

**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**

**Intervento del Consigliere
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Alberto Zanardi**

**Commissione parlamentare per
l'attuazione del federalismo fiscale**

10 luglio 2019



1. Introduzione

La sezione generale delle bozze di intesa tra il Governo e le regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna in tema regionalismo differenziato (Titolo I, artt. 1-8) pubblicata dal Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie il 15 febbraio 2019 costituisce a oggi l'unico documento ufficiale – indicato come “testo concordato” – che illustri i risultati del processo in corso di riconoscimento alle tre Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia previsto dall'art. 116, c. 3, della Costituzione. In particolare, mentre il Titolo I riporta l'elenco delle materie generali su cui saranno riconosciute forme di autonomia rafforzata a ciascuna Regione e disciplina gli organismi e le procedure finalizzati all'attuazione dell'intesa nonché le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle ulteriori funzioni conferite, non è stata ancora data evidenza ufficiale al Titolo II che dovrebbe stabilire i contenuti effettivi delle specifiche funzioni conferite. Va comunque ricordato che gli elenchi riportati nelle bozze di intesa pubblicate mostrano come tutte e tre le Regioni richiedano forme aggiuntive di autonomia, non ancora dettagliate, in un numero amplissimo di materie: 23 per il Veneto, 20 per la Lombardia, 16 per l'Emilia-Romagna.

Sul tema generale del regionalismo differenziato, e in particolare sulle bozze di intesa in discussione sono opportune due osservazioni preliminari. La prima riguarda il fatto che le bozze di intesa mancano di esplicitare qualsiasi criterio in materia di solidità delle finanze e di capacità amministrativa delle Regioni richiedenti, sulla base dei quali valutare l'ammissibilità delle singole istanze di autonomia rafforzata. La giustificazione della richiesta di nuove competenze da parte delle tre Regioni viene liquidata all'art. 1, c. 3, con una scarna affermazione, identica per tutte le tre bozze di intesa, secondo cui “l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione e immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo”. La mancanza di criteri di accesso al regionalismo differenziato – che avrebbero dovuto essere fissati *ex ante* in una legge-quadro di attuazione del dettato costituzionale – da verificare sulla base di analisi e valutazioni accurate e adeguatamente documentate, potrebbe comportare rischi di peggioramento delle prestazioni fornite, *deficit* nei bilanci regionali, squilibri territoriali, conflitti di competenze, e rendere necessario un rafforzamento delle procedure *ex post* di riconoscimento dell'eventuale “fallimento” delle Regioni nella gestione delle materie aggiuntive e di conseguente riconduzione di tali materie sotto la responsabilità statale (in questo senso le previsioni dell'art. 8 delle bozze di intesa in tema di verifiche e monitoraggio dell'esercizio delle competenze non sembrano sufficienti).

Va in secondo luogo evidenziato che il dibattito sul regionalismo differenziato ha finora dedicato un'attenzione forse eccessiva ai profili finanziari, influenzato dalle richieste iniziali di Veneto e Lombardia di trattenere parte dei tributi erariali riferibili ai rispettivi territori senza la necessaria corrispondenza con le maggiori funzioni attribuite. Un analogo approfondimento va dedicato all'analisi delle funzioni per valutarne la coerenza con gli interessi nazionali e le ricadute sul funzionamento dello Stato e delle altre Regioni, anche per funzioni di natura organizzativo-regolamentare che non comportano il

trasferimento di risorse umane e finanziarie. L'eccesso di enfasi sui profili finanziari sarebbe ancor più evidente se le richieste di competenze aggiuntive finissero per escludere il trasferimento del personale dell'istruzione dai ruoli dello Stato a quelli delle Regioni ad autonomia differenziata (RAD). Quello dell'istruzione è infatti l'ambito più rilevante in termini di effetti finanziari quantificabili, in via di prima approssimazione a partire dalla regionalizzazione della spesa finale statale 2017 per la missione istruzione scolastica condotta dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS), in circa 4,6 miliardi per la Lombardia, 2,3 miliardi per il Veneto, 2,1 miliardi per l'Emilia-Romagna e 27,5 miliardi se tutte le Regioni a statuto ordinario (RSO) richiedessero questa competenza. Al di fuori di questo settore, il problema del finanziamento potrebbe assumere portata relativamente limitata.

Va comunque sottolineato che, quale che sia la portata effettiva delle risorse da trasferire alle RAD per le funzioni richieste, è necessario che il Parlamento abbia completa informazione e consapevolezza delle implicazioni finanziarie delle intese Governo-Regioni già nella fase della loro valutazione e discussione. Per garantire un ruolo adeguato del Parlamento è pertanto opportuno che le intese, oltre al dettaglio delle funzioni da trasferire, riportino la quantificazione delle correlate risorse da assegnare alle Regioni richiedenti. Sembra quindi inappropriata la soluzione prospettata dall'art. 3 delle bozze di intesa di affidare la determinazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali a una Commissione paritetica Stato-Regione interessata, da costituire dopo l'entrata in vigore delle leggi di approvazione delle intese, determinazione che sarà poi trasfusa in uno o più DPCM che daranno concreta operatività al complesso disegno di autonomia differenziata¹.

