

L'autonomia differenziata: chi paga e quanto?

Il finanziamento dell'autonomia differenziata dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024

Dario Stevanato

La Corte Costituzionale ha cassato alcune parti della Legge Calderoli sull'autonomia differenziata, imponendo il criterio della spesa standard (anziché della spesa storica) e richiedendo che le regioni siano responsabili di eventuali scostamenti tra la spesa effettiva e il costo delle funzioni devolute. Se il primo punto potrebbe contraddire il principio di neutralità finanziaria ogniqualvolta la spesa storica regionalizzata risulti inferiore a quella determinata secondo criteri standard, il secondo è sacrosanto. Il percorso dell'autonomia deve quindi riprendere da qui, nel tentativo di farne realmente un'opportunità di maggiore responsabilizzazione delle regioni, e rafforzando gli incentivi all'efficienza nelle funzioni devolute.

La legge-quadro n. 86 del 2024, contenente norme di attuazione dell'autonomia differenziata e nota come "legge Calderoli", aveva inteso, tra l'altro, fornire indicazioni sul finanziamento delle funzioni devolute alle regioni richiedenti la maggiore autonomia prevista dalla Costituzione.

La norma costituzionale di riferimento, ovvero l'art. 116 comma 3 Cost., non si occupa infatti di precisare le modalità e fonti di finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni richiedenti, se non richiedendo il rispetto dell'art. 119 (il quale, oltre a indicare i canali di reperimento delle risorse, attribuisce alle regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa). Lo stesso art. 14 della L. 42/2009 sul federalismo fiscale si limita a prevedere che la legge rinforzata di approvazione dell'intesa Stato-Regione provvede anche all'assegnazione delle risorse, senza null'altro precisare.

Lo stesso dicasi per la determinazione dei fabbisogni. Fin da quando il tema è entrato nel dibattito politico-istituzionale, diversi interrogativi erano rimasti senza una risposta univoca e comunemente accettata. Come determinare infatti la spesa da finanziare? Facendo riferimento alla spesa storica regionalizzata (in relazione a quanto speso fino a quel momento dallo Stato per le funzioni devolute), oppure alla spesa media nazionale pro capite, o meglio ancora valorizzando i fabbisogni standard, come si poteva desumere dalla L. 42/2009?

KEY FINDINGS

- La Legge Calderoli ha confermato le bozze di intesa stipulate da Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna in merito alla compartecipazione al gettito di tributi nazionali (anziché l'inasprimento della pressione fiscale regionale) come fonte di finanziamento delle funzioni devolute
- La possibilità di utilizzare la spesa storica come criterio di attribuzione delle risorse è stata cassata dalla Corte Costituzionale, che ha ritenuto necessario il riferimento a costi o fabbisogni standard. Con l'avvertenza che eventuali risparmi dovuti alla maggiore efficienza dovrebbero rimanere nella disponibilità dello Stato.
- Questa interpretazione riduce o elimina ogni incentivo all'efficienza: dalla maggiore efficienza nella spesa per le funzioni devolute non deriverebbe infatti alcun vantaggio finanziario per la regione.

Dario Stevanato è Professore ordinario di diritto tributario all'Università di Trieste

La stessa situazione di incertezza si era trascinata con riguardo alle fonti di finanziamento: al finanziamento delle funzioni trasferite si dovrebbe provvedere mediante la leva fiscale esercitata a livello territoriale (e dunque con tributi propri regionali, posti a carico di cittadini e imprese residenti nella regione), oppure con compartecipazioni al gettito di tributi erariali?

Francamente, anche se adombrata da più parti (e in particolar modo dagli oppositori delle istanze autonomistiche), l'ipotesi del finanziamento dell'autonomia differenziata mediante l'inasprimento della fiscalità locale appariva e appare priva di fondamento. Per quanto possa sembrare strano, varie voci si erano alzate per sostenere la necessità di reperire le risorse a livello regionale, con aumenti della tassazione su base locale (in tal senso anche i ricorsi proposti dalle regioni Toscana e Campania in sede di impugnazione della legge Calderoli davanti alla Corte Costituzionale).

