

Autonomia finanziaria regionale e regionalismo asimmetrico: verso un finanziamento dell'asimmetria ben temperato

di Andrea Filippetti* e Fabrizio Tuzi†

Sommario

Tre regioni italiane, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna hanno avviato formalmente un processo di intese con il governo al fine di ottenere ulteriori spazi di autonomia e risorse finanziarie addizionali. Altre Regioni si apprestano a seguire richiedendo forme di autonomia. L'attuazione di forme di asimmetria alle regioni deve necessariamente riguardare l'intero progetto di devoluzione a federalismo fiscale che, inserito in Costituzione nel 2001, è ancora oggi incompiuto. Il saggio mostra i passi ancora da definire per una concreta attuazione dell'autonomia finanziaria regionale e propone dei criteri per il finanziamento dell'asimmetria.

Parole chiave: autonomia finanziaria regionale; federalismo asimmetrico; divario territoriale;

Classificazione JEL: E62; H7; H77.

Regional financial authority and asymmetric regionalism: for a well-tempered financing of the asymmetry

Abstract

Three Italian Regions, namely Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, have started a formal process with the central government to require additional competences and financial resources. Other Regions are willing to follow the same process requiring further autonomy. We argue that the implementation of asymmetry has to be designed consistently within the broader framework of fiscal federalism that was include in the Constitutions in 2001, and which is today still only partially implemented. This essay shows the necessary steps to finalise the implementation of regional financial authority and recommend some criteria for a correct financing of asymmetry.

Keywords: regional fiscal autonomy; asymmetric federalism; regional divergence

JEL classification: E62; H7; H77.

* ISSiRFA-CNR. E-mail: andrea.filippetti@cnr.it

† ISSiRFA-CNR. E-mail: fabrizio.tuzi@cnr.it

Introduzione

Tre regioni italiane, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna hanno avviato formalmente un processo di intese con il governo al fine di ottenere ulteriori spazi di autonomia e risorse finanziarie addizionali. Altre Regioni si apprestano a seguire richiedendo forme di autonomia. Questo ha riattivato nei fatti il processo di devoluzione e federalismo fiscale che si era interrotto prima durante la crisi dal 2011, e poi nel tentativo di riaccentrare alcune funzioni con il referendum costituzionale, respinto, del 2016.

L'attuazione di forme di asimmetria alle regioni deve necessariamente riguardare l'intero progetto di devoluzione e federalismo fiscale che, inserito in Costituzione nel 2001, è ancora oggi incompiuto e pericolosamente a metà del guado.

Questo saggio si propone di individuare dei principi sui quali basare tale meccanismo di finanziamento. In particolare, lo scopo è identificare dei principi guida per disegnare un sistema di finanziamento dell'asimmetria che sia coerente con il quadro più generale delle disposizioni sul federalismo fiscale, come delineato nel Titolo V della Costituzione e dai vari interventi legislativi che si sono succeduti. Sebbene, infatti, il federalismo fiscale non sia stato ancora pienamente realizzato, riteniamo opportuno, già al momento dell'avvio dell'asimmetria, identificare un sistema di finanziamento coerente con questo. Ciò con l'intento di evitare di dar luogo a un ulteriore regime particolare solo per le regioni asimmetriche, oltre al diverso regime di finanziamento già previsto per le Regioni a Statuto Speciale (RSS), con il rischio di doverlo successivamente integrare nel quadro più generale del federalismo fiscale.

Nel momento in cui la materia passa dallo Stato alle Regioni, sarà quest'ultima che dovrà garantirne non solo l'amministrazione, ma anche il finanziamento. Occorre, pertanto, definire un meccanismo che consenta alle Regioni di poter coprire i fabbisogni delle nuove materie attraverso un gettito fiscale addizionale rispetto a quello che spetta loro oggi.

Si vedrà come il contesto di applicazione del federalismo fiscale, che presuppone il finanziamento dei servizi pubblici regionali attraverso l'autonomia di entrata delle stesse Regioni, è quello di una capacità di generare le risorse finanziarie distribuita in modo diseguale sui territori, fenomeno che è il riflesso diretto del divario economico territoriale. Poiché le disposizioni sul federalismo fiscale dispongono, oltre all'autonomia finanziaria a livello regionale, anche elementi significativi di solidarietà regionale (attraverso la perequazione), nonché una co-responsabilità delle regioni al saldo di finanza pubblica nazionale, il discorso sul finanziamento dell'asimmetria non può essere slegato dall'intero impianto del federalismo

fiscale. E questo è tanto più vero, quanto più sono proprio le Regioni che richiedono asimmetria a disporre della quota maggioritaria di risorse finanziarie.

1. I costi delle materie da trasferire alle Regioni

La clausola di asimmetria prevede la devoluzione di alcune materie o di alcune parti di materie alle Regioni. Un aspetto chiave è pertanto quello di identificare i costi concernenti le funzioni derivanti dal trasferimento delle materie.

A fronte di un aumento di competenze per le regioni, corrisponderà un incremento delle risorse finanziarie necessarie per la loro copertura. In un'ottica di federalismo amministrativo e responsabilizzazione delle amministrazioni regionali, le risorse addizionali da destinare alle regioni, così come previsto anche dagli accordi sottoscritti tra Stato e regioni, dovranno provenire da compartecipazione o riserva di aliquota del gettito fiscale maturato nelle regioni stesse.

La questione che si pone, una volta ipotizzato che il criterio per la copertura delle nuove competenze attribuite sia quello di utilizzare una parte di gettito maturato nel territorio, è, pertanto, quella di determinarne l'ammontare. Un aumento della devoluzione attraverso la clausola di asimmetria determinerà gioco forza un aumento del gettito trattenuto dalle regioni rispetto all'assetto attuale. In questo quadro, assume rilevanza la questione riguardo la compatibilità tra l'aumento di gettito fiscale trattenuto dalle regioni e la necessità di conservare il livello di beni e servizi pubblici destinati alla collettività, nonché di consentire il mantenimento di un indispensabile sistema di perequazione.

Il seguente esercizio riguarda la valorizzazione delle competenze richieste dalla Lombardia e dal Veneto, partendo dalle rispettive bozze di intesa predisposte nel corso del 2019, in quanto contengono il ventaglio più ampio di materie per le quali si rivendica la differenziazione.

Sulla base dei dati del rendiconto generale dello Stato (valore medio per gli esercizi finanziari 2015-2017), si è tentato di valorizzare le competenze riportate nelle bozze di "intesa" delle Regioni Lombardia e Veneto, che contengono il più ampio ventaglio di materie per le quali si rivendica la differenziazione, con l'esclusione delle competenze bancarie.

Ciascuna materia richiesta è stata messa in correlazione a programmi/azioni che costituiscono una sotto articolazione delle missioni contenute nel rendiconto generale dello Stato attraverso una ricerca testuale.

Laddove è stata riscontrata una correlazione tra la richiesta regionale e la voce del rendiconto generale, si è provveduto a valorizzare la missione con la corrispettiva quota del rendiconto generale, sottraendo, qualora necessario, le somme che in quell'ambito sono già trasferite agli enti territoriali o agli enti previdenziali.

Nella simulazione, tutta la quota del rendiconto finanziario corrispondente ad un dato programma/azione correlato a una materia di cui si richiede la devoluzione è stata ipotizzata come somma regionalizzabile. Con riferimento alla scuola, si è ipotizzato di trasferire per intero tutte le funzioni alle Regioni eccetto quelle di programmazione e coordinamento che rimarrebbero in carico all'amministrazione centrale.