In attesa dunque di conoscere il dettaglio delle specifiche funzioni che le intese conferiranno alle Regioni richiedenti e il loro effettivo rilievo in termini finanziari, questa audizione si focalizza in particolare sull'impianto generale del sistema di finanziamento delle nuove forme di autonomia. Le questioni principali che la prospettiva del regionalismo differenziato pone sul piano della finanza pubblica sono tre: le modalità con cui garantire, anche in un quadro di federalismo differenziato, la tutela degli obiettivi di uniformità delle prestazioni su base nazionale e la tenuta dei conti pubblici; i criteri di quantificazione delle risorse finanziarie necessarie per dare attuazione alle nuove funzioni decentrate; la scelta degli strumenti fiscali con cui realizzare il trasferimento di risorse.

¹ Analogamente il ministro Giovanni Tria nella sua audizione presso questa Commissione ha sottolineato come il processo che porterà all'approvazione delle intese non prevede né permette di quantificare ex ante le risorse finanziarie necessarie. Questa quantificazione sarà condotta solo dopo l'approvazione delle intese quando cioè il processo sarà sottratto al vaglio parlamentare.

2. Il modello di finanziamento per le funzioni aggiuntive: le implicazioni per la tenuta dei conti e per l'uniformità delle prestazioni

Nel disciplinare le modalità di finanziamento del regionalismo differenziato le bozze di intesa non fanno mai riferimento alla L. 42/2009 sul federalismo fiscale e al D.Lgs. 68/2011 di attuazione della legge delega in tema di federalismo regionale. Questa assenza di richiami agli assetti del finanziamento ordinario delle RSO stupisce ed è di difficile interpretazione. Potrebbe significare che nell'impianto generale delle bozze di intesa non si prevede che il modello di finanziamento delle competenze aggiuntive debba conformarsi al meccanismo generale di finanziamento delle RSO previsto dalla legge sul federalismo fiscale. E tuttavia questa conclusione sarebbe in contrasto con l'art. 116, c. 3, della Costituzione il quale, stabilendo che le forme di autonomia rafforzata debbano essere coerenti con i principi dell'art. 119 della Costituzione, sembrerebbe richiedere da un lato che il finanziamento delle materie aggiuntive si realizzi attraverso gli strumenti previsti dall'art. 119 (e disciplinati più in dettaglio dalla L. 42/2009 e dal D.Lgs. 68/2011) e, dall'altro, che gli assetti finanziari del federalismo differenziato non alterino la perequazione interregionale secondo un requisito di neutralità perequativa rispetto a quella prevista dalla legislazione nazionale.

Va tuttavia ricordato che il sistema di finanziamento delle Regioni non ha ancora trovato un suo adeguato assetto. La legge di bilancio per il 2018 ha, da ultimo, rimandato al 2020 l'attuazione di alcune componenti rilevanti del D.Lgs. 68/2011² che, come detto, disciplina gli elementi costitutivi fondamentali del complesso sistema di finanziamento e perequazione delle RSO nelle materie diverse dalla sanità (assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale) nonché il meccanismo della perequazione infrastrutturale. A oggi non sono stati emanati i provvedimenti relativi alla determinazione dei fabbisogni standard delle spese regionali collegate ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e delle capacità standard destinate al finanziamento sia alle spesa LEP sia alle altre spese regionali, quelli relativi alla definizione degli schemi di perequazione regionale distinti tra spese LEP (sui fabbisogni standard) e spese non LEP (sulla capacità fiscale), quelli concernenti il principio di territorialità nell'attribuzione del gettito IVA e la fiscalizzazione dei trasferimenti aventi carattere di generalità e permanenza.

Pur in questo quadro incerto, in cui l'impianto del federalismo regionale non ha ancora trovato attuazione, il finanziamento delle materie aggiuntive dovrebbe dunque realizzarsi, secondo l'art. 116, c. 3, con modalità il più possibile coerenti e integrate con il meccanismo di finanziamento ordinario di tutte le RSO. Solo così, come evidenziato dal Prof. Alessandro Petretto nella sua recente audizione davanti a questa Commissione, il finanziamento dell'autonomia rafforzata "potrà assumere quell'indispensabile carattere di variazione al margine che la Costituzione intende assegnargli". Per evitare che il finanziamento delle competenze aggiuntive delle RAD finisca per diventare un regime speciale al pari di quello delle Regioni a statuto speciale (RSS) sarebbe dunque auspicabile che la riforma della finanza regionale per le funzioni extra-sanitarie comuni a tutte le RSO (federalismo simmetrico) preceda quella per le funzioni aggiuntive, o quanto meno che i

² Si tratta, in particolare, della fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle RSO aventi carattere di generalità e permanenza e dell'attribuzione alle medesime regioni della compartecipazione IVA secondo il principio di territorialità.

due processi di attuazione (quello della finanza simmetrica e quello della finanza asimmetrica) si sviluppino in parallelo.

