Senato della Repubblica
1ª Commissione permanente
(Affari Costituzionali)

Disegno di legge AS 615
"Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"

Memoria della Banca d'Italia

Roma, 19 giugno 2023

La Banca d'Italia ringrazia la 1ª Commissione permanente del Senato per l'invito a esprimere le proprie considerazioni sul disegno di legge AS 615 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

Nella presente memoria si riepilogano le basi giuridiche del decentramento, si descrivono gli aspetti salienti del disegno di legge AS 615 e si forniscono alcune valutazioni di tipo tecnico; la scelta fra un assetto istituzionale accentrato e uno decentrato è una decisione essenzialmente politica a cui sono riconducibili costi e benefici di natura economica.

1. Le basi giuridiche del decentramento

Nel 2001 la riforma del titolo V della Costituzione ha ridisegnato gli ambiti di potestà legislativa di Stato e Regioni a statuto ordinario (RSO), attribuendo a queste ultime prerogative particolarmente ampie[1]; ha corrispondentemente delineato un assetto ordinario di finanziamento improntato a una maggiore autonomia degli enti e basato su tributi propri, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e trasferimenti perequativi (art. 119 Cost., cosiddetto "federalismo simmetrico").

Anche se è difficile comparare tra paesi in modo attendibile il grado di autonomia regionale, sulla base del Regional Authority Index, *un indicatore molto utilizzato dai ricercatori e dalle istituzioni internazionali, le Regioni italiane risulterebbero godere di un'autonomia maggiore rispetto a quelle francesi e britanniche ma minore rispetto a quelle spagnole e tedesche*[2].

Il "federalismo simmetrico". – Le disposizioni attuative emanate negli anni successivi individuano tre pilastri come elementi fondanti del sistema

---

1 Cfr. Giorgiantonio C. (2017), "Principio di sussidiarietà e istanze centripete: 14 anni di applicazione del nuovo Titolo V", Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, n. 376.

2 I problemi di misurazione e in particolare il *Regional Authority Index* sono discussi approfonditamente in Hooghe, L. et al. (2016), *Measuring Regional Authority: A Post-functionalist Theory of Governance*, Oxford University Press, Oxford.

generale di finanziamento delle RSO: i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), i corrispondenti fabbisogni finanziari standard e la capacità fiscale, anch'essa definita sulla base di parametri oggettivi[3]. Un fondo perequativo dovrebbe compensare la differenza fra fabbisogno standard e capacità fiscale, garantendo il pieno finanziamento delle funzioni regionali assistite dai LEP (per le altre funzioni la perequazione sarebbe solo parziale). I trasferimenti statali dovrebbero essere sostituiti da entrate tributarie e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.

A oggi nessuno di questi elementi è stato definito. Il completamento del quadro normativo e l'attuazione del federalismo fiscale regionale sono stati inseriti tra le riforme del Piano nazionale di ripresa e resilienza, con un unico obiettivo (*milestone*) da realizzare entro il primo quadrimestre del 2026.

Le entrate correnti delle Regioni sono attualmente rappresentate per una quota prevalente da trasferimenti erariali, fra i quali assume un ruolo preminente la compartecipazione all'IVA – destinata al finanziamento della sanità (tav. 1). Le entrate tributarie incidono per circa un quarto di quelle correnti complessive; i principali tributi di competenza regionale sono l'Irap, l'addizionale all'Irpef e le tasse automobilistiche (con un gettito rispettivamente di circa 23, 12 e 6 miliardi).

La realizzazione del federalismo simmetrico prevede la cd. fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, ovvero la soppressione di questi ultimi e la contestuale rimodulazione dell'addizionale all'Irpef, nonché della compartecipazione all'IVA (che alimenterebbe il fondo perequativo per il finanziamento delle spese associate ai LEP). La legge di bilancio per il 2023 ha differito dal 2023 al 2027 i termini per la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, coerentemente con la scadenza per l'attuazione del federalismo fiscale regionale indicata nel PNRR.

Il "federalismo asimmetrico". – Il Titolo V, così come modificato nel 2001, prevede anche che alcune Regioni possano disporre di margini ulteriori

---

[3] Cfr. legge 5 maggio 2009, n. 42 e decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68. In particolare le funzioni regionali a cui sono associati LEP sono l'istruzione, l'assistenza e, limitatamente agli investimenti, il trasporto pubblico locale. Alla sanità si applica un sistema di finanziamento ad hoc, basato sulla determinazione di "livelli essenziali di assistenza" (LEA) e sull'attribuzione a ciascun ente di una compartecipazione all'IVA (per compensare la differenza fra il fabbisogno sanitario e la somma di Irap e addizionale all'Irpef, valutate ad aliquota base).

di autonomia in alcune materie (cosiddetto "federalismo asimmetrico") sulla base o di uno statuto speciale adottato con legge costituzionale (Regioni a statuto speciale, RSS) o di un procedimento di iniziativa regionale volto a ottenere maggiori competenze in alcune materie (autonomia differenziata, art. 116, comma 3, Cost.). Si tratta di tutte le materie a competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni elencate nell'art 117, comma 3, Cost. nonché di quelle, attualmente di esclusiva competenza statale, relative all'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Secondo l'OCSE, il numero di Paesi che hanno adottato formule di federalismo asimmetriche è significativo ed è cresciuto negli anni. Il fenomeno sarebbe spesso motivato da ragioni politiche (tensioni secessionistiche, presenza di minoranze linguistiche, ecc.) più che economiche e, nella fase più recente, interessa soprattutto il livello di governo municipale, in particolare le aree metropolitane[4].

