



Audizione
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
sui DDLL n. 615, 62 e 273
(attuazione dell'autonomia differenziata
delle regioni a statuto ordinario)

Intervento del Consigliere
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Giampaolo Arachi

Commissione 1^a del Senato della Repubblica
(Affari costituzionali, affari della Presidenza del
Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale
dello Stato e della Pubblica Amministrazione,
editoria, digitalizzazione)

6 giugno 2023

1. Introduzione

L'autonomia differenziata prevista dall'articolo 116 della Costituzione potrebbe portare a un sostanziale ridisegno dell'articolazione delle politiche pubbliche fra diversi livelli di governo con effetti potenzialmente significativi su livello, efficienza ed efficacia dei servizi pubblici e sulla loro distribuzione territoriale.

Il disegno di legge risponde alla necessità, ampiamente condivisa, di meglio definire le procedure per l'attivazione dell'autonomia differenziata e di fissare i criteri per regolare i rapporti finanziari con le Regioni che accedono a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (RAD).

Le criticità che derivano dall'assenza di un quadro normativo per l'attuazione del dettato costituzionale sono già state rilevate dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) in occasione della pubblicazione delle bozze di intesa tra il Governo e le regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna¹.

In particolare, dal punto di vista procedurale si segnalavano l'assenza di criteri di accesso al regionalismo differenziato (ad esempio relativi alla solidità delle finanze e alla capacità amministrativa delle Regioni richiedenti) e l'assenza di informazioni sulle implicazioni finanziarie da esso derivanti al momento del passaggio parlamentare. Sul piano dei rapporti finanziari con le RAD si evidenziavano l'assenza di riferimenti alla L. 42/2009 sul federalismo fiscale e al D.Lgs. 68/2011 di attuazione della legge delega in tema di federalismo regionale, l'inadeguatezza della spesa storica pro-capite come criterio per la determinazione delle risorse da trasferire alle RAD in caso di mancata definizione dei fabbisogni standard, i rischi di maggiori oneri per il bilancio dello Stato derivanti dall'asimmetria nell'aggiustamento delle aliquote di compartecipazione negli anni successivi al conferimento delle ulteriori forme di autonomia e l'assenza di momenti di coordinamento tra le decisioni riguardanti le risorse da trasferire alle diverse Regioni richiedenti, prese unicamente sulla base di accordi bilaterali fra esecutivi nell'ambito delle Commissioni paritetiche Stato-Regione.

Il disegno di legge affronta alcune di queste problematiche sia sul piano procedurale che su quello finanziario sebbene alcuni aspetti rilevanti rimangano tuttora da definire. Con riferimento agli aspetti procedurali, viene ad esempio riconosciuta la necessità di fornire preventivamente al Parlamento l'informazione necessaria per una piena valutazione delle implicazioni finanziarie delle intese, richiedendo che sia lo schema preliminare sia il testo definitivo vengano corredati da una relazione tecnica (articolo 2, comma 3). Dovrà tuttavia essere chiarita l'apparente incongruenza con l'articolo 5 che assegna il compito di determinare le necessarie risorse umane, strumentali e finanziarie alla Commissione paritetica Stato-Regione che dovrebbe operare soltanto dopo l'approvazione dell'intesa

¹ Si veda l'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 A. Zanardi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019.

da parte del Parlamento. Occorre inoltre considerare che il trasferimento delle risorse è solo uno degli effetti dell'attribuzione di ulteriori forme di autonomia e per molte funzioni, quali quelle di natura organizzativo-regolamentare, potrebbe essere del tutto irrilevante. Per consentire al Parlamento di avere un quadro completo dei possibili effetti delle intese sarebbe opportuno fornire anche informazioni sulle motivazioni sottostanti le richieste regionali e sugli esiti attesi sia per la Regione interessata, in termini di maggiore efficienza ed efficacia che l'autonomia potrebbe garantire alla luce delle proprie specificità, sia per il resto del Paese, considerando, ad esempio, eventuali necessità di riorganizzazione e coordinamento dei servizi statali e le ricadute sugli oneri di adempimento per privati operanti in più regioni.

Sul piano finanziario l'aspetto più significativo riguarda i criteri di determinazione delle risorse da trasferire alle RAD. Coerentemente con i principi generali della L. 42/2009 di attuazione del federalismo simmetrico si prevede una distinzione fra le materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale e il resto delle materie previste dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. Per le prime, il trasferimento è condizionato alla determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e la quantificazione dovrà essere basata su costi e fabbisogni standard. Per le seconde, per il cui trasferimento non sono previsti vincoli, i costi saranno determinati sulla base della spesa storica.