Più in particolare, il Titolo I delle bozze di intesa evidenzia due ambiti di intervento pubblico in cui i profili di finanza pubblica risultano rilevanti³:

1) il trasferimento di funzioni attualmente statali alla responsabilità regionale con, nel caso in cui tali funzioni comportino spesa, le conseguenti questioni di quantificazione delle risorse da trasferire e di attivazione degli strumenti fiscali che consentano tale trasferimento (art. 5, identico per tutte tre le Regioni richiedenti);

2) la richiesta da parte delle Regioni di rendere certe e programmabili nel tempo risorse che attualmente lo Stato trasferisce alle Regioni per funzioni già oggi regionali, con particolare riferimento ai fondi per gli investimenti infrastrutturali (art. 6, anch'esso identico per tutte tre le Regioni richiedenti).

Quanto al secondo ambito, le bozze di intesa prevedono che Stato e Regione fissino compartecipazioni al gettito, o aliquote riservate sulla base imponibile, di tributi statali in misura tale da garantire al momento di avvio di applicazione dell'intesa risorse corrispondenti al fabbisogno per investimenti pubblici del territorio regionale. Queste aliquote di compartecipazione/riserve di aliquota sarebbero poi mantenute costanti, facendo quindi dipendere l'effettiva disponibilità di risorse per la Regione dall'andamento nel proprio territorio del tributo compartecipato. Si tratta di una soluzione difficilmente condivisibile: alla richiesta certamente opportuna delle RAD di accrescere la certezza e la stabilità delle risorse trasferite dallo Stato per gli investimenti, va data una risposta globale che tenga conto anche della posizione delle altre Regioni diverse dalle richiedenti. Si tratta di un problema che investe tutte le Amministrazioni regionali e che quindi richiederebbe una revisione delle modalità di finanziamento della spesa infrastrutturale che sia basata su un'ottica di programmazione delle risorse di medio-lungo periodo, e non più come ora sulla costituzione di fondi il cui (eventuale) rifinanziamento è deciso di anno in anno e la cui ripartizione, secondo criteri mutevoli, avviene solo con molto ritardo, nella fase finale dell'esercizio finanziario. Peraltro la soluzione prospettata per le RAD risulterebbe in chiaro contrasto con i principi della cosiddetta perequazione infrastrutturale (Costituzione art. 119, c. 5; L. 42/2009, art. 22; Decreto MEF 26 novembre 2010) che prevede una serie di azioni per il recupero dei *deficit* strutturali dei vari territori e la conseguente programmazione del complesso delle risorse disponibili per gli investimenti infrastrutturali secondo questa specifica prospettiva.

³ Profili di natura finanziaria rilevano direttamente anche in una specifica materia richiesta da tutte tre le Regioni qual è il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" con riflessi non tanto nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regione quanto tra Regione e enti locali.

Quanto al primo ambito (finanziamento di funzioni oggi statali che le Regioni chiedono di devolvere), il Titolo I delle bozze di intesa prevede che le risorse per tali competenze aggiuntive:

- siano determinate dalla già richiamata Commissione paritetica Stato-Regione;
- siano definite a partire dalla spesa storica dello Stato nel territorio regionale;
- siano rideterminate entro un anno sulla base di fabbisogni standard stimati per ciascuna materia attribuita da un Comitato nazionale Stato-Regioni;
- una volta quantificate, siano attribuite alla Regione sulla base di compartecipazioni e/o aliquote riservate su tributi erariali riferiti al territorio regionale, da verificare ogni due anni per garantirne la congruità con le funzioni svolte;
- nel caso di mancata determinazione dei fabbisogni standard, siano fissate a un livello non inferiore alla media *pro capite* nazionale della spesa statale corrispondente alle funzioni attribuite.

Inoltre, sempre secondo le bozze di intesa, il sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive riconosciute alle RAD è soggetto a un duplice vincolo. Da un lato, la sua applicazione non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica nel suo complesso (art. 5, c. 2). Dall'altro, il finanziamento delle competenze aggiuntive non deve determinare incrementi di pressione fiscale sui contribuenti delle Regioni richiedenti attraverso inasprimenti dei tributi regionali bensì deve realizzarsi mediante riallocazione a loro favore di parte del gettito erariale (vincolo che può dedursi dall'art. 5, c. 3, che indica, come detto, quali strumenti fiscali per il trasferimento delle risorse le compartecipazioni ai gettiti e le aliquote riservate sulle basi di tributi erariali riferibili al territorio, cioè strumenti per i quali si prevede una compensazione tra aumento del prelievo regionale e parallela riduzione di quello erariale).

Preliminarmente, con riferimento al processo decisionale, va sottolineata la scelta di affidare la decisione sulle risorse da trasferire unicamente ad accordi bilaterali fra esecutivi (la Commissione paritetica Stato-Regione). Non sono previsti momenti di coordinamento tra le decisioni riguardanti le diverse Regioni richiedenti e, soprattutto, non vi è alcun coinvolgimento e confronto con le altre RSO, sulle quali, dato il vincolo di invarianza delle risorse, potrebbe ricadere l'onere di un finanziamento non equilibrato, e con il Parlamento, che ha la responsabilità primaria del coordinamento della finanza pubblica.