Nelle more dell'effettiva realizzazione del federalismo fiscale "simmetrico", vi sono stati nel tempo tentativi nel nostro Paese di ampliare quello "asimmetrico" con la realizzazione dell'autonomia differenziata. Il percorso verso quest'ultima si è tuttavia caratterizzato per l'alternarsi di fasi di stallo e accelerazioni repentine.

Nel decennio successivo alla riforma costituzionale diverse RSO (Toscana, Lombardia, Veneto, Piemonte) hanno avviato iniziative per ottenere il riconoscimento di condizioni particolari di autonomia, senza che fossero portate a compimento le relative procedure. Nel 2017 Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno avanzato richieste formali per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, confluite in tre distinti accordi preliminari sottoscritti nel febbraio del 2018 con il governo centrale.

I negoziati sono stati riavviati nella legislatura successiva, ampliando il novero delle funzioni da decentrare rispetto a quanto definito con gli accordi preliminari del 2018, fino all'adozione di nuove bozze di intesa nel febbraio del 2019. Nella seconda parte del 2019 si è aperto un ampio dibattito sull'opportunità di associare al percorso per l'autonomia differenziata quello relativo alla definizione dei LEP e dei corrispondenti meccanismi perequativi. In tale contesto è stata resa pubblica una bozza di legge quadro che il Governo intendeva inserire come collegato alla legge di bilancio per il 2020, ipotesi a cui non si è dato corso.

Con la pandemia il processo si è arrestato, per poi ripartire nel giugno del 2021 con l'istituzione di una "Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in

---

4 Allain-Dupré, D., I. Chatry and A. Moisio (2020), "Asymmetric Decentralisation: Trends, Challenges and Policy Implications", OECD Regional Development Papers, No. 10, OECD Publishing, Paris.

materia di autonomia differenziata". La Commissione avrebbe dovuto predisporre una nuova proposta di legge quadro e fornire supporto nonché consulenza tecnica ai soggetti istituzionali coinvolti; la legislatura si è tuttavia conclusa senza una formulazione definitiva per un nuovo disegno di legge.

Dopo avere incluso nella legge di bilancio per il 2023 alcune disposizioni volte ad accelerare la determinazione dei LEP, nello scorso mese di marzo il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge quadro sull'autonomia differenziata, oggetto di questa memoria.

2. Il disegno di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata

Il DDL AS 615 delinea la cornice normativa per dare attuazione all'articolo 116, comma 3, della Costituzione; definisce la procedura per il conseguimento dell'autonomia differenziata e fissa principi di carattere generale su alcuni aspetti di merito.

Principi procedurali. – Il DDL prevede come condizione preliminare per l'avvio del procedimento che siano determinati i LEP per le funzioni connesse con il godimento dei diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, sulla base di una procedura che integra e completa il percorso già tracciato nella legge di bilancio per il 2023.

Quest'ultima (art. 1 co. 791-801 L. 197/2022) ha disposto l'istituzione di una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composta dai ministri competenti per materia, nonché dai rappresentanti degli enti territoriali. La Cabina di regia ha il compito di provvedere entro sei mesi a effettuare una ricognizione della normativa e della spesa storica per le funzioni che rientrano nelle materie indicate dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione, nonché a individuare gli ambiti per i quali è necessaria la definizione dei LEP, per poi procedere alla loro determinazione, avvalendosi del contributo della Commissione tecnica sui fabbisogni standard. Conclusa questa fase preliminare, la Cabina di regia è tenuta a formulare degli schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per l'adozione dei LEP da approvare entro dicembre 2023 (previa intesa in sede di Conferenza unificata, istituita con il DL 281/97).

Qualora il procedimento complessivo per la deliberazione dei LEP non si concludesse nei tempi previsti, alla Cabina di regia subentrerebbe un Commissario da nominare entro gennaio del 2024. La legge di bilancio ha anche istituito un'apposita Segreteria tecnica, con organico proprio, che svolge funzioni di supporto alla Cabina di regia. Con un successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (23 marzo 2023) la Cabina di regia è stata affiancata da un Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP.

Il DDL AS 615 integra la procedura indicata dalla legge di bilancio prevedendo che, successivamente all'acquisizione del parere della Conferenza unificata, ciascuno schema di decreto per la determinazione dei LEP sia trasmesso al Parlamento per l'espressione del relativo parere entro quarantacinque giorni. Il Presidente del Consiglio dei ministri, valutato il contenuto delle intese e il parere del Parlamento (o in ogni caso allo scadere del termine previsto), adotta il decreto, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

In seguito all'individuazione dei LEP, ciascuna Regione potrà richiedere la titolarità di una o più funzioni; per quelle non associate a LEP la procedura potrebbe essere avviata sin dall'entrata in vigore della legge quadro. Seguirebbe una negoziazione fra Governo e Regione, volta alla stipula di un'intesa su base bilaterale che una volta raggiunta dovrebbe essere approvata dal Parlamento. Le diverse tappe di questo percorso si svolgono secondo scadenze serrate (fig. 1).