Il disegno di legge non risolve, tuttavia, le incertezze sulla possibile dinamica delle risorse regionali negli anni successivi all'approvazione dell'intesa. Sono compresenti indicazioni che potrebbero consentire l'evoluzione sia verso un modello più simile a quello delle Regioni a statuto speciale (RSS), in cui le risorse evolvono indipendentemente dalle esigenze di spesa, sia, al contrario, verso uno più affine a quello previsto dalla legge sul federalismo fiscale per le Regioni a statuto ordinario (RSO), dove le risorse sono periodicamente riviste per allinearle ai fabbisogni attraverso il fondo perequativo. Appaiono inoltre limitate le verifiche previste sull'effettiva erogazione dei LEP.

Una più precisa definizione del modello di finanziamento verso cui orientare il sistema dovrebbe essere accompagnata da adeguati presidi per garantire il coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo. Occorrerà innanzitutto assicurare una piena condivisione degli obiettivi programmatici, l'uniformità nelle metodologie per la revisione dei fabbisogni e meccanismi per assicurare il contributo delle RAD in caso di esigenze eccezionali di finanza pubblica.

All'interno di questo quadro questa audizione approfondisce gli aspetti relativi alla determinazione delle risorse da trasferire e alla loro evoluzione nel tempo.

2. La determinazione delle risorse da trasferire

Con riferimento ai criteri per la determinazione delle risorse, il disegno di legge opportunamente separa le materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale dal resto di quelli previsti dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. Per i primi, il trasferimento delle risorse è condizionato alla determinazione dei LEP e alla quantificazione dei relativi costi e fabbisogni standard secondo la procedura avviata con la legge di bilancio per il 2023. Per i secondi, non si prevedono condizionalità e le risorse necessarie dovranno essere quantificate nei limiti di quelle previste a legislazione vigente (spesa storica).

La scelta di legare l'attuazione dell'autonomia differenziata alla determinazione dei LEP è un passaggio di grande rilevanza. I LEP rappresentano infatti un elemento essenziale per l'applicazione dei principi dell'articolo 119 della Costituzione. Stabilendo un livello minimo di servizi da garantire sull'intero territorio nazionale, i LEP offrono un riferimento certo per il calcolo dei fabbisogni standard e di conseguenza per la valutazione dell'adeguatezza delle risorse alle funzioni attribuite agli Enti territoriali richiesta dal comma 4 e per orientare gli interventi speciali previsti dal comma 5 dello stesso articolo. Inoltre, la determinazione dei LEP è necessaria per attivare i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 della Costituzione. L'assenza dei LEP è stata da tempo indicata come uno degli ostacoli alla piena attuazione del federalismo fiscale².

Occorre tuttavia osservare che la determinazione dei LEP relativamente alle funzioni oggi svolte dallo Stato avrà una valenza e degli esiti molto differenti da quelli che si verificherebbero qualora i LEP fossero definiti anche sulle funzioni già oggi svolte dagli Enti territoriali. I livelli dei servizi di questi ultimi sono infatti caratterizzati da una forte eterogeneità che riflette non solo la differenziazione dei bisogni sul territorio ma anche profonde disparità nelle dotazioni finanziarie derivanti dal sovrapporsi nel corso del tempo di interventi di finanziamento non coordinati. La determinazione dei LEP in questo caso farebbe con ogni probabilità emergere significative discrepanze fra i fabbisogni standard e la spesa storica, che andrebbero colmate da interventi perequativi.

Al contrario, la fornitura dei servizi statali segue tendenzialmente criteri uniformi sul territorio. Quindi, a meno che nella fase di determinazione dei LEP si rivalutino questi criteri o si facciano rientrare nei LEP prestazioni oggi non esplicitamente garantite dallo Stato, è plausibile attendersi che i fabbisogni standard non si discosteranno significativamente dalla spesa attualmente realizzata dallo Stato in ogni Regione. Pertanto è improbabile che dal passaggio dalla spesa storica statale ai fabbisogni standard possano emergere correzioni rilevanti nel livello delle risorse e nella loro distribuzione tra vari territori.

² Si veda l'[Audizione](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 5 maggio 2022.

Il disegno di legge comunque precisa che, qualora dalla determinazione dei LEP dovessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle necessarie risorse finanziarie coerenti con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio.

Anche a parità di risorse andrebbero 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 sfruttare maggiori economie di integrazione).