Il sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive previsto dalle bozze di intesa, che è stato ora descritto, presenta elementi contraddittori che suscitano preoccupazioni per i possibili rischi sia sulla tenuta del vincolo di bilancio nazionale sia sulla garanzia della solidarietà interregionale. Tali rischi, va sottolineato, non riguardano tanto il momento di attribuzione delle nuove forme di autonomia, momento nel quale, secondo quanto previsto nelle bozze di intesa, le risorse da trasferire alle RAD saranno determinate sulla base della spesa oggi effettivamente sostenuta dallo Stato in ciascun territorio regionale e trasferite alle RAD mediante la fissazione di riserve di aliquota o aliquote di compartecipazioni su

tributi erariali territorializzati. In questa fase iniziale nulla cambierebbe in termini di sostenibilità della finanza pubblica e di redistribuzione tra territori regionali.

Andrebbero comunque valutati i possibili maggiori costi per la pubblica Amministrazione nel suo complesso determinati dal minore sfruttamento delle economie di scala e di integrazione a livello nazionale: le strutture dell'Amministrazione centrale non fornirebbero più i servizi oggetto di autonomia rafforzata in una parte del territorio nazionale mentre sarebbe necessario attivare nuovi servizi amministrativi a livello decentrato (i quali, peraltro, potrebbero, su una scala più piccola, sfruttare maggiori economie di integrazione).

Le criticità del sistema potrebbero emergere invece successivamente, dopo la determinazione iniziale delle risorse finanziarie, quando fabbisogni di spesa e risorse assegnate evolvessero nel tempo secondo dinamiche divergenti. Si tratta di aspetti che nelle bozze di intesa mancano di un'adeguata regolamentazione e che, tuttavia, risultano cruciali per la sostenibilità del sistema, ancor di più se si considera la possibilità che anche tutte le altre RSO, dopo Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, avanzino richiesta di acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia su un novero di materie ampio quanto quello delle tre richiedenti iniziali.

Per meglio evidenziare le criticità del sistema previsto dalle bozze di intesa è opportuno contrapporre, in termini generali, due soluzioni estreme per regolare la dinamica del meccanismo di finanziamento delle competenze aggiuntive.

1. La prima, che potremmo definire *cooperativa*, prevede la revisione periodica dell'ammontare di risorse nazionali riconosciute per le funzioni devolute alle RAD attraverso la rideterminazione delle aliquote di compartecipazione e/o le riserve di aliquota. Tale rideterminazione sarebbe decisa dallo Stato (o, meglio ancora, da istituzioni di coordinamento della finanza pubblica multi-livello come la mai-nata Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prevista dall'art. 5 della L. 42/2009) secondo uno schema *top-down* in relazione alla revisione dei fabbisogni standard a seguito di possibili manovre di riallocazione settoriale della spesa (si pensi a un aumento dei fondi a favore dell'istruzione a discapito di altri settori) o a interventi di correzione dei conti pubblici (*spending review*), o anche a variazioni tra regioni (ad esempio, differenti andamenti demografici). Si tratterebbe di un assetto analogo a quello adottato per il contributo statale al finanziamento della sanità regionale (ex-FSN) con, in questo caso, la peculiarità che per i territori regionali diversi dalle RAD, i quali continuano ad affidarsi (ad esempio, per l'istruzione) alla fornitura dello Stato, i fabbisogni standard resterebbero soltanto "figurativi": rappresenterebbero cioè un criterio di allocazione della spesa direttamente erogata dallo Stato e non invece l'elemento determinante della quantificazione delle risorse da attribuire alle Regioni. In altri termini, mentre nel caso delle RAD la determinazione delle risorse verrebbe messa in chiaro mediante la loro attribuzione via compartecipazioni/riserve di aliquota, per gli altri territori regionali resterebbe "schermata" dalla fornitura statale. In questa soluzione *cooperativa* nulla

cambiarebbe, in via di principio, per la tenuta dei conti pubblici e per la perequazione interregionale, senza dunque effetti sulle risorse degli altri territori (i fabbisogni, a cui sono collegate le risorse attribuite a tutti i territori sono di volta in volta gestite dal fondo). L'unico effetto sarebbe nelle RAD la sostituzione della fornitura statale con la fornitura regionale nelle competenze acquisite. Alle RAD dovrebbero essere comunque riconosciuti adeguati spazi di autonomia fiscale per poter compensare con lo sforzo fiscale proprio disavanzi nella gestione delle funzioni aggiuntive e per poter aumentare il livello dei servizi al di sopra dei livelli standard riconosciuti centralmente se coerente con le preferenze locali.