Questa soluzione come detto è per diversi motivi da scartare, in specie perché: a) lo Stato si troverebbe con un surplus di risorse non dovendo più provvedere alle funzioni trasferite, b) verrebbe meno il principio di neutralità finanziaria (il quale implica lo spostamento di funzioni e delle correlative risorse dal centro alla periferia, c) non esistono, a Costituzione invariata, significativi spazi di autonomia tributaria locale utilmente esercitabile.

Sul punto è ancora di qualche interesse ricordare che cosa prevedessero le bozze di intesa siglate dalle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna con il Governo Gentiloni.

Ricordo allora, e in particolare, che il Veneto aveva inizialmente chiesto una compartecipazione pari ai 9/10 dei tributi erariali riscossi sul territorio, ispirandosi evidentemente alla situazione delle province autonome del Trentino Alto Adige. La Corte Costituzionale aveva tuttavia già ammonito sulla necessaria corrispondenza tra gettito delle compartecipazioni e maggiori impegni di spesa (sentenza 118/2015). Abbandonata quella richiesta, le bozze di intesa stabilivano dunque che le compartecipazioni fossero calibrate sulla spesa storica regionalizzata e poi sui fabbisogni standard, una volta che questi fossero determinati: in mancanza e con intento sollecitatorio, dato il rischio di una perdurante inerzia dello Stato nel determinare i fabbisogni standard, dopo un certo periodo di tempo la spesa storica regionalizzata sarebbe stata sostituita dalla spesa media nazionale pro-capite, sempre ovviamente relativa alle funzioni trasferite dallo Stato alla Regione richiedente l'autonomia.

E veniamo a questo punto a quanto stabilito sul tema dalla legge Calderoli. Vanno in proposito richiamati, da un lato, l'art. 5 comma 2, secondo cui «L'intesa... individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali»; dall'altro, l'art. 8 comma 2, che ha (aveva) introdotto un meccanismo di monitoraggio e costante allineamento tra i fabbisogni di spesa e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati. Questa previsione è stata ritenuta incostituzio-

nale, come tra un attimo vedremo.

Sul primo aspetto, ovvero le modalità di finanziamento, la legge Calderoli ha avuto l'avallo dei giudici costituzionali, che hanno confermato la piena legittimità del ricorso alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali, facendo finalmente giustizia dell'assurda idea secondo cui le regioni richiedenti l'autonomia avrebbero dovuto provvedere a finanziarla esercitando la leva tributaria a livello locale.

La sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale, nel rigettare le censure alla legge Calderoli laddove questa non contempla quali fonti di finanziamento i tributi propri (e il fondo perequativo), afferma che l'ipotetico utilizzo di tributi locali (Irap, addizionale Irpef, bollo auto, etc.) per finanziare le funzioni trasferite implicherebbe un inasprimento degli oneri tributari e dunque un maggior costo, violando il principio di neutralità che ispira il regionalismo differenziato (punto 23.2. ultimo paragrafo della sentenza citata).

Di meno agevole soluzione si presenta(va), invece, il tema della quantificazione delle risorse necessarie per la gestione delle funzioni devolute. Acquisito che si devono utilizzare compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, resta cioè il problema di come quantificare spese e risorse. La legge Calderoli enuncia il principio della invarianza o neutralità finanziaria, ovvero che dalle intese e dalla devoluzione delle funzioni non devono derivare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica (art. 9 comma 1). Ma come determinare il costo delle funzioni devolute? Sulla base della spesa storica regionalizzata, oppure del costo o del fabbisogno standard?

