsabilizzazione finanziaria delle regioni, facilmente intuibili.

Per riassumere

Il processo immaginato dal ddl Calderoli pare molto rischioso per le finanze pubbliche e per la tenuta del sistema nazionale. L’insistenza sui LEP come garanzia di finanziamento pare più un modo per tranquillizzare le regioni del Sud che un impegno serio sul migliorare l’efficienza e l’uguaglianza nell’offerta dei servizi a livello nazionale, come peraltro chiaramente insegna l’esperienza dei LEA in

sanità. Si parla in sostanza solo di garantire delle risorse, non di prendere impegni per garantire che progressivamente queste risorse vengano ben spese. Il processo negoziale che dovrebbe condurre alle Intese non è basato su prerequisiti e criteri ben specificati definiti ex ante ma sulla sola contrattazione politica, con il rischio di decentrare troppo e a troppe regioni. Le Intese rischiano anche di essere difficilmente reversibili ex post, rendendo difficile correggere eventuali errori. Infine, il meccanismo di finanziamento individuato rischia o di ampliare la distanza tra le regioni in termini di risorse oppure di spingere la spesa in alto per evitare questi problemi, con le ovvie conseguenze sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. E il tema dell'autonomia tributaria per le Regioni per incentivarne la responsabilizzazione finanziaria è scomparso dal dibattito.

3. Spesa decentrata e suo finanziamento: un'analisi empirica

3.1. Definizione delle spese da devolvere in base alle intese del 2019

Dopo aver discusso gli aspetti istituzionali e aver chiarito cosa prevede la proposta del governo, in questo paragrafo proviamo a ragionare sulle possibili *conseguenze finanziarie* del processo di devoluzione. Naturalmente, non è noto al momento come il percorso si concluderà: non sappiamo, al momento, quali competenze verranno richieste da quali Regioni e accordate dallo Stato a conclusione del processo previsto. Per poter proporre qualche valutazione quantitativa è allora necessario guardare al passato. In particolare, per studiare la possibile dinamica tra spesa per funzioni delegate e compartecipazioni proponiamo un esercizio controfattuale, in cui si assume che il processo di devoluzione su due funzioni finanziariamente rilevanti come “istruzione scolastica” e “mobilità” sia avvenuto nel 2011 (anno scelto per la disponibilità dei dati, come spiegato più avanti) per vedere cosa sarebbe successo a quel punto nei nove anni successivi.

Come ricordato nel paragrafo 1, il governo Gentiloni nel 2018 aveva sottoscritto con Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna delle intese in cui era previsto il decentramento delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della salute e della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Il Governo Conte nel 2019 poi ha sostituito quelle intese con un nuovo testo che non è però mai stato sottoscritto, in cui vengono elencate in modo dettagliato le materie richieste dalle Regioni. In base a quest'ultimo testo (Tabella 1), le materie richieste dal Veneto sono 23, ovvero tutte le materie a legislazione concorrente più le tre di esclusiva competenza statale. Le materie richieste dalla Lombardia sono 20. Rispetto alle 23 richieste del Veneto, la Lombardia non ha chiesto “casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale”, “enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale” e “organizzazione della giustizia di pace”. Le materie per l'Emilia-Romagna sono 16. Rispetto a quelle richieste dal Veneto non vi sono “alimentazione”, “ordinamento della comunicazione”, “porti e aeroporti civili”, “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, “professioni”, “casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale”, “enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale”. La sola materia “organizzazione giustizia di pace” è comune a Veneto ed Emilia-Romagna e non è stata prevista dalla Lombardia.

Tabella 1 – Materie richieste dalle regioni Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna in base alle bozze di intese del 2019.

| Materie richieste | Veneto | Lombardia | Emilia Romagna |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------|----------------|
| Commercio con l'estero | ✓ | ✓ | ✓ |
| Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario | ✓ | ✓ | ✓ |
| Governo del territorio | ✓ | ✓ | ✓ |
| Grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione | ✓ | ✓ | ✓ |
| Istruzione | ✓ | ✓ | ✓ |
| Norme generali sull'istruzione | ✓ | ✓ | ✓ |
| Ordinamento sportivo | ✓ | ✓ | ✓ |
| Previdenza complementare e integrativa | ✓ | ✓ | ✓ |
| Protezione civile | ✓ | ✓ | ✓ |
| Rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione | ✓ | ✓ | ✓ |
| Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi | ✓ | ✓ | ✓ |
| Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali | ✓ | ✓ | ✓ |
| Tutela della salute | ✓ | ✓ | ✓ |
| Tutela e sicurezza del lavoro | ✓ | ✓ | ✓ |
| Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali | ✓ | ✓ | ✓ |
| Alimentazione | ✓ | ✓ | |
| Ordinamento della comunicazione | ✓ | ✓ | |
| Porti e aeroporti civili | ✓ | ✓ | |
| Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia | ✓ | ✓ | |
| Professioni | ✓ | ✓ | |
| Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale | ✓ | | |
| Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale | ✓ | | |
| Organizzazione della giustizia di pace | ✓ | | ✓ |

Una prima questione importante per definire le conseguenze finanziarie della devoluzione è valutare quali di queste materie possano essere gestite senza trasferimento di risorse finanziarie, per cui il passaggio alle regioni comporta un mero trasferimento di potere di regolamentazione (come, ad esempio, il potere di decidere le regole per l'iscrizione agli albi professionali o le norme che regolano lo svolgimento degli sport agonistici). In particolare, abbiamo individuato *nove materie* che anche se devolute non dovrebbero comportare un trasferimento di risorse finanziarie da parte dello Stato: organizzazione della giustizia di pace (limitatamente all'individuazione dei circondari), norme generali sull'istruzione, professioni, alimentazione, ordinamento sportivo, previdenza

complementare e integrativa, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. In tutte queste materie l'azione della Regione dovrebbe consistere nell'emanazione di norme e regolamenti che non implicano impegni di spesa. Naturalmente, anche se per queste materie non ci sono conseguenze finanziarie, restano cruciali le considerazioni sugli aspetti di efficienza relativi alla possibile moltiplicazione dei centri decisionali su cui abbiamo insistito nel paragrafo precedente.

La Ragioneria Generale dello Stato (RGS) mette a disposizione sul proprio sito una banca dati⁶ da cui si può individuare, per ogni singola voce del Bilancio dello Stato, quale è la spesa statale effettuata in ciascuna Regione. Utilizziamo questa banca dati per quantificare la spesa statale che dovrebbe essere regionalizzata in caso di devoluzione, cioè quanto spende attualmente lo Stato per le competenze da trasferire al netto di quelle che abbiamo visto non implicano esborso finanziario. Per via della revisione effettuata da RGS, la serie storica della spesa statale regionalizzata suddivisa per Missione è disponibile a partire dal 2011.⁷ I dati si riferiscono ai pagamenti totali, cioè i flussi di cassa in conto competenza ed in conto residui, per spese finali (spese in conto corrente e spese in conto capitale).

Abbiamo ricondotto le materie da regionalizzare definite nelle intese a programmi e/o missioni del bilancio dello Stato, così come indicato dal D.Lgs. 118/2011. Nella stesura delle intese, infatti la definizione delle materie da devolvere alle regioni non coincide con la definizione contabile delle voci del Bilancio dello Stato. Nella tabella 2 elenchiamo le materie indicate nelle intese che implicano un impegno finanziario - quindi al netto delle nove materie di tipo regolamentare prima definite - e le corrispondenti missioni e/o programmi del Bilancio dello Stato.

⁶ http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/pubblicazioni/pubblicazioni_statistiche/la_spesa_statale_regionalizzata/

⁷ La spesa statale nella regione Liguria per gli anni 2020 e 2019 è stata "sterilizzata" dalle spese eccezionali per infrastrutture e Protezione Civile a seguito del crollo di un tratto del viadotto Polcevera, per circa 1,3 miliardi di euro.