Il vantaggio fondamentale della soluzione *cooperativa* sarebbe quello di rendere le RAD pienamente partecipi dell'evoluzione della finanza pubblica generale, e quindi anche del mantenimento degli equilibri dei conti pubblici, e alla garanzia dei LEP/livelli essenziali di assistenza (LEA) nazionali. Discutibile appare la tesi, talvolta avanzata nel dibattito, secondo cui questa soluzione avrebbe lo svantaggio di indebolire l'incentivo delle RAD a gestire efficientemente le competenze acquisite, non riconoscendo loro le eventuali maggiori risorse derivanti dall'ampliamento dei gettiti erariali compartecipati derivanti dalla gestione autonoma delle funzioni aggiuntive. Innanzi tutto, l'attribuzione di un ammontare dato di risorse salvaguarda pienamente gli incentivi a un uso efficiente: ogni eventuale risparmio di spesa rimarrebbe infatti nella disponibilità delle RAD (con il linguaggio della teoria economica, queste sono le titolari del diritto di appropriarsi di eventuali residui derivanti dalla differenza tra finanziamento e spesa effettiva) che potranno destinarlo ad altri usi. In secondo luogo, sarebbe molto difficile determinare la parte dell'incremento del reddito o dei consumi regionali, e quindi del gettito delle imposte erariali, imputabile all'attività della regione nella gestione di servizi quali la sanità o l'istruzione.

2. La soluzione opposta, che potremmo definire *autonomista*, consiste invece nel cristallizzare (a meno di eventi eccezionali) le aliquote di compartecipazione al livello fissato inizialmente, lasciando che le risorse delle RAD nel tempo siano determinate unicamente dalla dinamica dei gettiti erariali compartecipati riferibili al loro territorio. Ne consegue pertanto che se la dinamica del gettito dei tributi compartecipati risultasse superiore nelle RAD rispetto all'andamento dei loro fabbisogni standard nelle funzioni di spesa devolute, tali Regioni disporrebbero di maggiori risorse per finanziare la propria spesa, peraltro senza vincolo di destinazione, rispetto agli altri territori che continuano ad affidarsi alla fornitura statale. Ne deriverebbe che le risorse finanziarie disponibili agli altri territori risulteranno, a parità di saldo complessivo, necessariamente compresse con conseguente redistribuzione a favore delle RAD, oppure, per mantenerle invariate, sarà necessario incorrere in maggiori oneri per il bilancio pubblico. Ma potrebbe verificarsi anche il contrario, con conseguente necessità da parte delle RAD di coprire il differenziale mediante sforzo fiscale autonomo a valere sui tributi propri regionali, senza altra garanzia da parte dello Stato.

Un esempio delle possibili implicazioni di questa soluzione è offerta dal confronto per le tre Regioni richiedenti nel periodo dal 2013-17 tra l'evoluzione della spesa corrente regionalizzata del bilancio dello Stato per l'istruzione e l'IVA regionalizzata sulla base dei consumi⁴. La differenza che si registra nell'evoluzione dell'IVA rispetto alla spesa per l'istruzione è pari a 10 punti per la Lombardia, 8 per il Veneto, 6 per l'Emilia-Romagna. Se dunque nel 2013 fosse stata siglata l'intesa con le tre Regioni richiedenti, fissando l'aliquota di compartecipazione al livello che corrispondeva allora alla spesa per istruzione, negli anni successivi tali Regioni avrebbero avuto maggiori risorse rispetto a quanto storicamente hanno beneficiato per l'istruzione.

Di fatto, anche tenendo conto della possibilità che nel prossimo futuro la platea delle RAD si ampli fino a coprire la quasi totalità delle Regioni, questa soluzione prefigurerebbe una generalizzazione, anche se su scala minore, del modello di finanziamento attualmente adottato per le Regioni a statuto speciale. Una tale generalizzazione non appare sostenibile per la finanza pubblica, tenuto conto dell'elevato debito pubblico e delle inevitabili esigenze di consolidamento.

Una questione rilevante se si adottasse la soluzione *autonomista* riguarda poi la ripartizione dell'onere per il servizio del debito statale tra lo Stato e le RAD. La devoluzione di parte del potere impositivo alle tre Regioni farebbe infatti perdere allo Stato una quota della base imponibile, garanzia della possibilità in futuro di ripagare il debito pregresso. Occorrerebbe pertanto domandarsi se e come attribuire alle Regioni richiedenti, parallelamente alle competenze aggiuntive e alle relative risorse, anche una quota del servizio del debito pubblico, parametrata sul costo del debito e sul finanziamento delle funzioni devolute. Valutazione resa ancora più problematica se, come richiesto dalle tre regioni, si consentisse al demanio regionale di acquisire una parte degli *assets* attualmente statali (strade, autostrade, ferrovie, ecc.) con la conseguenza che lo Stato perderebbe una parte anche delle garanzie reali con cui far fronte al debito pubblico nazionale.

Alla luce di questo confronto tra le modalità di organizzazione del finanziamento delle funzioni aggiuntive appaiono più chiare le contraddizioni dell'impianto previsto nelle bozze di intesa. Da un lato infatti, come detto, la sua applicazione è sottoposta a un vincolo complessivo di finanza pubblica, non dovendo comportare nuovi o maggiori oneri (coerentemente con il riferimento *cooperativo*). Dall'altro, però si prevede (art. 5, c. 4) che l'eventuale variazione (da intendere, presumibilmente in aumento) di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa storica sostenuta dallo Stato o, successivamente, ai fabbisogni standard stimati, resti acquisito dalla Regione. Cioè, coerentemente con il modello

⁴ Goretti, C., (2019), Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici, in Atti del seminario – Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà, a cura di Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, pp. 17-23.

autonomista, si prevede la fissazione dell'aliquota di compartecipazione al livello stabilito inizialmente (o dopo la determinazione dei fabbisogni standard). In aggiunta si stabilisce (art. 5, c. 6) che nel caso in cui i tributi compartecipati finiscano per offrire nel tempo risorse inferiori ai fabbisogni standard le aliquote di tali tributi vadano riviste ogni due anni, configurando così un trattamento asimmetrico rispetto al caso di risorse eccedenti, con il risultato di assicurare un regime a tutto favore delle RAD.