Il finanziamento degli oneri relativi alle funzioni attribuite verrebbe assicurato attraverso l'attribuzione a ogni RAD di una o più partecipazioni al gettito dei tributi erariali maturato nel territorio regionale. L'assegnazione di una fonte di finanziamento senza vincolo di destinazione, come previsto dal terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione, genera un incentivo alla gestione efficiente delle risorse dato che eventuali risparmi di spesa potranno essere utilizzati oltre che per rafforzare i servizi in quella funzione anche per altre finalità ritenute prioritarie dai governi regionali. Questo incentivo potrebbe essere rafforzato consentendo alla RAD ulteriori margini di manovrabilità in diminuzione dei tributi propri (attualmente l'Irap e l'addizionale Irpef).

La garanzia delle risorse necessarie per le funzioni attribuite alle RAD dovrà essere accompagnata da opportuni presìdi per assicurare che i LEP siano effettivamente raggiunti su tutto il territorio nazionale. L'articolo 7 del disegno di legge contempla verifiche facoltative³ e asimmetriche in quando riguardano il raggiungimento dei LEP nelle RAD e non nel resto del territorio nazionale dove la fornitura continua a essere statale. Data la rilevanza costituzionale della garanzia dei LEP, le verifiche andrebbero più opportunamente previste nell'ambito di una procedura periodica e simmetrica che copra sia i servizi resi dalle RAD sia quelli forniti dallo Stato. Al monitoraggio periodico e con regole uniformi fra le RAD andrebbe poi collegata l'attivazione dei poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempienza, in analogia a quanto previsto in campo sanitario con riferimento ai LEA.

³ Le verifiche possono essere disposte, anche congiuntamente, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministero dell'Economia e delle finanze e dalla Regione.

3. L'evoluzione delle risorse nel tempo

Il disegno di legge non specifica i criteri relativi all'evoluzione delle risorse a disposizione delle RAD nel tempo al fine del rispetto dei principi costituzionali e di quelli contenuti nel disegno di legge stesso.

In linea teorica, il finanziamento attraverso compartecipazioni può collocarsi fra due modelli estremi che possono essere definiti "autonomista" o "cooperativo"⁴. Nel modello autonomista (che caratterizza le RSS) l'aliquota di compartecipazione, dopo la sua determinazione al momento dell'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia, resta fissa a meno di revisioni specificamente previste dalla legge o di eventi eccezionali. Nel modello cooperativo, al contrario, l'aliquota di compartecipazione viene rivista periodicamente per allineare il gettito agli effettivi fabbisogni di spesa.

Le indicazioni contenute nel disegno di legge sulla revisione delle risorse nel tempo risultano compatibili con entrambi i modelli. La revisione periodica delle compartecipazioni non è esplicitamente prevista ma neanche esclusa dato che il comma 5 dell'articolo 7 stabilisce che la Commissione paritetica debba procedere a una valutazione annuale degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle ulteriori forme di autonomia. Tale ricognizione appare finalizzata a una informativa alla Conferenza unificata e non sembra funzionale a una revisione della compartecipazione. Il comma 3 dell'articolo 3 disciplina un caso specifico di revisione nell'eventualità di determinazione di ulteriori LEP o di modifica di quelli esistenti. Nessuna indicazione specifica è presente per quanto riguarda le funzioni in cui non siano presenti LEP.

Va tuttavia osservato che il modello autonomista *tout court* non appare coerente con altri principi del disegno di legge, in particolare, quelli che prevedono: che da ciascuna intesa non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; che gli oneri finanziari derivanti dall'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia debbano essere valutati in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e garantire l'equilibrio di bilancio (art. 7, c. 5); che le intese debbano assicurare l'invarianza finanziaria per le singole Regioni che non ne siano parte senza pregiudicare l'entità delle risorse a queste destinate (art. 8, c. 3); che sia garantito il finanziamento delle iniziative finalizzate all'attuazione del terzo, quinto e sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

Le garanzie dell'invarianza finanziaria complessiva, della coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e dell'adeguatezza delle risorse regionali rispetto alle funzioni pubbliche loro attribuite (come richiesto dal quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione)

⁴ Si veda l'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 A. Zanardi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019.

potrebbero venire meno in assenza di un allineamento fra l'evoluzione del gettito devoluto a ogni RAD e quello dei fabbisogni di spesa.