Definita la somma complessiva potenzialmente regionalizzabile conseguente alla devoluzione di tutte le materie indicate nelle bozze d'intesa, sono state stimate le quote attribuibili alle tre Regioni richiedenti ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, utilizzando come vettore di ripartizione l'indice ricavato dai dati della spesa regionalizzata del Ministero Economia e Finanza che misura l'incidenza percentuale della spesa di ciascuna delle tre Regioni (Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna) sul totale della spesa regionalizzata.

In questo scenario, la somma complessiva potenzialmente in gioco per Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna risulta pari a circa 15,8 miliardi di euro, di cui 12,8 destinati alla copertura delle c.d. "funzioni Lep" e in particolare all'istruzione, mentre la quota rimanente alle altre funzioni. Occorre sottolineare come tale somma rappresenti il limite massimo potenziale che le tre Regioni potrebbero ottenere nel caso di devoluzione di tutte le materie indicate nelle bozze di intesa.

In termini di impatto delle ulteriori risorse correlate alle materie devolute sui bilanci delle tre Regioni, nel caso in cui si concretizzasse la devoluzione delle materie indicate nelle bozze di intesa del 2019, l'aumento degli attuali bilanci delle tre Regioni che si aggirerebbe intorno al 30% per Veneto e Emilia-Romagna e al 36% per la Lombardia.

Per quanto riguarda le singole missioni connesse alle materie richieste, emerge in maniera significativa l'istruzione; seguono il diritto alla mobilità (in questo caso le richieste riguardano maggiori competenze sulla gestione della rete ferroviaria, incluso il contratto di servizio), le infrastrutture pubbliche (riguardo la richiesta di avere maggiori competenze su strade e autostrade) e, in ultimo, il tema della competitività e dello sviluppo delle imprese (si tratta dei fondi Mise tra cui quelli destinati al piano straordinario per il *Made in Italy*).

Va evidenziato come nell'ipotesi formulata l'81% delle risorse complessive potenzialmente trasferibili a Lombardia, Veneto e Emilia-

Romagna siano destinate all'istruzione scolastica e che il 90% della quota per l'istruzione scolastica è legata alle retribuzioni e relativi oneri.

2. Il contesto: o circa l'(in)attuazione del federalismo fiscale

LA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42.

Punto di partenza della nostra analisi è l'imprescindibilità di inserire la realizzazione dell'asimmetria all'interno del più ampio contesto del federalismo fiscale così come delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione a seguito della riforma del 2001.

Il tema del finanziamento dell'asimmetria, ovviamente, sembra oscillare tra le disposizioni della Legge n. 42 del 2009 e del D. Lgs. n. 68 del 2001, che dovrebbero costituire l'applicazione dell'art. 119 della Costituzione, dei cui principi si deve tenere conto in sede di approvazione della legge che attribuisce ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie (art. 116, comma 3, Cost.) e la reale condizione dell'attuale finanziamento delle Regioni.

Nell'ultimo decennio l'autonomia finanziaria di entrata delle Regioni è stata erosa da un combinato disposto di (ri)accentramento di capacità fiscale verso lo Stato, per fronteggiare il protrarsi della crisi economica e da una serie di interventi del Governo volti a contenere la spesa pubblica e ridurre l'indebitamento netto. Tali interventi hanno ridotto, sia l'autonomia delle Regioni sui tributi "propri", sia la base imponibile del relativo gettito; ne sono un esempio l'erosione della base fiscale dell'Irap.

Di conseguenza, l'autonomia finanziaria delle Regioni, misurata come rapporto tra entrate proprie o devolute dallo Stato e il totale delle entrate correnti è diminuito nel corso degli ultimi anni ed è tornato ai livelli del 1998. Questo, tra l'altro, accade in un momento in cui è ancora inattuata l'eliminazione integrale dei trasferimenti statali, nonostante dovrebbe essere imminente l'entrata in vigore del D. Lgs. n. 68.

IL DECRETO LEGISLATIVO 6 MAGGIO 2011, N. 68

La legge sul federalismo fiscale prevedeva un complesso di deleghe legislative per l'attuazione del modello di relazioni finanziarie tra i livelli di governo del Paese delineato dall'articolo 119 della Costituzione. Il decreto n. 68 del 2011, contenente disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, è stato emanato in attuazione della legge. Il provvedimento mira ad assicurare l'autonomia di entrata, sopprimendo i trasferimenti statali alle Regioni, e a identificare le fonti di finanziamento ed è da questo quadro sistemico che dovrebbe

discendere anche il finanziamento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Dal punto di vista dell'autonomia delle entrate delle Regioni, il provvedimento prevede, in primo luogo, che l'addizionale regionale dell'imposta sul reddito (Irpef) sia ricalcolata "in modo tale da garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, ai trasferimenti statali" che verrebbero soppressi, comprendendo anche le "entrate derivanti dalla compartecipazione" all'accisa sulla benzina; compartecipazione che verrebbe soppressa e che allo stato serve a finanziare il fondo nazionale per il TPL. A questa aliquota minima di addizionale Irpef, calcolata per eliminare i trasferimenti da parte dello Stato, le Regioni potrebbero aggiungere una maggiorazione determinata per legge, che nei primi due anni di entrata in vigore del decreto sarebbe dello 0,5% nel terzo anno dell'1,1% e dal quarto anno in poi del 2,1%. L'addizionale Irpef, come determinata, sarebbe manovrabile, nel senso che "ciascuna regione a Statuto ordinario può, con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base" e altresì "possono stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale".

In secondo luogo, sempre sul versante delle entrate delle Regioni, il decreto n. 68 prevede una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA). Anche questa già è presente nel sistema tributario e, in particolare, serve per finanziare la spesa sanitaria, la cui copertura resta espressamente immutata nella prima fase di attuazione.

Ora, nel modello di federalismo fiscale prefigurato "la percentuale di compartecipazione all'IVA" dovrebbe servire a finanziare tutti i livelli essenziali delle materie: a) sanità; b) assistenza; c) istruzione; d) trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale.

A tal fine, la compartecipazione IVA verrebbe determinata "al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione".

Di conseguenza, "per il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni ove il gettito tributario è insufficiente", dovrebbero concorrere le quote del fondo perequativo, che verrebbe anch'esso alimentato attraverso una compartecipazione al gettito dell'IVA e il suo ammontare sarebbe determinato in modo tale da garantire in ogni

regione il finanziamento integrale delle spese inerenti ai livelli essenziali nelle materie predette con i fabbisogni calcolati al livello dei costi standard.

Il decreto prevede due distinte forme di perequazione. La prima è quella inerente il finanziamento integrale delle funzioni associate ai Lep, che, come appena detto, sarebbe legata al gettito prodotto da una compartecipazione dell'IVA. La seconda si riferisce alle restanti funzioni (non legate ai Lep) e verrebbe alimentata dall'addizionale Irpef, con lo scopo di ridurre – perequare – le differenti capacità fiscali delle Regioni in misura non inferiore al 75%, con la previsione di non alterare la graduatoria. In questo caso, quindi, la perequazione non annulla *in toto* le differenze di capacità fiscale tra le Regioni ed anzi mantiene, in misura ridotta, le medesime sperequazioni territoriali. E' stato identificato, pertanto, un diverso grado di perequazione in funzione dell'importanza relativa alle funzioni sottese: da un lato il legislatore ha inteso garantire il finanziamento in modo eguale, rispetto ai cittadini, dei servizi pubblici che considera essenziali – sebbene non con un criterio di copertura della spesa effettiva, bensì con un criterio di efficienza basato su fabbisogni e costi teorici (standard) – dall'altro ha inteso attenuare le disparità territoriali tra le capacità fiscali regionali per finanziare i restanti servizi.