Per superare le contraddizioni che emergono dalle bozze delle intese appare utile recuperare la distinzione tra modalità di finanziamento delle funzioni LEP (in questo contesto la materia rilevante sarebbe l'istruzione) e delle altre funzioni regionali. Per le prime, che dovrebbero assumere una dimensione più rilevante, la soluzione *cooperativa*, e quindi uno schema di programmazione nazionale del finanziamento analogo a quello oggi usato per il SSN, sembrerebbe l'unica in grado di garantire quella neutralità perequativa implicita nell'art. 116 Cost. Al contrario, le funzioni aggiuntive non-LEP (sempreché si rivelino effettivamente di portata relativamente limitata) potrebbero essere finanziate mediante aliquote di compartecipazioni fissate inizialmente. Si assicurerebbe in tal modo la coerenza con l'assetto previsto dalla L. 42/2009 e dal D.Lgs. 68/2011 per il federalismo simmetrico, basato, come detto, sul doppio binario nelle modalità di finanziamento tra funzioni regionali LEP e altre funzioni.

Infine, va sottolineato come il passaggio, previsto nelle bozze delle intese, dalla determinazione delle risorse secondo la spesa storica a quella secondo i fabbisogni standard, o secondo la media *pro capite* nazionale (in assenza di adozione dei fabbisogni standard), implichi effetti diversi a seconda della soluzione (*cooperativa* o *autonomista*) adottata. Con la soluzione *cooperativa* la revisione dell'indicatore di fabbisogno (standard o semplice media *pro capite*) a cui collegare l'attribuzione di risorse riguarda tutte le Regioni. Al contrario, nella soluzione *autonomista* è come se la revisione dell'indicatore di fabbisogno che guida l'attribuzione delle risorse riguardasse soltanto le RAD. In ogni caso si produrrebbero effetti, sia pure differenti, sulla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche se, come previsto, si garantisse comunque il vincolo di invarianza degli oneri complessivi a livello nazionale.

3. I criteri di quantificazione delle risorse finanziarie per le nuove funzioni decentrate

In aggiunta ai problemi di impostazione generale discussi sopra, le modalità previste nelle bozze di intesa per la quantificazione e il finanziamento delle competenze aggiuntive sollevano una serie di questioni, più specifiche ma non meno rilevanti.

Un primo blocco di problemi riguarda in vario modo la fase di quantificazione delle risorse da attribuire alle Regioni richiedenti per le competenze aggiuntive. Come detto, nella fase iniziale tali risorse saranno determinate a partire dalla spesa storica dello Stato nel territorio regionale. Questa operazione di quantificazione potrebbe tuttavia rivelarsi non

banale per una serie di ragioni. Un punto di partenza potrebbero essere i risultati dell'esercizio di regionalizzazione della spesa statale annualmente svolto dalla RGS sui dati di consuntivo relativi ai pagamenti complessivi. Tuttavia, le classificazioni utilizzate da RGS (la classificazione funzionale COFOG e quella per missioni e programmi del bilancio dello Stato) potrebbero identificare aggregati di spesa non sufficientemente dettagliati da consentire una puntuale quantificazione di funzioni che potrebbero essere molto articolate e declinate in modo differente tra le varie Regioni richiedenti.

Un maggior livello di dettaglio potrebbe essere realizzato attraverso l'analisi dei singoli capitoli di spesa e dei pagamenti a essi riconducibili: la documentazione relativa al ciclo della spesa, e in particolare quella contenuta nei mandati di pagamento, fornisce informazioni utili alla ripartizione territoriale della spesa a un livello piuttosto granulare, ma non sempre sufficientemente codificato. Ad esempio, con riguardo all'ordinamento della giustizia di pace (espressamente richiamato dall'art. 116, c. 3), a livello di capitoli/piani gestionali del bilancio dello Stato non sembra possibile isolare le risorse indirizzate esclusivamente a tali funzioni (il piano gestionale relativo alle indennità dei giudici di pace contiene anche gli stanziamenti destinati a pagare le indennità di altri giudici onorari). In casi del genere, potrebbe essere necessario integrare i dati contabili con informazioni di altra natura. Un altro esempio è quello della spesa gestita dai funzionari delegati (ad esempio, i prefetti), cioè da soggetti preposti a particolari uffici o rami di un servizio a cui è attribuita un'apertura di credito per la copertura delle spese inerenti alle loro specifiche funzioni. Questa particolare modalità di gestione delle risorse, motivata da una maggiore flessibilità procedurale, non consente un'immediata riconduzione della spesa effettuata alle classificazioni tipiche del bilancio, e pertanto potrebbero emergere difficoltà ad attribuire tali spese a specifiche funzioni e territori.