La richiesta per il riconoscimento dell'autonomia differenziata è deliberata dalla Regione interessata e poi trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie; questi ultimi – acquisito entro 30 giorni il parere dei ministri competenti e comunque non oltre tale scadenza – avviano il negoziato con la Regione. Il negoziato bilaterale conduce dapprima alla formulazione di uno schema di intesa preliminare, approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso alla Conferenza unificata, per la formulazione di un parere entro 30 giorni; lo schema viene poi sottoposto alle Commissioni bicamerali competenti, che si esprimono con eventuali atti di indirizzo entro un termine massimo di 60 giorni.

Una volta decorsi i tempi per l'acquisizione del parere e degli eventuali atti di indirizzo il Governo predispone lo schema di intesa definitivo, approvato dalla Regione e deliberato dal Consiglio dei ministri entro i successivi 30 giorni. La tappa finale del percorso consiste nella predisposizione da parte del Governo di un disegno di legge, con allegata l'intesa definitiva, sottoposto all'approvazione delle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Infine il DDL stabilisce che l'esame degli accordi definiti prima dell'entrata in vigore del provvedimento prosegua sulla base del percorso delineato da quest'ultimo.

Le intese bilaterali hanno durata non superiore ai dieci anni e si rinnovano automaticamente, salvo diversa volontà espressa dallo Stato o dalla Regione interessata almeno dodici mesi prima; esse possono essere modificate, su iniziativa di una delle due parti, solo nel rispetto della medesima procedura prevista per la loro approvazione. È prevista l'eventuale predisposizione di meccanismi di verifica e di monitoraggio delle funzioni decentrate su istanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle finanze o della stessa Regione.

Principi di merito. – Sull'effettivo trasferimento delle funzioni e delle risorse necessarie al loro finanziamento il DDL si limita a enunciare alcuni principi di carattere generale. A fronte delle funzioni devolute alle Regioni dovranno essere riconosciute compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali "maturato" sul territorio regionale. La definizione dello specifico sistema di finanziamento è demandata a Commissioni paritetiche Stato-Regione, che provvederanno a quantificare l'entità delle risorse finanziarie, umane e materiali da trasferire alle Regioni ad autonomia differenziata (RAD).

Le Commissioni paritetiche diverranno operative successivamente all'approvazione delle intese da parte del Parlamento e saranno formate da rappresentanti dei ministeri coinvolti e delle Regioni interessate; esse valuteranno annualmente i profili finanziari del decentramento. Per le funzioni non riferibili a LEP il trasferimento potrà avvenire sulla base della spesa storica.

Il DDL prescrive che il riconoscimento dell'autonomia differenziata non dovrà comportare maggiori oneri a carico del bilancio pubblico, né una riduzione delle risorse destinate alle altre Regioni. Le eventuali funzioni amministrative attribuite alle Regioni potranno da queste essere ulteriormente devolute agli enti locali.

Il DDL prospetta inoltre l'unificazione delle diverse fonti di finanziamento statale sia in conto capitale (destinate alla coesione territoriale), sia di parte corrente, nonché la semplificazione delle procedure di accesso e di rendicontazione.

3. Alcune valutazioni

Efficienza economica. – Da un punto di vista strettamente economico la delega di una funzione pubblica a un livello di governo inferiore è efficiente se i costi dovuti a possibili diseconomie di scala e alla mancata internalizzazione degli effetti che le azioni di ciascuna regione hanno sulle altre sono più che compensati dai benefici connessi alla migliore conoscenza – da parte dei decisori pubblici locali – delle specificità e dei bisogni della popolazione di riferimento[5]. Vi è inoltre motivo di ritenere che a livello locale vi sia un nesso più stringente tra scelte di *policy*, risultati conseguiti ed esiti elettorali, che potrebbe indurre una maggiore responsabilizzazione dei decisori politici; affinché tale risultato sia pienamente conseguito occorre

[5] Cfr. ad esempio Oates, W. E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol.37(3), pp. 1120-1149.

che vi sia anche un collegamento fra scelte di spesa e scelte di tassazione a livello locale, e che quindi gli enti decentrati dispongano di tributi propri sui quali esercitare sufficienti margini di autonomia fiscale[6].

Nella misura in cui il rapporto tra i costi e i benefici del decentramento differisce tra aree del Paese – ad esempio perché diversa è la capacità amministrativa a livello locale – può essere desiderabile delegare competenze statali solo ad alcune Regioni, attuando quindi forme di federalismo asimmetrico. Va tuttavia tenuto presente che introdurre tali asimmetrie potrebbe anche comportare delle inefficienze[7]. Un assetto istituzionale estremamente differenziato potrebbe risultare poco trasparente per i cittadini, accrescendo i costi di coordinamento e indebolendo l'*accountability* dei diversi livelli di governo[8].

Inoltre, una cornice normativa più complessa e disomogenea sul territorio rischia di distorcere – e in ogni caso di rendere più difficoltose – le scelte delle imprese, per esempio richiedendo a quelle che operano su scala sovraregionale di adeguarsi a quadri regolamentari, per le materie devolute, che potrebbero essere anche molto diversi[9]. Anche per i lavoratori nelle occupazioni regolate, l'esistenza di certificazioni e abilitazioni su base regionale può rappresentare un ostacolo alla mobilità geografica e alla contendibilità stessa dei mercati[10].