Tabella 2 – Materie con funzione amministrativa richieste dalle regioni Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna secondo le bozze di intese del 2019 e raccordo con missioni/programmi di spesa statale regionalizzata.

| Materie richieste | Veneto | Lombardia | Emilia Romagna | Missioni/programmi di spesa |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Commercio con l'estero | ✓ | ✓ | ✓ | 16_ Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo |
| Governo del territorio | ✓ | ✓ | ✓ | 18_Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente |
| Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione | ✓ | ✓ | ✓ | 14_Infrastrutture pubbliche e logistica e 13_Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto |
| Porti e aeroporti civili | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Istruzione | ✓ | ✓ | ✓ | 22_Istruzione scolastica e 23_Istruzione universitaria e formazione post-universitaria |
| Norme generali sull'istruzione | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Protezione civile | ✓ | ✓ | ✓ | 08_05 Protezione civile |
| Rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione | ✓ | ✓ | ✓ | 04_ L'Italia in Europa e nel Mondo |
| Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi | ✓ | ✓ | ✓ | 11_Compattività e sviluppo delle imprese |
| Tutela della salute | ✓ | ✓ | ✓ | 20_Tutela della salute |
| Tutela e sicurezza del lavoro | ✓ | ✓ | ✓ | 26_Politiche per il lavoro |
| Ordinamento della comunicazione | ✓ | ✓ | | 15_Comunicazioni |
| Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia | ✓ | ✓ | | 10_Energia e diversificazione delle fonti energetiche |

Come già anticipato, si osserva dalla quantificazione offerta dalla Tabella 3 che più del 55% della spesa devoluta riguarda l'istruzione scolastica, più del 17% il diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto e quasi il 3% infrastrutture pubbliche e logistica. Queste tre missioni da sole sommano a più del 75% della spesa complessiva del totale delle missioni che potenzialmente possono essere devolute alle regioni. Nella simulazione che segue ipotizzeremo due scenari: uno in cui si devolve la sola istruzione scolastica ed un altro in cui all'istruzione scolastica si aggiungono le

missioni diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto e infrastrutture pubbliche e logistica, che per semplificare chiameremo “mobilità”.

Tabella 3 – Spesa statale regionalizzata per missioni di spesa da devolvere, anno 2019.

| Descrizione Missione | Spesa statale in miliardi | % spesa statale |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------|
| Istruzione scolastica | 29,23 | 55,54% |
| Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto | 9,13 | 17,35% |
| Istruzione universitaria e formazione post-universitaria | 7,30 | 13,88% |
| Infrastrutture pubbliche e logistica | 1,53 | 2,90% |
| Politiche per il lavoro | 1,48 | 2,81% |
| Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici | 1,31 | 2,49% |
| Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente | 0,84 | 1,60% |
| Tutela della salute | 0,81 | 1,55% |
| Competitività e sviluppo delle imprese | 0,44 | 0,83% |
| L'Italia in Europa e nel mondo | 0,27 | 0,51% |
| Comunicazioni | 0,20 | 0,38% |
| Energia e diversificazione delle fonti energetiche | 0,05 | 0,10% |
| Protezione civile | 0,02 | 0,05% |
| Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo | 0,01 | 0,02% |
| | 52,62 | |

3.2. Analisi della distribuzione regionale del gettito Irpef e Iva e delle spese da devolvere

Come discusso in precedenza, il ddl “Calderoli” prevede di finanziare la spesa devoluta alle Regioni tramite una compartecipazione su uno o più tributi erariali. Non è noto di quali tributi si tratti, ma è ovvio che un’imposta candidata su cui calcolare la compartecipazione necessaria a finanziare la spesa è sicuramente l’Irpef, nell’ambito della quale le Regioni godono già di un’addizionale. Un’alternativa potrebbe essere l’Iva, che però è attualmente in larga parte (più del 70%) già utilizzata per finanziare la sanità. È utile esaminare la distribuzione dell’Irpef e dell’Iva nelle regioni italiane a statuto ordinario (Tabella 4). Come già indicato, prendiamo come riferimento il dato del 2011, perché vogliamo indagare sulla possibile dinamica delle basi imponibili rispetto alla spesa devoluta costruendo un controfattuale.

Tabella 4 – Tabella descrittiva gettito Irpef, Iva e spesa statale regionalizzata, per istruzione scolastica e istruzione scolastica e mobilità, anno 2011.

| Regione | IRPEF (mld €) | IRPEF pro capite | Iva (mld €) | Iva pro capite | Istruzione (mld €) | Istruzione pro capite | Istruzione per pop. in età scolastica | Istruzione e mobilità (mld €) | Istruzione e mobilità pro capite |
|-------------|---------------|------------------|-------------|----------------|--------------------|-----------------------|---------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| Piemonte | 13,849 | 3.173 | 9,749 | 2.234 | 2,065 | 473 | 3.576 | 2,797 | 641 |
| Lombardia | 36,654 | 3.793 | 23,432 | 2.425 | 4,284 | 443 | 2.933 | 5,739 | 594 |
| Veneto | 14,471 | 2.983 | 10,522 | 2.169 | 2,256 | 465 | 3.226 | 3,208 | 661 |
| Liguria | 5,312 | 3.374 | 3,149 | 2.000 | 0,668 | 425 | 3.342 | 1,100 | 699 |
| Emilia Rom. | 14,595 | 3.370 | 10,434 | 2.409 | 1,873 | 432 | 3.094 | 2,514 | 580 |
| Toscana | 11,126 | 3.033 | 8,192 | 2.233 | 1,710 | 466 | 3.626 | 2,328 | 635 |
| Umbria | 2,290 | 2.590 | 1,704 | 1.927 | 0,453 | 512 | 3.856 | 0,547 | 618 |
| Marche | 3,927 | 2.547 | 3,089 | 2.003 | 0,801 | 519 | 3.685 | 0,977 | 634 |
| Lazio | 18,945 | 3.456 | 12,192 | 2.224 | 2,851 | 520 | 3.348 | 3,998 | 729 |
| Abruzzo | 2,821 | 2.158 | 2,364 | 1.808 | 0,737 | 564 | 3.856 | 0,868 | 664 |
| Molise | 0,577 | 1.836 | 0,489 | 1.555 | 0,190 | 605 | 3.939 | 0,256 | 815 |
| Campania | 9,232 | 1.601 | 8,021 | 1.391 | 3,799 | 659 | 3.566 | 4,630 | 803 |
| Puglia | 6,853 | 1.690 | 5,930 | 1.463 | 2,401 | 592 | 3.375 | 2,821 | 696 |
| Basilicata | 0,962 | 1.660 | 0,761 | 1.313 | 0,398 | 688 | 4.439 | 0,516 | 890 |
| Calabria | 2,877 | 1.466 | 2,878 | 1.467 | 1,395 | 711 | 4.321 | 1,779 | 906 |
| Totale RSO | 144,491 | 2.870 | 102,904 | 2.044 | 25,881 | 514 | 3.392 | 34,079 | 677 |

Fonte: MEF-dichiarazioni fiscali e MEF-RGS. Nota: gettito IRPEF e spesa statale regionalizzata in miliardi di euro.

Il totale del gettito Irpef nelle regioni a statuto ordinario nel 2011 è stato pari a 144,5 miliardi, a cui corrisponde un gettito pro-capite di 2.870 euro. Questo è distribuito in modo molto diverso tra Nord e Sud Italia. In particolare, ad esempio in Lombardia si registrano più di 3.790 euro pro-capite di gettito, mentre in Calabria poco più di 1.400 euro. Il totale del gettito Iva nelle regioni a statuto ordinario nel 2011 è stato pari a 102,9 miliardi, a cui corrisponde un gettito pro-capite di 2.044 euro. Si noti che il gettito Iva è assegnato dall’Agenzia delle Entrate alle regioni in base alla sede dell’impresa che versa l’Iva (per questo la serie ricavabile dall’Agenzia delle Entrate avrebbe avuto dei valori particolarmente elevati nel Nord Italia e nel Lazio, regioni alle quali sarebbe stato attribuito molto del gettito dell’Iva pagata sui consumi effettuati in altre regioni del Paese). Abbiamo quindi scelto di ripartire il gettito Iva nazionale alle regioni in base ad una *proxy* della base imponibile, cioè la spesa per consumi regionale familiare (ISTAT). Tuttavia, anche in tal caso il gettito è distribuito in modo molto diverso tra Nord e Sud Italia. In particolare, nel 2011, in Lombardia si hanno più di 2.425 euro pro-capite di gettito, mentre in Calabria poco più di 1.467 euro. Quindi, non sorprendentemente, si registra sia per l’Irpef che per l’Iva una forte differenza tra Nord e Sud Italia,

anche se più attenuata nel caso dell'Iva, che riflette una distribuzione dei consumi, meno sperequata della distribuzione del reddito.