Va inoltre tenuto presente che la regionalizzazione della spesa dello Stato, come accennato, viene ricavata a partire dai dati di cassa, che possono presentare andamenti irregolari nel tempo e poco indicativi della componente permanente e ricorrente della spesa da attribuire alle Regioni. A tali fini potrebbe essere utile affiancare ai dati di cassa informazioni di altra natura (competenza giuridica e/o economica) o, quantomeno, guardare agli andamenti medi delle voci d'interesse su un orizzonte temporale sufficientemente lungo.

In sostanza, le fonti di bilancio disponibili rendono piuttosto complessa tanto la precisa identificazione dell'ammontare di risorse attualmente destinate alle specifiche funzioni da decentrare, quanto la successiva individuazione di indicatori territoriali per una corretta regionalizzazione delle risorse stesse.

Entro un anno dall'attribuzione delle competenze aggiuntive le bozze di intesa prevedono, come richiamato sopra, la determinazione dei fabbisogni standard. I fabbisogni standard rappresenteranno quindi il riferimento per la quantificazione del costo delle funzioni aggiuntive trasferite sotto la condizione di non produrre nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ma assumeranno anche una valenza perequativa divenendo lo

strumento per ripartire l'impatto finanziario di variazioni nelle priorità di spesa (derivanti dall'evoluzione naturale di variabili demografiche, economiche e sociali o dalle scelte relative ai LEP) fra le regioni che hanno acquisito maggiori competenze e fra queste e il resto della comunità nazionale.

La derivazione dei fabbisogni standard per le funzioni aggiuntive pone una serie di questioni metodologiche di rilievo. Sembra innanzitutto illusoria la richiesta (riportata all'art. 5, c. 1, delle bozze di intesa) di determinare i fabbisogni standard per "ogni singola materia" oggetto di federalismo differenziato, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni. Concretamente solo per le funzioni che hanno riflessi finanziari relativamente consistenti, e in particolare quelle che coinvolgono la definizione di LEP, è opportuno sul piano metodologico avviare il processo di determinazione dei fabbisogni standard. Per le funzioni di minore rilievo finanziario può essere mantenuto l'aggancio alla spesa storica statale regionalizzata. La determinazione dei fabbisogni standard per tutte le funzioni trasferite nel federalismo asimmetrico porterebbe peraltro al risultato singolare per cui, stante la mancata attuazione del D.Lgs 68/2011 per il finanziamento delle funzioni extra-sanitarie attribuite a tutte le RSO (federalismo simmetrico), le nuove funzioni attribuite alle sole tre Regioni richiedenti sarebbero valutate a fabbisogni standard, mentre le competenze LEP comuni a tutte le Regioni resterebbero ancora finanziate in termini non standardizzati.

Sul piano tecnico la determinazione dei fabbisogni standard delle funzioni aggiuntive è operazione complessa sotto diversi aspetti: molteplicità di fonti informative, differenziazione anche nell'ambito della stessa materia nella composizione delle richieste delle singole Regioni (regolamentazione, programmazione, gestione, controllo, fornitura di servizi) con conseguenti impegni finanziari assai diseguali, limitato numero di osservazioni anni/territori regionali su cui basare esercizi di comparazione.

Inoltre, rispetto all'esperienza recente di determinazione dei fabbisogni dei Comuni, il quadro di riferimento nel caso delle funzioni aggiuntive delle RAD è concettualmente diverso. I Comuni sono infatti caratterizzati da una forte eterogeneità di condizioni finanziarie di partenza (spesa storica) riflesso del sovrapporsi nel corso del tempo di interventi di finanziamento non coordinati. Al contrario, le funzioni che potranno essere devolute quale esito dell'autonomia differenziata sono oggi fornite dallo Stato in condizioni di tendenziale omogeneità su tutto il territorio nazionale secondo criteri fissati centralmente.

Quindi, a meno che nella fase di determinazione dei fabbisogni standard per le nuove funzioni aggiuntive si intervenga sui criteri di allocazione delle risorse oggi adottati dallo Stato perché ritenuti non soddisfacenti, non c'è da attendersi che l'allocazione delle risorse tra territori regionali, che deriverà dal calcolo dei fabbisogni standard, si discosterà in misura sostanziale da quella attualmente realizzata dallo Stato nella fornitura centralizzata dei servizi oggetto di decentramento asimmetrico. Pertanto è improbabile

che dal passaggio dalla spesa storica statale ai fabbisogni standard possano emergere correzioni rilevanti nella distribuzione delle risorse tra i vari territori.

