

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

63.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 LUGLIO 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Ferrero Roberta (L-SP-PSd'AZ)	10
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3	Salerno Giulio, <i>Direttore dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie « Massimo Severo Giannini » del Consiglio nazionale delle ricerche (ISSiRFA-CNR)</i>	4, 11
Audizione del Direttore dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie « Massimo Severo Giannini » del Consiglio nazionale delle ricerche (ISSiRFA-CNR), professor Giulio Salerno, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale:		ALLEGATO: Documentazione consegnata dal Direttore dall'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie « Massimo Severo Giannini » del Consiglio nazionale delle ricerche (ISSiRFA-CNR)	13
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3, 10, 11, 12		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che mediante il resoconto stenografico, anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Direttore dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie « Massimo Severo Giannini » del Consiglio nazionale delle ricerche (ISSIRFA-CNR), professor Giulio Salerno, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione – ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera nonché ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale – del direttore dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie « Massimo Severo Giannini » del Consiglio nazionale delle ricerche (ISSIRFA-CNR), professor Giulio Salerno, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

Nell'introdurre l'audizione odierna, evidenzio che l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie si occupa, nell'ambito del Consiglio nazionale delle ricerche, di tutte le problematiche afferenti al regionalismo, al federalismo,

alle autonomie locali, al decentramento territoriale e al governo multilivello delle collettività, con riferimento sia al contesto nazionale sia al panorama europeo e internazionale.

L'Istituto svolge, quindi, attività di studio, consulenza e supporto sul piano giuridico, economico, finanziario e sociale nei settori di competenza di questa Commissione, collaborando attivamente con università, centri di ricerca italiani e stranieri e altre istituzioni pubbliche.

L'audizione rappresenta, pertanto, un'importante occasione per implementare il bagaglio di elementi valutativi sull'articolazione delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo, nonché per approfondire le diverse questioni ancora aperte in merito all'attuazione del disegno tracciato dalla legge n. 42 del 2009. In questo contesto potranno essere analizzati anche gli ulteriori passi da compiere per un effettivo e corretto esercizio dell'autonomia di entrata e di spesa da parte delle regioni e degli enti locali, in linea con un modello di federalismo fiscale che risponda ai principi di piena responsabilizzazione delle amministrazioni, di razionalità e coerenza del sistema tributario, di territorialità delle entrate, di efficienza e trasparenza nelle scelte impositive e nell'utilizzo delle risorse, oltre che di equità, solidarietà e coesione sociale, tenendo conto anche dei profili di novità collegati al regionalismo differenziato.

Al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori, faccio presente che – in conformità a quanto convenuto in sede di ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, e alla prassi già seguita in occasione delle precedenti sedute di audizioni – dopo la relazione introduttiva da parte del professor Salerno darò la parola a un oratore per gruppo. Conclusa questa

fase della discussione, si potrà valutare, in considerazione del tempo disponibile, se procedere a un'eventuale ulteriore serie di interventi, lasciando comunque lo spazio necessario per la replica. Nel raccomandare ai colleghi di contenere la durata degli interventi, invito a far pervenire alla Presidenza della Commissione le richieste di iscrizione a parlare.

A questo punto, rinnovo il benvenuto al professor Salerno, che ringrazio, a nome di tutta la Commissione, per avere accettato l'invito, e gli cedo la parola.

GIULIO SALERNO, *Direttore dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie «Massimo Severo Giannini» del Consiglio nazionale delle ricerche (ISSiRFA-CNR)*. Grazie, presidente. Grazie alla Commissione per l'invito. Dirò qualche parola di introduzione sull'ISSiRFA, di cui sono il direttore da due anni. Come diceva Lei, presidente, è un ente pubblico di ricerca del Consiglio nazionale delle ricerche, che ha proprio la finalità di analizzare l'evoluzione dei sistemi regionali e delle autonomie, anche in connessione al federalismo. Fondato nel 1971, proprio quando sono nate le regioni, l'ISSiRFA poi ha allargato i suoi temi di studio anche in relazione a tutto il sistema delle autonomie territoriali e in modo specifico al federalismo.

Ho presentato un testo scritto, al quale quindi mi rimetto. Qui svolgerò una sintesi del testo scritto in modo tale da lasciare poi il tempo per eventuali osservazioni.

Naturalmente, parto dalla riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, che è stato rinnovato integralmente con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Che cosa prometteva la riforma del 2001? Prometteva lo spostamento dell'imposizione fiscale dal centro verso le regioni e gli enti locali. Questo spostamento dell'imposizione fiscale doveva essere attribuito in una misura adeguata a poter consentire l'esercizio delle nuove e ulteriori competenze assegnate agli enti territoriali.

In questa sede, mi occuperò essenzialmente delle regioni e in modo specifico prendo spunto dalle analisi più recenti che l'ISSiRFA, il mio Istituto, ha compiuto ul-

timamente proprio in relazione al fatto che sono passati ormai venti anni dalla riforma del 2001 ed è il momento di fare il punto sull'attuazione di questa riforma. Abbiamo svolto delle analisi e degli approfondimenti specifici proprio su questo tema, ossia ripensare il Titolo V dopo vent'anni dalla riforma, e quella che presento oggi è la sintesi dei lavori che abbiamo compiuto proprio nel corso degli ultimi due anni.

Va detto, preliminarmente, che, dal punto di vista della finanza territoriale, molti fattori — politici, istituzionali, economici, finanziari e sociali — hanno concorso a un'attuazione soltanto parziale, o meglio a una consistente inattuazione delle disposizioni costituzionali, soprattutto quelle poste dall'articolo 119 della Costituzione, in cui è riassunta l'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Quasi a cascata vi è stata quindi l'inattuazione della legge delega n. 42 del 2009 e del decreto legislativo n. 68 del 2011. Va detto che la legge delega n. 42 e il decreto legislativo n. 68 avevano delineato uno specifico modello attuativo dell'autonomia finanziaria attribuita alle regioni e agli enti locali nell'articolo 119 della Costituzione.

Queste disposizioni sono rimaste sostanzialmente inattuate, perché quasi contemporaneamente l'Italia è stata colpita da una crisi economica e finanziaria molto forte, che ha determinato, quasi immediatamente, la riforma costituzionale del 2012, che ha imposto un regime molto più stringente per quanto riguarda l'equilibrio dei bilanci e che ha recepito i nuovi vincoli finanziari previsti dall'Unione europea, proprio anche in connessione alle posizioni italiane. In questo modo si è determinata la sospensione dell'applicazione di quanto era previsto nella legge delega e nel decreto legislativo.

A tutto ciò va aggiunto che, da quel periodo in poi, vi è stato un approccio sostanzialmente centralistico, una riappropriazione da parte dello Stato della capacità di decisione in materia di imposizione fiscale e questo risulta rafforzato, anche nel corso degli ultimi anni, in relazione alla gestione dell'epidemia sanitaria, che ha de-

terminato una ulteriore centralizzazione delle decisioni pubbliche.

Il primo punto che vorrei evidenziare è che tutto questo processo di riaccentramento delle decisioni di politica fiscale è stato sanzionato anche dalla Corte costituzionale. Noi abbiamo compiuto uno studio di carattere quantitativo sul contenzioso che è nato dal 2007 al 2018 – adesso lo stiamo allargando a questi ultimi anni – proprio in relazione al complesso dei rapporti tra Stato e regioni. Che cosa appare da questo contenzioso? Che la Corte costituzionale si è espressa nel senso di validare, sanzionare e giustificare questo spostamento, questo riaccentramento di competenze dello Stato in materia fiscale.

Questo è avvenuto soprattutto perché la Corte costituzionale ha valorizzato due aspetti. Prima di tutto ha valorizzato la competenza dello Stato sul coordinamento della finanza pubblica, che è una competenza che la Costituzione definisce « competenza concorrente » delle regioni nei limiti dei principi stabiliti dallo Stato. La Corte costituzionale ha rafforzato il ruolo dello Stato nella definizione di questi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e ha inciso molto fortemente sull'autonomia fiscale delle regioni e degli enti locali. Poi, sono state molto considerate le esigenze di risanamento dei conti che erano collegate anche ai nuovi vincoli provenienti dall'Unione europea.

In realtà, l'analisi quantitativa delle decisioni della Corte costituzionale dimostra con alcune tabelle che ho allegato anche alla presente relazione – si veda, in particolare, la tabella n. 1 – che i dispositivi delle sentenze della Corte relativi proprio alle materie concernenti la finanza pubblica sono stati quelli maggioritari rispetto alla complessiva attività di decisione della Corte, tanto per significare quanto la materia della finanza pubblica è stata avvertita in sede di contenzioso.

Per quanto riguarda la dinamica temporale, vi è stata una crescita dei contenziosi molto forte proprio dopo il 2011, quindi dopo l'entrata in vigore di tutta una serie di limiti e di vincoli ulteriori sulla politica fiscale da parte dello Stato. Vi è

stato, quindi, un incremento di questi contenziosi molto probabilmente perché le regioni cercavano di garantirsi rispetto all'introduzione di questi nuovi vincoli e, tuttavia, la Corte costituzionale ha confermato questi vincoli.

In particolare, va visto che le pronunce della Corte sono aumentate tantissimo. Fino al 2011 c'era una media di 100 dispositivi della Corte collegati alle materie di finanza pubblica, mentre dal 2012 ci sono oltre 200 dispositivi della Corte relativi a questo tema.

In modo specifico, nella tabella 3, si verifica abbastanza chiaramente che, rispetto alla complessiva attività di pronuncia della Corte, c'è una significativa presenza di sentenze favorevoli allo Stato e un andamento nel tempo nel quale si evidenzia che le vittorie dello Stato tendono ad aumentare fortemente per poi decrescere, ma comunque si mantiene sempre fermo un atteggiamento della Corte che valida, attesta e sanziona favorevolmente questo riaccentramento della politica fiscale a favore dello Stato.

Questo ha fatto sì che noi costituzionalisti abbiamo sostenuto che – rispetto alla Costituzione finanziaria scritta, quella che è concentrata nell'articolo 119 della Costituzione – si è affermata una « Costituzione finanziaria provvisoria », cioè una serie di disposizioni legislative dettate dallo Stato che si sono sostituite – dapprima temporaneamente, ma sempre più in modo stabile – ai principi stabiliti nell'articolo 119 della Costituzione. C'è una Costituzione finanziaria vivente, che è quella espressa da queste leggi dello Stato che hanno modellato un sistema di finanza territoriale ancora concentrato sulla finanza derivata. Quindi, non si è giunti alla promessa dell'articolo 119, cioè una finanza autonoma soprattutto delle regioni. Questo ha determinato un forte grado di incertezza rispetto alle risorse disponibili per gli enti territoriali, ma ha inciso anche sulla stessa tenuta, sulla stessa garanzia rispetto alla ripartizione delle competenze tra lo Stato e le regioni, perché è chiaro che, quando non si ha la certezza di risorse finanziarie, si incide anche sulle competenze attribuite. Ciò ha fatto sì che, dal 2001 in poi, il

modello di finanza territoriale previsto in Costituzione sia stato davvero un modello aperto, cioè un modello lasciato all'attuazione del legislatore dello Stato, che lascia ampi spazi di manovra allo Stato nella determinazione del modello di attuazione dell'articolo 119.

Il legislatore statale ha utilizzato una serie di principi che si ispirano alle cosiddette « norme-valvola ». I principi del coordinamento, i principi relativi alla presenza di esigenze unitarie, i principi collegati all'intervento emergenziale, i principi collegati alla cosiddetta « leale collaborazione », sono tutti principi richiamati dalla legge, che hanno consentito allo Stato di rimodulare il sistema nel senso di un riaccostamento in capo allo Stato stesso.

Tuttavia, va senz'altro considerato — questa è una riflessione comune alla dottrina — che i principi prescritti nell'articolo 119 sono principi attualmente cogenti, cioè sono dei principi che esprimono delle linee di indirizzo a cui il legislatore è tenuto a fornire un certo rispetto. Quali sono questi principi essenziali? Prima di tutto la garanzia dell'autonomia di spesa e di entrata mediante delle risorse e dei tributi propri, poi il finanziamento integrale delle funzioni costituzionalmente attribuite agli enti territoriali, la necessità di un'azione perequatrice dello Stato a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitanti e l'apprestamento di risorse aggiuntive e di interventi speciali dello Stato per ragioni di coesione sociale.

Quali sono state le ragioni dell'inattuazione di questi principi? Prima di tutto sull'inattuazione ha inciso la riforma costituzionale che è avvenuta nel 2012, che ha posto all'inizio dell'articolo 119 due obblighi, vale a dire il rispetto dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio e l'osservanza dei vincoli economico-finanziari posti dall'Unione. A cascata, rispetto a questi due obblighi, si è determinata una serie di imposizioni previste dalla legge e, soprattutto, vi è stata una interpretazione molto forte di quell'intreccio di competenze assegnate allo Stato dalla Costituzione. Lo Stato dispone di una competenza esclusiva che è stata proprio attribuita nel 2012 sull'armonizza-

zione dei bilanci, dispone della competenza esclusiva sulla perequazione delle risorse finanziarie e dispone, come vi dicevo, di una competenza concorrente, ma che è stata molto valorizzata dalla Corte costituzionale, sul coordinamento della finanza pubblica.

Dal 2011 in poi vi è stata una disapplicazione dei principi stabiliti dalla legge delega e dal successivo decreto n. 68 e il sistema si è orientato, con un pendolo, a favore del mantenimento, se non addirittura del rafforzamento, di una variabile fondamentale nel rapporto tra centro e periferia, ovvero la variabile collegata al rapporto tra la finanza decentrata e la finanza autonoma. Si è mantenuto un sistema rafforzato di finanza derivata. Le risorse sono quindi trasferite essenzialmente dallo Stato alle regioni e non c'è possibilità per le regioni di disporre di proprie risorse e di tributi propri.