---

6 Cfr. Oates, W. E. (2005), "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, vol. 12(4), pp. 349-373; Weingast, B. R. (2009), "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives", *Journal of Urban Economics*, vol. 65(3), pp. 279-293; Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S. e Sacchi, A. (2017), "The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey", *Journal of Economic Surveys*, vol. 31(4), pp. 1095-1129.

7 Per un primo inquadramento concettuale, cfr. Congleton, R. (2015), "Asymmetric Federalism: Constitutional and Fiscal Exchange, and the Political Economy of Decentralization", in Ahmad, S. E. and Brosio, G. (eds), *Handbook for Multilevel Finance*, Cheltenham: Edgar Elgar. Per analisi più applicate e per informazioni di natura comparata, cfr. Allain-Dupré, D., I. Chatry and A. Moisio (2020), cit.

8 Cfr. OECD (2019) "Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers", OECD Multi-level. Governance Studies, OECD Publishing, Paris.

9 Indicazioni in tal senso, sebbene su scala geografica diversa, provengono dalla letteratura che ha affrontato il tema degli scambi commerciali e dei freni provenienti dalle difformità delle regolamentazioni nazionali; cfr. Kox, H. and Lejour, A. (2008), "The Effects of the Services Directive on Intra-EU Trade and FDI", *Revue Economique*, vol. 57(4), pp. 747-770; van der Marel, E. and Shepherd, B. (2013), "Services Trade, Regulation and Regional Integration: Evidence from Sectoral Data", *World Economics*, vol. 36, pp. 1393-1405; Dahlberg, E., Dalla Pozza, V., Di Salvo, M., Kubovicova, K., Marcus, S., Naess-Schmidt, S., Pelkmans, J., Virtanen, L. (2020), "Legal Obstacles in Member States to Single Market Rules", Publication for the Committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2020.

10 Cfr. Johnson, J.E. e Kleiner, M.M. (2020), "Is Occupational Licensing a Barrier to Interstate Migration?" *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 12, pp. 347-373. Già nell'assetto attuale si riscontrano limitazioni alla mobilità geografica del lavoro nell'ambito di professioni quali le guide turistiche e gli occupati nel trasporto non di linea (in Italia ci sono oltre cinque milioni di occupati nelle professioni regolate; cfr. Mocetti S., Rizzica L., Roma G., 2021, "Regulated Occupations in Italy: Extent and Labour Market Effects", International Review of Law and Economics).

Le decisioni in merito alla configurazione dell'autonomia differenziata richiedono quindi un'accurata e oggettiva disamina dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dal decentramento di ciascuna specifica funzione, tenendo conto anche del contesto locale.

La disposizione costituzionale che prevede il riconoscimento di "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" è invece molto scarna a questo riguardo. L'art. 116 si limita infatti a indicare un elenco molto ampio di materie, che spaziano dall'ordinamento sportivo ai rapporti internazionali, per la maggior parte delle quali non è chiaro a priori se vi sia un vantaggio di efficienza o di efficacia nella loro gestione a livello decentrato. Occorre anche tenere conto che su alcune di queste materie (quali le politiche energetiche ed ambientali) è richiesta una capacità di azione tempestiva e di coordinamento, a livello nazionale e spesso sovranazionale. La recente esperienza della pandemia ha ad esempio messo in luce la dimensione sempre più globale della tutela della salute, evidenziando come la rapidità e la qualità dei processi decisionali possano risentire della frammentazione delle competenze su più livelli di governo[11].

Un intervento normativo per meglio definire i contorni dell'autonomia differenziata è senza dubbio opportuno. Tuttavia il DDL AS 615, pur facendo chiarezza sui tempi e sulle procedure da seguire, lascia ampi margini di incertezza sugli aspetti di merito – in larga parte demandati alle intese bilaterali fra Governo e singole Regioni – senza porre alcuna condizione per l'accesso all'autonomia differenziata. Sarebbe invece consigliabile prevedere un'istruttoria per ciascuna materia (ed eventualmente per specifiche funzioni all'interno della materia considerata), suffragata da un'analisi basata su metodologie condivise, trasparenti e validate dal punto di vista scientifico, per valutare i vantaggi del decentramento rispetto allo status quo – sia per la Regione interessata sia per il resto del Paese[12].

---

[11] La capacità di contrastare la diffusione del contagio è stata influenzata dai diversi modelli regionali di organizzazione della medicina territoriale, dalla confusione normativa fra ordinanze regionali e misure decise centralmente, dalla complessità del quadro di governance anche a livello centrale (cfr., fra gli altri, Frumento P. e Sylos Labini M., "Mortalità da coronavirus: quanto vale l'effetto Lombardia", Lavoce. info, 20.4.2020; Pallante F., "Pandemia, sicurezza, democrazia", Questione Giustizia, 6 dicembre 2021; Aimone Gigio L., Ivaldi G., Mancini A., Messina G., 2022, "La sanità italiana all'appuntamento con la pandemia: debolezze strutturali e prospettive di riforma", *Politica economica*, vol. 1, pp. 91-152).