La perequazione resta ad oggi in larga parte inattuata, con la sola eccezione della sanità regionale, che ubbidisce alle regole del D. Lgs. n. 56 del 2000.¹ In questo ambito, il meccanismo perequativo opera secondo il seguente meccanismo: (1) per ogni Regione viene dapprima identificato il fabbisogno standard, ossia le risorse finanziarie necessarie per garantire i LEA; (2) si quantifica quindi il gettito Irap e l'addizionale Irpef destinati al finanziamento della sanità; (3) nel caso in cui tale gettito non sia sufficiente a coprire il fabbisogno, viene calcolato, per differenza, il fabbisogno *residuo* da finanziare; (4) a questo punto si passa al gettito della compartecipazione IVA e, nel caso in cui il gettito IVA regionale² non sia sufficiente a coprire l'intero fabbisogno residuo, interverrebbe l'apposito fondo perequativo, alimentato dal gettito dell'IVA.

Il decreto n. 68, peraltro, assicurerebbe una piena manovrabilità dell'imposta regionale sulle attività produttive (Irap), nel senso che

¹ Pur non trattando in questa sede il ruolo dei Comuni, va ricordato che nel caso dei Comuni il sistema di perequazione è stato avviato nel 2015, a valle del calcolo dei costi e fabbisogni standard; si veda ad esempio uno studio dell'Ufficio Parlamentare del Bilancio "Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema dei Comuni", Nota n. 1 / gennaio 2017. Una ricca documentazione, anche tecnica, si trova sul sito della SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico Spa, www.sose.it.

² Il gettito di IVA regionale viene calcolato con una aliquota standard - uguale per tutte le Regioni - e che corrisponde a quell'aliquota che consente alla Regione meno bisognosa di coprire il fabbisogno.

ciascuna regione a statuto ordinario, con propria legge, potrebbe ridurre le aliquote dell'imposta fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile, mantenendo in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota fino ad un massimo di 0,92 punti percentuali (secondo la previsione dell'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446). Gli unici limiti previsti alla manovrabilità dell'Irap discendono dall'ipotesi in cui la Regione abbia previsto una maggiorazione all'addizionale Irpef superiore allo 0,5%; oppure, dall'esistenza di uno squilibrio nel settore sanitario, per il quale restano ferme le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le Regioni sottoposte ai Piani di rientro dai deficit sanitari.

Da ultimo, il decreto dispone la trasformazione di una serie di tributi in tributi propri regionali, quali ad esempio la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, ecc.; inoltre, la manovrabilità della tassa automobilistica regionale; e infine, il mantenimento delle altre compartecipazioni al gettito di tributi erariali, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente.

In conclusione, il decreto legislativo n. 68 disegna un sistema di finanziamento della spesa regionale basato su cinque fonti: l'addizionale Irpef, la compartecipazione Iva, il gettito dell'Irap, le quote del fondo perequativo e le entrate proprie. Lo scopo del provvedimento è quello di trasformare il sistema regionale di finanza derivata in un sistema di finanza autonoma, sostituendo e fiscalizzando i trasferimenti statali con fonti tributarie proprie delle Regioni, aumentando quindi la trasparenza e *accountability* verso i cittadini. Il sistema tributario viene a comporsi di due parti: una derivata, costituita dalle compartecipazioni, in cui i tributi sono regolati dallo Stato, ma il gettito viene destinato alle Regioni, e una autonoma, in cui i tributi sono istituiti con legge statale e regolati con legge regionale; estremamente residuale è, infine, l'ambito dei tributi propri in senso autentico, in quanto ogni previsione regionale in questo ambito dovrebbe tenere conto che i tributi autonomi non possono riguardare presupposti già assoggettati a imposizione da parte dello Stato. Ciò spiega perché la parte più rilevante del gettito regionale proviene dall'imposta sul reddito e dall'imposta sul valore aggiunto e dall'Irap.

Il provvedimento identifica anche i meccanismi per la perequazione regionale. Infine, prevede che "l'autonomia finanziaria delle Regioni, delle Province e delle Città metropolitane deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita" (art. 32), aspetto rilevante sul quale si tornerà in seguito affrontando il finanziamento dell'asimmetria.

Ad oggi, come si è già accennato, il federalismo fiscale così come descritto dalla legge n. 42 del 2009 e dal decreto legislativo n. 68 del 2011, è in larga parte inattuato. Dopo il 2011, a seguito della crisi economica, si è assistito a un congelamento di fatto del federalismo fiscale e, inoltre, alle Regioni, nonché agli Enti locali, è stato chiesto dallo Stato centrale uno sforzo finanziario ragguardevole per contribuire all'equilibrio finanziario del Paese perseguito dal Patto di Stabilità.

La legge n. 42 prevedeva la determinazione di “indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale” (art. 13, comma 1, lettera c, numero 2). Nei fatti, nessun indicatore di fabbisogno di infrastrutture è stato determinato e il flusso degli investimenti ha seguito le tendenze di politica economica di mantenimento dei maggiori investimenti infrastrutturali nelle zone già maggiormente dotate.

In ogni caso, come risulta da un rapporto della Ragioneria Generale dello Stato, negli anni della crisi, dal 2011 al 2017, alle Regioni a Statuto Ordinario (Rso) in termini di importi complessivi di finanza pubblica sono stati sottratti quasi 43 miliardi di Euro.³ Le due componenti più cospicue attraverso cui detta sottrazione si è realizzata sono dipese dal centralismo finanziario. Infatti, per un verso, lo Stato in quegli anni ha evitato i rifinanziamenti delle spese di investimento e dei fondi di perequazione e, per l'altro, ha decurtato in modo sensibile risorse dal Fondo sviluppo e coesione, che rappresenta uno strumento per la rimozione degli ostacoli allo sviluppo economico. Va considerato, a tal riguardo, che, ai sensi del D. Lgs. n. 68 del 2011, si prevedeva *in primis* il carattere addizionale delle risorse del fondo, rispetto a quelle relative agli interventi ordinari; e, inoltre, la destinazione dell'85% delle risorse del Fondo per le Regioni del Mezzogiorno, che non sono mai state investite.

Successivamente, la tendenza a ridurre le risorse regionali è continuata sia pure in forma più modesta; infatti, la legge di bilancio 2018 ha previsto ancora una volta un contributo delle Rso, a titolo di concorso alle necessità della finanza pubblica, pari a 300 milioni per il 2018 e 200 milioni per il biennio 2019-2020, e dette previsioni sono state confermate anche dalla legge di bilancio 2019.⁴ Il risultato è stato una diminuzione delle spese correnti, ma, soprattutto, un calo della spesa in conto capitale, con un impatto negativo sugli investimenti in infrastrutture da parte delle Regioni.

In una situazione del genere, il finanziamento dell'asimmetria deve presupporre il superamento della corrente gestione delle finanze pubbliche

³ Ragioneria Generale dello Stato (2018).

⁴ Si veda Camera dei Deputati Servizio Studi (2019).

da parte dello Stato e la possibilità di inverare il federalismo fiscale, con attenzione alle conseguenze di ordine finanziario sia per lo Stato, sia per le Regioni. Solo seguendo questo approccio appare possibile indicare le linee guida di finanziamento dell'asimmetria, senza entrare in conflitto con il processo attuativo e generalizzato del federalismo fiscale per tutte le Regioni ordinarie e puntando da subito ad attivare la perequazione, sia orizzontale, che verticale, rispetto al problema del divario territoriale.