Indicazioni in questo senso vengono da un approfondimento condotto dalla Fondazione Giovanni Agnelli sulla distribuzione tra territori regionali della spesa dello Stato per la scuola pubblica in media per studente (circa 4.600 euro nel 2016 in Italia). L'esercizio econometrico evidenzia come circa il 90 per cento della variabilità tra regioni possa essere spiegata da una serie di fattori (dimensione di plessi e di classi, percentuale di classi a tempo pieno/prolungato, età del corpo docente e tipo di contratto, allievi disabili per insegnante di sostegno) per lo più riconosciuti dal quadro normativo attuale come rilevanti per l'attribuzione delle risorse umane e materiali. Nel concludere pertanto che la parte di spesa nelle singole regioni non spiegata dai fattori ricordati, e che potrebbe essere attribuita a differenze nell'efficienza dell'attuale fornitura statale tra territori, è assai limitata. Quindi il passaggio ai fabbisogni standard (che come tali non riconoscono nell'attribuzione delle risorse il residuo non spiegato) non dovrebbe portare a cambiamenti rilevanti nell'attribuzione del finanziamento ai singoli territori rispetto alla spesa storica statale, a meno che, come detto, non si decida di correggere qualche criterio di allocazione delle risorse perché non ritenuto adeguato (es: la diversa incidenza di docenti precari tra le varie aree del Paese). Si segnala che l'UPB sta approfondendo questa linea di analisi insieme alla Fondazione Giovanni Agnelli sulla base di un ampio archivio di dati elementari sui singoli istituti scolastici che dovrebbe consentire esercizi di stima più robusti.

Va ancora rilevato che la previsione secondo cui, qualora non fossero adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione richiedente non potrebbe essere inferiore al valore medio nazionale *pro capite* della spesa dello Stato per la funzione di spesa in questione (art. 5, c. 1), non appare fondata sul piano metodologico. L'adozione della media *pro capite* (calcolata, auspicabilmente, sulla popolazione *target* rilevante per la funzione di spesa considerata – come gli studenti nel caso dell'istruzione – e non sulla popolazione complessiva) finirebbe per annullare tutte le differenze giustificate tra territori nei bisogni e nelle caratteristiche strutturali che oggi sono, in qualche misura, riflesse nell'allocazione della spesa storica dello Stato (si pensi ai criteri di allocazione territoriale del personale docente applicati dal Ministero della pubblica istruzione). La logica della previsione secondo cui in caso di mancata adozione dei fabbisogni standard la determinazione delle risorse dovrebbe essere agganciata alla spesa media appare difficile da interpretare: la spesa media è la soluzione concettualmente opposta ai fabbisogni standard. Meglio allora mantenere il collegamento con la spesa storica.

Va infine sottolineato che il riconoscimento di funzioni aggiuntive a favore delle RAD richiede l'esplicita fissazione da parte dello Stato di LEP/LEA sulle competenze devolute. La determinazione dei LEP/LEA è infatti essenziale per il monitoraggio, dato il finanziamento riconosciuto, dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi forniti dalle Regioni richiedenti e per l'eventuale attivazione, in caso di mancato soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, dei poteri sostitutivi dello Stato da esercitare secondo l'art. 120, c. 2, della Costituzione. Come già richiamato, le intese dovrebbero

regolare con maggiore dettaglio le modalità dell'eventuale ritorno nella responsabilità statale nel caso di "fallimento" delle RAD nella gestione delle materie aggiuntive.

Un altro insieme di questioni riguarda gli strumenti previsti per attribuire le risorse finanziarie alle Regioni richiedenti, come detto, compartecipazioni e/o aliquote riservate su tributi erariali riferiti al territorio regionale. Due aspetti richiedono un'adeguata specificazione normativa. Innanzitutto, è necessario prevedere una clausola affinché eventuali interventi dello Stato sulle basi imponibili o altri parametri dei tributi erariali compartecipati siano compensati da corrispondenti rideterminazioni delle aliquote di compartecipazione in modo tale da lasciare invariate le risorse disponibili alle RAD. In secondo luogo, bisogna regolare la ripartizione tra Stato e RAD del maggior gettito derivante dal contrasto all'evasione fiscale sui tributi compartecipati nei corrispondenti territori, a fronte dei costi relativi alle procedure di accertamento e verifica che ricadono interamente sullo Stato. Attualmente queste maggiori risorse sembrerebbero essere destinate unicamente ai bilanci regionali con il risultato di un'evidente distorsione che grava i costi sullo Stato e riserva i ricavi soltanto alle Regioni.

Seppur non strettamente inerente il meccanismo di finanziamento delle competenze aggiuntive, c'è un ultimo profilo di finanza pubblica che va richiamato. Le richieste di nuove responsabilità avanzate dalle tre Regioni dovrebbero includere anche il coordinamento del sistema fiscale e di finanza pubblica intra-regionale, cioè tra Regione, Province, Città metropolitane e Comuni secondo lo schema del cosiddetto federalismo a cascata. Si tratta di una competenza che, seppure ancora non adeguatamente specificata, pone questioni di grande rilievo, peraltro già emerse in occasione della legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009). Tali questioni riguardano, tra l'altro, il concorso degli Enti locali alla manovra di finanza pubblica, la costituzione di fondi alimentati da compartecipazioni su tributi erariali a favore di Comuni/Province/Città metropolitane, le intese con gli Enti locali in materia di investimenti. L'effettivo rafforzamento delle competenze regionali in materia di coordinamento fiscale sconta ovviamente il sostegno degli Enti locali, sostegno peraltro che è esplicitamente richiesto anche dall'art. 116, c. 3, della Costituzione.