[12] L'assenza di criteri di accesso al regionalismo differenziato e l'opportunità di fornire informazioni sulle motivazioni e gli esiti di tale processo sono state rilevate, in più occasioni, anche dall'Ufficio parlamentare di bilancio (cfr. "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", 10 luglio 2019 e "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario), 6 giugno 2023.

Le tre intese preliminari finora sottoscritte stabiliscono la devoluzione di una lista molto ampia di materie (16 delle 23 elencate dall'art. 116, comma 3, Cost. per l'Emilia-Romagna, 20 per la Lombardia e 23 per il Veneto) senza fornire motivazioni sull'opportunità di procedere in tal senso, se non un riferimento di carattere generale alle "*specificità proprie della regione immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo*".

Fra le materie che possono essere oggetto di devoluzione, l'istruzione è fra le più rilevanti sia in termini finanziari (la spesa statale per tale funzione ammonta a oltre 50 miliardi) sia per le possibili implicazioni riguardo alle modalità di reclutamento dei docenti, alla definizione dei programmi scolastici e, in ultima istanza, ai divari territoriali nella dotazione di infrastrutture e nell'apprendimento. In considerazione della mobilità della forza lavoro, l'eventuale differenziazione delle qualifiche del personale produrrebbe effetti non confinati alle RAD.

Profili di finanza pubblica. – Il trasferimento delle nuove funzioni alle RAD comporta la devoluzione di una quota di gettito erariale potenzialmente significativa e, contestualmente, la perdita di controllo da parte del governo centrale di settori rilevanti della spesa pubblica. Bisognerà assicurare che la gestione del bilancio in funzione anticiclica non ne risenta; tutte le Regioni dovrebbero contribuire alla sostenibilità dei conti[13], al rispetto dei vincoli di bilancio costituzionali (artt. 81 e 97 Cost.) e di quelli europei.

Tra i principi enunciati nel DDL vi è quello dell'iniziale bilanciamento tra entrate e spese trasferite, in modo da rendere neutrale almeno nell'immediato l'impatto del riassetto delle competenze sui saldi di finanza pubblica. Il rischio che da tale processo possano derivare maggiori oneri per il bilancio pubblico, tuttavia, non può essere trascurato. Come già ricordato, la spesa complessiva potrebbe risentire della frammentazione nell'erogazione dei servizi pubblici, oltre che di maggiori costi dovuti a diseconomie di scala.

Inoltre, con l'andare del tempo, grazie al sistema di compartecipazioni in quota fissa al gettito dei tributi erariali, le RAD che dovessero registrare una più pronunciata dinamica delle basi imponibili disporrebbero di risorse eccedenti rispetto al fabbisogno per le funzioni decentrate. In tale circostanza le RAD sarebbero libere di spendere tali maggiori risorse e, in assenza di norme che assicurino la coerenza con la politica di bilancio

---

[13] Questi rischi sono stati rilevati anche dalla Commissione europea (2023 Country Report – Italy, 24.05.2023, p. 16).

nazionale, per mantenere l'equilibro dei conti pubblici il livello di governo centrale sarebbe chiamato a ricorrere a tagli alle prestazioni negli ambiti di spesa non trasferiti alle RAD o a inasprimenti del prelievo sui tributi erariali (che peraltro incrementerebbero ulteriormente anche il gettito disponibile per le RAD e quindi la loro capacità di spesa).

La base imponibile dei tributi compartecipati potrebbe crescere più velocemente del fabbisogno finanziario relativo alle funzioni decentrate, soprattutto nelle regioni più dinamiche. Un'analisi retrospettiva condotta dall'Ufficio parlamentare di bilancio ha evidenziato, ad esempio, che nell'arco del quinquennio 2013-2017 in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna il gettito dell'IVA è cresciuto rispettivamente di 10, 9 e 6 punti percentuali in più rispetto alla spesa regionalizzata per istruzione (la funzione finanziariamente più rilevante fra quelle che possono essere oggetto di autonomia differenziata). Per contenere gli effetti in termini di aumento del disavanzo complessivo, qualora l'autonomia differenziata avesse trovato applicazione in questo contesto, l'extra-gettito acquisito dalle tre regioni nel quinquennio avrebbe dovuto essere compensato da un ridimensionamento della spesa statale per le funzioni non oggetto di differenziazione o da un incremento del prelievo erariale[14].

Anche l'attuale sistema di finanziamento dei servizi sanitari regionali fa leva in misura consistente su una compartecipazione al gettito dell'IVA. In questo ambito la compatibilità della dinamica della spesa locale con il quadro complessivo di finanza pubblica è assicurata ex ante dalla rideterminazione annuale dell'aliquota di compartecipazione (che tiene conto dell'ammontare di fabbisogno sanitario riconosciuto in sede di manovra di bilancio) ed ex post dall'applicazione di Piani di rientro alle Regioni con disavanzi sanitari elevati[15].