A fronte di gettiti così sperequati, altrettanto non sorprendentemente, vi è una maggiore uniformità di spesa statale pro-capite. Se ipotizziamo ad esempio di devolvere a tutte le regioni l'istruzione scolastica, si ottiene in Italia una spesa media di 514 euro, con la Lombardia che si attesta a 443, il Veneto a 465 e l'Emilia-Romagna a 432. Le regioni meridionali presentano valori più elevati. Ad esempio, la Calabria avrebbe 711 euro pro-capite, la Basilicata 688 e la Campania 659. Divari simili si registrano per la spesa pro-capite quando assieme all'istruzione scolastica si considera anche la mobilità (intesa come l'insieme di funzioni definito in precedenza).

3.3. *Sperequazione del gettito Irpef e Iva e compartecipazioni*

Si supponga che tutte le Regioni richiedano e ottengano le funzioni istruzione scolastica e mobilità, un'ipotesi da non sottovalutare per gli effetti di imitazione tra Regioni. Il problema è come questa devoluzione verrebbe finanziata. Prendendo sul serio il modello previsto nel ddl "Calderoli", si tratterebbe di attribuire delle compartecipazioni alle diverse Regioni.

Supponiamo che tali compartecipazioni si avvalgano dell'Irpef. La distribuzione del gettito Irpef molto più sperequata della distribuzione della spesa da devolvere (Tabella 5) avrebbe implicato nel 2011 aliquote di compartecipazione molto differenziate da una regione all'altra per finanziare la spesa devoluta. Nel caso della devoluzione della sola spesa per istruzione scolastica (Tabella 5 – colonna 5), le aliquote delle compartecipazioni andrebbero dall'11,7% della Lombardia al 48,5% della Calabria. La Puglia, con una spesa molto simile a quella del Veneto, necessita di una compartecipazione pari al 35%, mentre per il Veneto sarebbe del 15,6%. La Campania, che per spesa regionalizzata in istruzione scolastica si colloca a ridosso del Lazio, necessita di una compartecipazione pari al 41,1% del proprio gettito, mentre il Lazio del 15%. Le aliquote della compartecipazione Irpef aumentano ma registrano la stessa disparità territoriale nel caso la spesa devoluta sia quella per istruzione scolastica e mobilità (Tabella 5 – colonna 7). L'aliquota della compartecipazione Irpef più bassa sarebbe sempre quella della Lombardia, con il 15,7%, mentre quella più alta sarebbe quella della Calabria con il 61,9%. La quota complessiva di Irpef necessaria a finanziare il totale di spesa per istruzione scolastica e mobilità nel 2011 sarebbe pari al 23,6%. Nel caso in cui si applicasse questa aliquota di compartecipazione a *tutte le regioni* (un possibile modello di finanziamento), sarebbe poi necessario costituire un fondo da cui distribuire le quote per

soddisfare i relativi fabbisogni. La Lombardia darebbe al fondo un contributo molto maggiore di quanto necessario a soddisfare il proprio fabbisogno e il contributo della Calabria sarebbe invece molto minore rispetto al suo fabbisogno. Invece, prendendo la strada opposta con compartecipazioni differenziate tra regioni, essendo quella della Calabria molto più alta di quella della Lombardia, rimarrebbe per la fiscalità generale (centralizzata) una quota del gettito raccolto in Calabria molto inferiore rispetto alla quota del gettito raccolto in Lombardia.

Ipotizziamo ora che la compartecipazione sia quella all'Iva. Anche utilizzando questo tributo la distribuzione del gettito sarebbe più sperequata della distribuzione della spesa da devolvere. Nel caso di passaggio alle Regioni della spesa per istruzione scolastica (Tabella 5 – colonna 6), l'aliquota da compartecipazione Iva più bassa sarebbe quella dell'Emilia-Romagna con il 17,9%, mentre quella più alta sarebbe quella della Basilicata con il 52,4%, difficilmente compatibile con quanto già oggi necessario per finanziare la sanità nella regione. Passando invece alle aliquote da compartecipazioni Iva calcolate per coprire sia la spesa per istruzione scolastica, che per mobilità, si osserva che l'aliquota più bassa sarebbe sempre quella dell'Emilia-Romagna con il 24,1%, e quella più alta sempre quella della Basilicata con il 67,8%.

Un sistema del genere sarebbe probabilmente aderente al dettato della proposta (si finanzia tutto alla spesa storica, utilizzando compartecipazioni ai tributi erariali), ma altrettanto probabilmente politicamente poco realistico. Al di là di quanto osservato prima a proposito della sanità (già oggi finanziata con una compartecipazione all'Iva), difficile immaginare che il Parlamento possa approvare una norma che attribuisca alla Calabria quasi il 60% del gettito Irpef o Iva prodotto sul proprio territorio e alla Lombardia meno del 15% del gettito Irpef o meno del 25% del gettito Iva.

Inoltre, in tal caso, un eventuale incremento del gettito imponibile potrebbe venire interamente incamerato nella regione dove questo viene generato, contribuendo ad acuire le differenze interregionali. Si tenga conto che negli ultimi venti anni le regioni del Sud hanno registrato tassi *reali* di crescita del Pil negativi, mentre quelle del Nord hanno avuto tassi positivi. Sarebbe forse più realistico pensare ad una compartecipazione identica su tutti i territori, che però non finanzierebbe l'intero fabbisogno di tutte le Regioni, ma solo quello della Regione con la minore quota di compartecipazione all'Irpef o all'Iva necessaria a finanziare la propria spesa (il cosiddetto "modello Giarda", dal nome del suo proponente). Si dovrebbe in tal caso prevedere un fondo perequativo verticale, finanziato con una ulteriore compartecipazione per finanziare la quota di spesa residua una volta utilizzata la compartecipazione sul territorio. In questo caso una crescita della base

imponibile di una regione rimarrebbe per la parte relativa al primo fondo nella regione di provenienza, per quella relativa al secondo fondo verrebbe redistribuita tra tutte le altre Regioni. Di questo fondo si fa in effetti menzione nella legge delega 42 del 2009 e nell'art. 119 della Costituzione. Tuttavia, non vi è alcun richiamo ad esso nel ddl "Calderoli", forse perché necessariamente si dovrebbe trattare di un fondo verticale e quindi gestito dallo Stato centrale e finanziato con la fiscalità generale. L'altra ipotesi potrebbe essere quella di fissare una compartecipazione identica in tutti le regioni e tale da permettere di finanziare il fabbisogno aggregato di spesa devoluta. In tal caso ci sarebbe un unico fondo nazionale che sarebbe distribuito in base ai fabbisogni di spesa delle regioni. Nel primo anno questo fondo sarebbe interamente distribuito. Negli anni successivi con la crescita delle basi di imponibili si potrebbe riuscire a raccogliere più di quanto necessario a soddisfare i fabbisogni. Ciò che rimane nel fondo potrebbe essere ridato in parte alla regione di provenienza e in parte riportato al bilancio dello Stato o redistribuito tra le regioni in base a un qualche criterio perequativo (un meccanismo simile a quello proposto e per qualche anno attuato con il decreto legislativo 56/2000).

Ma lasciando perdere il realismo, prendiamo alla lettera il ddl "Calderoli" e vediamo cosa sarebbe successo se fosse stato applicato già nel 2011.