3. Il finanziamento dell'asimmetria

3.1 Il finanziamento delle materie LEP

La prima questione riguarda la disponibilità delle risorse necessarie ad assicurare il rispetto “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.). La legge n. 42, a tal riguardo, fa riferimento alle “spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione” (art. 8, comma 1, lettera a), numero 1)) e vi ricomprende “quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione” (art. 8, comma 3), per le quali assicura che sono finanziate “in modo tale da garantire ... il finanziamento integrale in ciascuna regione” (art. 8, comma 1, lettera d). A queste si aggiunge anche la spesa in conto capitale inerente al Trasporto pubblico locale di cui è assicurata l'integrale copertura nella misura del fabbisogno *standard* (art. 9, comma 1, lettera f).

Il decreto legislativo n. 68 del 2011 riprende la classificazione delle spese compiuta dalla legge delega (art. 14) e per quelle di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1), della citata legge n. 42 del 2009, relative ai livelli essenziali delle prestazioni nelle seguenti materie: a) sanità; b) assistenza; c) istruzione; d) trasporto pubblico locale, (con riferimento alla spesa in conto capitale), prevede, “in conseguenza dell'avvio del percorso di graduale convergenza verso i costi standard”, che le fonti di finanziamento di queste spese delle Regioni siano le seguenti: a) la compartecipazione all'IVA di cui all'articolo 4; b) quote dell'addizionale regionale all'IRPEF, come rideterminata secondo le modalità dell'articolo 2, comma 1; c) l'IRAP, fino alla data della sua sostituzione con altri tributi; d) quote del fondo perequativo di cui al comma 5, che prevede una copertura tramite compartecipazione all'IVA; e) le entrate proprie, nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale per l'anno 2010 (art. 15).

Dati stimati sulla regionalizzazione della copertura dei Lep (sanità esclusa)⁵ si possono riscontrare in 40.450 milioni di Euro, pari alla spesa che lo Stato sopporta per questi servizi, calcolati sulla media dei dati forniti dal rendiconto generale dello Stato degli anni 2016-18 (tabella 1).

Tabella 1 Ipotesi valorizzazione funzioni Lep trasferibili alle Regioni – Rendiconto generale dello Stato, valori medi 2016-2018 (milioni di euro)

Istruzione	37.930
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.820
TPL quota in conto capitale	700
<i>Totale</i>	<i>40.450</i>

Fonte: elaborazioni Issirfa-CNR su dati Ragioneria Generale dello Stato

Le somme riportate, nella tabella identificano le necessità finanziarie per il finanziamento dei fabbisogni delle funzioni Lep, considerando che la spesa per istruzione pesa per oltre il 93,7%, l'assistenza sociale per il 4,5%, e il trasporto pubblico locale lo 1,7%.

I dati indicati mostrano come con il passaggio delle risorse dallo Stato alle Regioni, per il finanziamento delle materie Lep, viene calcolato sulla base del principio di *finanzia invariata*, ossia che non ci siano aumenti di imposte erariali o regionali per finanziare le prestazioni inerenti i livelli essenziali, e riguardano solamente le Regioni a statuto ordinario.

Le tabelle 2 e 3 riportano una simulazione di finanziamento delle funzioni aggiuntive Lep, ossia l'istruzione, l'assistenza sociale e il trasporto pubblico locale (per i costi in conto capitale). Partendo dal dato del gettito complessivo dell'Irap, dell'addizionale regionale Irpef e dell'Iva (*a*), è stata sottratta la quota di gettito già impiegata per finanziare la sanità (*b*). Quindi è stato possibile quantificare il gettito che residua (*c*) che può essere impiegato per la copertura dei fabbisogni delle altre funzioni Lep.

Come si può notare per coprire i fabbisogni delle materie Lep (*d*) occorrerebbe l'intero gettito residuo Irap e dell'addizionale Irpef, e l'intera parte del gettito residuale dell'Iva, che verrebbe utilizzato anche a fini perequativi; tuttavia, residuerebbero ancora 1,4 miliardi di euro, da coprire attraverso ulteriori fonti di finanziamento. La copertura integrale dei fabbisogni (*e*) esaurirebbe pertanto l'intero gettito Iva che residua dopo la copertura della sanità, il totale del gettito Irap e del gettito dell'addizionale Irpef.⁶

⁵ Si veda al riguardo Mangiameli et al. 2020.

⁶ Il decreto n. 68 prevede (art. 15 c. 3) che il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni di alcune materie, tra cui l'istruzione, con riferimento all'intero sistema delle

Tabella 2 Fonti di finanziamento per le funzioni Lep per le Rso, dati in migliaia di Euro (2018)

Regioni a statuto ordinario	gettito complessivo (a)	gettito a copertura della sanità (b)	gettito a copertura della sanità %	gettito disponibile per materie Lep (c=a-b)
Irap	19.271.215	17.496.100	91%	1.775.115
addizionale Irpef	10.760.765	7.891.864	73%	2.868.901
Iva	104.400.794	70.021.613	63%	34.379.181
<i>totale</i>	<i>134.432.774</i>	<i>95.409.577</i>		<i>39.023.197</i>

Fonte: elaborazioni Issirfa-CNR su Delibera del CIPE 20 novembre 2018.

Tuttavia, un simile modo di procedere, per quanto corroborato dal decreto legislativo n. 68 appare alquanto dubbio, perché, in primo luogo, eliminerebbe la residuale autonomia finanziaria delle Regioni, che sino a questo momento si basa, se non esclusivamente, almeno prevalentemente, sul gettito residuo dell'addizionale Irpef e dell'Irap, una volta assolta la quota parte di finanziamento della sanità; inoltre, se per ricostituire l'ambito di autonomia finanziaria regionale, si dovesse aumentare l'aliquota base di entrambe le imposte regionali, allora si giungerebbe ad un aumento della pressione fiscale, a meno di riduzioni della componente statale dell'Irpef.

Tabella 3 Fonti di finanziamento per le funzioni Lep per le Rso, dati in migliaia di euro (2018)

fabbisogni materie Lep (d)	gettito disponibile da fonti regionali + IVA (c)	deficit per copertura fabbisogni Lep (d-c)	gettito Irpef complessivo (f)
40.450.000	39.023.197	-1.426.803	137.164.117

Fonte: elaborazioni Issirfa-CNR su dati Ragioneria Generale dello Stato e Delibera del CIPE 20 novembre 2018.

Nella simulazione riportata nella tabella 3 il fabbisogno delle funzioni Lep sarebbe rapportato a due possibili fonti di finanziamento, il gettito Irpef e il gettito Iva. Infatti, come spiegato sopra, il gettito Irap e il gettito dell'addizionale Irpef rimarrebbero impiegati per finanziare il fabbisogno sanitario e, nella parte residua, a garantire un margine di autonomia

Regioni ordinarie, avvenga attraverso la determinazione di una quota percentuale della compartecipazione all'IVA, stabilita in conformità con il principio di territorialità con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Questa quota dovrebbe garantire il livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una determinata Regione.

finanziaria delle Regioni, in relazione alle funzioni non Lep. Si tenga conto che, nel caso dell'addizionale Irpef, in media, la quota destinata alla sanità equivale al 73,3%, mentre nel caso dell'Irap al 90,8%. Come si vede la disponibilità residuale per le Regioni appare del tutto marginale e, peraltro, nel caso dell'Irap, appare destinata a ridursi ulteriormente nel tempo, se continua il trend di riduzione del gettito, per via dell'erosione costante della base imponibile. Anche il gettito Iva viene impiegato nella sanità sotto forma di compartecipazione, per una quota che equivale al 67,1%, ma il gettito che residua, dopo il finanziamento della sanità, non sarebbe sufficiente a coprire l'intero fabbisogno delle altre materie Lep.