L'attribuzione alle RAD di quote rilevanti del gettito dei tributi erariali potrebbe inoltre avere un impatto significativo sulla redistribuzione tra individui effettuata attraverso il sistema fiscale (va ricordato che la progressività di quest'ultimo è riconducibile in massima parte all'Irpef). Tale gettito infatti sarebbe trattenuto in loco e assorbito dal finanziamento

---

[14] Cfr. "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione", 10 luglio 2019. Il rischio di disallineamento fra la dinamica del gettito e quella del fabbisogno emerge anche guardando all'esperienza delle RSS (cfr. Bordignon et al., "Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?", Osservatorio Conti pubblici italiani, 14 marzo 2023).

[15] I Piani sono accordi fra lo Stato e la Regione interessata con cui vengono individuati gli interventi necessari a ripristinare l'equilibrio finanziario della gestione sanitaria e contestualmente a garantire l'erogazione dei LEA; hanno cadenza triennale e sono soggetti a verifica trimestrale; nel caso il monitoraggio dia esito negativo, il governo centrale – in attuazione dei poteri sostitutivi previsti dalla Costituzione – procede al commissariamento della Regione con la contestuale applicazione di vincoli in materia di personale e di inasprimenti automatici delle aliquote dei tributi destinati al finanziamento della sanità.

delle funzioni trasferite, in una misura che dipende dall'entità della spesa che passerebbe alle RAD[16].

Tale questione è distinta da quella relativa alla redistribuzione fra territori con diversa capacità fiscale per abitante, che riguarda invece il sistema generale di finanziamento del federalismo simmetrico ed in particolare l'attivazione del fondo perequativo[17].

Nel DDL all'esame del Parlamento non viene delineata una cornice di riferimento per gli elementi costitutivi del sistema di finanziamento delle RAD. Si stabilisce che tutti gli aspetti finanziari relativi alla quantificazione della spesa e all'individuazione delle aliquote di compartecipazione sui tributi erariali siano definiti nell'ambito di intese bilaterali fra lo Stato e ciascuna Regione, approvate dal Parlamento a maggioranza assoluta e di durata almeno decennale. Sembrerebbe pertanto venire meno la possibilità per il governo centrale di stabilire dei vincoli di compatibilità finanziaria nell'ambito della programmazione di bilancio di medio periodo.

Gli squilibri territoriali. – Per evitare un ampliamento dei divari territoriali nell'offerta di servizi pubblici il DDL indica opportunamente nell'individuazione dei LEP un prerequisito necessario per l'attivazione dell'autonomia differenziata. La definizione dei LEP non implica tuttavia che le prestazioni individuate come essenziali siano adeguatamente finanziate ed effettivamente erogate su tutto il territorio nazionale. Data la clausola di invarianza della spesa, la convergenza a un livello uniforme di servizi può avvenire solo attraverso una rimodulazione della spesa statale a favore delle Regioni in cui l'offerta di prestazioni è inferiore ai LEP. Se, in alternativa, si assumesse che la spesa storica sinora sostenuta dallo Stato in ciascuna regione sia quella implicitamente necessaria a finanziare i LEP, si determinerebbe la "cristallizzazione" degli attuali divari nell'offerta di prestazioni pubbliche sul territorio. Questo rischio è stato recentemente sottolineato anche dalla Commissione europea, secondo la quale l'effettiva erogazione dei LEP nelle regioni con una spesa storica relativamente bassa richiederebbe risorse addizionali, anche in considerazione dell'assenza di meccanismi perequativi[18].

---

16 La quota di gettito dell'Irpef attribuibile alle tre Regioni che hanno finora formalizzato la richiesta di autonomia differenziata è pari a circa il 40 per cento.

17 Sulle caratteristiche auspicabili dei trasferimenti perequativi (dovrebbero essere stabili nel tempo, certi nell'ammontare e ancorati a criteri oggettivi) cfr. "Indagine conoscitiva sul disegno di legge "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Ignazio Visco, 18 novembre 2008.

18 Commissione europea, 2023 Country Report – Italy, 24.05.2023, p. 16.

La definizione dei LEP è peraltro, come già sottolineato, un elemento fondamentale – finora inattuato – del "federalismo simmetrico": senza di essa non è possibile quantificare il fabbisogno finanziario standard di ciascun ente e conseguentemente determinare il fondo perequativo[19]. Le tempistiche delineate nell'AS 615 (e nella legge di bilancio per il 2023) determinerebbero l'applicazione in via prioritaria dei LEP nell'ambito del "federalismo asimmetrico", prima che sia divenuto pienamente operativo il sistema di finanziamento ordinario delineato dall'articolo 119 della Costituzione per le funzioni già attualmente di competenza di tutte le RSO[20].

La determinazione dei LEP è una questione molto complessa da un punto di vista tecnico e implica scelte di rilievo sotto il profilo distributivo, come dimostrano anche l'esperienza maturata nella definizione dei LEA in sanità e quella più recente dei livelli essenziali di prestazioni sociali dei Comuni.

I LEA in campo sanitario sono stati introdotti nel 2001, dopo un lungo iter legislativo, come garanzia universale di accesso a un insieme definito (e periodicamente aggiornato) di prestazioni; essi non hanno alcun impatto sulle risorse destinate al finanziamento della sanità, che sono determinate annualmente in coerenza con i vincoli di finanza pubblica, ma rilevano unicamente a fini di monitoraggio della quantità e qualità delle prestazioni erogate dalle Regioni. Nonostante l'applicazione dei LEA, l'offerta sanitaria pubblica continua a connotarsi per differenze territoriali molto marcate e per consistenti fenomeni di mobilità sanitaria.