Tabella 5 – Calcolo delle aliquote da compartecipazione Irpef e Iva per copertura spesa statale regionalizzata per l'anno 2011, per istruzione scolastica e per istruzione scolastica e mobilità.

| Regione | Istruzione (mld €) | Istruzione e mobilità (mld €) | IRPEF (mld €) | IVA (mld €) | Istruzione | | Istruzione e mobilità | |
|-------------------|-----------------------|-------------------------------------|------------------|----------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|
| | | | | | Aliquota comp. IRPEF | Aliquota comp. IVA | Aliquota comp. IRPEF | Aliquota comp. IVA |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| Piemonte | 2,065 | 2,797 | 13,849 | 9,749 | 0,149 | 0,212 | 0,202 | 0,287 |
| Lombardia | 4,284 | 5,739 | 36,654 | 23,432 | 0,117 | 0,183 | 0,157 | 0,245 |
| Veneto | 2,256 | 3,208 | 14,471 | 10,522 | 0,156 | 0,214 | 0,222 | 0,305 |
| Liguria | 0,668 | 1,100 | 5,312 | 3,149 | 0,126 | 0,212 | 0,207 | 0,349 |
| Emilia Romagna | 1,873 | 2,514 | 14,595 | 10,434 | 0,128 | 0,179 | 0,172 | 0,241 |
| Toscana | 1,710 | 2,328 | 11,126 | 8,192 | 0,154 | 0,209 | 0,209 | 0,284 |
| Umbria | 0,453 | 0,547 | 2,29 | 1,704 | 0,198 | 0,266 | 0,239 | 0,321 |
| Marche | 0,801 | 0,977 | 3,927 | 3,089 | 0,204 | 0,259 | 0,249 | 0,316 |
| Lazio | 2,851 | 3,998 | 18,945 | 12,192 | 0,150 | 0,234 | 0,211 | 0,328 |
| Abruzzo | 0,737 | 0,868 | 2,821 | 2,364 | 0,261 | 0,312 | 0,308 | 0,367 |
| Molise | 0,190 | 0,256 | 0,577 | 0,489 | 0,330 | 0,389 | 0,444 | 0,524 |
| Campania | 3,799 | 4,630 | 9,232 | 8,021 | 0,411 | 0,474 | 0,502 | 0,577 |
| Puglia | 2,401 | 2,821 | 6,853 | 5,93 | 0,350 | 0,405 | 0,412 | 0,476 |
| Basilicata | 0,398 | 0,516 | 0,962 | 0,761 | 0,414 | 0,524 | 0,536 | 0,678 |
| Calabria | 1,395 | 1,779 | 2,877 | 2,878 | 0,485 | 0,485 | 0,619 | 0,618 |
| Totale RSO | 25,881 | 34,079 | 144,491 | 102,904 | 0,179 | 0,252 | 0,236 | 0,331 |

Fonte: MEF-dichiarazioni fiscali e MEF-RGS. Nota: Gettito IRPEF e spesa regionalizzata in miliardi di euro.

3.4. Simulazione nel periodo 2011-2019 di decentramento delle funzioni di spesa finanziate con compartecipazione

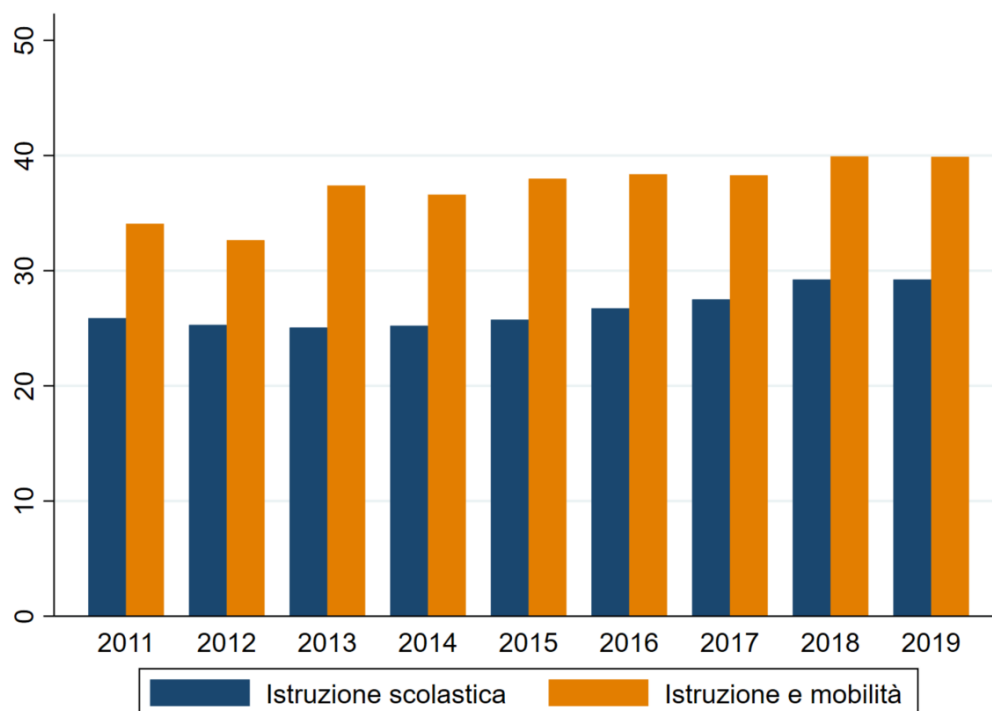
Ipotizziamo dunque che le aliquote di compartecipazione così come calcolate nel paragrafo precedente fossero state introdotte nel 2011 e che poi siano state tenute ferme per nove anni, affidando quindi l'incremento di risorse disponibili al solo incremento di gettito Irpef o Iva, che, ferme restando le aliquote relative ai vari scaglioni nel caso dell'Irpef e le aliquote ordinarie e ridotte nel caso dell'Iva, sarebbe imputabile ad un incremento della base imponibile. La disponibilità di nuove risorse ottenibile dall'incremento di gettito Irpef o Iva sarebbe stata sufficiente a coprire l'incremento di spesa che nella realtà si è verificato nel periodo 2011-2019?

3.4.1 La spesa statale regionalizzata

Nel 2011 la spesa statale in istruzione scolastica nelle regioni a statuto ordinario era pari a 25,88 miliardi ed è cresciuta fino ad attestarsi nel 2019 a 29,23 miliardi. Mentre il totale della spesa in istruzione scolastica e mobilità era pari a 34,07 miliardi nel 2011 ed è cresciuta fino a 39,89 miliardi nel 2019. La crescita della spesa devoluta tra il 2011 e il 2019 è determinata dalla spesa in istruzione scolastica per 3,35 miliardi, dalla missione “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” per 2,78 miliardi, mentre la componente legata alla missione infrastrutture pubbliche e logistica è diminuita di 310 milioni.