Pertanto, il finanziamento dovrebbe avvenire con una quota del gettito Irpef, la cui misura sotto forma di compartecipazione dovrebbe fare riferimento al "livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione"; mentre, per il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni ove il gettito tributario della compartecipazione dovesse risultare insufficiente, concorrerebbero le quote del fondo perequativo a ciò previsto dall'art. 15, comma 5, del decreto n. 68, alimentato con il gettito Iva.⁷

Come si può notare, la quota complessiva di gettito Irpef (e non riferita all'addizionale Irpef) che sarebbe necessaria impiegare per coprire, in alternativa alle previsioni del decreto n. 68, i fabbisogni delle materie Lep e la quota di gettito Iva, per perequare le condizioni delle Regioni, insieme sono pari a 40 miliardi e 450 milioni di euro

3.2 La fiscalizzazione dei trasferimenti statali e il relativo finanziamento: una simulazione.

Uno dei principi cardine per la concreta applicazione del federalismo fiscale è la cosiddetta *fiscalizzazione dei trasferimenti* dello Stato verso le Regioni, ossia la loro sostituzione con il gettito fiscale proprio delle Regioni.

⁷ Il decreto n. 68 prevede (art. 15 c. 3) che il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni di alcune materie, tra cui l'istruzione, con riferimento all'intero sistema delle Regioni ordinarie, avvenga attraverso la determinazione di una quota percentuale della compartecipazione all'IVA, stabilita in conformità con il principio di territorialità con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Questa quota dovrebbe garantire il livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una determinata Regione.

La Tabella 4 mostra i trasferimenti dallo Stato centrale verso le Regioni nelle diverse missioni dello Stato, con l'esclusione della sanità e di altre funzioni di pertinenza dello Stato centrale. La maggior parte dei trasferimenti verso le Regioni riguarda il finanziamento del trasporto pubblico locale (per la spesa corrente); di seguito si trovano le infrastrutture, la tutela dell'ambiente e così via.

Tabella 4 Trasferimenti dello Stato centrale verso le Regioni, 2017

Missioni	migliaia di Euro	%
Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto (equivalente accise benzina)	4,975,700	78.98%
Infrastrutture pubbliche e logistica	634,878	10.08%
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	402,836	6.39%
Politiche per il lavoro	115,207	1.83%
Casa e assetto urbanistico	102,462	1.63%
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	49,559	0.79%
Difesa e sicurezza del territorio	18,833	0.30%
Competitività e sviluppo delle imprese	302	0.005%
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	144	0.002%
Soccorso civile	100	0.002%
Totale trasferimenti alle Regioni	6,300,020	

Fonte: rendiconto Generale dello Stato

Ipotizzando la completa fiscalizzazione di detti trasferimenti, che ammontano a 6,3 miliardi di Euro, occorre sostituire tale somma con un pari incremento di gettito fiscale proveniente dalle entrate regionali o erariali. Limitatamente alle Rso, il gettito Irpef complessivo regionale ammonta a oltre 137 miliardi di Euro, pertanto, la completa fiscalizzazione dei trasferimenti risulterebbe pari, in media per le Rso, al 4,6% del gettito Irpef.

3.3 Determinazione dei fabbisogni finanziari delle Regioni ordinarie per le funzioni Lep e non Lep.

Nei paragrafi precedenti sono state determinate le risorse finanziarie da trasferire alle Regioni per coprire sia i fabbisogni derivanti dalle materie Lep, sia la fiscalizzazione dei trasferimenti statali. Tali simulazioni,

effettuate a livello aggregato per tutte le Rso, hanno consentito la quantificazione delle risorse rispetto al gettito complessivo dei due tributi erariali principali, ossia l'Irpef e l'Iva.

Al fine di ottenere un quadro più completo dell'articolazione dei tributi e della rimodulazione delle aliquote Irpef necessarie al finanziamento delle materie trasferite alle Regioni, occorre svolgere un'analisi disaggregata a livello regionale che includa i meccanismi di perequazione previsti sia per le materie Lep sia per le materie non Lep.

3.4 Le materie non Lep

La legge n. 42 del 2009 e il decreto legislativo n. 68 del 2011 prevedono per le materie non Lep il finanziamento tramite entrate regionali, con l'integrazione di un fondo perequativo (orizzontale) da alimentare tramite il gettito della stessa addizionale Irpef che riduca parzialmente le differenze di capacità fiscale tra le Regioni.

Per determinare il fondo perequativo e le rispettive quote occorre identificare le Regioni che hanno un gettito addizionale Irpef per capita superiore e inferiore alla media nazionale. Il decreto prevede che la differenza di capacità fiscale deve essere ridotta almeno entro il 75%. In tal senso si è ipotizzato che le Regioni con capacità fiscale inferiore alla media nazionale devono avere un gettito Irpef per capita non inferiore al 75% della media nazionale

Il sistema di perequazione funzionerebbe in modo orizzontale e, pertanto, rappresenterebbe un momento significativo di *solidarietà inter-regionale*. Infatti, per ogni 100 euro di addizionale regionale Irpef raccolti nelle Regioni sopra la media nazionale, 3,96 sarebbero trasferite alle Regioni sotto la soglia del 75% come previsto dal sistema di perequazione delle materie non-Lep.⁸

Complessivamente, la solidarietà inter-regionale equivarrebbe a circa 523 milioni di euro, pari al 3% del gettito complessivo dell'addizionale regionale Irpef. Per restituire un ordine di grandezza concreto, l'ammontare delle risorse cedute dalle Regioni sopra la media andrebbe dai 16 euro per abitante in Lombardia ed Emilia Romagna, ai 13 euro per abitante nel Lazio; tre Regioni: Umbria, Marche e Abruzzo non cederebbero somme al fondo perequativo e non attingerebbero risorse da questo; per quanto riguarda invece le risorse ricevute dalle Regioni sotto la soglia del 75%, queste andrebbero da un minimo di 13 euro per i residenti in Molise, a un

⁸ Le simulazioni sono elaborate per esteso in Mangiameli et al. 2020.

massimo di 57 euro di cui beneficerebbero i residenti in Calabria; considerevole sarebbe anche il contributo per gli abitanti della Regione Campania che beneficerebbero di 48 euro pro capite.

Il decreto legislativo n. 68 del 2011 non chiarisce né come deve essere alimentato il Fondo perequativo, né in che misura le Regioni sopra la media devono contribuire a tale fondo. Tuttavia, prescrive che la perequazione non deve mutare la graduatoria di capacità fiscale. Nella simulazione è stato ipotizzato che le Regioni sopra la media contribuiscono in misura proporzionale, criterio che garantisce il mantenimento della graduatoria, con la sola eccezione della Regione Lazio, il cui gettito Irpef pro-capite è molto prossimo, ma superiore, alla media nazionale, e finirebbe al di sotto della media per effetto del contributo al Fondo. In questo caso, perciò, il contributo stesso è stato limitato alla soglia della media pro capite nazionale.

Vi è poi la circostanza delle Regioni che, pur essendo al di sotto della media, hanno una capacità fiscale superiore alla soglia del 75%. Tali Regioni sono in una sorta di limbo per cui non sono coinvolte nella perequazione, né in positivo, né in negativo. Tuttavia, la loro capacità fiscale rimane pur sempre superiore alle Regioni che ricevono le quote del Fondo, in coerenza con il dettato del decreto, ma inferiore alla media pro capite nazionale.