*L'individuazione dei LEP ha di recente interessato le funzioni sociali dei Comuni (in particolare in materia di asili nido, assistenza sociale, assistenza agli anziani non autosufficienti). Considerata l'estrema eterogeneità territoriale dell'offerta (cfr. il riquadro: "Le prestazioni sociali oggetto di definizione di livelli essenziali" in "*L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*", Banca d'Italia, n. 22 novembre 2022), l'individuazione dei LEP è stata accompagnata dallo stanziamento di risorse finalizzate ad assicurare una graduale convergenza del servizio all'obiettivo previsto: nel caso degli asili nido il LEP è stato specificato in termini quantitativi (un numero di posti autorizzati pari a un terzo della popolazione fra 3 e 36 mesi) e deve essere realizzato entro il 2027; corrispondentemente il finanziamento corrente (erogato attraverso il Fondo di solidarietà comunale) è stato gradualmente innalzato per un ammontare che raggiungerebbe 1,1 miliardi annui nel 2027. Sono state infine introdotte specifiche procedure di rendicontazione e di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse assegnate. La definizione dei LEP in materia di istruzione investe profili molto ampi relativi non solo all'individuazione di standard organizzativi e strutturali, ma anche al grado di tutela dei soggetti fragili e svantaggiati.*

---

[19] Cfr. Petretto, A. (2023), "Autonomia differenziata e finanziamento delle Regioni a statuto ordinario: l'idea si ripropone insieme ai problemi", Working paper n. 110, Società Italiana di Economia Pubblica.

[20] Su questo punto si veda anche l'Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025, 5 dicembre 2022.

4. Conclusioni

Nel complesso, il DDL contribuisce a dare una cornice più ordinata e coerente al processo di autonomia differenziata. In mancanza di tale cornice, esso rimarrebbe affidato alla contrattazione bilaterale tra lo Stato e ciascuna Regione richiedente, senza alcuna garanzia che l'esito sia efficiente ed equo. Il disegno di legge trascura tuttavia alcuni aspetti rilevanti.

In primo luogo, l'attuazione dell'autonomia differenziata non deve mettere a repentaglio l'efficienza del sistema produttivo e la sua capacità competitiva; i vantaggi derivanti dallo stimolo a una maggiore concorrenza tra le varie aree del Paese devono essere superiori ai costi impliciti di una marcata differenziazione normativa. Affinché siano garantiti miglioramenti tangibili sotto il profilo dell'efficienza microeconomica la concessione di forme di autonomia differenziata potrebbe essere subordinata a un'istruttoria per singola materia (ed eventualmente per specifiche funzioni all'interno della materia considerata), che, attraverso procedure oggettive e metodologie condivise, documenti i benefici e i costi dell'eventuale trasferimento di funzioni.

In secondo luogo, per preservare gli equilibri di finanza pubblica e assicurare che l'intero Paese contribuisca al consolidamento dei conti, occorre garantire nel medio periodo l'allineamento fra le risorse erariali assegnate alle RAD e l'evoluzione dei fabbisogni di spesa nelle funzioni trasferite. Andrebbero a tal fine stabilite delle regole per la revisione periodica delle aliquote di compartecipazione. Si potrebbe valutare di introdurre dei meccanismi di corresponsabilizzazione finanziaria simili a quelli attualmente applicati alle RSS: anche queste ultime beneficiano di un sistema di compartecipazioni ad aliquote fisse ai tributi erariali, ma i singoli statuti (approvati con legge costituzionale) prevedono espressamente che le disposizioni finanziarie possano essere modificate con legge ordinaria[21].

Le RAD avrebbero comunque la possibilità di trattenere le risorse derivanti da una spesa effettiva inferiore ai fabbisogni standard riconosciuti per le funzioni LEP; tali risorse potrebbero essere utilizzate per incrementare il livello delle prestazioni o per ridurre il prelievo locale. Analogamente,

---

[21] L'opportunità di un aggiornamento periodico delle compartecipazioni è stata evidenziata, tra gli altri, anche da A. Zanardi ("Attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Memoria per la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica", 1 giugno 2023) e dall'Ufficio parlamentare di bilancio ("Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario", 6 giugno 2023).

una spesa eventualmente superiore ai fabbisogni LEP dovrebbe essere finanziata autonomamente, attraverso un inasprimento dei tributi locali o facendo ricorso alle risorse destinate al funzionamento delle funzioni non assistite dai LEP[22].

Infine, per garantire trasparenza e rendicontazione, andrebbero stabilite delle procedure obbligatorie di verifica della spesa sostenuta e delle prestazioni erogate da tutte le Regioni – in modo simile a quanto avviene per la sanità – con il coinvolgimento di organismi tecnici (il DDL prevede invece che il monitoraggio sia facoltativo, basato su intese intercorrenti tra rappresentanti del governo centrale e della Regione interessata, che ne definiscono anche le modalità operative); andrebbe anche valutato in modo rigoroso, a scadenze regolari, l'impatto sul Paese nel suo complesso.