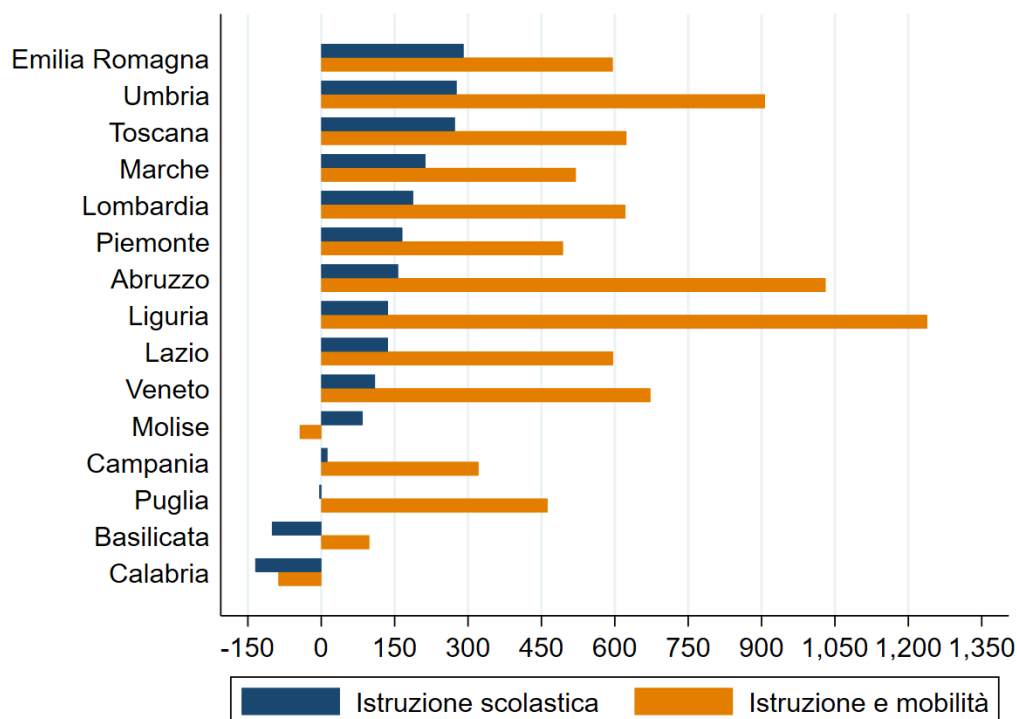
L’incremento della spesa statale regionalizzata nel periodo 2011-2019 è molto differente da una regione all’altra. In particolare, in questi nove anni notiamo che la spesa per istruzione scolastica è in forte crescita nelle regioni del Centro, dove la somma delle variazioni annuali della spesa statale regionalizzata rispetto al 2011 ha superato i 220 euro pro capite per l’istruzione scolastica e i 430 pro-capite per la mobilità. Vi sono poi le regioni del Centro Nord ove la crescita della spesa si è attestata intorno a 180 euro pro capite per l’istruzione scolastica e a 540 euro pro-capite per la mobilità e le regioni del Sud che registrano un incremento della spesa inferiore ai 5 euro pro-capite per l’istruzione e 300 pro-capite per la mobilità. In particolare, la Puglia, la Basilicata e la Calabria registrano di fatto una variazione negativa della spesa statale per istruzione scolastica rispetto al 2011 (Figura 2).

Figura 1 – Spesa statale regionalizzata nelle RSO per gli anni 2011-2019, per istruzione e istruzione e mobilità, dati in miliardi di euro.



Fonte: RGS.

Figura 2 – Variazione cumulata annuale rispetto al 2011 della spesa per istruzione scolastica pro capite e della spesa per istruzione scolastica e mobilità pro capite nel periodo 2012-2019.

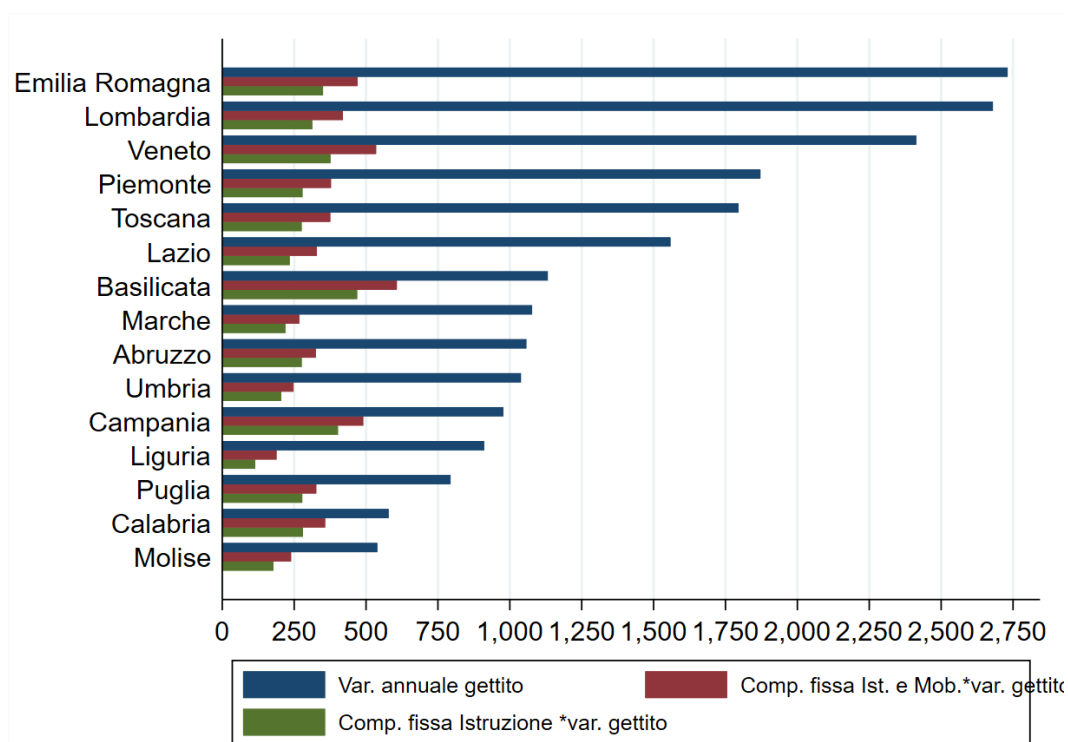


Fonte: RGS.

3.4.2 Il gettito Irpef

Come è andata per il gettito Irpef? La somma delle variazioni annuali del gettito Irpef pro capite rispetto all'anno 2011 ha raggiunto punte superiori ai 2.000 euro pro capite per Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto (colonne blu nella Figura 3). La crescita ha superato i 1.250 euro pro capite in Piemonte, Toscana e Lazio, mentre è stata tra i 1.000 euro pro capite e i 1.250 euro pro capite in Basilicata, Marche, Abruzzo e Umbria. Infine, la somma delle variazioni del gettito Irpef pro capite rispetto al 2011 è stata inferiore ai 1.000 euro pro capite in Campania, Liguria, Puglia, Calabria e Molise. Tuttavia, date le aliquote di compartecipazione fisse per copertura della sola spesa per istruzione (colonne verdi nella Figura 3) e le aliquote di compartecipazione fisse per spesa istruzione scolastica e mobilità (colonne rosse nella Figura 3), l'ammontare di incremento di gettito trattenuto nelle varie regioni vede premiare le regioni con aliquote da compartecipazione elevate quali la Campania, la Calabria e la Basilicata. Dal confronto tra la Figura 2 e la Figura 3 si ottengono, date le aliquote da compartecipazione Irpef al 2011, le risorse ancora necessarie per finanziare la spesa effettivamente sostenuta in questi nove anni o quelle che residuano una volta finanziata la spesa effettivamente sostenuta (Figura 5 e Figura 6).

Figura 3 – Variazione cumulata annuale rispetto al 2011 del gettito Irpef pro capite nel periodo 2012-2019.

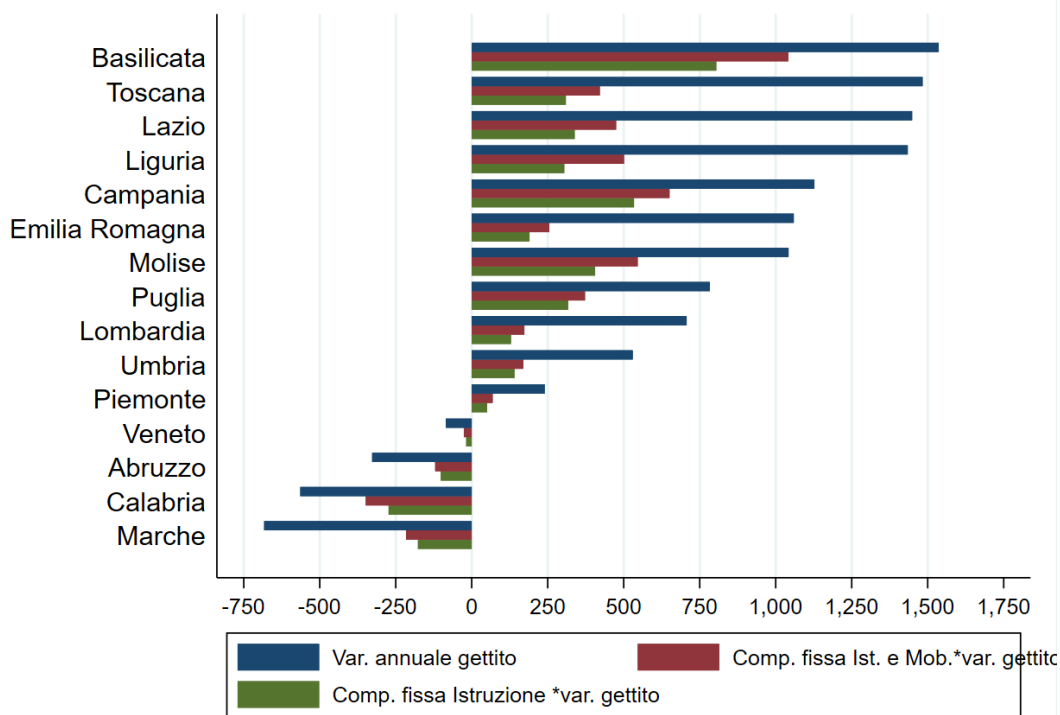


Fonte: MEF-dichiarazioni fiscali.