La necessità di un raccordo fra finanziamento e fabbisogni è evidente nel caso di materie in cui siano stati fissati dei LEP. Non vi è motivo per ritenere, anzi tutt'altro, che una volta fissata un'aliquota di compartecipazione a un tributo erariale il gettito seguirà un andamento simile ai fabbisogni. La possibile discrepanza fra l'evoluzione dei fabbisogni e della compartecipazione è illustrata da semplici esercizi condotti in passato dall'UPB, che hanno confrontato i dati storici della spesa statale regionalizzata in istruzione con l'andamento dell'IVA regionalizzata sulla base dei consumi⁵.

Nel caso in cui la compartecipazione avesse una dinamica inferiore al fabbisogno sarebbe necessario integrarla per assicurare le risorse necessarie secondo il dettato del terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione.

La correzione sarebbe parimenti necessaria nel caso in cui la dinamica della compartecipazione eccedesse quella del fabbisogno. Qualora non prevista, infatti, le RAD disporrebbero di risorse in eccesso rispetto a quelle che sarebbero state garantite dalla fornitura statale. Di conseguenza, vi sarebbero meno risorse per il resto delle Amministrazioni pubbliche che, dati gli obiettivi di finanza pubblica, dovrebbero essere reperite con riduzioni di spesa, che potrebbero anche riguardare il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui al terzo, quinto e sesto comma, dell'articolo 119 della Costituzione, o aumenti della pressione fiscale che si scaricherebbero anche sui cittadini delle altre Regioni.

Andranno compensate, con un aggiornamento delle compartecipazioni, non solo variazioni dei fabbisogni che derivino da revisione o integrazione dei LEP, come già previsto dal disegno di legge, ma anche quelle che si potranno verificare in ogni singola RAD a LEP dati. I fabbisogni possono infatti variare perché cambiano le quantità di prestazioni da assicurare, ad esempio, a seguito di aumenti o diminuzioni delle platee dei beneficiari causate dagli andamenti demografici, o perché cambia il costo standard, ad esempio, a seguito di incrementi retributivi legati a rinnovi di contratti nazionali o per modifiche delle tecnologie.

Le stesse considerazioni possono essere estese al caso di materie non assistite dai LEP. Anche in questo caso la compartecipazione dovrebbe essere integrata qualora risultasse inferiore a quella necessaria allo svolgimento delle funzioni attribuite alle RAD e ridotta nel caso contrario per evitare la compressione delle risorse disponibili per gli altri territori e per gli interventi previsti dall'articolo 119. Tuttavia, l'individuazione della dinamica della spesa per le funzioni non assistite dai LEP a cui commisurare le compartecipazioni è meno immediata e presenta un maggior grado di complessità. Andrebbe valutata la possibilità

⁵ *Ibidem.*

di considerare come riferimento il tasso di crescita della spesa pro-capite media per le stesse funzioni nelle Regioni in cui la fornitura resta affidata allo Stato.

Andranno infine valutati con attenzione i riflessi del decentramento di parte della spesa a livello regionale e della conseguente revisione delle compartecipazioni sul raggiungimento degli obiettivi programmatici a livello nazionale e sul rispetto del quadro delle regole europee. L'autonomia differenziata potrebbe infatti evolvere verso configurazioni molto diverse fra loro a seconda della numerosità delle Regioni interessate e dell'ampiezza ed eterogeneità delle funzioni richieste. Non si può quindi escludere uno scenario fortemente frammentato con un significativo numero di Regioni che acquisiscono funzioni differenti, con una diversa composizione relativamente ai LEP e con un diverso peso finanziario. In questa prospettiva, una gestione delle compartecipazioni affidata esclusivamente a trattative bilaterali all'interno delle Commissioni paritetiche potrebbe non garantire la tempestività delle decisioni e un adeguato coordinamento. La piena condivisione degli obiettivi programmatici potrebbe essere facilitata potenziando alcuni istituti già esistenti, quali la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, al fine di garantire l'uniformità delle metodologie e della periodicità nell'aggiornamento dei fabbisogni regionali, andrebbe valutata l'opportunità di affidare il compito della revisione periodica dei fabbisogni standard relativi ai LEP assegnati alle RAD e dei tassi di crescita della spesa statale nelle altre funzioni trasferite alle RAD alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Infine, analogamente a quanto previsto per il concorso alla finanza pubblica delle RSS, dovrebbe essere prevista la possibilità di derogare alle procedure ordinarie di determinazione delle compartecipazioni, entro limiti prefissati e per un tempo limitato, per far fronte a eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica o nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio dei conti pubblici.