Nel testo scritto continuo spiegando quali sono le ragioni essenziali dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma credo che siano piuttosto note. Il principio guida essenziale è che bisogna assegnare agli enti territoriali quell'autonomia di spesa che deve essere collegata a un'autonomia finanziaria, cioè a una autonomia di entrata, in modo tale che le regioni possano esercitare le proprie competenze sulla base di risorse individuate in autonomia e non risorse trasferite dal centro con destinazioni vincolate.

Questo è un punto importante: lo Stato continua ancora nelle leggi a creare fondi destinati ad attività di competenza regionale con destinazioni vincolate. Questo dovrebbe essere proibito. Anzi, la Corte costituzionale, dal 2001 in poi, aveva affermato che lo Stato non poteva più individuare, dettare e istituire fondi relativi alle competenze regionali, perché voleva dire intervenire nelle competenze delle stesse regioni, con destinazione vincolata all'esercitare le funzioni delle regioni nei modi stabiliti dalla legge dello Stato. In realtà, la Corte costituzionale, con una serie di interpretazioni sempre più estensive, ha consentito quest'intervento dello Stato con la creazione di fondi in materie di compe-

tenza regionale, non soltanto nel caso in cui lo Stato fa degli interventi speciali – questo è consentito dal sesto comma dell'articolo 119 – destinati a esigenze specifiche e particolari territori, ma anche per interventi che riguardano tutto il territorio dello Stato.

La Corte costituzionale consente quest'attività dello Stato e questa introduzione di fondi a destinazioni vincolate, quando la Corte rileva e accerta l'esistenza di esigenze di carattere unitario: in pratica, quella nozione di interesse nazionale, che, se vi ricordate bene, è stata cancellata dalla Costituzione – nel 2001 la riforma costituzionale si poneva come obiettivo la cancellazione della nozione stessa di interesse nazionale – ed è poi risorta in una nuova veste, quella delle esigenze unitarie rispetto alle quali lo Stato può intervenire, rispetto alle quali lo Stato può dettare interventi di carattere finanziario vincolando le stesse regioni.

L'unico meccanismo che consente di porre una qualche garanzia a favore delle regioni è il meccanismo della leale collaborazione. Questo significa che, in queste norme delle leggi dello Stato, devono essere istituiti dei meccanismi concertativi di condivisione come, per esempio, il parere o l'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Nella relazione analizzo il sistema che è stato individuato dalla legge n. 42 del 2009 e nel decreto legislativo n. 68. Questo sistema era ed è orientato, perché ancora è scritto, anche se non è applicato, a questi principi: assicurare ai livelli di governo territoriali la possibilità di trarre dai propri territori la maggior parte delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni; responsabilizzare gli enti territoriali nel potere di spesa; assicurare il carattere solidaristico del sistema finanziario attraverso fondi perequativi; superare il meccanismo dei trasferimenti dello Stato, salvo le ipotesi specifiche previste in Costituzione, cioè la perequazione, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali.

In realtà, va evidenziato poi uno dei principi cardine, un principio del quale bisognerebbe occuparsi e che bisognerebbe prendere in considerazione anche nel re-

gionalismo differenziato. Ancora non abbiamo cognizione ufficiale del testo del Governo relativo al regionalismo differenziato, ma dalle bozze che stanno circolando – anche la Ministra Gelmini lo ha detto pubblicamente – si riconosce che il regionalismo differenziato potrà avviarsi nelle quattro materie indicate nella legge n. 42, cioè le materie della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale per quanto concerne la spesa di investimenti, proprio rispettando il principio della legge n. 42, cioè il principio del ricorso ai Lep, ai livelli essenziali delle prestazioni.

Cosa dice la legge n. 42? Che rispetto a queste quattro materie va garantito il finanziamento dei Lep, quindi delle prestazioni essenziali che vanno assicurate in modo eguale su tutto il territorio nazionale, così come la legge prevede il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Questi Lep come vanno calcolati? Questi Lep vanno calcolati non tenendo conto della spesa storica. Sappiamo che i costi e i fabbisogni standard degli enti territoriali sono stati calcolati, in buona parte, anche e soprattutto sulla base della spesa storica. Viceversa, i Lep dovrebbero essere calcolati non sulla base della spesa storica, ma sulla base dell'individuazione di quale sia il costo in condizioni di efficienza, quindi in relazione all'erogazione di un servizio pubblico di qualità ed efficiente. Questo costo standard determina il fabbisogno standard, cioè si contestualizza quel costo in relazione alla situazione nella quale si trova quell'ente e si determina l'ammontare delle risorse necessarie per erogare i livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di qualità e di efficienza. In questo modo, si determina il fabbisogno standard che deve essere garantito. Quindi, ci deve essere un sistema di finanziamento delle entrate regionali, che deve assicurare il finanziamento dei Lep in questi quattro settori.

Ora, quali dovrebbero essere le fonti di finanziamento del sistema regionale, secondo il decreto legislativo n. 68 del 2011? Sono essenzialmente cinque: l'addizionale Irpef; la compartecipazione all'Iva; il get-

tito derivante dall'Irap; le quote del fondo di perequazione dello Stato; le entrate proprie delle regioni, cioè quelle collegate ai tributi propri in senso stretto.

Sui tributi propri in senso stretto sappiamo che è una fascia molto residuale, perché vale il principio generale per cui non si possono istituire tributi propri regionali su fattispecie che sono già oggetto dell'imposizione con legge dello Stato. È un po' difficile trovare fonti impositive ulteriori rispetto a quelle determinate dalle leggi dello Stato. Si possono senz'altro inventare, nulla lo impedisce, soprattutto sui comportamenti di nuovo conio, per esempio sulle attività digitalizzate e quant'altro, però è abbastanza difficile e complicato.

Qual era il modello del decreto n. 68? Prima di tutto un ricalcolo dell'addizionale Irpef in modo tale da poter assicurare al complesso delle regioni il gettito assicurato dall'aliquota di base vigente al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo. Questa aliquota minima di addizionale Irpef poi poteva essere rimodulata dalle regioni con una maggiorazione stabilita con legge secondo alcuni limiti fissati nel decreto stesso.

Vi è poi la compartecipazione al gettito dell'Iva, che è una compartecipazione che già abbiamo attualmente, che serve essenzialmente per finanziare la spesa sanitaria. Nel decreto è previsto che la percentuale di compartecipazione all'Iva deve finanziare proprio i livelli essenziali delle prestazioni nelle quattro materie e deve essere determinata in modo tale che almeno una regione possa avere il finanziamento ai Lep, al livello quindi del fabbisogno standard collegato per i Lep. Per tutte le altre, subentra il fondo perequativo dello Stato. Vi è un sistema di finanziamento almeno per una regione, mentre per tutte le altre c'è un adeguamento mediante il fondo perequativo.

Poi viene prevista dal decreto la piena manovrabilità dell'Irap. Le regioni potrebbero addirittura azzerarla, così come variare la base imponibile, entro determinati limiti, soprattutto quelli collegati al caso in cui le regioni si trovino in condizioni di squilibrio sanitario. Questo è un caso ab-

bastanza evidente, perché l'Irap serve per finanziare soprattutto la spesa sanitaria.

In realtà, in relazione all'Irap, il problema è che in questo decreto è stato previsto che l'Irap è sì un'entrata regionale, ma fino alla data della sua sostituzione con altri tributi. Quindi, si prevede la possibilità della estinzione dell'Irap. Com'è noto, il testo del disegno di legge sulla delega per la revisione del sistema fiscale prevede un processo di sostanziale estinzione dell'Irap. Non ho scritto nella relazione — ma lo aggiungo a voce — che questo testo inizialmente non prendeva in considerazione i problemi dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali. È stato però modificato da ultimo ed è stata inserita, proprio tra i principali generali della delega, una lettera specifica nell'articolo 1, comma 1, cioè la lettera e), in cui è stato previsto che, tra gli obiettivi della delega, c'è quello di garantire il rispetto dell'autonomia tributaria degli enti territoriali.

Questo è un aspetto importante, ma credo che lo sia anche per la Commissione a cui mi rivolgo. Questa Commissione ha come finalità principale quella di promuovere il federalismo fiscale e l'autonomia tributaria degli enti territoriali. Poiché questa è una sua specifica competenza, io ritengo, senza voler incidere sull'autonomia degli organi parlamentari nel procedimento legislativo, che, per esempio, la Commissione qui presente potrebbe essere chiamata a esprimere un parere sui decreti legislativi previsti da questa legge delega, proprio perché si tratta di una materia di competenza di questa Commissione. Secondo me, è un punto sul quale bisognerebbe fare particolare attenzione ed è un aspetto rilevante.

In relazione all'Irap si prevede, nella legge delega, proprio il fatto che si debba procedere a un progressivo depauperamento della base imponibile Irap per poi passare a una sua estinzione. Su questo punto, però, vi sottolineo che sono stati fatti degli studi abbastanza importanti — li abbiamo fatti pure noi — in relazione al fatto che l'Irap e l'Ires sono imposte molto differenti: la base imponibile è differente, i soggetti destinatari sono differenti e, poi,

c'è il fatto che, mentre l'Irap è versata nella regione dove si trovano le attività produttive, quindi gli stabilimenti delle imprese, l'addizionale Ires – se questa sostituisse l'Irap – è versata dove la società ha il domicilio fiscale. Praticamente, si creerebbero degli effetti redistributivi delle imposte molto importanti e bisognerebbe stare estremamente attenti.

Questo modello del decreto legislativo n. 68 è stato sospeso, poiché di fatto non è applicato e adesso ci troviamo in una situazione di riforma del sistema fiscale complessivo che, in una lettera specifica, prevede la garanzia dell'autonomia tributaria degli enti territoriali. A mio avviso, questo vorrebbe dire che, in questa riforma, bisognerebbe tendere ad applicare la normativa che c'è, ovvero la normativa del decreto n. 68.

Noi siamo in un momento delicato, perché siamo in una fase non solo di semplificazione ma anche di riforma del sistema tributario e questo potrebbe essere il momento in cui agganciare, finalmente, l'attuazione del modello previsto nel decreto n. 68 del 2011.

Vi offro, poi, tutta una serie di analisi che abbiamo compiuto in relazione a qual è stata l'evoluzione del sistema di finanziamento delle regioni. Ci sono delle tabelle che dimostrano sostanzialmente che cosa è successo in relazione alle fonti di finanziamento di cui vi ho detto, quindi essenzialmente per quanto concerne l'Iva, per quanto concerne l'Irap e per quanto concerne l'Ires. Che cosa emerge? Che tra le entrate principali delle regioni l'Irap è quella che è stata più importante, ma è quella che è declinata nel corso del tempo, perché sappiamo che dal 2014 è stato tolto il costo del lavoro dipendente dalla base imponibile Irap. Quindi, dal 2014 in poi, c'è stato un depauperamento molto forte dell'Irap. La compartecipazione all'Iva è rimasta pressoché costante nel tempo, mentre, invece, l'addizionale all'Irpef è aumentata, soprattutto perché dal 2011 è stata concessa la manovrabilità delle aliquote. Quindi, dal 2012 in poi, il gettito addizionale dell'Irpef è costantemente aumentato.

Quello che possiamo dire è che si conferma, in modo inequivocabile, la crescita dell'addizionale Irpef, misurata sia in termini di incidenza, cioè come rapporto rispetto alla base imponibile, sia in termini *pro capite* in relazione al numero dei contribuenti. Quest'aumento risponde a quelle esigenze di reddito che sono derivate dalla riduzione della base imponibile Irap, che ha portato naturalmente a un incremento dell'uso dell'addizionale dell'Irpef.

L'aumento dell'addizionale dell'Irpef appare trasversale su tutto il territorio nazionale, senza una specifica caratterizzazione su base territoriale. Molti incrementi dell'addizionale Irpef sono dovuti poi al fatto che le regioni con i disavanzi sanitari sono state costrette a incrementare l'addizionale Irpef. Però, la cosa curiosa è che – dopo che è venuto meno l'obbligo collegato al disavanzo – queste regioni hanno mantenuto ferma l'aliquota alta. Quindi, c'è questo problema relativo all'addizionale Irpef molto forte.

Un altro aspetto importante è quello dei trasferimenti statali alle regioni. Dalle varie tabelle, che vi riporto in sintesi, che cosa si può dire? Che i trasferimenti correnti dallo Stato alle regioni rispetto alle altre entrate sono stati sempre molto consistenti, anzi sono aumentati nel corso del tempo e questo è avvenuto soprattutto per le regioni del Sud e per le isole, dove c'è stato un aumento molto forte dei trasferimenti rispetto alle altre fonti di finanziamento. La presenza così forte di trasferimenti finanziari dello Stato dimostra che il meccanismo di finanza derivata, che era stato prefigurato dal decreto legislativo, non si è assolutamente concretizzato e anzi si è andati verso un sistema nel quale si è accentuato il trasferimento di risorse finanziarie dello Stato e, quindi, la dipendenza delle regioni rispetto al trasferimento.

Poi, facciamo un'analisi relativa alla distribuzione territoriale – ossia per aree territoriali, quindi Nord, Centro e Sud – e facciamo anche un'analisi relativa a cosa è accaduto con il Covid-19. Con il Covid-19 è accaduto che i trasferimenti statali sono aumentati, perché c'è stata una forte –

diciamo – centralizzazione della decisione pubblica collegata al contrasto all’epidemia e agli interventi pubblici di ristoro e di sostegno a vari settori economici e sociali. Tutto questo ha determinato un incremento ulteriore dei trasferimenti dello Stato e ancora una maggiore dipendenza delle regioni rispetto a questo meccanismo di trasferimento delle risorse. Questo è avvenuto soprattutto nel 2020, come si vede bene dai grafici, mentre dal 2021 c’è stata una diminuzione di questi trasferimenti.