3.4.3 Il gettito Iva

Le variazioni del gettito Iva pro capite delle regioni nel periodo 2011-2019 sono risultate in media più contenute delle relative variazioni del gettito Irpef. Infatti, la somma delle variazioni annuali del gettito Iva pro capite rispetto all'anno 2011 ha superato i 1.250 euro in Basilicata, Toscana, Lazio e Liguria. La crescita ha superato i 750 euro pro capite in Campania, Emilia-Romagna, Molise e Puglia, mentre è stata inferiore a 750 euro nelle rimanenti regioni. Si evidenzia che per le regioni Veneto, Abruzzo, Calabria e Marche la somma delle variazioni del gettito Iva pro capite rispetto al 2011 è risultata negativa (Figura 4). Anche in questo caso sono premiate regioni con aliquote da compartecipazioni Iva elevate, così come calcolate nel 2011, come ad esempio Basilicata, Campania e Molise, sia nel caso di copertura della sola spesa per istruzione scolastica (colonne verdi nella Figura 4) che nel caso di copertura della spesa per istruzione scolastica e mobilità (colonne rosse nella Figura 4). Dal confronto tra la Figura 2 e la Figura 4 si ottengono, date le compartecipazioni, le risorse ancora necessarie per finanziare la spesa effettivamente sostenuta tra il 2011 e il 2019 o quelle che residuano una volta finanziata la spesa effettivamente sostenuta (Figura 7 e Figura 8).

Figura 4 – Variazione cumulata annuale rispetto al 2011 del gettito Iva pro capite nel periodo 2012-2019.

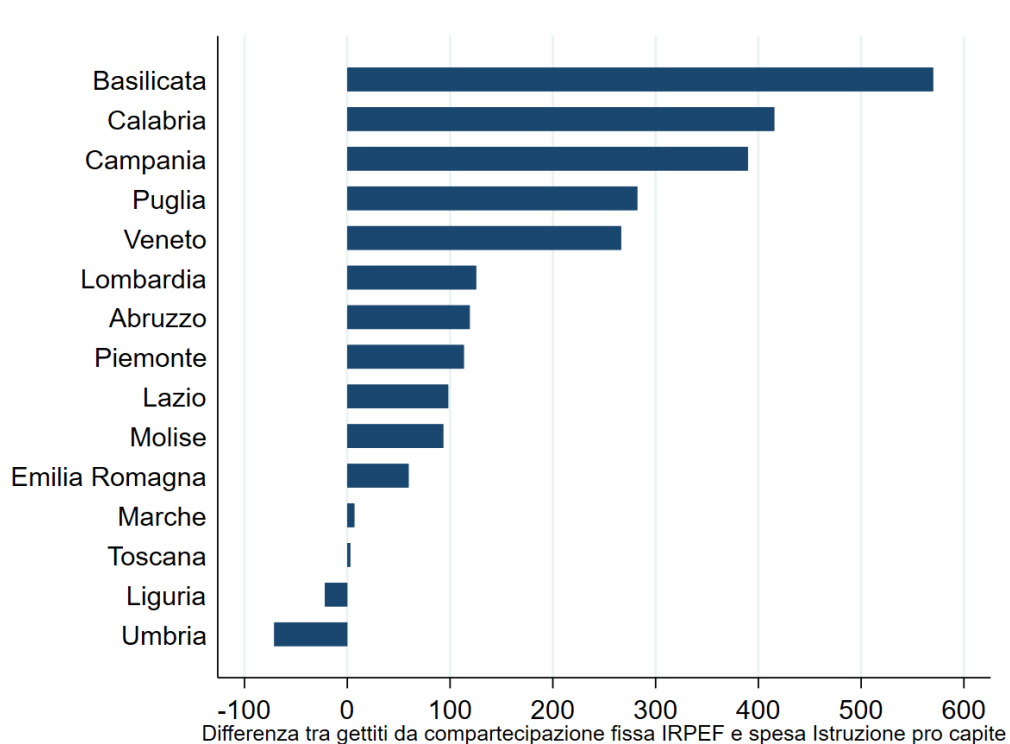


Fonte: MEF-dichiarazioni fiscali, ISTAT.

3.4.4 Il saldo tra spesa effettivamente sostenuta e gettito da compartecipazione Irpef

Osservando la differenza della variazione cumulata annuale tra i gettiti da compartecipazione fissa Irpef e la spesa statale per istruzione scolastica (Figura 5): le uniche regioni per cui le risorse ottenute dalla compartecipazione negli anni che vanno dal 2011 al 2019 sono inferiori a quelle necessarie a finanziare la spesa che sarebbe stata devoluta tra il 2011 e il 2019 sono Liguria e Umbria. Tutte le altre regioni riuscirebbero a finanziare le spese che sono state effettivamente registrate in questi nove anni in cui abbiamo ipotizzato che la gestione sia stata centralizzata. In particolare, il Veneto farebbe registrare un avanzo di circa 260 euro pro capite, la Lombardia di 110 euro e l'Emilia-Romagna di 60 euro. Di interesse è il risultato della Basilicata che registra una buona crescita del gettito Irpef, di cui, con la compartecipazione, incamera più del 41%, a fronte di una crescita della spesa che risulta essere la penultima. La Calabria anche se ha una crescita del gettito Irpef non molto elevata, trattenendone più dell'48% e avendo una crescita della spesa devoluta negativa, ottiene in nove anni un gettito da compartecipazione maggiore della spesa.

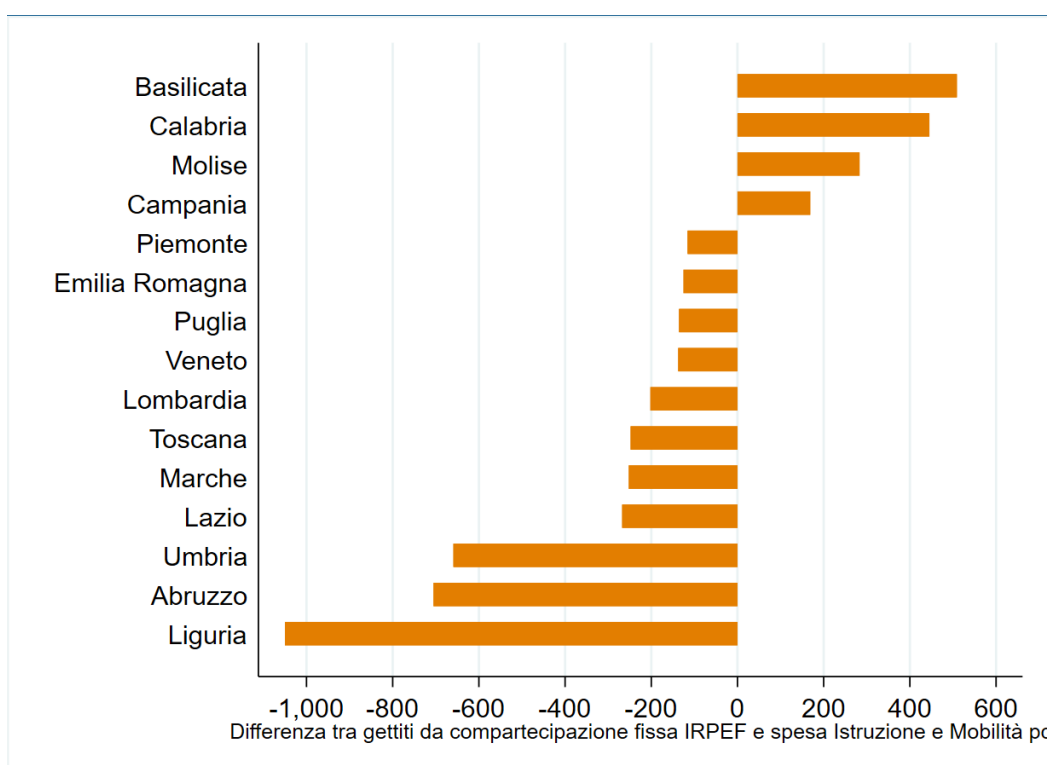
Figura 5 – Differenza tra gettiti Irpef da compartecipazione fissa e spesa statale regionalizzata per istruzione scolastica pro-capite nel 2011-2019.