Secondo la Corte Costituzionale, dato che l'autonomia differenziata deve tendere a migliorare l'efficienza (la regione richiedente ulteriori spazi di autonomia deve dimostrare di essere in grado di spendere meno di quanto spendeva lo Stato per le stesse funzioni, oppure – a parità di spesa – di garantire un innalzamento del livello dei servizi), il criterio da seguire dovrebbe considerare il costo depurato dalle inefficienze (costo o fabbisogno standard). Secondo i giudici costituzionali è perciò da escludere il riferimento alla spesa storica. Con la conseguenza che, «nel caso in cui il costo delle funzioni devolute sia inferiore a quello che lo Stato sosteneva per la stessa funzione nella regione richiedente, si potranno liberare risorse che lo Stato potrà utilizzare per la copertura delle spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a suo carico» (22.1).

Questo passaggio non è in realtà del tutto persuasivo. Da un lato, giacché postula che rimangano comunque in carico allo Stato delle spese per l'esercizio delle funzioni trasferite alle regioni e che esse corrispondano alla minore spesa sostenuta dalla regione rispetto a quanto accadeva prima della devoluzione; dall'altro, e soprattutto, perché costituisce un freno e disincentivo nella ricerca dell'efficienza: la regione in grado di svolgere le stesse funzioni che svolgeva lo Stato con minori risorse lo dovrebbe fare in ottica esclusivamente altruistica, e cioè per consentire al resto del Paese di godere

dei propri recuperi di efficienza e risparmi di spesa. La regione richiedente dovrebbe cioè accettare, quale “prezzo” da pagare per la maggiore autonomia, una contrazione delle risorse disponibili a livello locale.

C'è poi un ulteriore aspetto nelle argomentazioni della Corte che solleva non poche perplessità: che cosa succederebbe se la spesa storica regionalizzata per quella certa funzione devoluta dovesse risultare in realtà inferiore al costo o al fabbisogno standard, situazione che potrebbe connotare le regioni del Nord come Veneto e Lombardia? In tal caso l'uso della spesa “standard” anziché di quella “storica” porterebbe non a una riduzione bensì ad un aumento della spesa pubblica nella regione ad autonomia differenziata, rendendo a prima vista impraticabile – secondo l'approccio a senso unico dei giudici costituzionali - il processo di differenziazione.

Il discorso della Corte e la stessa clausola di invarianza finanziaria (art. 9 co. 1 della legge Calderoli) sembrano in effetti costruiti tenendo in considerazione la sola ipotesi di una spesa pubblica – sostenuta a livello centrale, e poi da devolvere alla regione richiedente - “inefficiente” e sovra-dimensionata rispetto alla spesa misurabile con criteri standard. Potrebbe però accadere che l'adozione dei fabbisogni standard determini, per alcune regioni oggi penalizzate dalla spesa storica, un miglioramento della situazione esistente, ovvero il diritto di ottenere maggiori risorse. E certo non credo che a questo interrogativo si possa rispondere sostenendo che una regione già penalizzata da una “spesa storica” inferiore non solo a quella sostenuta dalle altre regioni ma anche a quella standard, dovrebbe riuscire nell'impresa di spendere ancora meno di quel livello già penalizzante, a pena di non poter richiedere il trasferimento di quelle determinate funzioni.

Ne deriva che l'adozione dei fabbisogni standard per le sole regioni richiedenti l'autonomia differenziata potrebbe paradossalmente determinare un aumento degli oneri per la finanza pubblica (se non compensati dalla riduzione di risorse per altre regioni, che oggi ottengono risorse superiori a quelle “standard”), paralizzando l'intero processo autonomista.

La Corte si è poi soffermata sul tema dell'allineamento annuale tra fabbisogni di spesa e gettito devoluto alla regione.

Come sopra accennato, la legge Calderoli contempla (o meglio, contemplava) un meccanismo di allineamento annuale tra spesa e gettito: in particolare, in base all'art. 8 comma 2, qualora venga rilevato «uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni (nda: effettivi, non standard) ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi... il Ministro dell'economia adotta... le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese... garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse...».

Ora, la continua ricalibratura delle aliquote di compartecipazione sui fabbi-

sogni di spesa trasforma surrettiziamente le suddette “compartecipazioni” in “trasferimenti” dello Stato, mortificando il principio di autonomia finanziaria delle Regioni stabilito dall'art. 119 Cost. e riportando l'orologio all'indietro, ai tempi della finanza interamente “derivata”.

Il continuo allineamento tra aliquote di compartecipazione e fabbisogni ha appunto l'effetto di trasformare le compartecipazioni in “trasferimenti” dello Stato, vietati dall'art. 119 Cost., ed era perciò criticabile, come peraltro ha fatto la Corte: «L'art. 119 prevede il finanziamento delle funzioni delle autonomie territoriali anche tramite compartecipazioni, ma non contempla quello dell'allineamento, che di fatto finisce per snaturarne l'essenza, rendendole, in sostanza, del tutto analoghe ai trasferimenti statali a destinazione vincolata», che come noto sono possibili solo nelle puntuali ipotesi del quinto comma (lo avevamo rilevato, inascoltati, da tempo: cfr. D. Stevanato, *Profili finanziari dell'autonomia differenziata*, in *Economia e Società Regionale*, 2019, pp. 104 ss.; A. Giovanardi e D. Stevanato, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, Il Mulino, 2020, pp. 171 ss.).

Questo meccanismo avrebbe inferto, se attuato, un duro colpo al principio di responsabilità: in effetti – come afferma anche la Corte – il principio di responsabilità implica che la regione richiedente l'autonomia si basi esclusivamente sulle risorse che l'intesa individua come modalità di finanziamento delle funzioni attribuite («un meccanismo che consenta di disporre di una sorta di ‘paracadute’ finanziario annuale, invece, non si giustifica per tali funzioni aggiuntive, che la regione dovrebbe proporsi di gestire al posto dello Stato proprio confidando sulla maggiore efficacia ed efficienza del livello di governo più prossimo al territorio»).

Il rischio di una insufficienza delle risorse, in altri termini, resta a carico della regione, ed è giusto che sia così: autonomia significa anche assunzione di responsabilità.

Conseguentemente, se la regione, onde garantire le funzioni e i servizi che si è accollata, è costretta a spendere di più rispetto al “fabbisogno standard”, come pure nel caso in cui il gettito dei tributi compartecipati risulti inferiore al previsto, dovrà inasprire il prelievo locale o in alternativa abbassare il livello dei servizi, o entrambe le cose. Questa sembra la conclusione implicita nel ragionamento della Corte, nonostante i giudici costituzionali ammettano la possibilità di rinegoziazioni straordinarie delle aliquote col coinvolgimento del Parlamento, il cui esito sarebbe tuttavia, verosimilmente, altamente incerto.

Ma vi è un'altra conseguenza che si può trarre dal ragionamento dei giudici costituzionali, ovvero che alla regione ad autonomia differenziata, se le cose dovessero invece andare meglio del previsto, dovrebbe restare l'eventuale extragettito. Il principio di responsabilità e di autonomia finanziaria, e il modo di operare delle compartecipazioni (che non devono essere continuamente riallineate per farle corrispondere ai fabbisogni di spesa), non può

che valere anche nell'ipotesi speculare e opposta a quella considerata dalla Corte: se la regione ad autonomia differenziata riuscirà a spendere meno rispetto al fabbisogno standard sulla cui base sono state fissate le aliquote di compartecipazione, oppure se il gettito dei tributi compartecipati risulterà superiore a quanto preventivato, la differenza resterà acquisita al bilancio regionale, senza dover essere "devoluta" allo Stato e utilizzata per la perequazione, come veniva richiesto insistentemente da più parti e in particolare da chi si è sempre dimostrato ostile alle istanze regionali di maggiore autonomia.

Per chi scrive è sempre stato chiaro che i principi di autonomia finanziaria e territorialità dei tributi delineati dall'art. 119 Cost., unitamente al principio di responsabilità derivante dalla maggiore autonomia, implicassero il trattenimento dell'eventuale extragettito derivante dal meccanismo compartecipativo (cfr. A. Giovanardi e D. Stevanato, op. cit., pp. 171 ss.). La Corte, anche su questo aspetto, ha fatto giustizia dell'infondata - e contraria ai principi - tesi contraria.

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I Briefing Paper

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.