Infine, abbiamo fatto un’analisi dell’incremento dei trasferimenti anche collegati al finanziamento del Fondo sanitario nazionale. Questo è un altro aspetto importante, perché riguarda un elemento della spesa delle regioni molto consistente.

Se posso venire alle conclusioni, lasciando spazio agli interventi e alle domande, possiamo dire che quella promessa del federalismo fiscale che era ed è contenuta nell’articolo 119 della Costituzione non ha trovato sinora riscontro effettivo nei fatti.

Il tentativo di attuazione che si è provato a effettuare con l’approvazione della legge delega n. 42 e del decreto n. 68 non è andato a buon fine. Viceversa, abbiamo assistito a un irrompere sempre più consistente e sempre più incisivo della legislazione statale, che – in vario modo, giustificata da varie esigenze, dalle emergenze, dalle crisi, dai vincoli europei e dal percorso di risanamento complessivo dei conti pubblici – ha determinato una « Costituzione finanziaria provvisoria » degli enti territoriali che è andata in un senso diverso rispetto a quello previsto nell’articolo 119 della Costituzione.

Il grado effettivo di autonomia fiscale delle regioni è ancora caratterizzato e condizionato in modo significativo dai trasferimenti dello Stato. I bilanci delle regioni dipendono essenzialmente dai trasferimenti centrali e, come dimostrato da questi studi, questa dipendenza è aumentata nel corso del tempo. Soprattutto, è aumentata per le regioni del Sud e si è ulteriormente accentuata in relazione al contrasto dell’epidemia.

Qual è stato lo strumento principale che la legge dello Stato ha utilizzato? Lo strumento della competenza sul coordinamento della finanza pubblica, che è stato la chiave di volta del sistema, poiché ha consentito proprio questa interpretazione – per così dire – incisiva e recessiva rispetto all’autonomia finanziaria decentrata.

In conclusione, in questa fase l’autonomia tributaria delle regioni si deve confrontare con la riforma della delega fiscale. Credo che sia interesse della Commissione vigilare e monitorare con attenzione il processo di attuazione di questa delega e, in modo specifico, occorre anche verificare come il processo di attuazione dell’articolo 116, terzo comma, sul regionalismo differenziato o asimmetrico potrebbe influenzare anche il processo di attuazione dell’articolo 119.

Sul punto specifico la Costituzione richiede, nell’articolo 116, che il regionalismo differenziato rispetti i principi prescritti nell’articolo 119. Qui ci troviamo in una situazione di cortocircuito, perché i principi dell’articolo 119, in realtà, non sono rispettati dalla « Costituzione finanziaria provvisoria » che trova attuazione oggi. È abbastanza difficile far funzionare un meccanismo di regionalismo differenziato che si ispiri ai principi dell’articolo 119, quando la legislazione attuale non rispetta i principi stessi. Su questo punto bisogna ragionare con attenzione e, a mio avviso, non avere atteggiamenti pregiudiziali. Grazie dell’attenzione.

PRESIDENTE. Grazie a Lei, professore. Sicuramente gli spunti di riflessione, anche in relazione a ulteriori indagini da fare, sono emersi e sono stati apprezzati. Prego, senatrice Ferrero.

ROBERTA FERRERO. Volevo giusto ringraziare per questa relazione. L’ultima frase è stata determinante, riguardo al non avere pregiudizi, perché in effetti si sta parlando tanto dell’autonomia differenziata, essendo essa anche all’ordine del giorno, però bisogna basarsi sui dati e, in effetti, la Costituzione non è applicata, come Lei giustamente ci ha detto. Il compito della no-

stra Commissione può essere quello che Lei ci ha dato come consiglio, ovvero di incidere, in qualche maniera, per esempio con una relazione o altro, in ordine alla legge delega che dovrebbe uscire in futuro. Il mio intervento voleva essere solo di ringraziamento. La Sua relazione è stata chiarificatrice. Grazie.

PRESIDENTE. Io ho una domanda da farLe, dato che ha insistito molto sul concetto di « Costituzione finanziaria provvisoria », che però parrebbe validata dalla Corte costituzionale. Penso che questo sia il vero cortocircuito di tutta la questione. Se anche la Corte costituzionale teoricamente « supera » la Costituzione materiale per informare le proprie decisioni a principi che evidentemente non dovrebbero appartenere, penso che la situazione, per quanto riguarda l'attuazione del federalismo fiscale e di tutto ciò che ne deve conseguire, diventa ancora più complicata. Volevo anche chiederLe come può incidere negativamente la mancata attuazione della legge n. 42 del 2009 — che emerge non soltanto dalla Sua relazione, ovvero dalla Sua in modo più incisivo che in altre — sull'eventuale attivazione del regionalismo differenziato. Molti ritengono che l'attuazione della legge n. 42 del 2009, ancora inapplicata, sia uno dei tasselli fondamentali per arrivare a un'autonomia differenziata coerente e compatibile. Volevo chiedere se anche Lei si riconosce in questa visione.

GIULIO SALERNO, direttore dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie « Massimo Severo Giannini » del Consiglio nazionale delle ricerche (ISSiRFA-CNR). Ringrazio per la domanda e ringrazio anche la senatrice per le parole che mi ha rivolto. Io sono un costituzionalista e i costituzionalisti dovrebbero avere per principio il rispetto della Costituzione. La Costituzione ci obbliga a rispettarla. È un principio scritto in Costituzione. A mio avviso, un costituzionalista non può essere pregiudizialmente contrario all'attuazione di un principio scritto in Costituzione. Quello a cui noi dovremmo tendere è applicare nel modo migliore, più efficiente, più giusto e

più corretto le previsioni contemplate in Costituzione.

La scelta del 2001 è stata quella di rendere più flessibile il nostro sistema delle autonomie mediante quest'attribuzione di ulteriori condizioni particolari di autonomia. Io credo che una soluzione ragionevole si possa trovare, una soluzione che contemperi, da un lato, l'esigenza di una maggiore flessibilizzazione e responsabilizzazione degli enti territoriali e delle regioni e, dall'altro, le esigenze di coesione e di unità del Paese.

Se, come la Ministra Gelmini ha detto, in questo disegno di legge si prevede il rispetto di uno dei principi essenziali della legge n. 42, cioè il rispetto dei Lep nei quattro settori nei quali questa legge prevede il finanziamento integrale delle funzioni, ci si trova dinanzi a un principio della legge di attuazione dell'articolo 119 che viene rispettato. Questo è un passaggio fondamentale, ovvero il rispetto dell'articolo 119 declinato nella legge n. 42 con la base dei Lep nei quattro settori che vi ho detto. Il riconoscimento dell'autonomia differenziata in questi quattro ambiti è quindi condizionato dai Lep, dalla necessità di assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale. Ci deve essere questa garanzia.

La seconda garanzia attiene al problema dei fabbisogni standard, perché il processo di regionalismo differenziato richiede evidentemente il trasferimento a queste regioni delle risorse finanziarie attualmente erogate dallo Stato per esercitare quelle funzioni nelle quali si attribuirebbe maggiore autonomia. Va tenuto conto del meccanismo di individuazione dell'ammontare delle risorse dello Stato relative alla spesa storica attualmente erogata dallo Stato territorializzata. Questo è un meccanismo sul quale bisogna stare molto attenti per evitare atteggiamenti speculativi, poiché chiaramente bisogna trasferire soltanto l'ammontare di risorse attualmente spese dallo Stato su quel territorio per quella funzione specifica. Ci sono, però, dei meccanismi e delle autorità pubbliche che ci possono garantire perfettamente la correttezza di

questi conti, anche l'Ufficio parlamentare di bilancio, oltre alle altre autorità, quali Ragioneria generale dello Stato e altre. C'è poi un altro problema: vi sarebbe un trasferimento di queste risorse, ma il trasferimento sarebbe collegato alla spesa storica? Come vi ho detto, la legge n. 42 declina l'articolo 119 della Costituzione facendo ricorso ai costi standard. Se il disegno di legge prevedesse, non solo, la garanzia dei Lep, ma anche il ricorso ai costi standard, noi ci troveremmo ad applicare il regionalismo differenziato nel rispetto della legge di attuazione dell'articolo 119, per quanto questa legge non sia attualmente applicata dallo Stato. Quindi, sarebbe un'applicazione particolarmente garantista. Per quanto riguarda i fabbisogni standard, a quanto si sa, non è immediato il calcolo dei costi standard. Si potrebbe escogitare un meccanismo transitorio, per cui ci potrebbe essere un periodo di tempo ragionevole, con un trasferimento di risorse a costo storico, per poi rendere obbligatoria l'adozione del fabbisogno standard per rendere non solo efficiente ma anche equo il trasferimento.

C'è poi la terza partita fondamentale, com'è noto, ovvero quella della perequazione infrastrutturale. Collegi autorevoli — e anche la Corte dei conti nelle audizioni — sostengono che questo processo di tra-

sferimento di risorse, di autonomia e di competenze dovrebbe essere accompagnato anche da un processo complessivo di perequazione delle infrastrutture collegate all'erogazione dei servizi pubblici. Questa, però, è una scelta politica. Questo è un tema in relazione al quale va detto che la perequazione è un compito dello Stato, ai sensi del sesto comma dell'articolo 119, ma bisogna vedere come costruire in modo corretto un sistema non dico di scambio ma di equa considerazione delle posizioni dei territori svantaggiati nel Paese che non devono essere trascurati rispetto ai territori che si attivano per chiedere l'autonomia differenziata. Secondo me, una soluzione ragionevole si può trovare.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il professor Salerno per la sua esauriente relazione e per gli spunti che ha fornito ai lavori della Commissione. Dispongo che la documentazione consegnata sia allegata al resoconto stenografico della seduta e dichiarato conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.10.

*Licenziato per la stampa
il 26 gennaio 2023*

ALLEGATO

AUDIZIONE DEL 13 LUGLIO 2022 PRESSO LA COMMISSIONE PARLAMENTARE**PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE****PROF. GIULIO M. SALERNO - Direttore ISSiRFA – CNR****Relazione****1. Considerazioni introduttive**

Il Titolo V della seconda Parte della Costituzione, come rinnovato integralmente nel 2001 con la legge costituzionale n. 3 del 2001, prometteva lo spostamento dell'imposizione fiscale dal centro verso le Regioni e gli enti locali in una misura adeguata all'accrescimento delle competenze attribuite alle istituzioni del decentramento territoriale.

In questa sede ci si occuperà essenzialmente delle Regioni e, prendendo spunto dalle più recenti analisi compiute da ISSiRFA-CNR sull'evoluzione delle entrate proprie delle Regioni e dei trasferimenti statali, si mostrerà come, a distanza di più di venti anni dal 2001, le Regioni non hanno conseguito una vera ed effettiva autonomia finanziaria. I dati e le riflessioni che qui si offrono, rappresentano la sintesi dei lavori di studio e di ricerca che ISSiRFA-CNR ha promosso ed effettuato negli ultimi due anni nell'ambito di una più complessiva indagine volta a "*ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma costituzionale del 2001*", e che ha coinvolto, oltre ai ricercatori di ISSiRFA-CNR, più di cinquanta esperti e studiosi.

In particolare, dal punto della finanza territoriale, molti fattori – politici, istituzionali, economici, finanziari e sociali - hanno concorso all'attuazione soltanto parziale, o meglio ad una consistente inattuazione delle disposizioni costituzionali (poste soprattutto dall'art. 119 Cost.) in cui è riassunta la disciplina dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, e, quasi a cascata, della legge delega n. 42 del 2009 e del conseguente d.lgs. n. 68/2011, che avevano delineato uno specifico modello attuativo dell'autonomia finanziaria delle Regioni ai sensi del nuovo art. 119 Cost.

A tal proposito, non va trascurato l'impatto prima della crisi finanziaria che ha colpito anche l'Italia alla fine del primo decennio di questo millennio, e poi gli effetti della riforma costituzionale del 2012 sull'equilibrio di bilancio e sui nuovi vincoli finanziari imposti dall'Unione europea agli ordinamenti nazionali ed in specie all'Italia in ragione delle peculiari condizioni critiche dei nostri conti pubblici.

Né, ancor più di recente, va dimenticato l'approccio fortemente centralistico che, anche dal punto di vista finanziario, è stato adottato non soltanto per il contrasto dell'epidemia sanitaria, ma anche per affrontare la relevantissima crisi economica e sociale che ne è scaturita.

Questo processo, come vedremo subito, è stato anche ufficialmente "sanzionato", per così dire, dalla copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale che si è espressa a più riprese in relazione al contenzioso tra Stato e Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica. In definitiva, può dirsi che si è consentito al mantenimento, e in parte anche all'incremento, di una condizione di sostanziale accentramento delle decisioni di finanza pubblica e di larga dipendenza del sistema regionale dai trasferimenti statali, così riflettendosi e talora incrementandosi le condizioni di divario sussistenti tra i territori. In particolare, nella giurisprudenza costituzionale le competenze statali sul coordinamento della finanza pubblica sono state collegate alle esigenze di risanamento dei conti.

Gli interventi della Corte nel contenzioso Stato-Regioni possono essere suddivisi, in via generale, in tre grandi gruppi. Il primo riguarda le sentenze che hanno respinto le interpretazioni regionaliste tendenti a riconoscere le potestà legislative residuali degli enti territoriali. Un secondo concerne le sentenze che hanno avallato il legame tra il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e i limiti imposti alla spesa degli enti territoriali, così incidendo in modo rilevante sull'autonomia effettiva di questi ultimi. Infine, il terzo gruppo riguarda le sentenze che hanno confermato le diverse declinazioni del patto di stabilità interno che si sono succedute negli anni, nonostante i rilievi a vario titolo sollevati dalle Regioni. Tali interventi della Corte si sono appoggiati anche sulla legge costituzionale n. 1 del 2012 e sulla relativa legge di attuazione n. 234 del 2012, che hanno esteso alle autonomie territoriali sia il principio dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese, che il principio della sostenibilità del debito pubblico in ottemperanza ai vincoli posti in sede europea.

L'analisi quantitativa delle decisioni della Corte Costituzionale nel contenzioso Stato-Regioni nel periodo 2006-2017 suggerisce qualche riflessione. Dalla tabella n. 1) si evince come i dispositivi contenuti nelle sentenze della Corte riguardanti le materie che intercettano i temi della finanza pubblica in relazione a quanto disposto nell'art. 117 comma 2 lett. e) circa l'armonizzazione dei bilanci e la perequazione delle risorse finanziarie, nell'art. 117 comma 3 sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e nell'art. 119, comma 1 in tema di equilibrio di bilancio), sono quelli complessivamente più numerosi.

Inoltre, come dimostra la tabella n. 2, la dinamica temporale dei conflitti nel periodo analizzato mostra una crescita soprattutto dopo il 2011, presumibilmente in relazione alla tensione determinatasi dopo l'introduzione dei nuovi vincoli apposti all'autonomia finanziaria delle Regioni. In particolare, è rilevante la presenza di una significativa differenza nel numero di contenziosi prima del 2011 e dopo il

2012. Nel primo caso il numero di dispositivi è pari, in media, a circa a 100 all'anno; a partire dal 2012 il numero di dispositivi incrementa considerevolmente rimanendo oltre i 200 all'anno negli anni 2012-2014, per poi scendere. Questo suggerisce che durante la legislazione della crisi, ossia in corrispondenza al processo di ri-accentramento che si avvia con la c.d. legislazione della crisi a partire dal 2011, gli aspetti finanziari diventano particolarmente rilevanti nel contenzioso Stato-Regioni, anche in collegamento ai nuovi vincoli finanziari posti dall'Unione europea a partire dal settembre 2010, quando è stato approvato il c.d. Six Pack; come noto, nel 2012 è stato poi siglato il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, il c.d. “*Fiscal compact*”.

Sempre con riferimento alle competenze attinenti alle questioni di ordine finanziario, la tabella n. 3 mostra la significativa prevalenza di sentenze favorevoli allo Stato e un andamento nel tempo che evidenzia prima un leggero allargamento della forbice tra le due curve e, successivamente, un qualche riavvicinamento. Nel complesso, comunque, si conferma il comportamento pressoché costante della Corte volto a sostenere gli interventi del legislatore statale che incidono sui temi della finanza regionale. E ciò soprattutto in base a finalità di coordinamento finanziario e per il perseguimento di obiettivi nazionali, a loro volta subordinati a vincoli sovranazionali e euro-unitari, volti ad assicurare un percorso di riequilibrio complessivo dei fondamentali finanziari del settore pubblico.

Dunque, è senz'altro rilevante la distanza tra gli obiettivi che ci si poneva con la riforma del 2001, quella che potremmo definire come l'autonomia finanziaria promessa e definita nella Costituzione “scritta”, e i gli esiti che ne sono scaturiti, cioè il grado effettivo di autonomia finanziaria che risulta praticato nella Costituzione “vivente”. Questo particolare scarto comporta, inevitabilmente, conseguenze negative sia sul grado di certezza delle risorse disponibili per il finanziamento delle funzioni assegnate agli enti del decentramento territoriale – e che spesso si riferiscono anche alla garanzia di diritti fondamentali di cittadinanza – , sia, in definitiva, sulla stessa “tenuta” della ripartizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni. Così aggiungendo flessibilità a flessibilità.

Ciò, certo, è stato determinato anche dal carattere “aperto” del modello di finanza territoriale che è stato delineato nella riforma costituzionale del 2001, modello che lascia ampio spazio di manovra alle determinazioni discrezionali del legislatore statale, tanto più se giustificate sulla base di “norme-valvola” che si riferiscono a principi variamente declinabili (coordinamento, presenza di esigenze unitarie, emergenze di vario tipo, leale collaborazione, e così via). Tuttavia, a nostro avviso deve senz'altro ritenersi che l'art. 119 Cost. ponga principi prescrittivi che vanno osservati anche dal legislatore statale e che tuttora, per vari motivi, risultano in larga parte inattuati. In particolare, tali principi concernono i seguenti punti: la garanzia dell'autonomia di spesa e di entrata anche mediante risorse e tributi propri; il finanziamento integrale delle funzioni costituzionalmente attribuite agli enti del decentramento

territoriale; l'azione perequatrice dello Stato a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante; l'apprestamento di risorse aggiuntive e di interventi speciali da parte dello Stato per attenuare o addirittura eliminare la disomogeneità economico-sociale e quindi fiscale tra le tante e diverse aree in cui è distribuita la collettività nazionale. Come accennato, sull'inattuazione di tali principi prescrittivi ha inciso la riforma costituzionale del 2012 che ha premesso due obblighi: rispettare il principio di equilibrio di bilancio e osservare i vincoli economico-finanziari posti dall'Unione europea. Tali obblighi, per di più, sono stati letti alla luce di un'interpretazione "forte" dell'intreccio delle competenze statali relative alla "armonizzazione dei bilanci pubblici" e alla "perequazione delle risorse finanziarie" (competenze esclusive dello Stato, e di cui la seconda considerata tale dopo la riforma costituzionale del 2012) e sul "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (competenza concorrente delle Regioni nei limiti dei principi fondamentali posti dalle leggi dello Stato).

In vero, se un grado sufficiente di autonomia finanziaria è condizione indispensabile per l'effettiva autonomia politica degli enti del decentramento territoriale, con la mancata attuazione della riforma del 2001 (come tradotta nel modello indicato con la legge delega del 2009 e nel successivo decreto legislativo) il pendolo del sistema – tra autonomia e accentramento - si è orientato verso il mantenimento, se non il rafforzamento, di una variabile fondamentale, quella concernente il rapporto tra la finanza autonoma e la finanza derivata. A ciò si è accompagnata la presenza di altri fattori che hanno ulteriormente condizionato il grado effettivo di autonomia finanziaria delle Regioni, come, ad esempio, la permanenza di vincoli di destinazione apposti alle risorse trasferite dallo Stato, pratica che continua ad essere ammessa dalla Corte costituzionale sia nel caso, per così dire, ovvio delle risorse aggiuntive di cui al sesto comma dell'art. 119, sia nel caso, interpretato in termini assai più laschi, dell'attrazione in sussidiarietà delle competenze regionali qualora sussistano "esigenze di gestione unitaria", pur nel rispetto del principio di leale collaborazione e dunque con la relativa predisposizione di alcuni meccanismi di ascolto e di condivisione delle posizioni regionali (vedi, da ultimo, la sentenza n. 123/del 2022).

2. Le ragioni essenziali dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali

Va nuovamente ricordato che un aspetto cruciale della riforma del Titolo V riguarda la garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali. Come noto, a tale aspetto è stata poi dedicata la legge 5 maggio 2009, n. 42, la "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione".

Un aspetto centrale del federalismo fiscale è lo spostamento dell'imposizione fiscale dal centro verso le Regioni e gli enti locali, almeno in una misura adeguata alle competenze attribuite, ossia per assicurarne, come si è detto, il finanziamento integrale delle funzioni. Il principio guida è il seguente: l'autonomia

nelle politiche assegnate agli enti territoriali ed in specie alle Regioni – e dunque l'autonomia di spesa – deve essere accompagnata da una autonomia finanziaria – e cioè autonomia di entrata – in virtù della quale le Regioni dovrebbero poter finanziare le loro politiche non più a mezzo di risorse trasferite dal centro secondo destinazioni vincolate, bensì attraverso “tributi e entrate proprie” ovvero “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al proprio territorio” (vedi art. 119, commi 2 e 3).

In sostanza, nell'individuazione delle fonti fiscali necessarie per finanziare l'erogazione dei servizi pubblici distribuiti tra i livelli di governo presenti nei sistemi decentrati, occorre tendere alla sovrapposizione della responsabilità di spesa, da un lato, rispetto alla responsabilità di imposizione fiscale, dall'altro lato. Se alle Regioni, in ultimi analisi, è stata assegnata una rilevante sfera di responsabilità nella determinazione delle politiche pubbliche e nelle relative attività di spesa, ciò richiede l'attribuzione di una corrispondente responsabilità – e dunque autonomia - dal punto di vista del reperimento delle risorse finanziarie. Questo, tendenzialmente, incrementa la responsabilità politica delle istituzioni territoriali nei confronti degli appartenenti alle rispettive collettività che sono, dunque, considerati nello stesso tempo cittadini, elettori, contribuenti e destinatari delle prestazioni pubbliche, assicurando la maggiore coerenza delle decisioni pubbliche – e quindi delle relative spese - in relazione alle preferenze delle comunità locali secondo il cosiddetto criterio dell'efficienza allocativa, a differenza di una produzione di beni e servizi pubblici locali secondo criteri uniformi e decisi in modo centralizzato.

3. La legge n. 42/2009 e il decreto legislativo n. 68/2011: il modello attuativo – e non attuato - dell'art. 119 Cost.

La legge n. 42 del 2009, come noto, ha delineato i criteri fondamentali per garantire l'esercizio concreto dell'autonomia finanziaria, in attuazione dell'art. 119 Cost, con l'obiettivo di stabilire un sistema di finanziamento delle Regioni (a statuto ordinario) e degli enti locali capace di: a) assicurare ai predetti livelli di governo la possibilità di trarre dal rispettivo territorio la più parte delle entrate necessarie per l'esercizio delle relative funzioni; b) responsabilizzare ciascun livello istituzionale nell'esercizio del potere di spesa; c) assicurare il carattere solidaristico del sistema; d) superare il meccanismo del finanziamento attraverso i trasferimenti statali, salve le ipotesi previste dalla Costituzione, come nel caso della perequazione, delle “risorse aggiuntive” e degli “interventi speciali” ai sensi del quarto e del sesto comma dell'art. 119 Cost.

Riassumiamo i principali criteri di finanziamento previsti dalla legge in questione. Innanzitutto, si garantisce che i livelli essenziali delle prestazioni in quattro materie (sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale) di competenza regionale, e le

funzioni fondamentali degli enti locali, siano finanziati integralmente. In particolare, circa i LEP, il finanziamento deve avvenire non sulla base del costo storico, ma in base al costo e fabbisogno standard, così superando quel criterio della spesa storica nell'assegnazione delle risorse che tante questioni pone dal punto di vista dell'efficienza e dell'equità. Il criterio del costo e del fabbisogno standard, infatti, non parte dalla spesa storica, ma dall'individuazione del costo di erogazione del servizio pubblico in condizioni di efficienza e di equilibrio economico, il costo standard. Sulla base del costo standard e in relazione a ciascuna situazione di contesto, si calcola il fabbisogno standard, che determina l'ammontare di risorse necessarie ad assicurare i LEP.

Tra gli atti attuativi delle molteplici deleghe previste dalla legge n. 42 del 2009 per l'attuazione di questo modello, il decreto legislativo n. 68 del 2011, contenente disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, è espressamente volto ad assicurare l'autonomia di entrata, sopprimendo i trasferimenti statali alle Regioni, e a identificare le fonti di finanziamento. A questo quadro sistemico, attuativo dei principi dell'art. 119 Cost., dovrebbe dunque collegarsi "a regime" anche il finanziamento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia da riconoscere alle Regioni che richiedano ed ottengano l'attuazione del cosiddetto regionalismo differenziato o asimmetrico ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost.

In estrema sintesi, il decreto legislativo n. 68/2011 delinea un modello di finanziamento regionale che è composto da cinque fonti: l'addizionale Irpef, la compartecipazione Iva, il gettito dell'Irap, le quote del fondo perequativo e le entrate proprie. L'obiettivo essenziale, poi, è quello di passare da un sistema regionale essenzialmente strutturato su meccanismi di finanza derivata ad un sistema improntato ai principi della finanza autonoma, e quindi sostituendo e fiscalizzando i trasferimenti statali con risorse e fonti tributarie proprie delle Regioni, e quindi procedendo nel senso della già ricordata responsabilità (cd. *accountability*) verso i cittadini. Il sistema tributario dovrebbe comporsi, per lo più, di due parti: una parte costituita dalle compartecipazioni, in cui i tributi sono istituiti e regolati dallo Stato, ma il cui gettito viene destinato alle Regioni, e una parte in cui i tributi sono istituiti con legge statale ma regolati con legge regionale. Resterebbe sempre residuale, infine, l'ambito dei tributi regionali propri in senso autentico, in quanto occorre tenere conto che siffatti tributi non possono riguardare presupposti già assoggettati a imposizione da parte dello Stato. Ciò spiega perché si è previsto che la parte più rilevante del gettito regionale dovrebbe provenire dall'addizionale sull'imposta sul reddito, dalla compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto, e dall'Irap.

Più in particolare, circa le entrate delle Regioni, nel decreto legislativo n. 68/2011 si prevede, in primo luogo, che l'addizionale regionale dell'imposta sul reddito (Irpef) sia ricalcolata "in modo tale da garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente alla data

di entrata in vigore del presente decreto legislativo, ai trasferimenti statali”. Questi ultimi, quindi, verrebbero soppressi, comprendendo anche le “entrate derivanti dalla compartecipazione” all'accisa sulla benzina (compartecipazione che attualmente finanzia il fondo nazionale per il TPL).

A questa aliquota minima di addizionale Irpef, calcolata per eliminare i trasferimenti da parte dello Stato, le Regioni potrebbero aggiungere una maggiorazione determinata per legge, che nei primi due anni di entrata in vigore del decreto sarebbe dello 0,5%, nel terzo anno dell'1,1% e dal quarto anno in poi del 2,1%. L'addizionale Irpef, dunque, sarebbe manovrabile, nel senso che “ciascuna regione a Statuto ordinario può, con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base”; tuttavia si prevede che le Regioni “possono stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale”.

In secondo luogo, sempre sul versante delle entrate delle Regioni, il decreto legislativo n. 68/2011 ha previsto la compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA). Anche questa compartecipazione è già presente nel sistema tributario e, in particolare, serve per finanziare la spesa sanitaria, la cui copertura, secondo quanto previsto nel decreto legislativo stesso, dovrebbe restare immutata nella prima fase di attuazione.

Nel modello prefigurato dal decreto legislativo “la percentuale di compartecipazione all'IVA” dovrebbe finanziare i livelli essenziali delle prestazioni nelle materie della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale. A tal fine, la compartecipazione all'IVA verrebbe determinata “al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione”. Di conseguenza, “per il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente”, dovrebbero concorrere le quote del fondo perequativo, che verrebbe anch'esso alimentato attraverso una compartecipazione al gettito dell'IVA e il cui ammontare sarebbe determinato in modo da assicurare in ogni regione il finanziamento integrale delle spese inerenti ai livelli essenziali nelle materie predette con i fabbisogni calcolati al livello dei costi standard.

Il decreto legislativo n. 68/2011, inoltre, consente alle Regioni anche la piena manovrabilità dell'imposta regionale sulle attività produttive (Irap), nel senso che con legge di ciascuna Regione a statuto ordinario, si potrebbero ridurre le aliquote dell'imposta fino ad azzerarle, così come anche disporre deduzioni dalla base imponibile, mantenendo in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota fino ad un massimo di 0,92 punti percentuali (secondo la previsione dell'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446). Gli unici limiti previsti alla manovrabilità dell'Irap discendono dall'ipotesi in cui la Regione abbia previsto una maggiorazione all'addizionale Irpef superiore allo 0,5%; oppure, dall'esistenza di uno squilibrio nel settore sanitario, per il quale restano

ferme le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le Regioni sottoposte ai Piani di rientro dai deficit sanitari.

Tuttavia, in relazione all'Irap, il cui 90% del gettito è di spettanza regionale, va considerato il carattere per così dire “transitorio” dell'imposta qualora tale modello entrasse a regime. Infatti, il decreto legislativo n. 68/2011 considera l'Irap tra le entrate regionali, ma “*fino alla data della sua sostituzione con altri tributi*”. E come è noto, la sostituzione dell'Irap è oggi centrale nel dibattito della riforma fiscale. A questo proposito, va tenuto conto che nell'attuale sistema del finanziamento regionale, l'Irap gioca un ruolo cruciale, in particolare per quanto concerne la sanità. E' altrettanto noto che l'Unione europea ha sollecitato il riordino e la semplificazione fiscale in coerenza con l'alleggerimento del costo del lavoro e a favore di prelievi sui consumi e sul patrimonio, indirizzo che, per di più, è stato ribadito anche dal PNRR (Piano nazionale ripresa e resilienza). Del resto l'Irap, introdotta con il decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, è stata più volte oggetto di ripensamenti e revisioni che, di fatto, ne hanno depotenziato la portata. Ed uno dei più importanti interventi normativi è stato attuato con la legge di stabilità 2015 (Legge n. 190/2014) che, a decorrere dall'anno d'imposta 2015, ha reso interamente deducibile dalla base imponibile Irap il costo per il personale dipendente assunto a tempo indeterminato. L'Irap è attualmente al centro del dibattito sulla riforma fiscale in discussione nelle Camere. Uno degli obiettivi prioritari del disegno di legge delega per la riforma fiscale è, tra l'altro, proprio il superamento dell'Irap, sulla quale convergono largamente le forze politiche. Già nell'atto di indirizzo votato dalle Commissioni parlamentari Finanze è stato raccomandato il “riassorbimento del gettito Irap nei tributi attualmente esistenti, preservando la manovrabilità da parte degli enti territoriali e il livello di finanziamento del servizio sanitario nazionale”. Nella delega fiscale adesso in discussione – che prevede l'eliminazione del tributo in questione in relazione alle società di persone, agli studi associati e alle società tra professionisti – si dispone che l'esecutivo dovrà sempre garantire le risorse necessarie per non far diminuire il gettito, e cioè mediante interventi compensativi che tuttavia non dovranno colpire redditi da lavoro dipendente o da pensione. Tra le diverse ipotesi proposte, vi potrebbe essere il recupero del gettito Irap attraverso un maggior prelievo sull'imposta dei redditi delle società (Ires), e quindi attraverso una sorta di addizionale regionale all'Ires. L'operazione, tuttavia, non sarebbe neutrale negli effetti, poiché le basi imponibili delle imposte sono differenti. Inoltre, occorre tenere conto che l'Irap è versata nella Regione in cui si trovano gli stabilimenti, mentre un'ipotetica addizionale Ires dovrebbe essere versata nella Regione in cui la società ha il domicilio fiscale, con effetti redistributivi non marginali tra le Regioni stesse.

Ad oggi l'autonomia finanziaria così come descritta dalla legge n. 42 del 2009 e dal decreto legislativo n. 68 del 2011, è in larga parte inattuata. Dopo il 2011, a seguito della crisi economica, si è assistito a un congelamento di fatto del federalismo fiscale e, inoltre, alle Regioni, nonché agli enti locali, è stato

chiesto dallo Stato centrale uno sforzo finanziario ragguardevole per contribuire agli obiettivi di riequilibrio finanziario del Paese come così concordato in sede europea, recepito nella legge annuale di bilancio e tradotto nelle successive versioni dei Patti di Stabilità interno. Inoltre, nell'ultimo decennio l'autonomia finanziaria di entrata delle Regioni è stata erosa da un combinato disposto che è stato determinato dal progressivo ri-accentramento della politica fiscale verso lo Stato, soprattutto per fronteggiare il protrarsi delle crisi economiche, e da una serie di interventi del legislatore statale volti a contenere la spesa pubblica complessiva e a ridurre il deficit e l'indebitamento (peraltro accresciutisi in modo consistente negli ultimi anni della pandemia). Tali interventi hanno ridotto sia l'autonomia delle Regioni sui tributi propri, sia la base imponibile del relativo gettito; ne è un esempio l'erosione della base fiscale dell'Irap, come sarà illustrato di seguito.

4. L'evoluzione delle risorse finanziarie delle Regioni

Passando adesso all'evoluzione delle risorse destinate al finanziamento delle Regioni, la Figura n. 4 riassume la distribuzione tra le principali fonti di finanziamento. E' facile rilevare, allora, l'incoerenza dell'attuale modello di finanziamento rispetto ai sopra indicati principi generali dell'autonomia finanziaria in base ai quali l'autonomia impositiva dovrebbe essere il cardine del modello. Viceversa, la principale entrata tributaria a sostegno dei bilanci regionali e del sistema sanitario è una compartecipazione ad un tributo erariale, cioè la compartecipazione all'Iva.

A tal proposito, può ricordarsi che la riforma derivante dal d.lgs. n. 446/1997 aveva individuato nell'Irap il principale tributo a sostegno del sistema sanitario. I soggetti passivi del tributo sono tutti gli esercenti una attività produttiva e la pubblica amministrazione. Come già ricordato, a partire dal 2014 diversi interventi hanno via via compresso la base imponibile nella componente lavoro, determinando effetti significativi sul gettito complessivo. Infatti, unitamente agli effetti della crisi economica, gli interventi di sterilizzazione del costo del lavoro hanno generato una perdita di gettito del 30% tra il 2008 e il 2018.

Ciò emerge chiaramente dalla Figura 5, che riporta l'andamento delle principali entrate tributarie delle Regioni e delle province autonome per anno di imposta, tutte rapportata alla base 100 collocata nel 2007. Dal grafico si evince che tra le principali entrate regionali l'Irap è quella che è declinata in modo più marcato, specialmente dalla riforma del 2014 già citata. Inoltre, mentre la compartecipazione Iva è rimasta costante nel tempo, l'addizionale regionale Irpef è aumentata nel periodo considerato a partire dal 2011, a seguito del d.l. n.138 del 2011 che ha disposto la cessazione della sospensione della manovrabilità delle aliquote, ripristinando dal 2012 il potere per Regioni e Comuni di deliberare aumenti delle aliquote delle addizionali Irpef. Dal 2012, pertanto, il gettito dell'addizionale Irpef è aumentato costantemente.

Per quanto riguarda il servizio sanitario nazionale, aspetto assai rilevante per la spesa regionale, la figura n. 6 indica la situazione del finanziamento nel 2018. In particolare, il SSN è stato finanziato per il 60% dalla compartecipazione all'Iva nelle Regioni a statuto ordinario, risultando così questa come la voce di entrata più significativa per il bilancio del sistema regionale. L'Irap ha contribuito, invece, con circa 20 miliardi di euro (va ricordato che alla sanità viene destinato l'83% del gettito complessivo), coprendo quasi il 19% delle risorse ripartite tra le Regioni per il servizio sanitario nazionale.

Come già mostrato sopra l'addizionale Irpef rappresenta la terza fonte di entrata per le Regioni, dopo la compartecipazione Iva e l'Irap. Dalle due Figure n. 7 e n. 8, si conferma inequivocabile la crescita dell'addizionale regionale Irpef, sia se misurata in termini di incidenza (rapporto tra imposta dovuta e base imponibile), sia se misurata in termini pro capite (rapporto tra imposta dovuta e numero dei contribuenti). Tale aumento risponde a esigenze di gettito derivanti anche dalla riduzione della base imponibile Irap, costantemente erosa nella componente reddito da lavoro. L'aumento dell'addizionale regionale Irpef appare trasversale, senza caratterizzazione di area geografica. Va considerato, inoltre, che molti incrementi nel passato sono stati determinati dall'obbligo di applicazione dell'aliquota al livello massimo per le Regioni con disavanzi sanitari (es. Liguria, Lazio, Campania, Calabria, Puglia, Abruzzo, Molise, Sicilia, Sardegna). Laddove questa esigenza sia cessata, non c'è però evidenza di un rientro sul precedente trend di tassazione (es. Lazio, Abruzzo, Puglia).

A tal proposito, va considerato che l'autonomia regionale collegata in modo particolarmente consistente all'addizionale regionale Irpef pone alcune questioni in relazione al fatto che, soprattutto con l'indebolimento dell'Irap, le Regioni devono confrontarsi con la manovra su un'imposta assai imperfetta per le note ragioni – sia di evasione, sia di concentrazione del gettito sul lavoro dipendente e sulle pensioni - che affliggono l'Irpef nazionale. L'uso regionale di questa imposta, in altri termini, ne amplifica i difetti e li ripropone in un contesto territoriale in cui le risorse dovrebbe essere considerate come un contributo direttamente collegato al finanziamento dei beni e dei servizi pubblici offerti. Al riguardo, sarebbe certamente da rivedere anche la facoltà concessa alle Regioni di alterare la progressività per così dire “centrale”; ad esempio sarebbe più opportuno avere addizionali interamente proporzionali entro un tetto massimo.

5. I trasferimenti dello Stato centrale e le entrate proprie delle Regioni

Come ricordato sopra, il modello di autonomia finanziaria in attuazione dell'art. 119 Cost. prevedeva il superamento del prevalente finanziamento attraverso i trasferimenti statali, salve le ipotesi consentite dalla Costituzione (perequazione, risorse aggiuntive e interventi speciali).

Ben diversa, dunque, è stata la situazione che si è determinata nella condizione di inattuazione di tale modello, e che può essere ben compresa analizzando i trasferimenti dello Stato centrale verso le Regioni anche in rapporto alle entrate proprie nel periodo 2008-2020. In particolare, è interessante verificare l'andamento degli stessi aggregati durante il periodo della pandemia.

La Figura n. 9, in particolare, riporta l'andamento dei trasferimenti correnti e delle entrate proprie in milioni di euro dal 2008 al 2020 per ciascuna Regione. Si osserva, tra l'altro, la rilevanza assunta, soprattutto per le finanze delle regioni meridionali, dai trasferimenti correnti rispetto alle entrate proprie.

La Figura successiva, la n. 10, mostra l'andamento dei trasferimenti correnti e delle entrate proprie in milioni di euro dal 2008 al 2020 per ciascuna delle tre principali macro-area (nord, centro, sud e isole) in cui può essere suddiviso il territorio nazionale. Nel caso delle Regioni meridionali e delle Isole, in particolare, l'ammontare dei trasferimenti correnti è aumentato sensibilmente negli anni post-crisi finanziaria, ossia dal 2011 al 2016.

Si conferma quindi che i trasferimenti dallo Stato continuano ad assumere un ruolo assai rilevante rispetto alle entrate proprie, e cioè soprattutto per le Regioni meridionali; l'incidenza degli stessi rispetto alle entrate proprie, infatti, è aumentato costantemente dal 2008, principalmente per queste Regioni.

La Figura successiva, la n. 12, mostra l'andamento del rapporto tra i trasferimenti correnti e le entrate proprie per ciascuna delle predette macro-aree territoriali.

Ne risulta che la dipendenza dallo Stato è assai accentuata soprattutto per le Regioni meridionali: nella fase più acuta della crisi finanziaria i trasferimenti sono arrivati a costituire oltre il 100% delle entrate proprie fino a toccare il 140% nel 2016. Viceversa, nel caso delle Regioni settentrionali e centrali tale quota rimane sempre largamente al di sotto del 50%.

Prendiamo adesso in esame l'andamento dei trasferimenti dello Stato alle Regioni nel corso della pandemia Covid-19. Come noto, la fase prolungata di *lockdown* ha avuto ripercussioni di natura straordinaria sull'attività economica, con una contrazione del prodotto interno lordo senza precedenti dal secondo dopoguerra. Ciò ha determinato una caduta del gettito imponibile, al quale si sono aggiunte le varie misure che hanno consentito rinvii nei pagamenti delle imposte. Ciò ha evidentemente portato ad una caduta dell'imponibile sia a livello centrale sia a livello regionale e locale.

A tal proposito, la Figura n. 13 mostra che, nel corso del 2020 rispetto all'anno precedente, si è verificato un generalizzato aumento della quota dei trasferimenti correnti rispetto alle entrate proprie sia

nelle Regioni a statuto ordinario che nelle Regioni a statuto speciale; la quota dei trasferimenti correnti poi è ridiscesa nel 2021.

E come si vede nella Figura n. 14 le differenze tra aree geografiche permangono e si ampliano proporzionalmente, con le Regioni meridionali che restano le maggiori beneficiarie dei trasferimenti.

Da ultimo, la Figura n. 15 mostra come l'aumento dei trasferimenti sia legato in misura rilevante all'incremento del finanziamento del Fondo Nazionale Sanitario (FNS). Va, infatti, osservato che sebbene nel 2020 la quota di trasferimenti per il FSN sia aumentata per tutte le aree geografiche, nelle Regioni settentrionali si presenta l'incremento più cospicuo (+ 87% rispetto al 2019), seguite da quelle centrali (+ 33% rispetto al 2019). Mentre nel 2021 si nota una contrazione del finanziamento del Fondo Nazionale Sanitario per le regioni del Centro e del Meridione rispetto al 2019, le regioni del Nord continuano a beneficiare di un finanziamento più elevato (+48% rispetto al 2019). Questo sembra riflettere anche la distribuzione geografica della pandemia fortemente concentrata, soprattutto durante la prima ondata, in quelle Regioni.

6. Alcune riflessioni conclusive

In conclusione, anche da questa analisi quantitativa sull'evoluzione del quadro della finanza regionale nei vent'anni successivi alla riforma del Titolo V, si rileva che la promessa del “federalismo fiscale” nel regionalismo italiano non ha avuto sinora adeguato riscontro nella realtà dei fatti. Il tentativo di attuazione, che era stato promosso con l'approvazione della legge delega n.42/2009 e del d.lgs. n.68/2011, non è ancora andato a buon fine. Il prorompere della legislazione statale variamente giustificata dalle condizioni complessive della finanza pubblica nazionale, dalle ripetute crisi economiche, dagli obblighi provenienti dall'Unione europea, e da cause emergenziali, ha fatto premio sulla volontà originaria di riforma delle relazioni interistituzionali in materia di finanza pubblica in senso compiutamente coerente con l'autonomia garantita dall'art. 119 Cost.

Il grado effettivo di autonomia fiscale delle Regioni è tuttora caratterizzato in modo assai significativo dalla dipendenza dallo Stato. La dipendenza dei bilanci regionali dai trasferimenti centrali non è diminuita, ma anzi è aumentata a partire dal 2008, soprattutto per le Regioni meridionali, determinando così una complessiva contrazione dell'autonomia finanziaria regionale e la riappropriazione degli spazi di intervento dello Stato a partire dalla stagione 2011-12, con la nota *legislazione della crisi* che ha inciso sulla finanza pubblica regionale anche attraverso un progressivo e sempre più incisivo operare del Patto di stabilità interno.

In particolare, come già si è avuto modo di rilevare, lo strumento del coordinamento della finanza pubblica statale – in combinato disposto con la riforma costituzionale del 2012 – è stato “la chiave di

volta dell'intero sistema di finanza pubblica” e ha consentito “interpretazioni recessive dell'autonomia finanziaria decentrata”¹, disattendo le promesse del federalismo fiscale ed instaurando una sorta di “Costituzione finanziaria provvisoria” che vede lo Stato come essenziale protagonista.

L'emergenza sanitaria e l'impellente necessità di intervenire per contrastare le gravi conseguenze economico-finanziarie, poi, hanno accentuato l'intervento statale, accrescendo la dipendenza del sistema di finanziamento regionale dal centro.

Insomma, dobbiamo domandarci se siamo ancora a metà del guado - tra tentativi di autonomia fiscale e meccanismi di forte centralizzazione - o se l'attuale modello, anche validato dalla Corte costituzionale, sia destinato a stabilizzarsi ulteriormente.

Per di più, l'autonomia finanziaria regionale deve confrontarsi con l'attuale disegno di delega per la riforma fiscale, che postula il superamento dell'Irap. A tal proposito, occorre evitare esiti non giustificati di redistribuzione di gettito fiscale tra Regioni, e, soprattutto occorre salvaguardare i territori già più svantaggiati. Anzi, si potrebbe utilizzare questa occasione per procedere all'attuazione dell'art. 119 Cost., dotando finalmente le Regioni di consistenti margini di autonomia finanziaria anche nel nuovo impianto post-Irap, ed evitando che l'abolizione dell'Irap si traduca in un'ulteriore contrazione dell'attuale grado di autonomia finanziaria in capo alle Regioni.

Il divario territoriale che emerge anche nella forte dipendenza dai trasferimenti centrali delle Regioni del Mezzogiorno potrebbe ulteriormente incidere sulla capacità di erogare in modo efficiente i servizi pubblici e, più in generale, sull'adempimento delle funzioni alle quali le Regioni sono chiamate ad agire anche al fine di assicurare fondamentali diritti di cittadinanza. Ad esempio, in materia di sanità, così come in tema di assistenza, di formazione professionale o di attività produttive.

In definitiva, la questione fiscale nella sua declinazione interistituzionale, a nostro avviso, deve rimanere al centro del dibattito pubblico e dell'attenzione del decisore politico. L'obiettivo deve essere quello di muoversi nel solco del rispetto dei principi prescrittivi posti nell'art. 119 Cost., riprendendo ed aggiornando il modello di federalismo fiscale già tracciato dalla legge delega del 2009 e dal decreto legislativo del 2001, al fine di contemperare efficacemente la garanzia delle autonomie territoriali con le istanze unitarie e le esigenze solidaristiche della nostra Repubblica. Una sfida che va senz'altro raccolta, se si intende costruire un sistema davvero “repubblicano” di finanza pubblica.

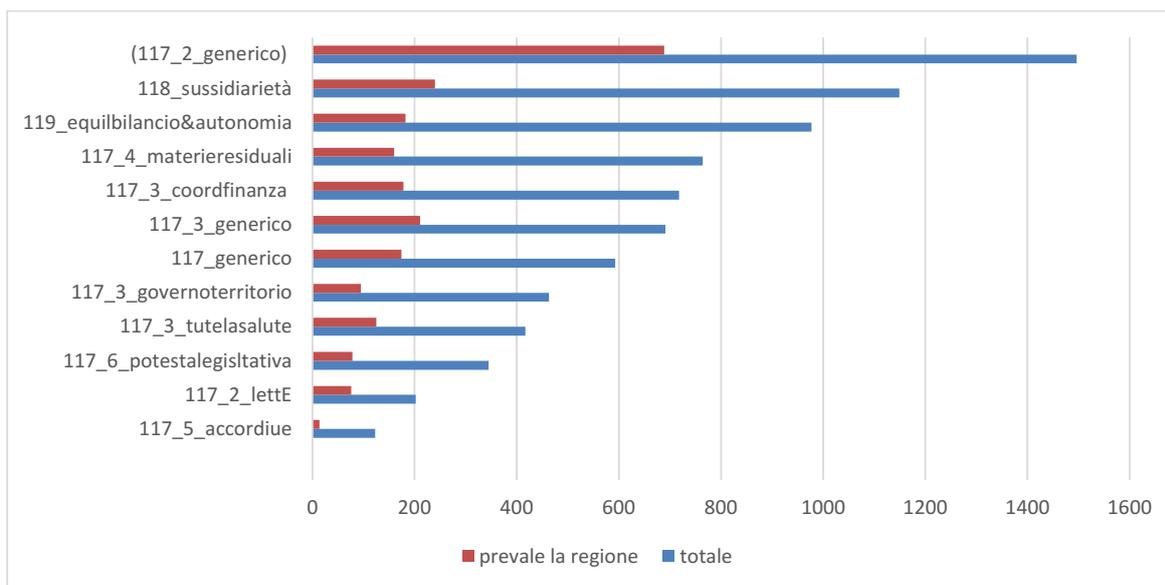
¹ G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, settembre 2012, p. 565.

TABELLE ALLEGATE ALLA RELAZIONE

DEL PROF. GIULIO M. SALERNO

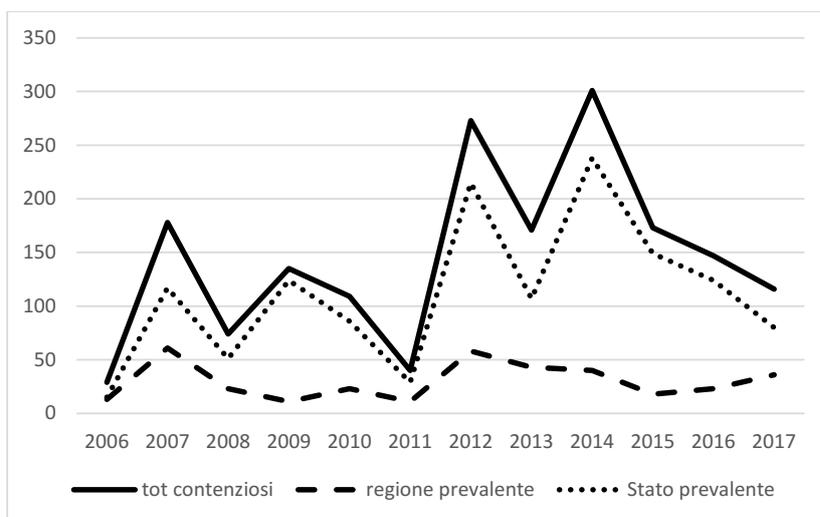
DIRETTORE ISSIRFA-CNR

Figura 1 – Contenzioso Stato-Regioni dal 2006 al 2017 per materia



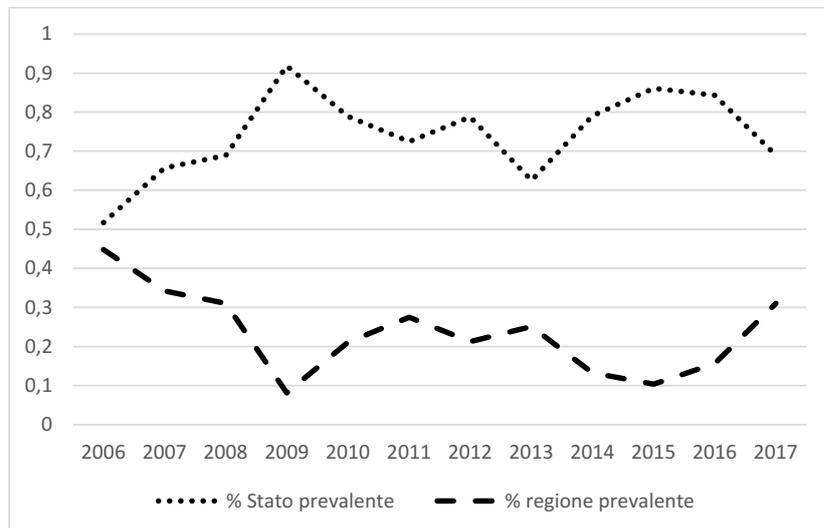
Fonte: elaborazione ISSIRFA – CNR

Figura 2 – Andamento del contenzioso Stato-regioni in materia di finanza pubblica (per numero di dispositivi)



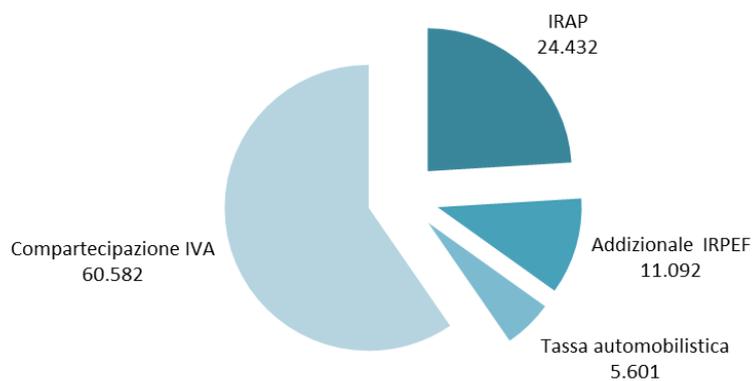
Fonte: elaborazione ISSIRFA – CNR

Figura 3 – Andamento dei risultati dei contenziosi in materia di finanza pubblica (%) (numero di dispositivi)



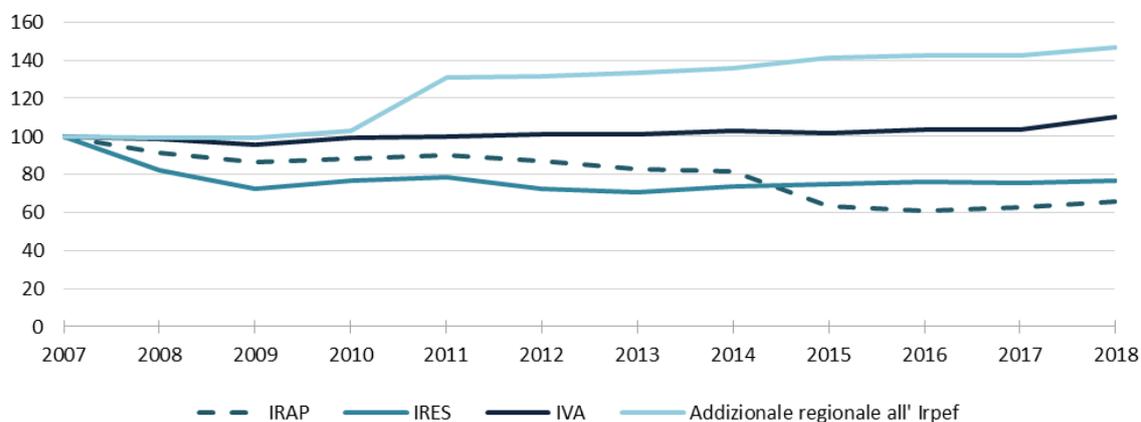
Fonte: elaborazione ISSiRFA – CNR

Figura 4 – Le risorse finanziarie delle regioni, valori in milioni di euro.



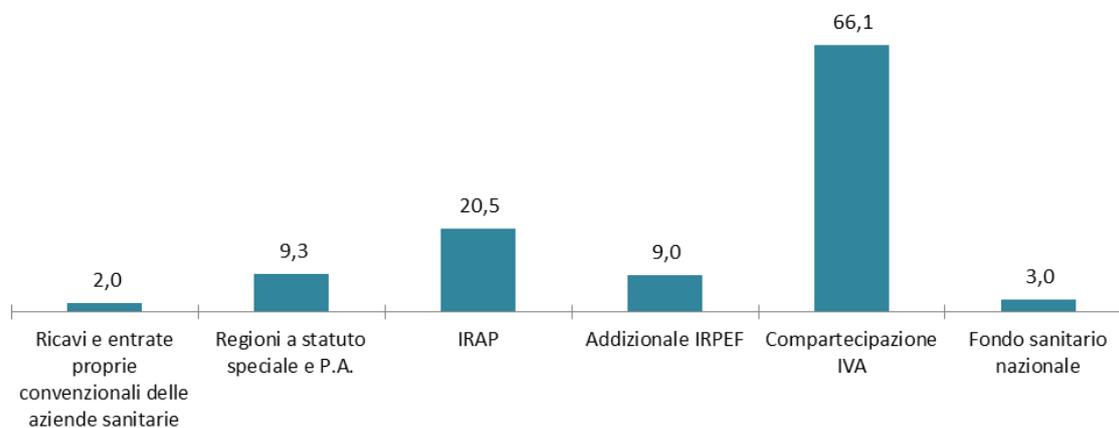
Fonte: Ferretti C., Lattarulo P. e Pazienza M. G. (2021), "[Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES](#)", in *Federalismo in Toscana n. 3/2021*, IRPET.

Figura 5 - Principali entrate tributarie delle Regioni e delle Province autonome per anno di imposta (numeri indice 2007=100)



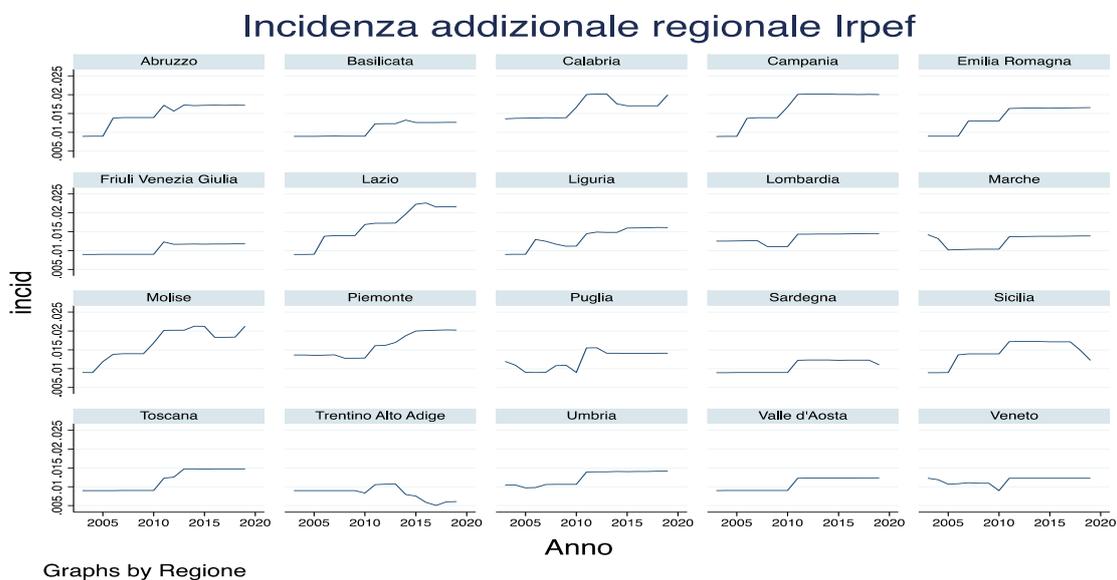
Fonte: Ferretti C., Lattarulo P. e Pazienza M. G. (2021), "[Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES](#)", in *Federalismo in Toscana n. 3/2021*, IRPET.

Figura 6 - Le disponibilità finanziarie per il SSN 2018. Finanziamento indistinto e finalizzato alla sanità. Valori assoluti miliardi di euro



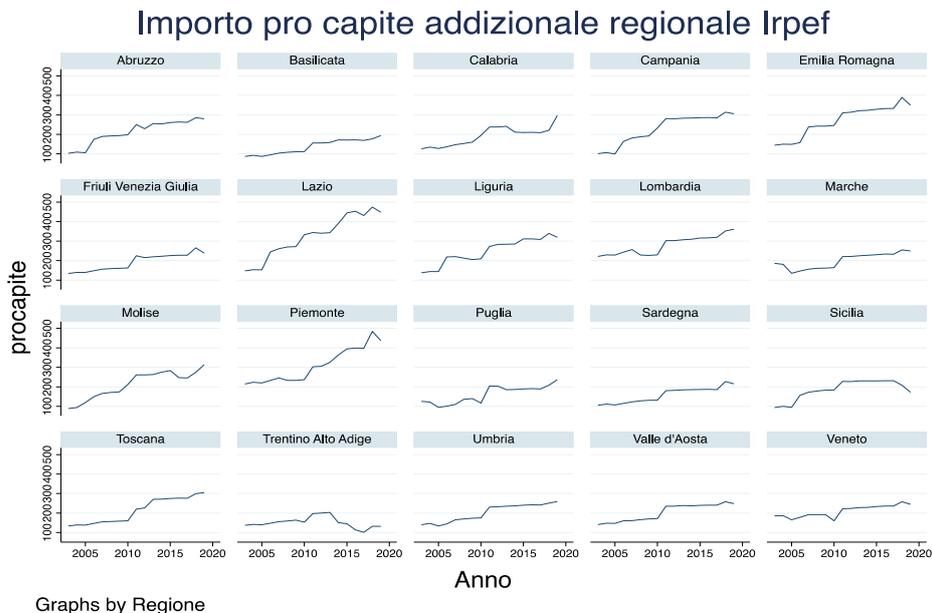
Fonte: Ferretti C., Lattarulo P. e Pazienza M. G. (2021), "[Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES](#)", in *Federalismo in Toscana n. 3/2021*, IRPET.

Figura 7 – Incidenza addizionale regionale Irpef calcolata come aliquota media (rapporto tra add. reg. Irpef dovuta e base imponibile).



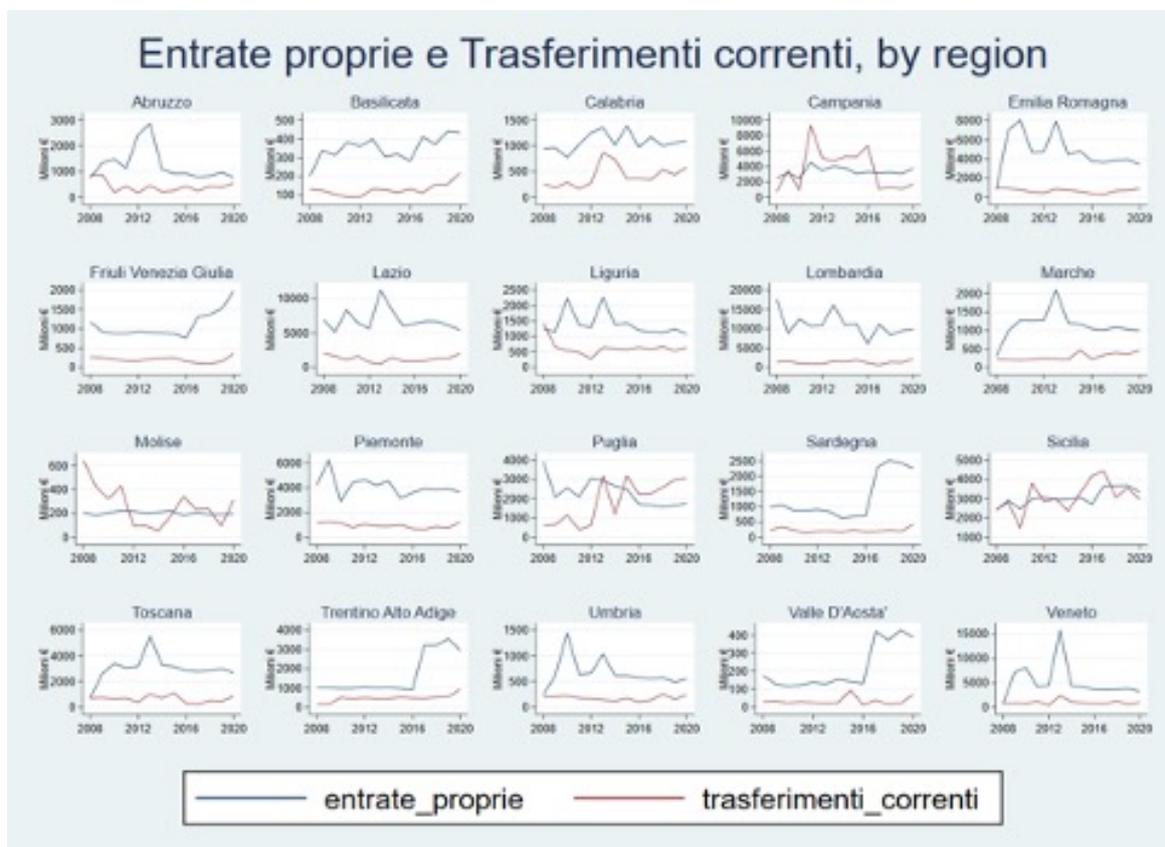
Fonte: elaborazioni ISSiRFA-CNR su dati MEF

Figura 8 – Importo pro-capite addizionale regionale Irpef



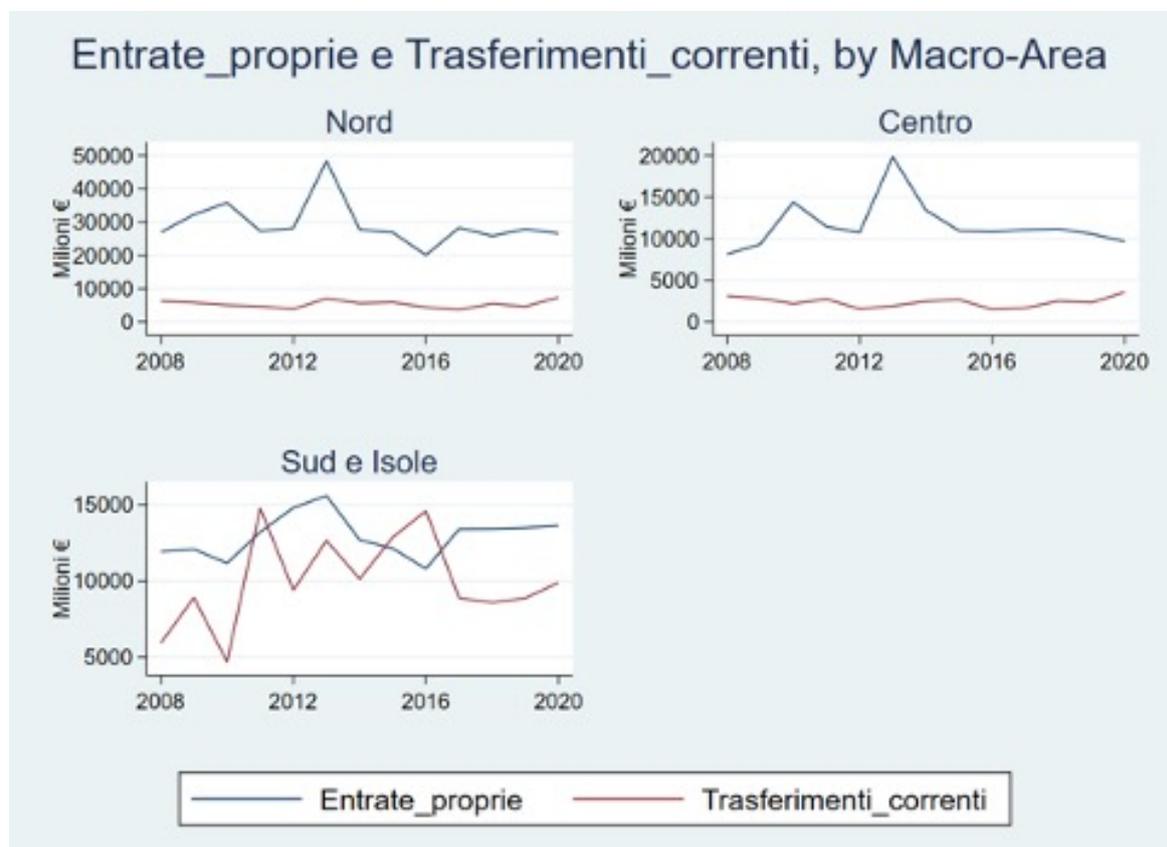
Fonte: elaborazioni ISSiRFA_CNR su dati MEF

Figura 9 – Andamento dei trasferimenti correnti e entrate proprie per Regione (mio/Euro)