Fonte: MEF-dichiarazioni fiscali, MEF-RGS e ISTAT.

Se invece si prende in considerazione sia la spesa statale per istruzione scolastica che quella per mobilità (Figura 6), la differenza della variazione cumulata annuale tra i gettiti da compartecipazione fissa Irpef e la spesa statale risulta negativa nella maggior parte delle regioni. L'incremento della spesa, quindi, è in quasi tutte le regioni superiore all'incremento di gettito da compartecipazione che si avrebbe dalla crescita della base imponibile Irpef. In particolare, il Veneto farebbe registrare un deficit di 180 euro pro capite, la Lombardia di 200 euro e l'Emilia-Romagna di 170 euro. Anche in queste ipotesi, regioni quali la Basilicata e la Calabria, date le elevate aliquote da compartecipazioni Irpef fissate nel 2011, riescono ad ottenere nel periodo 2011-2019 un gettito Irpef maggiore alla spesa.

Figura 6 – Differenza tra gettiti Irpef da compartecipazione fissa e spesa statale regionalizzata per istruzione e mobilità pro-capite nel 2011-2019.



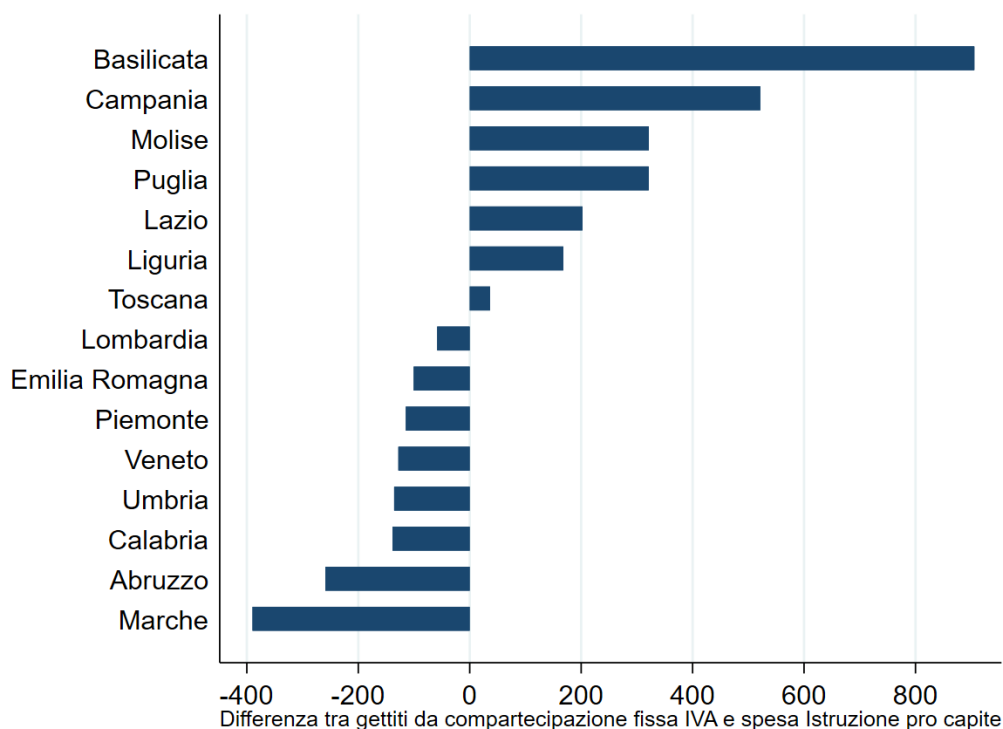
Fonte: MEF-dichiarazioni fiscali, MEF-RGS e ISTAT.

3.4.5 Il saldo tra spesa effettivamente sostenuta e gettito da compartecipazione Iva

Utilizzando invece le variazioni di gettito Iva, che risultano in media inferiori rispetto alle variazioni di gettito Irpef nel periodo 2011-2019, si osserva che le risorse necessarie a finanziare la spesa per istruzione scolastica risultano più basse della spesa devoluta in circa metà delle regioni a statuto ordinario (Figura 7). Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto registrerebbero un deficit intorno ai 100

euro pro capite. Per alcune regioni del Mezzogiorno, quali la Basilicata e la Campania, si osserva invece una differenza positiva tra gettito Iva e spesa per istruzione scolastica, nel periodo 2011-2019; questo è dovuto sia alla buona crescita della base imponibile in queste due regioni che all'elevata aliquota da compartecipazione Iva calcolata nel 2011.

Figura 7 – Differenza tra gettiti Iva da compartecipazione fissa e spesa statale regionalizzata per istruzione scolastica pro-capite nel 2011-2019.



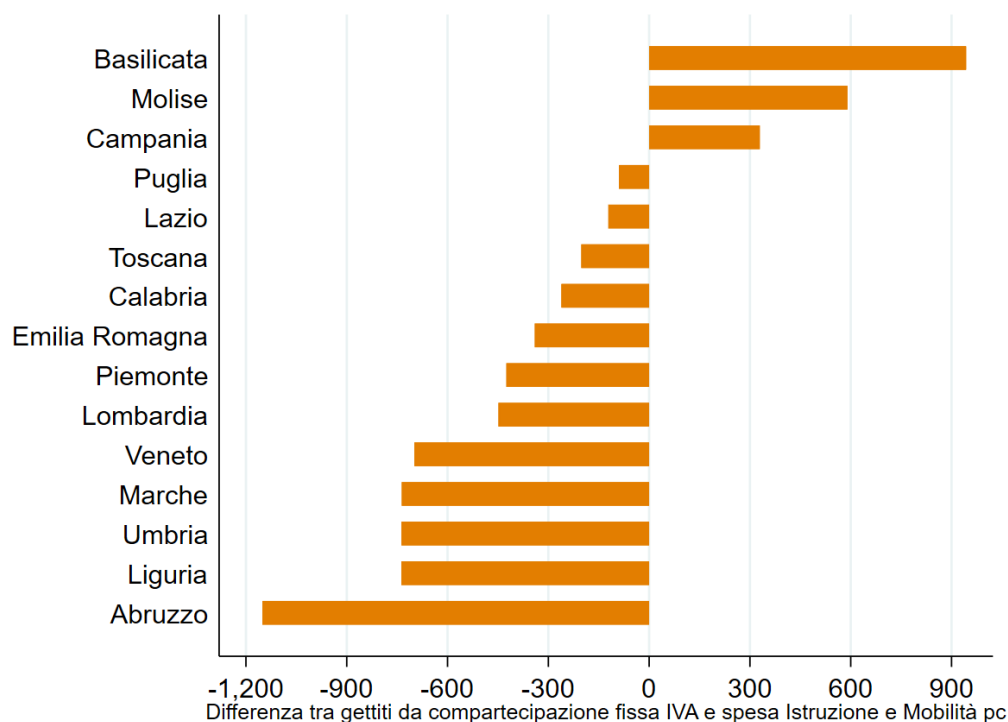
Fonte: MEF-dichiarazioni fiscali, MEF-RGS e ISTAT.