Si deve sottolineare in questa sede che il decreto n. 68, lì dove disciplina il fondo perequativo per le materie non Lep, fa riferimento direttamente al “gettito per abitante dell'addizionale regionale all'Irpef”, e non al “gettito per abitante dell'addizionale regionale all'Irpef *derivante dall'applicazione dell'aliquota base*”.

L'interpretazione proposta muove da quest'ultimo enunciato che sarebbe bene introdurre nella disciplina positiva. Altrimenti, si correrebbe il rischio di valutare il fondo perequativo in modo spurio, ad esempio considerando gli incrementi di aliquota decisi da ciascuna regione, i quali assolvono a ben altra funzione. Inoltre, non fosse il gettito derivante dall'aliquota base, le Regioni non sarebbero più confrontabili tra di loro. Conseguentemente, resta più convincente, anche ai fini perequativi, che l'indicatore di capacità fiscale, non sia il gettito complessivo dell'addizionale regionale Irpef (come sembrerebbe dire il decreto n. 68), bensì il gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota base, sulla quale le Regioni non hanno margine di manovrabilità. Questo costituirebbe, infatti, un indicatore di capacità fiscale che non dipenderebbe dallo sforzo fiscale delle singole Regioni, ma dalla loro capacità di generare gettito.

3.5 Le materie Lep

La Tabella 5 riporta la quantificazione del finanziamento regionale per coprire, esclusa la sanità, i fabbisogni Lep (istruzione, assistenza sociale e trasporto pubblico locale). La quantificazione è basata sull'ipotesi che il gettito Irpef costituisca la base imponibile iniziale per coprire i fabbisogni, standardizzati in base alla Regione più virtuosa. Dopo di che, la compartecipazione Iva viene impiegata per incrementare un Fondo perequativo che viene redistribuito alle Regioni in quota parte in modo da coprire *integralmente* i fabbisogni Lep inizialmente determinati.

Tabella 5 Finanziamento regionale per il finanziamento dei fabbisogni delle materie Lep

Regioni	fabbisogni LEP (a)	gettito complessivo Irpef (b)	aliquota Irpef corrispondente al fabbisogno (c=a/b)	compartecipazione Irpef con aliquota al 21% (d=b*0,21)	compartecipazione Iva (32%) per fondo perequativo (e)	Ripartizione regionale del Fondo Perequativo (f)	Quote per finanziare il fabbisogno (g=d+f)
Piemonte	3,236,183	13,217,144	24.5%	2,814,350	789,840	421,833	3,236,183
Lombardia	7,491,234	35,181,376	21.3%	7,491,234	3,964,438	0	7,491,234
Liguria	1,275,291	4,876,847	26.1%	1,038,436	207,703	236,855	1,275,291
Veneto	3,150,423	13,939,802	22.6%	2,968,227	1,044,715	182,195	3,150,423
Emilia Romagna	3,065,679	14,123,063	21.7%	3,007,249	809,712	58,430	3,065,679
Toscana	2,499,152	10,517,703	23.8%	2,239,553	575,120	259,599	2,499,152
Umbria	623,017	2,106,803	29.6%	448,605	120,253	174,411	623,017
Marche	995,253	3,608,968	27.6%	768,464	190,890	226,789	995,253
Lazio	7,895,227	17,687,814	44.6%	3,766,298	2,644,983	4,128,929	7,895,227
Abruzzo	1,108,776	2,635,431	42.1%	561,167	133,975	547,609	1,108,776
Molise	273,584	527,523	51.9%	112,326	16,659	161,258	273,584
Campania	4,085,925	8,761,297	46.6%	1,865,559	382,474	2,220,366	4,085,925
Puglia	2,781,003	6,381,930	43.6%	1,358,916	250,555	1,422,087	2,781,003
Basilicata	456,462	943,027	48.4%	200,800	40,238	255,661	456,462
Calabria	1,512,793	2,655,389	57.0%	565,417	71,845	947,376	1,512,793
Totale	40,450,000	137,164,117		29,206,602	11,243,398	11,243,398	40,450,000
Fondo perequativo	11,243,398						

Fonte: elaborazioni Issirfa-CNR su dati Ragioneria Generale dello Stato

La colonna *a* della tabella riporta la quantificazione dei fabbisogni Lep (quantificati sopra). Come si evince dalla colonna *c*, la Lombardia è la Regione più virtuosa, potendo coprire l'intero fabbisogno con un'aliquota Irpef pari al 21,3%. Applicando la medesima aliquota a tutte le Regioni si ottiene, colonna *d*, un totale di 29.206.602 migliaia di Euro.

La differenza rispetto al fabbisogno complessivo è pertanto pari a 11.243.398 milioni; tale somma deve essere integralmente coperta tramite il Fondo perequativo, alimentato attraverso una compartecipazione Iva del 32,7%. L'aliquota del 32,7%, infatti, applicata al gettito Iva regionale che

residua dopo il finanziamento della sanità, determina un gettito pari al Fondo perequativo (somma della colonna *e*). Il Fondo così determinato viene ripartito tra le Regioni (*f*) in modo da coprire *integralmente* la quota di fabbisogno non coperta dal gettito Irpef (*d*). In tale modo, le risorse assegnate a ogni Regione (*g*), che comprendono la quota Irpef (*d*) e la quota del Fondo perequativo (*f*), sono pari ai fabbisogni Lep (*a*).

Riassumendo, per finanziare integralmente sia i fabbisogni dalle materie Lep trasferite alle Regioni, sia la fiscalizzazione dei trasferimenti statali, occorrono risorse finanziarie rilevanti che devono essere trasferite dallo Stato alle Regioni. Nelle considerazioni che precedono sono state prese in esame come fonti di entrata i tributi più rilevanti, ossia quelli provenienti dalle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul valore aggiunto, vista la scarsa rilevanza, in termini di gettito potenziale, che al momento viene attribuita ai tributi propri regionali. Questo ha consentito di riportare la quantificazione del finanziamento rispetto al gettito dei maggiori tributi.

4. Verso il finanziamento dell'asimmetria

Le simulazioni riportate sopra mostrano le diverse incidenze delle materie Lep e della fiscalizzazione dei trasferimenti di modo che, a valle degli esercizi compiuti, le finanze regionali (di tutte le Regioni a Statuto ordinario) e dello Stato possono dirsi distinte e valorizzate.

Resta evidenziato anche quale sia la diversità se si sceglie di seguire le indicazioni del decreto n. 68, che tende a ridefinire le risorse finanziarie e i costi delle materie Lep sul(l'aliquota base del)l'addizionale Irpef, sull'Irap e sull'Iva, estendendo a tutte le altre materie Lep la tecnica di finanziamento in atto praticata per la sanità, anche al fine della perequazione tra le Regioni; oppure, se si vuole far gravare sulla compartecipazione Irpef il peso finanziario di dette materie.

Infine, attraverso la simulazione specifica per la fiscalizzazione dei trasferimenti statali, si è data una indicazione per ciò che riguarda il finanziamento delle materie c.d. non Lep, cioè a dire di tutte le altre competenze e funzioni regionali, identificando le fonti di finanziamento sia nell'ipotesi di maggiorazione dell'addizionale Irpef, in sintonia con quanto dispone l'art. 2, comma 1, del decreto n. 68 e in relazione alla previsione dell'art. 15, comma 4, lettera c, e calcolando anche il fondo perequativo di cui all'art.15, comma 7. Anche in questa ipotesi è stata indicata l'incidenza che la fiscalizzazione dei trasferimenti potrebbe avere sulle entrate Irpef regionali, sotto forma di maggiore aliquota base dell'addizionale, considerando complessivamente le Rso e le singole Regioni ordinarie.