L'autonomia differenziata non dovrebbe ostacolare la coerenza dell'ordinamento tributario e dovrebbe preservare gli incentivi alla responsabilità finanziaria degli enti. Ciò richiederebbe di procedere in modo sistematico e ordinato, dando dapprima attuazione al federalismo simmetrico (art. 119 Cost.), raccordando il sistema di finanziamento delle RAD tramite compartecipazioni ad aliquota fissa con i canali ordinari di finanziamento delle funzioni già di competenza delle Regioni. Questi ultimi dovrebbero fare leva su tributi regionali con adeguati margini di manovra da parte degli enti; l'attuazione della delega fiscale non sembra tuttavia andare in questa direzione, poiché prevede la graduale abolizione dell'Irap e la sostituzione dell'addizionale regionale all'Irpef con una sovraimposta erariale[23]. L'attuazione del federalismo simmetrico implicherebbe peraltro l'attivazione del fondo perequativo, necessario per contenere i rischi di ampliamento dei divari territoriali nella tutela dei diritti civili e sociali.

In un contesto caratterizzato da mutamenti di ampia portata nell'economia globale, da condizioni finanziarie diventate meno favorevoli ai paesi ad alto debito pubblico e – all'interno del Paese – da ampi ritardi accumulati da alcune regioni, andranno valutate attentamente tutte le implicazioni dell'attuazione dell'autonomia differenziata, procedendo quindi con la necessaria gradualità. Diversamente, vi sarebbe il rischio di innescare processi difficilmente reversibili e dagli esiti incerti.

---

22 Cfr. su questo punto la memoria di A. Zanardi, p. 4.

23 Cfr. "Delega al Governo per la riforma fiscale" Disegno di legge AC 1038 Testimonianza del Capo del Servizio Assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia Giacomo Ricotti, 18 maggio 2023.

Figura 1

La procedura per l'approvazione delle intese

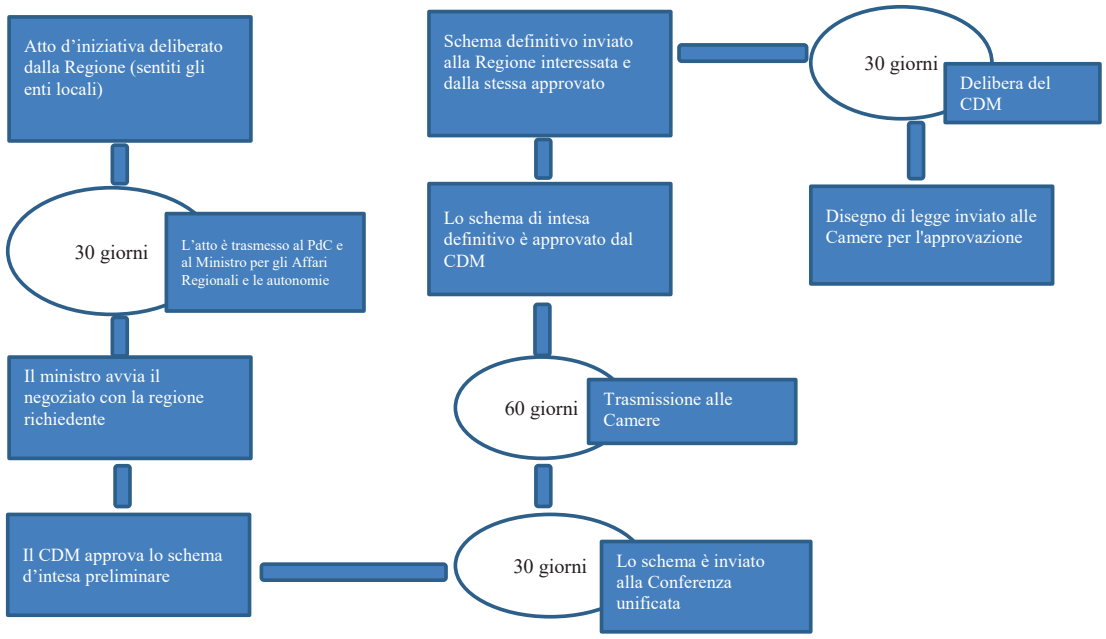

Tavola 1

Entrate correnti delle Regioni

(milioni di euro)

VOCI	2018	2019	2020	2021
Imposte dirette	**16.582**	**17.010**	**16.326**	**17.048**
di cui: addizionale all'Irpef	11.655	11.961	11.821	11.931
tasse automobilistiche (famiglie)	4.885	5.011	4.466	4.981
Imposte indirette	**26.439**	**26.715**	**21.502**	**25.022**
di cui: IRAP	23.949	24.278	19.403	22.638
quota regionale accisa oli minerali e derivati	83	71	56	9
tasse automobilistiche (imprese)	1.153	1.182	1.051	1.173
addizionale imposta gas metano	435	409	340	301
tributo speciale per deposito in discarica dei rifiuti	172	105	105	112
Totale imposte	**43.021**	**43.725**	**37.828**	**42.070**
Trasferimenti correnti tra Amministrazioni pubbliche	**113.045**	**111.307**	**122.443**	**122.236**
di cui: compartecipazione IVA	66.089	66.139	69.184	70.876
Per memoria:				
Totale entrate correnti	**159.025**	**158.306**	**164.230**	**167.870**

Fonte: Istat; per la compartecipazione all'IVA, Ministero della salute.

Grafica a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia