

PROFILI FINANZIARI DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Jel Classification: H77, R50

di *Dario Stevanato**

A norma dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, ciascuna Regione può chiedere, elettivamente nelle materie a legislazione concorrente, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sulla base di un'intesa con lo Stato da recepire con legge ordinaria.

Tale previsione, introdotta con la riforma del Titolo V del 2001, è rimasta fino ad oggi inattuata. Tuttavia, a seguito delle recenti iniziative assunte da alcune Regioni, il tema è finito al centro del dibattito politico, sollevando preoccupazioni in ordine alle potenziali conseguenze del regionalismo "asimmetrico" sugli attuali assetti ordinamentali.

Nel presente articolo ci si soffermerà sui profili finanziari collegati al trasferimento di funzioni alle Regioni richiedenti: com'era prevedibile, si è accesa una disputa sui criteri di ripartizione del gettito fiscale tra territori, la cui soluzione sembra ancora lontana.

Parole chiave: *federalismo fiscale, autonomia differenziata, regionalismo asimmetrico, residuo fiscale, perequazione, compartecipazioni*

THE FINANCIAL SIDE OF ASYMMETRIC REGIONALISM

Article 116 paragraph 3 of the Italian Constitution envisages the chance for each Region to bargain with the Government an agreement, subject to the approval of Parliament, in order to achieve a broader autonomy in the areas of shared competence.

This provision, which was introduced by means of a constitutional reform that dates back to 2001, has so far remained unexplored. However, subsequent to the action recently taken by some Regions, the matter has come to the foreground, raising concerns on the "asymmetric regionalism" that it would bring about.

In the present article the focus will be on the financial aspects intertwined with the transfer of functions to the Regions who so requested: it goes without saying that such an issue has triggered a dispute on the criteria to be taken into account for tax revenue sharing, which remains to be disentangled.

Key words: *Fiscal Federalism, Differentiated Autonomy, Asymmetric Regionalism, Fiscal Residuum, Fiscal Equalization, Tax Revenue Sharing*

* Professore Ordinario di Diritto Tributario, Università di Trieste.

Introduzione

Le richieste da parte di alcune Regioni – Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna – di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” stanno segnando il passo, sia per ragioni puramente politiche che per oggettivi problemi istituzionali e tecnico-normativi. A tal proposito, non aiutano le scarse indicazioni contenute nell’art. 116 terzo comma Cost., che si limita a prevedere l’attivazione del procedimento su impulso della Regione interessata, lo strumento dell’“intesa” da concludersi tra lo Stato e la singola Regione (sentiti gli enti locali), la sua approvazione con legge ordinaria a maggioranza assoluta, il tutto nel rispetto dell’art. 119 Cost. sull’autonomia finanziaria e di spesa di Regioni ed enti locali.

Si è così sviluppato un confronto che ha investito, tra l’altro, il ruolo del Parlamento, in relazione alla possibilità o meno di modificare le intese; la percorribilità di uno schema basato sul recepimento dell’intesa in una legge delega, demandando a successivi decreti legislativi la normazione di dettaglio; la possibilità che le intese abbiano una durata limitata nel tempo; la previsione di una Commissione paritetica Stato-Regione, sulla falsariga di quelle previste per l’attuazione degli Statuti delle Regioni a statuto speciale (su tali aspetti Giangaspero, 2018); infine, le ricadute finanziarie dell’autonomia differenziata.

Orbene, proprio le implicazioni sugli assetti di finanza pubblica, non solo “verticali” (riguardanti lo Stato e le Regioni che chiedono l’attribuzione di spazi di maggiore autonomia), ma altresì “orizzontali” (le altre Regioni potrebbero indirettamente risentire del processo di differenziazione), hanno innescato una forte opposizione, fino a paventare che l’autonomia differenziata si tramuti in una “secessione” mascherata (Viesti, 2019a). È il caso, dunque, di soffermarsi su questi aspetti, esaminando, in particolare, se e quali siano le indicazioni che si traggono dall’ordinamento; come si sono poste, rispetto a tali indicazioni, le bozze di intesa; se vi siano modelli alternativi di finanziamento delle funzioni diversi da quelli prefigurati nelle trattative fin qui condotte.

1. Fabbisogni finanziari e fonti di finanziamento dell’autonomia differenziata

L’art. 116 terzo comma Cost. non disciplina le ricadute finanziarie dell’attribuzione a singole Regioni di maggiori spazi di autonomia, limitandosi a richiedere il rispetto dei principi di cui all’art. 119, sull’autonomia finanziaria degli enti territoriali. È evidente, tuttavia, che l’attribuzione di ulteriori forme di autonomia, con il trasferimento di com-

potenze legislative e soprattutto funzioni amministrative, determina inevitabilmente la necessità di maggiori risorse.

Occorre interrogarsi, dunque, su come debba essere calcolato il fabbisogno da finanziare e su quali siano le fonti di finanziamento su cui le Regioni ad autonomia differenziata possono contare. A tal proposito, l'unica indicazione è contenuta nell'art. 14 della l. 5 maggio 2009, n. 42 (legge delega in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 Cost.), secondo cui con la legge con cui si attribuiscono a talune Regioni, ai sensi dell'art. 116 terzo comma Cost., forme e condizioni particolari di autonomia, «si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge».

La norma citata conferma dunque che all'espansione degli spazi di intervento regionali, corrispondenti all'attribuzione di maggiori funzioni, deve corrispondere un ammontare di risorse sufficiente a far fronte alle nuove necessità, secondo un principio di "neutralità" finanziaria. Le nuove competenze, cioè, non possono restare prive di adeguata copertura (Scanu, 2019: 143), come del resto si desume dal principio dell'equilibrio di bilancio (art. 119 comma 1) e dal divieto di indebitamento a fronte di spese correnti (art. 119 comma 8). In secondo luogo, emerge per implicito che le risorse aggiuntive non possono essere rappresentate da nuovi "tributi propri" delle Regioni, cioè da tributi istituiti con legge regionale, in aggiunta a quelli erariali e a quelli regionali già previsti, con aumento della pressione fiscale esercitata a livello locale. E ciò per ragioni sia di ordine logico che istituzionale.

Se si dovesse infatti provvedere alle nuove funzioni istituendo nuovi tributi propri o aumentando quelli esistenti, perderebbe di significato il citato art. 14, secondo cui all'assegnazione delle risorse si provvede con la legge statale con cui si attribuiscono forme e condizioni particolari di autonomia. I "tributi propri" in senso stretto delle Regioni, infatti, sono tali in quanto istituiti e disciplinati con legge regionale. Inoltre, lo spazio di reale autonomia tributaria per le Regioni a statuto ordinario, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e l'emanazione della legge n. 42 del 2009, è molto esiguo, posto che la Corte Costituzionale richiede che tale autonomia si eserciti in armonia con la Costituzione, con il vincolo dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dallo Stato, e soltanto su presupposti impositivi non già "occupati" da tributi erariali. Ne derivano severi limiti all'esplicarsi dell'autonomia tributaria regionale (Stevanato, 2010; Bertolissi, 2019: 132), il che renderebbe impraticabile, anche al netto di altre considerazioni, un finanziamento dell'autonomia differenziata interamente affidato a risorse incrementali prelevate sul terri-

torio regionale (esclude che le Regioni debbano autofinanziare le nuove funzioni attribuite anche Girotto, 2019: 163).

Si deve a ciò aggiungere un ulteriore elemento, ovvero il fatto che nel ridisegnare il confine tra intervento statale e intervento regionale, la legge con cui vengono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia determina un trasferimento di competenze dallo Stato alla Regione e, conseguentemente, una minore necessità di risorse a livello centrale. Appare dunque logico ritenere che le risorse finanziarie da attribuire alla Regione debbano essere attinte dalle entrate di cui si avvaleva lo Stato per il finanziamento delle funzioni trasferite (per Buratti, 2007: 218, «l'essenza dell'art. 116, co. 3, non è l'attribuzione di maggiori risorse alle Regioni che facciano richiesta di più ampie forme di autonomia, quanto la possibilità di organizzare in modo diverso e più efficiente certe funzioni pubbliche utilizzando sostanzialmente le medesime risorse impiegate in precedenza dallo Stato»).

Ne deriva che tali risorse dovranno elettivamente essere rappresentate da “compartecipazioni” a tributi erariali. L'art. 119 Cost., infatti, prevede che i tributi propri e le compartecipazioni ai tributi erariali assegnate alle Regioni – oltre ai trasferimenti legati al fondo perequativo a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante – siano di entità tale da garantire il finanziamento integrale delle funzioni ad esse attribuite. L'attuale assetto della finanza regionale non sembra in altri termini lasciare spazio ad alternative: escluso, per le ragioni prima evidenziate, l'utilizzo di tributi propri regionali, come pure che si possano erogare “trasferimenti” (ammessi soltanto per le ragioni speciali individuate dall'art. 119, comma 5), non rimane appunto che lo strumento della compartecipazione a tributi erariali in relazione al gettito riferibile al territorio (conforme Girotto, 2019: 166).

Le obiezioni alle bozze di intesa, del resto, non si sono appuntate sulla scelta dello strumento di attribuzione delle risorse (la compartecipazione), quanto sulla determinazione in concreto delle aliquote, sia in relazione all'ammontare iniziale delle risorse da trasferire congiuntamente al trasferimento delle funzioni, sia con riguardo alla successiva evoluzione delle dinamiche del gettito (*infra*, paragrafo 5).

2. Autonomia differenziata e residui fiscali

In ordine alla questione prospettata al paragrafo precedente, la Regione Veneto ha in un primo momento adottato uno schema ispirato al modello della specialità, in particolare a quella del Trentino-Alto Adige. Visto l'esito del *Referendum* consultivo, il Consiglio regionale, in data 15 novembre 2017, ha approvato una “Proposta di legge statale da trasmettere al

Parlamento nazionale, ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione", contenente l'iniziativa regionale per l'attuazione dell'art. 116 comma 3 Cost.: in essa, per finanziare le nuove funzioni, si prevede l'assegnazione dei 9/10 del gettito Irpef, Ires e Iva riferibile al territorio regionale.

L'attribuzione delle risorse avverrebbe, in tal caso, su basi forfettarie, senza cioè una previa misurazione della spesa statale regionalizzata e/o del fabbisogno riferibile alle funzioni e alle materie oggetto di trasferimento. Evidentemente, quel tipo di rivendicazione si inquadra nel dibattito sui "residui fiscali", pari al saldo tra ammontare delle entrate e ammontare delle spese delle amministrazioni pubbliche a livello regionale. Dato che alcune Regioni del Nord, e il Veneto in particolare, sono contributori netti e su di essi grava il peso maggiore della redistribuzione inter-regionale, la richiesta di maggiori forme di autonomia si è in un primo tempo tradotta (anche) in una richiesta di trattenere maggiori risorse sul territorio.

Questo approccio, poi abbandonato nel corso delle trattative con il Governo, si poneva peraltro in contrasto con quanto statuito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 118 del 29 aprile 2015, in merito al *Referendum* consultivo indetto dalla Regione Veneto sull'autonomia, in cui figuravano anche due quesiti concernenti il trattenimento dell'80% dei tributi riscossi sul territorio (in tal senso anche Girotto, 2019: 82, 168), rispetto ai quali la Corte ha rilevato che essi

«profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica. Pertanto, i due quesiti investono in pieno... alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima» (C.C., sentenza n. 118, 29 aprile 2015).

Ad ogni modo, anche se la riduzione dei "residui fiscali" è in sé, come obiettivo, un tema estraneo all'autonomia differenziata, l'attuazione dell'art. 116 comma 3 Cost. può incidere, indirettamente, sull'ammontare dei residui, laddove il trasferimento di competenze dallo Stato alla Regione si accompagna a un superamento del criterio della "spesa storica" a favore di altri criteri di allocazione della spesa, come prevede la Legge n. 42/2009 (su cui *infra*). Il piano dell'autonomia differenziata, in altri termini, finisce per intersecare quello dei "residui fiscali".

Ora, se da un lato va registrato che l'iniziale approccio della Regione Veneto è stato superato a favore dell'adozione di una diversa impostazione al problema finanziario, dall'altro appare tuttavia discutibile l'opinione secondo cui il tema dei "residui fiscali" non andrebbe nemmeno posto, atteso che le imposte sono pagate dagli individui e non dai territori.

Secondo questa visione i residui fiscali dipenderebbero soltanto dalla diversa capacità fiscale dei cittadini e da una maggiore concentrazione di quelli ad alto reddito nelle Regioni del Nord:

«non sono i territori in quanto tali a sopportare le imposte e a beneficiare della spesa pubblica, ma gli individui che vi risiedono... la redistribuzione territoriale è... coerente con la definizione di equità orizzontale che considera irrilevante la residenza degli individui: i ricchi (e i poveri) delle regioni povere pagano e ricevono dal bilancio pubblico esattamente quanto i ricchi (e i poveri) che vivono nelle regioni ricche. Il flusso redistributivo va dai ricchi di entrambe le regioni ai poveri di entrambe le regioni» (Pisauro, 2017: 3).

Nello stesso senso si sono espressi Viesti (2019a: 29-35), nonché Di Caro, Manzo, Monteduro (2018: 165), per i quali i residui fiscali non implicano trasferimenti di risorse tra Regioni bensì «trasferimenti di risorse tra contribuenti, che dipendono dalla loro eterogenea distribuzione nei territori».

In realtà, la questione appare più articolata. Se è vero infatti che le imposte non vengono pagate dai territori ma dai contribuenti, e dipendono dalla loro capacità contributiva, i residui non sono interamente dovuti a trasferimenti perequativi (come quelli, descritti da Buchanan, 1950, finalizzati a equalizzare i residui fiscali di individui con identica capacità economica ma residenti in aree con diversa capacità fiscale collettiva).

I residui fiscali, infatti, riflettono anche la sperequata distribuzione e intensità dell'intervento pubblico, che penalizza, secondo i dati disponibili, proprio le Regioni che hanno chiesto l'autonomia differenziata, e conseguentemente i loro abitanti, sia ricchi che poveri (lo rilevava già Buratti, 2007: 217). Secondo i dati della spesa statale regionalizzata elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato per l'anno 2017, ad esempio, il Veneto è penultimo quanto a spesa *pro capite* e terzultimo quanto a spesa calcolata in percentuale al Pil. Anche in base ai dati dei Conti Pubblici Territoriali, il Veneto è penultimo quanto a spesa *pro capite* dello Stato, mentre, considerando la spesa pubblica *pro capite* della Pubblica Amministrazione o del Settore Pubblico Allargato, il Veneto si colloca al di sotto sia della media nazionale che della media calcolata per le Regioni del Centro-Nord (Svimez, 2019).

Sul versante delle entrate tributarie, poi, queste dipendono non soltanto dalle capacità fiscali degli abitanti, ma altresì dalla capacità e dalla volontà politica di riscuotere le imposte a livello locale, nonché dall'incidenza dell'evasione, percentualmente maggiore, rispetto al valore aggiunto, nelle Regioni del Sud (Mef, 2019: 45).

I "residui fiscali", dunque, oltre a riflettere le diverse capacità fiscali degli individui, dipendono altresì dalla diversa modulazione, intensità ed

efficienza dell'intervento delle pubbliche amministrazioni nei diversi territori; e da eccessi redistributivi. Inoltre, chi considera i "residui fiscali" una illusione ottica reputa evidentemente la pressione fiscale come una variabile indipendente e un dato esogeno; al contrario, il livello delle entrate tributarie, che costituisce uno dei termini per il calcolo dei residui fiscali, è influenzato dalle scelte in merito al tipo di intervento pubblico, dalla sua efficienza, dal *quantum* desiderato di redistribuzione non solo tra individui ma anche tra territori. I "residui", dunque, non misurano soltanto un flusso redistributivo tra gruppi di contribuenti con diversa capacità fiscale, costituendo altresì un indicatore dell'eterogeneo atteggiarsi dell'azione pubblica – sotto il profilo dell'efficienza, dell'uso delle risorse, dell'equità nell'allocazione della spesa e così via – nei diversi contesti territoriali: come di recente osservato,

«non tutti i cittadini regionali godono degli stessi servizi, che sostengono (...) livelli di spesa straordinariamente diversi a parità di *output* fruito oppure che sostengono più o meno la stessa spesa *pro capite* fruendo di servizi di qualità e quantità straordinariamente variabile (...) la gestione della spesa sul territorio da parte degli enti pubblici ivi residenti presenta livelli molto eterogenei di efficienza» (Ufficio Studi Confcommercio, 2019: 5).

In un tale scenario,

«la ricerca ossessiva dell'equità distributiva può comportare forti difficoltà di crescita dell'intera economia nazionale. Togliere risorse ad aree del Paese in cui sono utilizzate con alta produttività e destinarle ad altre aree a bassa produttività vuol dire ridurre il potenziale di crescita dell'intera economia nazionale» (Buratti, 2007: 211).

Negli stessi termini, da ultimo, Banfi, Galli (2019: 5), i quali osservano che

«in rapporto al Pil, la spesa per investimenti è sempre stata ed è tuttora molto più alta nel Mezzogiorno che nel resto del Paese (...) E sollecita una domanda sul perché investimenti pubblici tanto più elevati non abbiano sortito effetti tangibili in termini di riduzione dei divari di reddito. Probabilmente non è tanto la quantità delle risorse che conta quanto la loro qualità. Quindi, se la Pubblica Amministrazione è molto inefficiente, attribuire ad essa ulteriori risorse finanziarie potrebbe non essere la soluzione al problema della convergenza»

Significativamente, in ogni caso, è lo stesso art. 119 Cost. a contemplare una dimensione territoriale dell'intervento finanziario, stabilendo che le Regioni «dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio», con ciò fornendo un'indicazione in ordine

all'esigenza di un legame tra il gettito maturato sul territorio e il "diritto" dei relativi abitanti a vederlo utilizzato, almeno in parte, in loco (da cui si ricava, in controtuce, un limite alla perequazione inter-regionale).

Il principio di territorialità nell'attribuzione delle compartecipazioni al gettito, che si ispira al principio del "beneficio" (secondo cui il pagamento dei tributi trova giustificazione anche nei benefici dell'azione pubblica), è in altri termini previsto dalla Costituzione. L'accusa, rivolta alle Regioni che invocano maggiori spazi di autonomia anche finanziaria, di volersi in tal modo "appropriare" di una quota delle risorse appartenenti a tutta la collettività nazionale, sembra dunque priva di fondamento.

3. Il travagliato percorso delle bozze di intesa

Come accennato, la trattativa tra la Regione Veneto e il Governo si è svolta, con riguardo agli aspetti finanziari, su un terreno diverso da quello prefigurato nella deliberazione del Consiglio regionale, in aderenza all'idea dell'equilibrio finanziario tra costo delle funzioni trasferite e risorse assegnate.

Nella pre-intesa siglata il 28 febbraio 2018 e nelle bozze elaborate successivamente si prevede che l'assegnazione delle risorse avvenga, nella fase di avvio, sulla base della spesa storica regionalizzata sostenuta dalle amministrazioni statali nell'espletamento delle funzioni oggetto di devoluzione. Entro un certo numero di anni dall'attuazione dell'intesa tali risorse dovrebbero però essere rideterminate sulla base dei fabbisogni standard nel frattempo elaborati, con l'avvertenza che, in mancanza, le risorse trasferite saranno ricalcolate prendendo a riferimento la spesa storica media nazionale *pro capite* sostenuta per le funzioni devolute alla Regione.

Un tale approccio si armonizza con la l. n. 42/2009, il cui art. 2 sancisce che i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, la definizione della perequazione e l'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali, vengano attuati attraverso il superamento graduale del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali [art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.]; e della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni.

L'aver individuato come punto di partenza, a carattere provvisorio, la spesa storica regionalizzata e come punto di arrivo i fabbisogni standard, appare dunque un percorso coerente con la l. n. 42/2009, di attuazione dell'art. 119 Cost.

La soluzione individuata, anche dal punto di vista della logica economica, appare priva di alternative: il mantenimento del criterio della spesa

storica, anche a distanza di molti anni dall'approvazione delle intese, ingesserebbe le politiche e le dinamiche di spesa nelle regioni ad autonomia differenziata sulla base di una "fotografia" destinata a sbiadire col tempo, non potendo tener conto della generale evoluzione della spesa e delle esigenze che dovessero via via emergere: si pensi, ad es., agli andamenti della spesa sanitaria, destinati in futuro ad assorbire percentuali crescenti del Pil stante l'invecchiamento della popolazione.

Le maggiori critiche hanno piuttosto investito l'eventuale passaggio intermedio, rappresentato dalla spesa media nazionale *pro capite*, che nello spirito delle pre-intese assume carattere di clausola sollecitatoria e di salvaguardia per la Regione richiedente. Il Veneto, in particolare, è penalizzato dal criterio della spesa storica: in assenza di una clausola di salvaguardia, la mancata determinazione dei fabbisogni standard cristallizzerebbe un assetto redistributivo avverso. Al contrario, il passaggio ai valori medi *pro capite* nazionale garantirebbe un riequilibrio nell'allocazione della spesa.

A tal riguardo è stato obiettato che la spesa media *pro capite* non è un criterio previsto dalle regole sul federalismo fiscale (anche si vi è chi ritiene che il metodo più corretto per finanziare gli Enti decentrati in uno Stato unitario dovrebbe essere proprio quello di prevedere dotazioni *pro capite* eguali per tutti gli enti: Visco, 2019), il quale finirebbe per avvantaggiare le Regioni ad autonomia differenziata a scapito delle altre. Si tratta tuttavia di un criterio che avrebbe applicazione soltanto temporanea, fino all'approvazione dei fabbisogni standard, e la funzione di salvaguardia di cui si è detto.

Per inciso, le critiche al criterio della spesa media *pro capite* vengono avanzate anche da chi asserisce che le tre Regioni del Nord sono favorite dalla spesa storica (Viesti, 2019b). Resta il fatto che il presunto vantaggio del Veneto sembra smentito dai dati: «le Regioni che attualmente hanno fatto richiesta di autonomia sarebbero fortemente avvantaggiate perché la loro spesa storica *pro capite* è inferiore alla spesa storica media nazionale» (Rizzo, Secomandi, 2019: 3, i quali tuttavia ritengono che la clausola della spesa media vada eliminata onde evitare che le Regioni ostacolino opportunisticamente la formazione dei fabbisogni standard, dando così per scontata una violazione di quel "principio di leale collaborazione" che pure è richiamato nelle pre-intese).

4. Note preliminari sul concetto di "compartecipazioni" al gettito dei tributi erariali

Le risorse necessarie all'espletamento delle nuove funzioni attribuite alla Regione Veneto dovrebbero essere ricavate, secondo quanto prevede

l'art. 5 delle bozze di intesa, da una compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'Irpef e di eventuali altri tributi erariali, ovvero da aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

È il caso di rammentare che le “compartecipazioni” non sono tributi a sé stanti stabiliti dalle autonomie locali, né sovraimposte o maggiorazioni dei tributi statali a vantaggio degli enti pubblici territoriali, bensì appunto “quote” di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, riferibili ai singoli territori: in sostanza, una percentuale delle entrate rivenienti dai tributi compartecipati viene riversata dallo Stato agli altri enti territoriali (o è da questi direttamente acquisita), come già stabilito dal dlgs n. 68/2011 sul federalismo regionale, che all'art. 4 riserva alle Regioni a statuto ordinario una compartecipazione al gettito dell'Iva.

Si tratta di un modo per garantire agli enti pubblici territoriali un ambito di autonomia finanziaria e di entrata, senza tuttavia che a quest'ultima si accompagni anche una vera autonomia tributaria, dato che il tipo di tributi e l'entità del gettito da riscuotere sul territorio dipendono esclusivamente dalle scelte del legislatore nazionale, opzione che svela un approccio centralistico e la preferenza per un ordinamento tributario uniforme su tutto il territorio nazionale.

Diversamente dalle “addizionali” Irpef regionali e comunali, le compartecipazioni non determinano alcuna entrata aggiuntiva rispetto al tributo erariale, ma solo una ripartizione di quest'ultimo tra diversi enti territoriali: il gettito derivante dal tributo compartecipato, istituito e interamente regolato dalla legge dello Stato, viene in parte devoluto a regioni ed enti locali, senza alcun vincolo di destinazione delle somme assegnate [art. 7, lettera e), l. 42/2009]. Ne consegue che una variazione del gettito dei tributi compartecipati, conseguente a scelte politiche assunte a livello centrale (come una modifica delle aliquote o della base imponibile), si riflette a cascata – in assenza di misure compensative – sul livello delle entrate tributarie regionali. A differenza delle “compartecipazioni al gettito”, invece, la riserva di aliquota è insensibile a eventuali modifiche delle aliquote del tributo erariale.

5. La sorte del maggior gettito generato sul territorio regionale come pomo della discordia

Chiarito il funzionamento di massima delle compartecipazioni, occorre interrogarsi sulle dinamiche del gettito derivante dai tributi compartecipati che verrebbero assegnati alla Regione.

La percentuale di compartecipazione, infatti, inizialmente calcolata in modo da tradurre l'ammontare di risorse da trasferire (determinato sulla

base del criterio della spesa storica e in seguito dei fabbisogni standard), resta così fissata anche per gli anni successivi – a meno di non essere continuamente oggetto di rinegoziazione – e potrebbe dunque determinare gettiti aggiuntivi (ma anche, all’opposto, insufficienti) rispetto alle necessità di spesa per le funzioni trasferite.

Ciò potrebbe dipendere, ad esempio, da una dinamica positiva del Pil regionale rispetto alla media nazionale, magari innescata proprio da un miglioramento nell’erogazione dei servizi pubblici reso possibile dalle funzioni trasferite a livello locale.

Ora, rispetto a questa eventualità le bozze di intesa predisposte dal Veneto stabiliscono (art. 5, comma 4) che

«l’eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati (...) rispetto a quanto venga riconosciuto sulla base delle aliquote di compartecipazione (...), in ragione della spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o (...) in applicazione dei fabbisogni standard (...) è di competenza della Regione (...)».

Una tale previsione è stata tuttavia aspramente criticata, posto che essa consentirebbe al Veneto di appropriarsi di risorse appartenenti a tutta la nazione, sottraendosi agli obblighi di solidarietà e perequazione, e determinando così una disuguale allocazione delle risorse e una penalizzazione per tutte le altre Regioni.

L’attuazione del regionalismo differenziato, cioè, determinerebbe una lesione del principio di uguaglianza laddove si prevede un «collegamento tra l’ammontare finanziario da trasferire alle Regioni richiedenti e il gettito dei tributi maturato sul territorio regionale» (Gallo, 2019: 246) giacché

«la determinazione delle risorse (...) non dipenderebbe più soltanto dall’ammontare dei costi standard e della popolazione, ma anche dall’ammontare del gettito dei tributi maturato nel territorio della Regione richiedente (...) con la conseguenza che funzioni vitali per tutti i cittadini italiani verranno finanziate diversamente a seconda della maggiore ricchezza del territorio di residenza». [Infatti], «una volta attribuita alle Regioni una percentuale dei tributi erariali, sarà la crescita di questa percentuale che determinerà automaticamente le risorse a disposizione delle Regioni per finanziare una nuova spesa. Ne deriva che, se la dinamica del gettito dei tributi compartecipati è superiore nelle Regioni Lombardia e Veneto rispetto alla media nazionale queste due Regioni avranno più soldi delle altre per finanziare la propria spesa» (*ibidem*).

Preoccupati per una simile eventualità sono anche Bordignon (2019) e Rizzo, Secomandi (2019), i quali temono che la concessione di questo gettito incrementale accentui il divario tra Regioni ricche e Regioni povere.

Ma è proprio l'art. 119 Cost. a prevedere un legame tra l'ammontare delle risorse disponibili a livello locale per l'azione pubblica e i tributi pagati su quel territorio. Ciononostante, la prospettiva che l'autonomia differenziata possa innescare una positiva dinamica del Pil e conseguentemente del gettito regionale da reinvestire *pro* quota sul territorio, anziché essere valorizzata alla stregua di un virtuoso incentivo economico in grado di generare benessere per tutta la comunità nazionale (atteso che, se non altro, la Regione tratterebbe soltanto la sua quota di compartecipazione al maggior gettito, la cui parte restante andrebbe allo Stato), viene reputata una minaccia per l'uguaglianza, la perequazione, la coesione e la solidarietà sociale, fino ad affermare che per la Regione Veneto l'individuazione delle competenze sarebbe soltanto «un *escamotage* (...) per acquisire fette dei tributi erariali senza una sia pur minima considerazione del pur perdurante assetto solidaristico della nostra Costituzione» (Cipolla, 2019: 524).

Per evitare il prodursi di questo stato di cose, è stata immaginata una

«revisione periodica dell'ammontare di risorse nazionali riconosciute per le funzioni devolute alle Rad [n.d.a.: Regioni ad Autonomia Differenziata] attraverso la rideterminazione delle aliquote di compartecipazione. Tale revisione/rideterminazione periodica sarebbe decisa dallo Stato (...) in relazione da un lato alla revisione dei fabbisogni e a possibili manovre di riallocazione della spesa pubblica (...) e dall'altro a interventi di correzione dei conti pubblici» (Zanardi, 2019: 4),

secondo un modello che replicherebbe quello oggi utilizzato per il finanziamento statale della sanità regionale, in cui le compartecipazioni all'Iva sono la mera traduzione numerica di risorse il cui ammontare è stabilito annualmente a livello centrale.

In questo modo, la continua rideterminazione delle compartecipazioni farebbe in modo che ad un aumento del Pil e delle entrate fiscali maturate sul territorio regionale non corrisponda alcun incremento delle risorse a disposizione della Regione, in eccedenza a quanto necessario alla copertura del prefissato livello di spesa.

Il meccanismo descritto, però, mortifica lo spirito sottostante alla previsione costituzionale di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. Tale modalità di finanziamento, coerente con il riconoscimento di autonomia finanziaria nonché con i principi di sussidiarietà e differenziazione (art. 118, Cost.), implica un legame tra il gettito, e dunque la ricchezza prodotta sul territorio, e l'ammontare di risorse a disposizione della singola Regione. La concezione delle "compartecipazioni" come pura traduzione in termini numerici delle somme che lo Stato decide di assegnare alla Regione trasforma invece la "compartecipazione" in un

“trasferimento” statale, perpetuando un modello di finanza locale interamente derivata, antitetica al concetto di “autonomia finanziaria”, che la riforma del Titolo V intendeva superare. Come è stato osservato, la via dei trasferimenti erariali, per il finanziamento dell’autonomia differenziata, sarebbe una soluzione

«non solo molto problematica proprio nella prospettiva del federalismo fiscale, che impone la coincidenza in capo al medesimo soggetto della responsabilità in ordine alle politiche e al reperimento delle risorse, ma altamente aleatoria in un procedimento negoziale nel quale una delle parti, lo Stato, in quanto detentore dei cordoni della borsa, finirebbe per condizionare *ad libitum* le soluzioni da concordare con la Regione» (Morrone, 2007: 185).

È evidente, poi, che se ogni incremento di gettito su base regionale del tributo compartecipato dovesse essere devoluto in perequazione, verrebbe meno ogni incentivo a un uso efficiente, anche in funzione della crescita economica territoriale, delle nuove competenze assegnate alle Regioni,

«negando loro la possibilità di appropriarsi delle eventuali risorse finanziarie aggiuntive che dovessero derivare dall’ampliamento dei gettiti erariali nei propri territori, soprattutto se per effetto del federalismo rafforzato» (a riconoscerlo è lo stesso Zanardi, 2019: 4; vedi anche Stevanato, 2019).

Se invece accadesse l’inverso, nel caso cioè di una sfavorevole dinamica delle entrate tributarie a livello regionale, insufficiente a garantire la copertura dei fabbisogni di spesa, sarebbero la Regione e i propri cittadini a doversene far carico, senza poter contare su trasferimenti perequativi, in applicazione del principio di responsabilità e di assunzione dei rischi connessi alla concessione di maggiore autonomia (se non forse con riguardo ai “livelli essenziali delle prestazioni” concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere in ogni caso garantiti): l’obiezione che viene avanzata a questo riguardo, secondo cui le Rad si sarebbero garantite da una tale eventualità introducendo il criterio della spesa media dello Stato per le funzioni trasferite (Bordignon, 2019; Gallo, 2019: 246), trascura che quest’ultimo è un mero criterio sollecitatorio di applicazione eventuale e temporanea, di pungolo all’adozione dei fabbisogni standard. Eppure, una soluzione “autonomista” come quella descritta è reputata incompatibile con i vincoli costituzionali ed economici della finanza pubblica italiana, fino ad evocare, nel caso in cui essa venisse attuata, una revisione forzata degli accordi già stipulati per salvaguardare l’unità economica del Paese (Arachi, Greco, 2019: 176).

È stato altresì osservato che se le nuove regole di finanziamento previste per le Rad determinassero una crescita delle risorse maggiore dei fabbisogni da finanziare, ciò potrebbe avvenire soltanto a scapito della spesa sostenuta dallo Stato o dalle altre Regioni (o in alternativa con un aumento del deficit o della pressione fiscale generale: *ivi*: 169), ma ciò non sembra necessariamente vero: le maggiori risorse deriverebbero per definizione, dato il meccanismo delle compartecipazioni, da un aumento del gettito fiscale generato da una positiva dinamica del Pil a livello regionale, quindi da risorse incrementalmente, non da una sottrazione di quelle esistenti e da una riduzione della spesa pubblica in altre Regioni. Inoltre, appunto perché si tratta di una compartecipazione, una parte del maggior gettito sarebbe comunque destinata alla perequazione.

Se invece ci si vuol riferire al fatto che nel passaggio ai fabbisogni standard le tre Regioni del Nord riceverebbero maggiori risorse rispetto a prima (si vedano le stime di Rizzo e Secomandi, 2019), sottraendole a tutte le altre stante il vincolo dell'equilibrio di bilancio, ciò sarebbe soltanto la conseguenza di una riallocazione inter-regionale della spesa pubblica coerente con gli obiettivi ordinamentali sopra ricordati (graduale superamento del criterio della spesa storica a favore dei fabbisogni standard), funzionali al raggiungimento di una maggiore giustizia distributiva.

Conclusioni

È impossibile allo stato prevedere l'esito delle richieste di autonomia differenziata, che potrebbero anche evolvere, paradossalmente, in una ricentralizzazione dell'intervento pubblico. I meccanismi di finanziamento delle funzioni oggetto di devoluzione, prefigurate nelle pre-intese e nelle successive bozze di intesa, hanno infatti innescato una forte reazione opposta, animata dal timore di un'alterazione degli attuali criteri di allocazione delle risorse.

Questi, basati sulla spesa storica, dovrebbero essere programmaticamente superati a favore di costi e fabbisogni standard, ma la prospettiva che ciò possa determinare una redistribuzione delle risorse, a svantaggio delle Regioni in cui oggi la spesa è più elevata, sta agendo da freno nei confronti delle richieste autonomistiche.

Ritenere che l'ammontare delle compartecipazioni debba essere commisurato ai fabbisogni di spesa della fornitura fino a quel momento eseguita dallo Stato, cioè alla spesa storica, così da preservare «la neutralità perequativa del federalismo asimmetrico» (Svimez, 2018: 231; Di Caro, Manzo, Monteduro, 2018: 170), è in realtà una chiara difesa degli assetti distributivi esistenti. E a questa difesa si ispira, da ultimo, la bozza del ddl “quadro” di

iniziativa governativa sull'autonomia differenziata: dietro ai richiami a uniformità nazionale, solidarietà e perequazione, emerge una visione centralistica della finanza pubblica, con buona pace per l'autonomia finanziaria delle Regioni e per le richieste di "differenziazione".

Riferimenti bibliografici

- Arachi G., Greco L. (2019). Il dibattito sull'autonomia differenziata. In: Arachi G., Baldini M., a cura di. *La finanza pubblica italiana*. Bologna: il Mulino.
- Banfi A., Galli G. (2019). Divari territoriali e investimenti pubblici nel Mezzogiorno. *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 3 luglio -- <https://osservatorio.cpi.unicatt.it/cpi-Gli_investimenti_nel_mezzogiorno.pdf>.
- Bertolissi M. (2019). *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*. Venezia: Marsilio.
- Bordignon M. (2019). La posta in gioco con l'autonomia del Nord. -- <www.lavoce.info> del 15 febbraio.
- Buchanan J.M. (1950). Federalism and Fiscal Equity. *The American Economic Review*, 40(4): 583-599 -- <<https://www.jstor.org/stable/i331353>>.
- Buratti C. (2007). Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista, *Federalismo fiscale*, 1: 191-228.
- Cipolla G.M. (2019). Le aporie del regionalismo differenziato. *Rassegna tributaria*, 3: 508-530.
- Di Caro P. Manzo M., Monteduro M.T. (2018). L'attuazione del federalismo fra autonomia e solidarietà. In: Arachi G., Baldini M., a cura di. *La finanza pubblica italiana*. Bologna: il Mulino.
- Gallo F. (2019). I limiti del regionalismo differenziato. *Rassegna tributaria*, 2: 239-246.
- Giangaspero P. (2018). Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto. *Le Regioni*, 2: 63-174. Doi: 10.1443/91731.
- Giroto D. (2019). *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, e limiti di sistema*. Giappichelli: Torino.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef) (2019). Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – anno 2019. -- <http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2019/Allegato_NADEF_2019_Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf>.
- Morrone A. (2007). Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione. *Federalismo fiscale*, 1: 139-190.
- Pisauro G. (2017). *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali*. Commissione V della Camera dei Deputati. Roma.

- Rizzo L., Secomandi R. (2019). *Effetti finanziari delle richieste di autonomia regionale: prime simulazioni*. Università di Ferrara, Quaderno DEM 5/2019.
- Scanu G. (2019). Regionalismo differenziato e sostenibilità finanziaria. *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 1: 137-151.
- Stevanato D. (2010). I tributi “propri” delle Regioni nella legge delega sul federalismo fiscale. *Diritto e pratica tributaria*, 81(3): 395-411.
- Stevanato D. (2019). Le Regioni nella trappola della spesa storica. *Il Sole 24 ore*, 10 maggio.
- Svimez (2018). *Rapporto 2018. L'economia e la società del mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- Svimez (2019). *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso. Nota tecnica sull'attuazione dell'autonomia differenziata a cura della Commissione SVIMEZ sul federalismo fiscale* -- <http://www.svimez.info/archivio/images/INIZIATIVE/2019/2019_04_09_nota_regionalismo.pdf>.
- Ufficio Studi Confcommercio (2019). Una nota sulla spesa pubblica locale – ottobre 2019.
- Viesti G. (2019a). *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionali*. Roma-Bari: Laterza.
- Viesti G. (2019b). La bufala pro regionalismo: “la spesa media al Nord è mediamente più bassa. E i livelli di servizio migliori” -- <<https://www.roars.it/online/la-bufala-pro-regionalismo-la-spesa-media-al-nord-e-mediamente-piu-bassa-e-i-livelli-di-servizio-migliori/>>.
- Visco V. (2019). I due equivoci che inquinano il dibattito su fisco e autonomie. *Il Sole 24 ore*, 7 maggio.
- Zanardi A. (2019). Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata. *Astrid-Rassegna*, 297(5) -- <<http://www.astrid-online.it/rassegna/2019/22-03-2019-n-297.html>>.