Si tratta ora di riportare l'assetto finanziario delineato all'ipotesi dello Stato asimmetrico e cioè al finanziamento delle richieste di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia avanzate dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, seguendo le prescrizioni e la metodologia indicata dalla disciplina del federalismo fiscale, lasciando inalterato il finanziamento in atto della sanità, e, dove questa può mostrare delle criticità, seguendo un percorso concretamente praticabile.

Nel caso delle tre Regioni, emergono differenze rilevanti circa la capacità individuale di coprire i fabbisogni delle funzioni Lep con il gettito regionale. Il gettito risulta largamente in eccesso nel caso della Lombardia, sufficiente nel caso del Veneto, e appena insufficiente per l'Emilia Romagna. La quota di compartecipazione Irpef necessaria a coprire i fabbisogni sarebbe uguale al 21,9% in media per le tre Regioni; il fatto che risulta inferiore alla media nazionale dipende dalla circostanza che le tre Regioni hanno una maggiore capacità fiscale.

Per le tre Regioni asimmetriche, qualora si seguano le prescrizioni del decreto n. 68, si porrebbe già sin d'ora anche un problema di perequazione. È infatti evidente che solamente poche Regioni sarebbero in grado di coprire il fabbisogno delle funzioni Lep con le risorse proprie, e pertanto si dovrebbe dare luogo ad un meccanismo di perequazione piena, in quanto trattasi di materie Lep, come avviene nel caso della sanità, che non a caso è stato calcolato per tutte le Regioni ordinarie.

Peraltro, ove si ritenga di non affrontare – quanto meno, al momento – questa problematica inerente alla perequazione delle materie Lep, ricorrendo alla compartecipazione Irpef come strumento di finanziamento, anche se i problemi di perequazione possono considerarsi minimi, si porrebbero problemi di natura dinamica, nel momento in cui si fissa una quota di compartecipazione all'anno zero dell'asimmetria. Infatti, fissando una quota di compartecipazione pari al fabbisogno dei costi Lep, si assicurerebbe l'invarianza fiscale nel momento in cui si trasferiscono le funzioni.

Il nodo, però, sorgerebbe nel momento in cui, nel tempo, la dinamica della spesa per le funzioni Lep e la dinamica del gettito Irpef dovessero discostarsi. Si può prendere ad esempio le spese per istruzione nel periodo 2010-2017, che rappresenta la quota preponderante da finanziare. Se si fosse stabilita una compartecipazione pari alla spesa in istruzione nel 2010, a oggi la quota di gettito supererebbe di gran lunga quella necessaria per coprire la spesa in istruzione.⁹ Nulla vieta che possa accadere il contrario:

⁹ Si veda Mangiameli et al. (2020).

lo Stato potrebbe decidere di aumentare in modo massiccio la spesa in istruzione, la cui dinamica potrebbe sopravanzare quella del gettito Irpef.

In entrambi i casi vi sarebbero problemi di equità, sostenibilità e garanzia di finanziamento integrale dei Lep che metterebbero alla prova la sostenibilità nel tempo del sistema di finanziamento. Nel caso dell'Iva, sarebbe stata necessaria una quota via via minore per coprire il fabbisogno dell'istruzione, per cui resterebbe essenziale il finanziamento della perequazione con il gettito di questa imposta. Come si vede, pertanto, molti dei nodi sul finanziamento dei fabbisogni derivanti dalle materie aggiuntive sorgono nel tempo in funzione di variabili difficilmente prevedibili ex-ante, sia dal lato delle entrate sia dal lato della spesa.¹⁰

Nel caso delle funzioni non Lep, poiché non si può derogare al principio generale di determinazione dell'aliquota base dell'addizionale per tutte le Regioni ordinarie, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 1, del decreto n. 68, sembra potersi ipotizzare che le funzioni asimmetriche possano avvantaggiarsi della fiscalizzazione della quota relativa alla Regione dei trasferimenti statali, che non verrebbero più attribuiti a questa e che le entrate regionali siano maggiorate, attingendo al gettito Irpef riscosso nella Regione che verrebbe attribuito, necessariamente e, allo stesso tempo, provvisoriamente, sotto forma di compartecipazione o di riserva di aliquota. Infatti, nonostante il decreto n. 68 faccia riferimento alla fiscalizzazione dei trasferimenti (e dell'accisa sulla benzina) come aliquota di base dell'addizionale Irpef, questa modalità non appare praticabile in sede di asimmetria, ma solo qualora venisse applicato a tutte le Regioni ordinarie il decreto n. 68, perché altrimenti non sarebbe assicurata l'invarianza della pressione fiscale ed anzi si causerebbe l'aumento di questa proprio nelle Regioni che richiedono ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

La scelta della compartecipazione, che – come detto – non incrementa l'autonomia impositiva della Regione, non potrebbe pertanto considerarsi definitiva, bensì provvisoria sino a quando il decreto n. 68 non sia in vigore con efficacia generale nei confronti di tutte le Regioni. Infatti, in quel momento i trasferimenti statali verrebbero fiscalizzati per tutte le Regioni attraverso la rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale Irpef.

¹⁰ Queste tematiche sono state rilevate soprattutto da Zanardi (2019).

5. Conclusioni: principi per un finanziamento dell'asimmetria ben temperato

Il tema del finanziamento dell'asimmetria oscilla tra le disposizioni della Legge n. 42 e del D. Lgs. n. 68, che dovrebbero costituire l'applicazione dell'art. 119 della Costituzione, dei cui principi si deve tenere conto in sede di approvazione della legge che attribuisce ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie (art. 116, comma 3, Cost.) e la reale condizione dell'attuale finanziamento delle Regioni.

Nel discutere le modalità di finanziamento del regionalismo differenziato le bozze di intesa non fanno riferimento alla L. n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, né al D. Lgs. n. 68 del 2011. Peraltro nelle stesse bozze ci sono pochi dettagli al riguardo, sebbene sia un aspetto centrale per il funzionamento dell'asimmetria, e sembrano indicare il tentativo di portare avanti un finanziamento delle funzioni asimmetriche sulla falsariga del finanziamento previsto per le funzioni delle Regioni speciali.

Nel 2019 il Governo avrebbe proposto l'approvazione di una legge quadro attuativa del regionalismo differenziato entro cui portare avanti le intese con le Regioni. Nel breve testo il regionalismo asimmetrico sembra essere più inserito sia con la determinazione dei Lep sia con la concreta attuazione del federalismo fiscale. È assai probabile che il dibattito sull'attuazione dell'asimmetria ripartirà a breve e proprio dal combinato disposto delle pre-intese e della bozza di legge quadro.

Appare utile identificare gli elementi che sarebbe opportuno tenere presente nella futura discussione sulle bozze di intesa, circa il finanziamento delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", soprattutto alla luce del riferimento all'inveramento delle disposizioni sul federalismo fiscale delle Regioni ordinarie. Infatti, per le ipotesi di asimmetria sembra necessario disegnare un sistema di finanziamento coerente con la disciplina sul federalismo fiscale. Infatti, impostare il finanziamento dell'asimmetria con un sistema diverso da quello attuale nonché da quello previsto dal federalismo fiscale determinerebbe una sovrapposizione nei sistemi di finanziamento delle politiche e dei servizi regionali che determinerebbe naturalmente delle aporie.