Se invece si confrontano le variazioni dei gettiti Iva con la spesa in istruzione e mobilità (Figura 8), la differenza della variazione cumulata annuale tra i gettiti da compartecipazione fissa Irpef e la spesa statale risulta positiva solamente in tre regioni: Basilicata, Molise e Campania. In questo caso farebbero registrare ampi deficit sia il Veneto con 700 euro pro capite, la Lombardia con 450 euro e l'Emilia-Romagna con 310 euro.

Abbiamo confrontato nel periodo 2011-2019 le spese effettivamente sostenute nelle regioni con le risorse disponibili se nel 2011 si fosse stabilita una compartecipazione fissa all'Irpef o all'Iva in ogni regione tale da finanziare la spesa devoluta così come sarebbe risultata dal bilancio dello Stato nel 2011. La conclusione è che, nell'ipotesi di finanziamento della spesa per istruzione scolastica e mobilità con compartecipazione al gettito Irpef o Iva, *le risorse da compartecipazione non sarebbero state sufficienti a finanziare la spesa effettivamente sostenuta in quasi tutte le regioni*. Si noti che

questo fatto è vero *anche* per quelle regioni che più di altre chiedono a gran forza la devoluzione delle funzioni di spesa come Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Figura 8 – Differenza tra gettiti Iva da compartecipazione fissa e spesa statale regionalizzata per istruzione e mobilità pro-capite nel 2011-2019.



Fonte: MEF-dichiarazioni fiscali, MEF-RGS e ISTAT.

Visto che seguendo alla lettera il ddl “Calderoli” avremmo un sistema di compartecipazioni molto differenziate sul territorio e politicamente poco accettabile possiamo immaginare un sistema in cui ci sia invece un’unica aliquota di compartecipazione nazionale con cui le regioni contribuiscono a costituire un fondo destinato al finanziamento delle spese per istruzione e mobilità nel 2011. Se utilizzassimo l’Irpef, sarebbe necessaria una compartecipazione del 23,6% nel 2011. Se utilizzassimo l’Iva, la compartecipazione dovrebbe essere del 33,1% nel 2011. Quindi nel 2011, in cui la quota di Iva, necessaria a finanziare le spese sanitarie, era pari al 52,89%, sarebbe stato possibile utilizzare la compartecipazione al gettito Iva. Nel 2018 la quota dell’Irpef sarebbe stata del 24,09% e la quota dell’Iva del 34,32%. In quest’ultimo caso, poiché nel 2018 la quota necessaria per finanziare la spesa sanitaria era del 67,7%, il gettito Iva disponibile non sarebbe stato sufficiente a finanziare le risorse devolute. È importante sottolineare che nel caso in cui si decidesse di stabilire un’aliquota unica uniforme sul territorio è necessario un meccanismo di riparto del fondo perequativo, basato, ad esempio, in parte sulla distribuzione territoriale dei fabbisogni e in parte su un criterio che premi la

crescita delle basi imponibili, definendo una quota di risorse che, una volta soddisfatti i fabbisogni, possa restare a disposizione della regione ove il gettito è generato.

È evidente, comunque, come un sistema di compartecipazioni fisse ad un dato anno creerebbe seri problemi al finanziamento del fabbisogno nel tempo in quasi tutte le regioni. È quindi necessario immaginare un sistema di compartecipazione dinamico nel tempo, che tenga conto, dell'evoluzione sia dei fabbisogni, che delle basi imponibili nelle regioni.

3.5. Qualche conclusione dall'esercizio di simulazione

In questa sezione abbiamo proposto un esercizio in cui quantifichiamo l'ammontare delle funzioni potenzialmente devolvibili alle Regioni, facendo riferimento all'elenco che risulta dalle bozze di intesa del 2019 (mai però approvate dal CDM). La spesa in istruzione scolastica rappresenta più del 55% del totale, poi una quota importante e rappresentata dal diritto alla mobilità e infrastrutture pubbliche e logistica, complessivamente più del 75% del totale. Un aspetto importante del ddl "Calderoli" è rappresentato dalla struttura di finanziamento della spesa devoluta. In particolare, si afferma di voler definire una compartecipazione o riserva di aliquota tale da finanziare i LEP o in alternativa la spesa storica. Nella nostra simulazione abbiamo ipotizzato una compartecipazione all'Irpef e una compartecipazione all'Iva in modo tale da finanziare la spesa storica definita dalla spesa regionalizzata nel 2011, supponendo che la devoluzione avvenga nella stessa misura in tutte le regioni a statuto ordinario. La distribuzione regionale del gettito Irpef e del gettito Iva è molto più differenziata sul territorio di quanto non siano le spese per istruzione scolastica e mobilità. Anche se le differenze sono più marcate con l'Irpef, che con l'Iva ripartita in base ai consumi regionali. Se dunque ciascuna Regione dovesse finanziare la spesa devoluta con una quota di gettito riferito al proprio territorio, ciò implicherebbe aliquote di compartecipazioni molto differenti da una regione all'altra, ad esempio per l'Irpef si va infatti dal 15,7% della Lombardia al 61,9 % della Calabria. Una tale struttura desta naturalmente qualche dubbio sulla sua fattibilità politica. Logicamente sarebbe preferibile una compartecipazione uniforme sul territorio che finanzia la regione che ha il rapporto tra spesa e gettito Irpef più basso, associata ad un fondo perequativo verticale che finanzia il fabbisogno residuale delle altre Regioni una volta incassata la compartecipazione. Tuttavia, di questo fondo, pur previsto nella legge delega del 2009, non vi è traccia nella bozza di legge Calderoli. In alternativa si potrebbe prevedere un'aliquota uniforme sul territorio che finanzia il totale dei fabbisogni e la conseguente costituzione di un fondo che verrebbe poi ripartito in base ai fabbisogni. Entrambi gli schemi consentono di definire, una volta soddisfatti i fabbisogni, nel caso di crescita

delle basi imponibili, una quota del gettito residuo che vada alle regioni ove questo è prodotto e una quota che invece venga redistribuita secondo un qualche criterio perequativo.

Tuttavia, prendendo alla lettera il ddl "Calderoli", abbiamo ipotizzato aliquote di compartecipazione differenziate sul territorio e fisse per i successivi nove anni. Nella simulazione le regioni possono quindi fruire di un incremento di risorse disponibili solo se il loro gettito Irpef o Iva aumenta in misura maggiore delle spese devolute. Abbiamo confrontato il gettito da compartecipazione nel periodo 2011-2019 con la dinamica delle spese statali da devolvere così come è effettivamente avvenuta nel periodo 2011-2019. La conclusione è che solo poche regioni, quali la Campania, Calabria e la Basilicata sarebbero riuscite a finanziare la loro spesa statale devoluta sia nel caso di compartecipazione Iva che nel caso di compartecipazione Irpef, registrando inoltre un surplus. Tutte le altre Regioni con la sola compartecipazione sarebbero finite in deficit, incluse, si sottolinea, le tre Regioni del nord più attive nelle richieste di devoluzione. Il risultato, all'apparenza paradossale, deriva dal fatto che la spesa di Campania, Calabria e Basilicata è rimasta praticamente immutata tra il 2011 e il 2019, a fronte del fatto che i loro gettiti da compartecipazione sono invece cresciuti.

È evidente quindi come un sistema di compartecipazioni fisse nel tempo non sia sostenibile, se si intende finanziare i fabbisogni come si è finora fatto. La loro crescita per le regioni del Centro e del Nord è stata superiore alla crescita dei gettiti sia Irpef che Iva. Quindi nella fase di implementazione del ddl "Calderoli" sarà necessario pensare ad uno schema di compartecipazioni dinamico che tenga conto, sia della variazione del livello dei fabbisogni, che della differente crescita delle basi imponibili sul territorio nazionale.