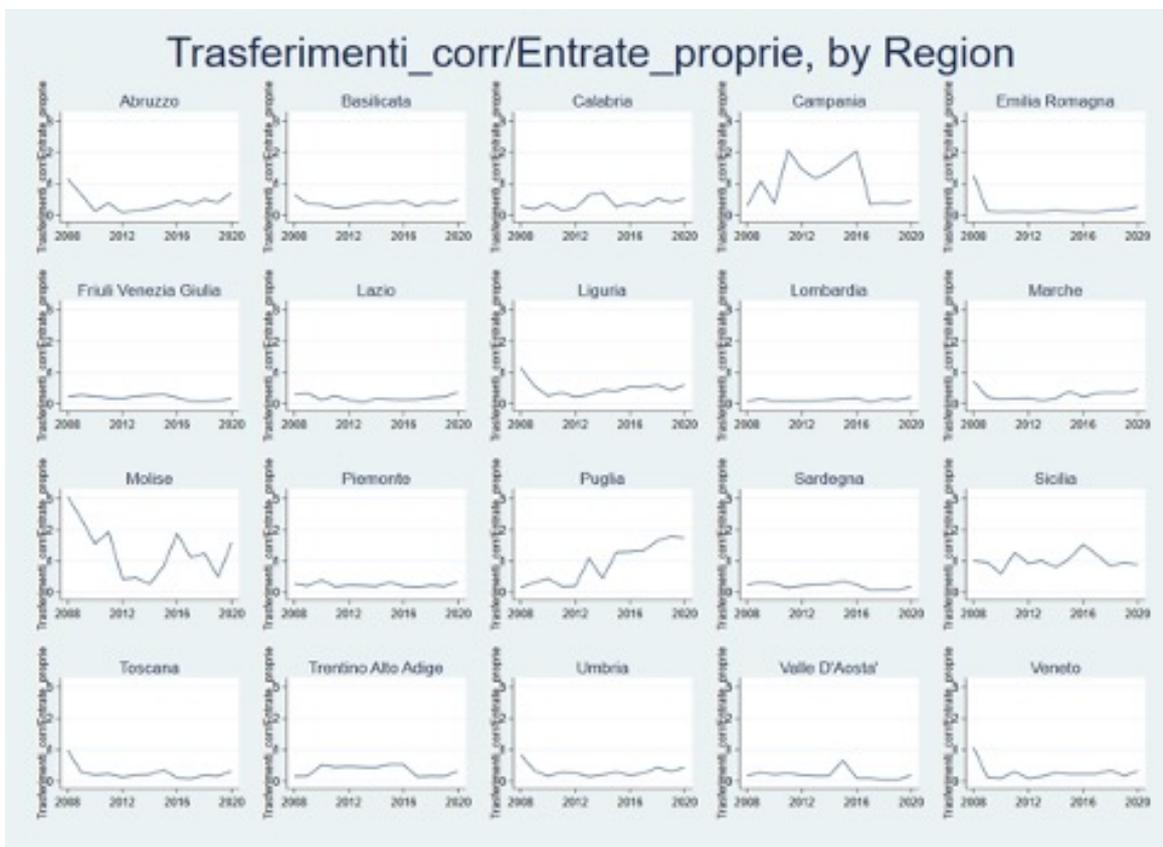
Fonte: elaborazioni ISSiRFA_CNR su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragionerie Generale dello Stato.

Figura 10 – Andamento dei trasferimenti correnti e entrate proprie per macro-area territoriale (mio/Euro)



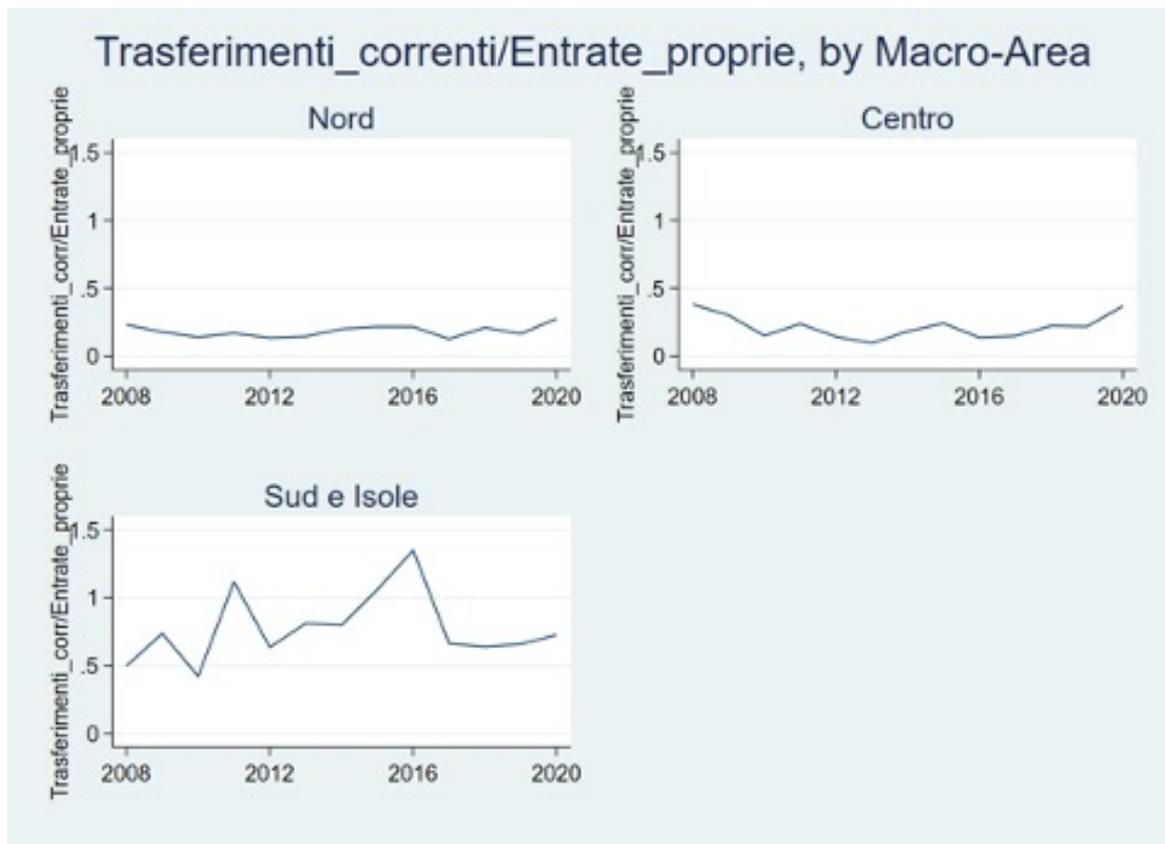
Fonte: elaborazioni ISSiRFA-CNR su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragioneria Generale dello Stato

Figura 11 – Andamento dei trasferimenti correnti rispetto alle entrate proprie per Regione (%)



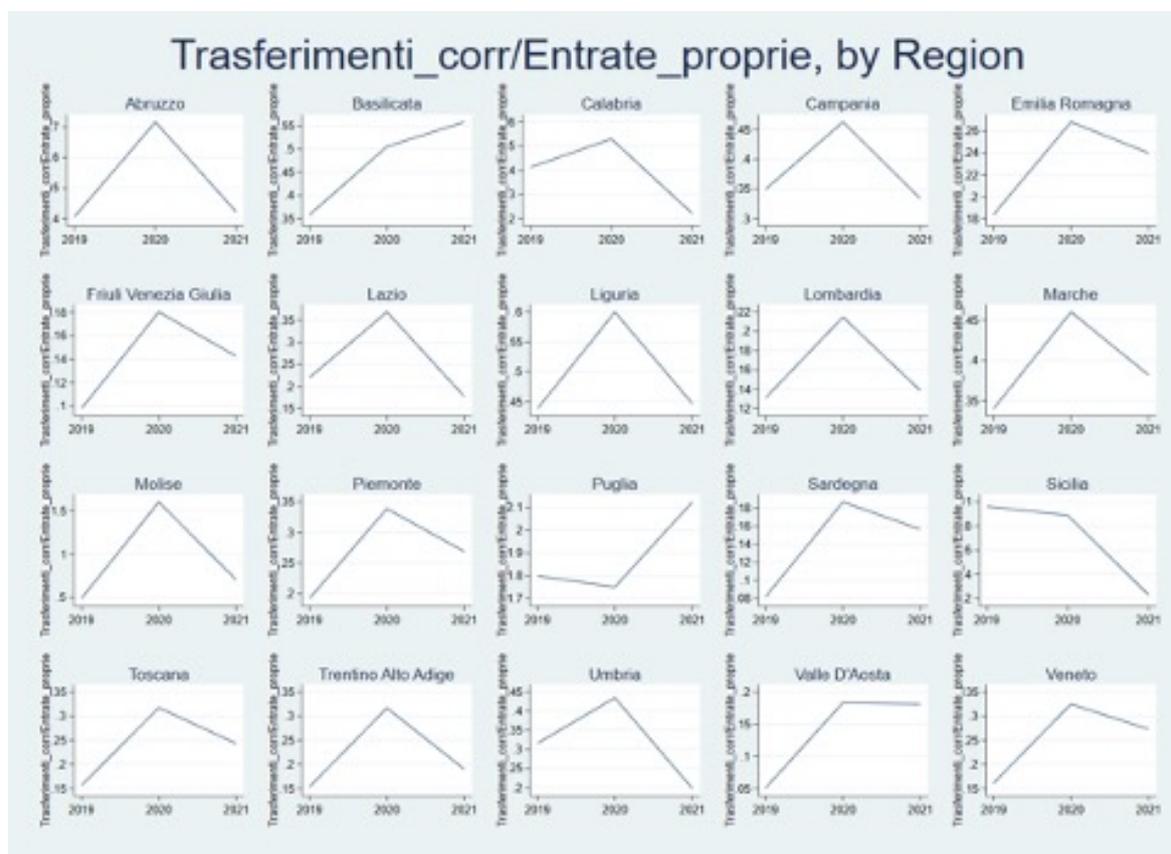
Fonte: elaborazioni ISSiRFA-CNR su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragioneria Generale dello Stato

Figura 12 – Andamento dei trasferimenti correnti rispetto alle entrate proprie per macro-area territoriale (%)



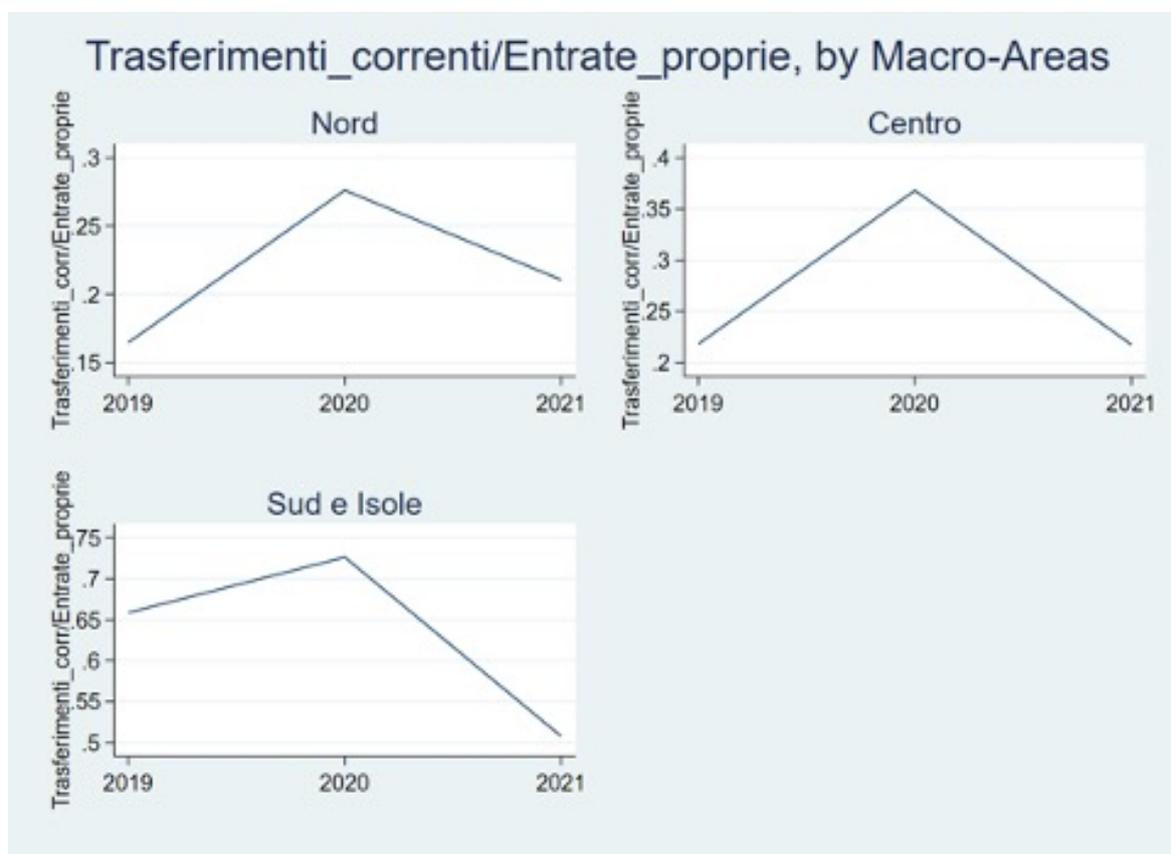
Fonte: elaborazioni ISSiRFA-CNR su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragionerie Generale dello Stato.

Figura 13 – Andamento dei trasferimenti correnti rispetto alle entrate proprie per Regione



Fonte: elaborazioni ISSIRFA-CNR su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragionerie Generale dello Stato

Figura 14 – Andamento dei trasferimenti correnti rispetto alle entrate proprie per macro-area territoriale



Fonte: elaborazioni ISSiRFA-CNR su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragionerie Generale dello Stato

Figura 15 – Andamento dei trasferimenti correnti e del Fondo Sanitario Nazionale per macro-area territoriale

	Trasferimenti correnti	FSN	Trasferimenti correnti	FSN	Trasferimenti correnti	FSN
	n. indice 2019	n. indice 2019	variazione 2020 su 2019	variazione 2020 su 2019	variazione 2021 su 2019	variazione 2021 su 2019
Nord	100	100	159,82	187,85	114,56	148,84
Centro	100	100	154,02	133,85	80,71	44,69
Sud e Isole	100	100	111,42	101,78	70,45	65,39

Fonte: elaborazioni ISSiRFA-CNR su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragioneria Generale dello Stato



18STC0193820