Questo orientamento, che predilige un finanziamento dell'asimmetria coerente con il sistema di federalismo fiscale del decreto n. 68, avrebbe dalla sua la circostanza che il meccanismo di finanziamento dell'asimmetria dovrebbe comportare saldi invariati di finanza pubblica, non solo nel momento di partenza, ma anche nel tempo. Ciò vuol dire che il passaggio di funzioni dallo Stato alle Regioni che ne faranno richiesta, non

potrebbe comportare risorse aggiuntive, non solo nel momento della transizione, ma anche nel futuro, dal momento che occorrerebbe fare in modo che non ci siano situazioni tali da rendere necessari interventi straordinari, che graverebbero sul bilancio statale e, a cascata, sui contribuenti delle restanti Regioni.

Inoltre, il sistema di finanziamento previsto per il federalismo asimmetrico sarebbe anche conforme alle esigenze del coordinamento della finanza pubblica, che compete al governo centrale e a tutte le Regioni. A questo proposito, infatti, si ravvisa la necessità di un passaggio che coinvolga *tutte le Regioni*, e non solo quelle richiedenti una maggiore autonomia, visto che tutte sono chiamate a contribuire all'equilibrio finanziario del Paese e ad eventuali incrementi di sforzo fiscale a livello statale, per motivi contingenti, come ad esempio per la riduzione del debito o per far fronte a gravi recessioni, che non potrebbero ricadere solo sulle Regioni che non hanno richiesto, o ottenuto, l'asimmetria.

Tutto ciò fa comprendere come la necessità di attribuire uno *spazio ulteriore di autonomia* di entrate alle Regioni, per finanziare le funzioni attribuite asimmetricamente, dovrebbe essere fiscalizzato, ossia finanziato dal gettito regionale e non con compartecipazioni erariali, provenienti cioè dallo Stato centrale, in linea con l'intero impianto del federalismo fiscale.

Nella bozza di intese delle Regioni si prevedono due possibilità: una compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali e/o una riserva di aliquota, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

L'ipotesi di una compartecipazione sul gettito Irpef comporterebbe che nel caso di asimmetria questa si sommerebbe all'addizionale regionale attuale. Questo tipo di sistema sarebbe analogo a quello delle Regioni speciali, ma diverso da quello previsto dal decreto n. 68.

L'autonomia di finanziamento concessa alle Regioni dovrebbe non solo consentire di finanziare le loro funzioni al pari di tutte le altre Regioni, ma anche la possibilità di incrementare il loro sforzo finanziario per poterle eventualmente rafforzare, con l'esercizio di ulteriori funzioni di tipo asimmetrico. Questo sarebbe in linea con il principio di differenziazione e, in particolare, con le istanze di asimmetria, dal momento che è assai logico che le Regioni che richiedono un potere legislativo pieno sulle materie contemplate nell'art. 116, comma 3, Cost., perché le ritengono strategiche per lo sviluppo socio-economico dei loro territori, siano chiamate a finanziarle nell'ambito del loro sistema di entrate tributarie.

L'autonomia finanziaria dovrebbe inoltre prevedere un meccanismo di incentivo che premi le Regioni che rendono più efficiente la gestione o

l'erogazione di un servizio pubblico. Pertanto, laddove la Regione si mostrasse "più efficiente" dello Stato nel gestire una determinata funzione, potrebbe usufruire delle risorse aggiuntive che le residuano, per impiegarle autonomamente in altri servizi, oppure per ridurre la pressione fiscale regionale.

In questo contesto, perciò, appare di fondamentale importanza la metodologia che accompagna la compartecipazione o la riserva di aliquota. Fissare tali quote o riserve una volta per tutte determinerebbe un andamento delle entrate regionali aggiuntive che potrebbe variare in dipendenza del ciclo economico. Nei momenti di congiuntura favorevole e di ciclo espansivo si incrementerebbero le risorse a disposizione, viceversa, queste si contrarrebbero nei momenti negativi del ciclo economico per effetto della riduzione dell'attività economica e del gettito. Inoltre, questo meccanismo sarebbe eccessivamente vantaggioso nel tempo per le Regioni più dinamiche, qualora il loro gettito crescesse in misura maggiore rispetto a quello delle altre Regioni.

Di qui, la prospettazione di una revisione periodica delle compartecipazioni o riserve di aliquote destinate al finanziamento delle materie aggiuntive, in modo da rendere l'intero sistema di relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni meno ingessato, più flessibile e più equo, tramite un rafforzamento dei *meccanismi cooperativi* tra lo Stato e (tutte) le Regioni. Ciò comporterebbe, al contempo, la responsabilità di tutte le Regioni al risanamento delle finanze pubbliche, qualora intervenissero mutamenti di portata eccezionale. In questo caso, tuttavia, è fondamentale accertarsi che la cooperazione non vada a discapito dell'autonomia regionale, rispetto a incursioni dello Stato come quelle che hanno avuto luogo nel decennio della crisi.¹¹ Allo stesso tempo, un meccanismo cooperativo sarebbe più funzionale anche ai fini della perequazione e delle azioni condotte per la convergenza.

In conclusione, la mancanza di dettagli sufficienti sul meccanismo di finanziamento delle materie addizionali, e la mancanza di riferimenti alla normativa del federalismo fiscale nelle bozze di intesa, non esclude la possibilità di arrivare ad un adeguato finanziamento delle funzioni asimmetriche che non vada in collisione con la disciplina del decreto n. 68, a maggior ragione qualora questo dovesse dispiegare i suoi effetti per tutte le Regioni ordinarie. È evidente, infatti, che quando si cerca di inserire il tema nell'ambito del federalismo fiscale e a contemperarlo con le esigenze di equilibrio finanziario dello Stato, il quadro diventa assai più complesso e

¹¹ Zanardi (2019b)

delicato da gestire, e rende sempre più necessario un approccio sistemico *ex-ante*, evitando pericolose fughe in avanti.

Né si può pensare di accogliere un qualsiasi meccanismo di finanziamento, nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale, prevedendo la possibilità di un successivo riesame. Questa seconda strada, infatti, paventa due rischi. Il primo è che si determinerebbe un'incertezza che male si concilia con la programmazione e la gestione dei servizi pubblici e della finanza pubblica in generale. Il secondo attiene al rischio di dare alle Regioni che godono dell'asimmetria un argomento per ostacolare l'attuazione del federalismo fiscale. Sembra pertanto preferibile un primo sistemico *ex ante*.

La strada più concreta per la realizzazione del finanziamento dell'asimmetria compatibile con la realizzazione di un federalismo fiscale compiuto sembra essere quella di attuare quanto previsto del decreto n. 68 eventualmente con dei correttivi per tenere conto delle nuove esigenze di gestione asimmetrica della finanza regionale, cosa che peraltro già avviene nel caso delle RSS. La determinazione dei Lep, sebbene rappresenti uno dei pilastri del sistema perequativo, non dovrebbe incidere in modo significativo rispetto alle grandezze attuali, poiché il finanziamento di tali materie segue già criteri vicini a quelli dei Lep. Questo consentirebbe di procedere in parallelo – revisione del decreto n. 68 e determinazione dei Lep – per completare una riforma dell'autonomia finanziaria che rappresenta un tassello fondamentale della riforma regionalista avviata nel oltre venti anni addietro.

Bibliografia

- Camera dei Deputati Servizio Studi (2019) Regioni e finanza regionale, 31 luglio 2019.
- Mangiameli, S., Filippetti, A., Tuzi F. e C. Cipolloni (2020). Prima che il Nord somigli al Sud: Le regioni tra divario e asimmetria, Rubbettino editore.
- Ragioneria Generale dello Stato (2018). Relazione per la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: Le manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli Enti locali.
- Zanardi, A. (2019a). Attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019.
- Zanardi, A. (2019b), Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione