

Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Audizione del 2 luglio 2025

Dr. Giovanni Barretta
Economista

Premessa

Per inquadrare compiutamente la questione oggetto della presente audizione, occorre ripercorrere, seppur brevemente, le principali tappe che, dal 2001, con la riforma del Titolo V° della Costituzione (L. Cost.3/2001), hanno caratterizzato l'inaugurazione di un nuovo sistema di rapporti tra Stato ed enti locali territoriali, con il **«federalismo fiscale»** e l'**«autonomia asimmetrica»** regionale. Si tratta di percorsi di riforma, strettamente interrelati fra loro, che mutano profondamente gli assetti preesistenti tra Stato ed enti locali territoriali, sia sul piano fiscale, amministrativo ed organizzativo, che su quello più prettamente politico e normativo.

Infatti, per effetto della riforma del 2001 del Titolo V° della Costituzione, prima con la legge delega n.42 del 5 maggio 2009¹ sul «federalismo fiscale», poi con l'approvazione nel 2018 degli accordi preliminari in vista della definizione di Intesa con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna², cui è seguita nel 2024 l'approvazione della contestata legge 86/2024³ sull'«autonomia differenziata» - rispetto alle previsioni dei padri costituenti - si sono aperti, evidentemente, prospettive e scenari nuovi e complessi, circa le modalità di instaurare il rapporto tra i diversi livelli di governo del territorio e, quindi, tra lo Stato, le Regioni e gli altri enti locali territoriali.

Le novità normative più significative di questi fondamentali progetti di riforma, che qui ci interessano, hanno investito, com'è noto, gli artt.116,117, 118, 119 e 120 della Costituzione, con la possibilità di prevedere ed attuare il «federalismo fiscale» e forme di «autonomia differenziata» per le Regioni a Statuto ordinario. Si tratta, dunque, di un percorso di riforma complessivo, oggetto di un ampio e serrato dibattito, partito dal 2001, sviluppatosi soprattutto nell'ultimo anno (2024), per quanto attiene all'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario, che - ad oggi - non ha ancora trovato piena attuazione.

La legge costituzionale n.3 del 2001, di modifica del Titolo V° della Costituzione, con il novellato art.119 della Costituzione ha apportato significative innovazioni

¹ La legge delega n.42 del 5 maggio 2009 recante i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del federalismo fiscale, in riferimento all' articolo 119 della Costituzione.

² La Regione Emilia-Romagna il 3 ottobre 2017 approvava una risoluzione per l'avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo richiesta dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Le Regioni Lombardia e Veneto il 22 ottobre 2017 svolgevano, con esito positivo, due referendum consultivi sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Il 28 febbraio 2018, il Governo all'epoca in carica sottoscriveva con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia- Romagna tre distinti Accord Preliminari, che individuavano i principi generali, la metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'Intesa.

³ Il progetto per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario, contenuto nel ddl n.1665/2023:«Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» è stato approvato il 26/06/2024 con la legge n.86/2024, ed è entrata in vigore il 13/07/2024.

all'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali, ponendo le basi per un ulteriore sviluppo in senso federale del sistema fiscale italiano.

Con il «federalismo fiscale» si propone un assetto nuovo dei rapporti finanziari tra Stato ed enti locali, improntato a due principi essenziali:

- *l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e la disponibilità di risorse autonome per gli enti territoriali, mediante l'applicazione di tributi ed entrate propri, affermando il superamento del sistema della «finanza derivata»;*
- *la fissazione di principi e strumenti di coordinamento della finanza e del sistema tributario dello Stato e degli enti territoriali.*

La nuova formulazione dell'articolo 119 della Costituzione riconosce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e la disponibilità di risorse autonome. La disposizione va letta in combinato con l'art.117, 3 comma Cost., il quale ricomprende, tra le materie di legislazione concorrente, il «*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*».

In attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sono stati emanati numerosi decreti legislativi, finalizzati a definire il nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali. Il quadro attuativo della delega si presenta, tuttavia, in concreto ancora da completare, soprattutto per quanto attiene al federalismo fiscale regionale, e i contenuti di alcuni di tali decreti sono stati oggetto di numerose e significative modifiche operate mediante la legislazione ordinaria.

La **legge delega 5 maggio 2009, n. 42** stabilisce in modo puntuale la struttura fondamentale delle entrate di regioni ed enti locali, definisce i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e delinea gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica. Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge distingue le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza, quali sanità, assistenza, istruzione e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali - per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari - rispetto a quelle che, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, per le quali si prevede una perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

Per le suddette funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i *fabbisogni standard*, necessari ad assicurare tali prestazioni; le altre

funzioni o tipologie di spese decentrate saranno invece finanziate secondo un modello di perequazione delle capacità fiscali, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali.

Il federalismo fiscale regionale: le esigenze d'accelerazione e di raccordo del processo di riforma

Il «*federalismo fiscale regionale*», rimasto ad oggi per lo più inattuato, nonostante la legge delega che l'ha previsto (L. 42/2009) sia piuttosto risalente nel tempo (2009), merita oggi qualche ulteriore considerazione, in relazione a **due circostanze più recenti che ne impongono, da un canto un'accelerazione del suo processo di attuazione e dall'altro la ricerca di un nuovo ed ineludibile raccordo con il più ampio progetto di regionalismo asimmetrico:**

- 1) *l'inserimento del federalismo fiscale regionale, a pieno titolo, tra gli obiettivi del PNRR, come riforma finalizzata al completamento del federalismo fiscale simmetrico e cooperativo;*
- 2) *l'approvazione della legge 86/2024 sull'autonomia differenziata delle regioni a Statuto ordinario, su cui è intervenuta la mannaia della Corte costituzionale che, con la Sentenza n.192/2024, ne ha pressoché demolito l'architettura normativa per la rilevata violazione di alcuni principi costituzionali fondanti, come quelli di equità e sussidiarietà.*

Dopo anni di stallo, il processo del federalismo fiscale ha, infatti, conosciuto una forte accelerazione per il fatto di essere stato inserito tra i progetti di riforma previsti dal PNRR, con le sue tempistiche maggiormente certe perché imposte dall'Europa. Così, la *Missione 1, Componente 1* del PNRR (M1C1 - Riforma 1.14: *Riforma del quadro fiscale subnazionale*⁴) ha fissato uno specifico obiettivo per **l'attuazione del «federalismo fiscale regionale» (M1C1-119⁵), da realizzarsi entro il primo trimestre 2026.** Lo stesso termine è fissato per l'entrata in vigore degli atti di diritto primario e derivato per l'attuazione del federalismo fiscale per le province e le città metropolitane. Quindi, entro questo termine, oramai prossimo, dovrà essere completato l'intero quadro normativo di attuazione della riforma, con la previsione a partire dal **mele di gennaio 2027**, come previsto dalla quinta *Relazione sull'attuazione del PNRR*, di tutti i meccanismi di

⁴ PNRR - "M1C1 - Riforma 1.14: Riforma del quadro fiscale subnazionale": La riforma consiste nel completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge 42 del 2009, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle Amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime. La riforma dovrà definire in particolare i parametri applicabili e attuare il federalismo fiscale per le regioni a statuto ordinario, le province e le città metropolitane.

⁵ PNRR - M1C1-119 – Milestone: Entrata in vigore di atti di diritto primario e derivato per l'attuazione del federalismo fiscale regionale - Anno e Trimestre di conseguimento: Q1 2026.

finanziamento delle funzioni regionali, indirizzati ad assicurare autonomia di entrata delle regioni a Statuto ordinario e la conseguente soppressione dei trasferimenti statali ed, entro la fine del corrente anno (2025), la definizione dei LEP (Livelli essenziali delle prestazioni) e dei relativi *costi e fabbisogni standard*. **Nell'anno 2024 si aperto un ampio dibattito sul tema dell'autonomia differenziata, oggetto di uno specifico disegno di legge di iniziativa governativa proposto dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Roberto Calderoli, divenuto poi legge dello Stato (legge 86/2024)⁶.**

Tuttavia, questa proposta di «autonomia differenziata», dopo un lungo e travagliato iter nella competenti commissioni di Camera e Senato, approvata a maggioranza in Parlamento, attraverso un acceso dibattito, fin da subito non è apparsa in linea con i principi e le previsioni costituzionali, tanto da essere stata pressoché demolita, di fatto, dalla Corte costituzionale con la sentenza 192/2024 ed oggetto di un referendum abrogativo che poi, anche per effetto della pronuncia della stessa Consulta, non è stato riconosciuto come ammissibile.

Com'è noto, l'obiettivo della legge 86/2024 è dichiaratamente quello di dare attuazione all'art.116, terzo comma della Costituzione per la realizzazione del regionalismo differenziato.

La circostanza che congiunge questo tema (il regionalismo differenziato) con quello del federalismo fiscale regionale sta nel fatto che, come per il conferimento di maggiore autonomia di entrata e di spesa, il conferimento di ulteriori forme di autonomia alle Regioni a Statuto ordinario, in termini di competenze legislative e, conseguentemente, amministrative, può avvenire solo dopo la definizione dei LEP nelle materie ai quali essi sono riferibili.

I LEP e la capacità fiscale

La questione centrale ed ineludibile, sia per il federalismo fiscale (per l'attuazione dell'art.119 Cost.), che per l'autonomia differenziata (per l'attuazione dell'art.116, terzo comma Cost.), sta – dunque – nella *vexata quaestio* dei LEP, con i relativi costi e fabbisogni standard, accanto ai profili perequativi con l'istituzione del relativo fondo, senza vicoli di destinazione, per i

⁶ La legge n.86/2024 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" è stata approvata il 26/06/2024 ed è entrata in vigore il 13/07/2024.

territori con minore capacità fiscale per abitante, come ci ricorda lo stesso art.119, terzo comma Cost..

Quest'ultimo aspetto risulta, peraltro, particolarmente delicato in un Paese, come il nostro, caratterizzato, già di per sé, da rilevanti **divari territoriali**, di natura socio-economica, tra Nord e Sud, come attestano i valori del pil pro capite e, per quanto qui di nostro più precipuo interesse, della **capacità fiscale pro capite (CF)** su base regionale, fissata dal *Ministero dell'economia e delle finanze* che, nell'ultimo aggiornamento del 7 maggio 2024, rispetto ad un dato medio di CF totale pari a 516 euro, evidenzia valori massimi e minimi di CF molto distanti fra loro; si passa dal caso della Liguria, con un CF di 756 euro pro capite, a quello della Basilicata, con un CF di 315 (*meno della metà della Liguria*), con tutte le altre regioni meridionali a Statuto ordinario poste ben al di sotto della media nazionale (*Calabria 334, Abruzzo 458, Campania 373, Molise 395, Puglia 409*), chiaro indice di una sofferenza e difficoltà oggettiva per i comuni ricompresi in questi ambiti territoriali.

Accanto al dato complessivo su base regionale, andrebbe - peraltro - considerato anche quello più puntuale, espresso all'interno di ciascuna regione, su base comunale, atteso che risultano valori assai diversi della capacità fiscale, tra comuni di maggiori dimensioni demografica e quelli più piccoli, tra quelli situati lungo la fascia costiera e quelli nelle aree interne. Situazioni - dunque - altrettanto differenziate, che ripropongono **dualismi territoriali** più profondi e nascosti, ma altrettanto importanti in termini di intensità, come quello tra **centro e periferia** e tra **aree interne e fascia costiera**, che, molto spesso, sfuggono alla considerazione del legislatore ed anche a quella delle esigenze perequative da salvaguardare.

L'ammontare delle capacità fiscali, pari a circa 19 miliardi nel 2024 (*senza considerare la componente rifiuti*), risulta nettamente inferiore al valore monetario del fabbisogno standard, valutato in circa 26,2 miliardi di euro (*cfr.: fonte SOGEI*), con una differenza negativa di 7,2 miliardi di euro, che sta a significare che, ai livelli di base, la capacità fiscale comunale (soprattutto nei comuni del Mezzogiorno) non può finanziare completamente le funzioni fondamentali per la maggioranza degli enti.

La prima conseguenza di ciò è che i comuni con minore capacità fiscale sono costretti ad innalzare, fino al massimo, le aliquote fiscali di propria competenza e le tariffe per i servizi erogati sul territorio, non tanto per assicurare più servizi e di qualità maggiore, quanto semplicemente per garantire, laddove possibile, il mantenimento di quelli essenziali. Tale situazione appare, anche in questo caso, particolarmente diffusa nel Mezzogiorno che, oltre ai gap socio-economici preesistenti, sconta il progressivo peggioramento dei servizi pubblici, erogati ad aliquote e tariffe massime.

Sulla rilevanza della corretta e tempestiva determinazione dei LEP, rispetto al più generale tema delle diseguaglianze sociali ed economiche, su base territoriale, giova ricordare a questa onorevole Commissione che già la Corte costituzionale nella sentenza n. 220 del 2021 aveva richiamato il legislatore a superare il ritardo nella loro definizione, osservando, come tale adempimento fosse ritenuto *«particolarmente urgente anche in vista di un’equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al PNRR»*. Secondo la Corte, infatti, la mancata individuazione dei LEP *«rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali»*.

In assenza dei LEP, evidentemente, il criterio di finanziamento rimane quello della spesa storica, che non solo non corregge i divari preesistenti nell’accesso ai servizi pubblici, ma addirittura li amplifica, favorendo il processo di spopolamento in quelle regioni (soprattutto nel Mezzogiorno) che non riescono a garantire livelli adeguati di prestazioni per i servizi pubblici essenziali.

Rispetto a quel pronunciamento, qualche passo in avanti nella definizione dei LEP è stato fatto, soprattutto con l’individuazione di *obiettivi di servizio* in alcune funzioni afferenti all’ambito comunale.

In questa direzione, sia la legge di bilancio per il 2023, che la legge 86/2024 sull’autonomia differenziata, benché su quest’ultima sia intervenuta la mannaia della Corte costituzionale, hanno - comunque - individuato un procedimento ed una scadenza per la definizione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali, da garantire su tutto il territorio nazionale.

Così, **l’art 3, comma 3, della legge 86/2024** stabilisce che nelle materie di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione – vale a dire, le materie suscettibili di attribuzione alle regioni in attuazione della autonomia differenziata - i LEP, concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sono determinati nelle seguenti materie o ambiti di materie:

- *norme generali sull’istruzione;*
- *tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali;*
- *tutela e sicurezza del lavoro;*
- *istruzione;*
- *ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i*
- *settori produttivi;*
- *tutela della salute;*
- *alimentazione;*
- *ordinamento sportivo;*

- *governo del territorio;*
- *porti e aeroporti civili;*
- *grandi reti di trasporto e di navigazione;*
- *ordinamento della comunicazione;*
- *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;*
- *valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e*
- *organizzazione di attività culturali.*

In buona sostanza, vengono individuate, come noto, materie LEP e materie non LEP che sono quella delle restanti materie di legislazione concorrente:

- *rapporti internazionali e con l'Unione europea;*
- *commercio con l'estero;*
- *professioni;*
- *protezione civile;*
- *previdenza complementare e integrativa;*
- *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;*
- *casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;*
- *enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.*

Si tratta di materie, comunque, importanti la cui esclusione dai LEP, con la conseguente possibilità di poter essere devolute immediatamente alle Regioni richiedenti, mediante la stipula della c.d. *Intesa* con lo Stato, desta numerose perplessità sul piano della sua concreta fattibilità e praticabilità tecnico-operativa, prima ancora che politica, rispetto a scelte d'indirizzo, dimensioni e necessità di coordinamento ed uniformità di regole e trattamenti, che non si prestano - evidentemente - a frammentazioni e parcellizzazioni di sorta, come il disegno della legge 86/2024 paventa con una certa leggerezza.

Più innanzi, sarà svolta una disamina maggiormente articolata della questione, richiamando espressamente i profili di illegittimità costituzionale che la Corte, con la Sentenza 192/2024, ha ravvisato con riguardo alla legge 86/2024 sull'autonomia differenziata.

Il federalismo fiscale e la fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni

Come detto, la *ratio* della legge n.42 del 2009 è incentrata sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione d'una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati, nel rispetto dei principi costituzionali di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale. Vengono, quindi, definiti:

- *la struttura fondamentale delle entrate di regioni ed enti locali;*
- *i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento;*
- *gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.*

La legge sul federalismo fiscale distingue fra:

- ***le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza, quali sanità, assistenza, istruzione e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali, per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari;***
- ***le spese che vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, per le quali si prevede una perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.***

Per le suddette funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire ***i livelli essenziali delle prestazioni***, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati ***i fabbisogni standard***, necessari ad assicurare tali prestazioni; le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno, invece, finanziate secondo un modello di perequazione delle capacità fiscali, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali.

Per il finanziamento delle funzioni, si dovrà far fronte con le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di regioni ed enti locali, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo, salvaguardando l'obiettivo di non alterare il criterio della sua progressività, rispettando il principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche.

In buona sostanza, la legge n.42 del 2009 stabilisce il principio in base al quale l'imposizione fiscale dello Stato deve essere ridotta in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali.

Diversi sono stati in questi anni i decreti attuativi della legge delega 42/2009; tra questi, di particolare rilevanza, si ritiene di dover citare il ***d.lgs 68/2011*** recante ***"Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario"***, che prevede ***la fiscalizzazione di trasferimenti statali alle Regioni, da sostituire con partecipazioni regionali a tributi erariali, senza***

vincolo di destinazione. L'art. 15 del d.lgs 68/2011 stabilisce che, **a decorrere dall'anno 2027**, le entrate che costituiranno fonti di finanziamento delle Regioni per i LEP sono le seguenti:

- a) la compartecipazione all'IVA, non più determinata sulla base della spesa storica, ma ad un livello sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni;
- b) le quote dell'addizionale regionale all'IRPEF, rideterminate in modo da garantire alle Regioni a Statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente e ai trasferimenti statali soppressi;
- c) l'IRAP, fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;
- d) le quote del fondo perequativo, istituito "dall'anno (2027 o da un anno antecedente ove ricorrano le condizioni di cui al presente decreto legislativo)" ed alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese per l'erogazione dei servizi essenziali;
- e) le entrate proprie, nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale per l'anno 2010.

In questo modo, finalmente si avvierebbe la concreta attuazione del modello previsto dall'art.119 della Costituzione, con il passaggio da un sistema di finanza derivata, con trasferimenti calcolati sulla spesa storica, ad uno, del tutto nuovo, di autonomia di entrata, basato su tributi propri, compartecipazioni e interventi perequativi, in modo da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese per l'erogazione dei servizi essenziali, come sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale.

Realizzato in questi termini, il federalismo fiscale raggiungerebbe uno dei suoi obiettivi primari che è quello di **responsabilizzare le Regioni nella gestione delle risorse pubbliche, garantendo efficienza, controllo della spesa e misurando la capacità di entrata.**

Si tratta, evidentemente, di un cambio di passo e di approccio che misurerà la capacità delle singole Regioni di saper davvero gestire in autonomia le funzioni pubbliche e le risorse spesso rivendicate con forza.

Se questo è il percorso da compiere, ormai pressoché definito nei suoi passaggi chiave, **rimangono ancora numerose incertezze procedurali da superare e condizioni che devono necessariamente avverarsi,** affinché il federalismo fiscale regionale possa effettivamente attuarsi, entro i termini stringenti anzidetti:

- **entro la fine dell'anno 2025**, la definizione dei LEP (e dei relativi costi e fabbisogni standard);
- **entro il primo trimestre 2026**, l'entrata in vigore degli atti di diritto primario e derivato per l'attuazione del federalismo fiscale regionale;
- **dal mese di gennaio 2027**, l'avvio di tutti i meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali, indirizzati ad assicurare autonomia di entrata delle regioni a Statuto ordinario e la conseguente soppressione dei trasferimenti statali.

Com'è noto, la *Commissione tecnica per i fabbisogni standard*, ai sensi dell'articolo 24 del decreto-legge n. 50 del 2017 ha previsto la predisposizione, delle metodologie per la determinazione delle **capacità fiscali** – oltre che dei fabbisogni – delle Regioni a Statuto ordinario nelle materie diverse dalla sanità. I fabbisogni e le capacità fiscali (elaborate dal Dipartimento delle finanze) possono essere utilizzati per la ripartizione del concorso alla finanza pubblica a carico delle regioni medesime.

Per l'individuazione delle capacità fiscali risulta essenziale il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali in materia di competenza regionale, da attuare entro il primo trimestre del 2026, in quanto riforma prevista dal PNRR. Su questo fronte, si registrano ritardi che non lasciano ben sperare che l'obiettivo possa essere raggiunto entro il primo trimestre 2026.

Quello della cancellazione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario e la loro fiscalizzazione, con la sostituzione con risorse fiscali (addizionale regionale IRPEF e compartecipazione all'IVA), assegnate alle medesime regioni, per realizzare compiutamente il federalismo fiscale, rimane un procedimento complesso ed ancora incerto, atteso che ciò dovrà avvenire a far data dal 1 gennaio 2027. Peraltro, si rileva come le ipotesi di fiscalizzazione di trasferimenti statali alle regioni, coinvolgano - in larga misura - fondi statali che finanziano funzioni fondamentali dei comuni, tra cui quelli del *trasporto pubblico locale* che, di conseguenza, verrebbero condizionati da scelte regionali e dalle condizioni finanziarie di ciascuna regione.

Rimane cruciale, quindi, affrontare il tema della quantificazione in via definitiva della fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni, tuttora irrisolto. Permangono, inoltre, problemi di natura strutturale nel processo di fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni, con la sovrapposizione di competenze fra gli enti e l'emergere di una crescente conflittualità fra i diversi livelli di governo.

A fronte di questa *road map*, stringente per i tempi e impegnativa e delicata per le risorse e gli interessi in gioco, che investono tutta la comunità e il destino di interi territori (soprattutto di quelli che denotano maggiori fragilità), si registrano

ancora punti di criticità importanti, che rischiano di pregiudicare la concreta attuazione del federalismo fiscale, da costruire seguendo lo stretto solco dei principi costituzionali.

In primo luogo, se il nuovo sistema intende superare il criterio della spesa storica, passando a quello dei LEP, questi ultimi (per i settori extra- sanitari) dovranno – una volta per tutte - essere necessariamente definiti, nelle loro molteplici articolazioni, e totalmente finanziati. Invece, a tutt’oggi, nonostante gli organismi e le Commissioni tecniche all’uopo istituiti, **i LEP per i settori extra-sanitari non risultano ancora stabiliti in via definitiva**, permanendo incertezze sui relativi criteri di determinazione e finanziamento.

In secondo luogo, come messo in evidenza dalla stessa *“Relazione semestrale sull’attuazione della legge delega 5 maggio 2009 n.42 sul federalismo fiscale”⁷*, permangono incertezze sulla individuazione e quantificazione dei trasferimenti effettivi, con particolare riferimento all’addizionale regionale IRPEF ed alla compartecipazione al gettito dell’IVA, e sull’intervento e congruo finanziamento del *fondo perequativo*, senza il quale, evidentemente, non vi sarebbe la possibilità di garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese per l’erogazione dei servizi essenziali.

Nella citata Relazione si osserva che *“come sottolineato dalla Corte dei conti, i fabbisogni standard sono stati utilizzati come indicatori per il riparto di risorse date e non anche come strumento per valutare la coerenza fra le risorse assegnate e la spesa necessaria per assicurare le funzioni fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di efficienza. La stima di questi fabbisogni è incompleta finché non verrà tracciato un «livello essenziale» e minimo delle prestazioni da garantire⁸”.*

Qualche passo avanti sulla fiscalizzazione dei trasferimenti soppressi, invero, è stato compiuto con la **legge delega n.111/2023** che ha cercato anche di intervenire in maniera più puntuale sulla compartecipazione al gettito IVA e sulla razionalizzazione dei tributi regionali.

Tuttavia, resta il tema della quantificazione in via definitiva della fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni, tuttora irrisolto, in quanto condizionato da problemi strutturali che fanno riferimento a sovrapposizione di competenze fra gli enti e da conflittualità fra i diversi livelli di governo.

La dotazione di circa 10 miliardi di euro di trasferimenti fiscalizzabili, che investono rilevanti ambiti di competenza regionale (trasposto pubblico locale,

⁷ Relazione semestrale sull’attuazione della legge delega 5 maggio 2009 n.42 sul federalismo fiscale, trasmessa alle Presidenze il 18/12/2024

⁸ Cfr. pag.19 della Relazione semestrale sull’attuazione della legge delega 5 maggio 2009 n.42 sul federalismo fiscale, trasmessa alle Presidenze il 18/12/2024

politiche per la famiglia, giovani e disabilità, politiche sociali, istruzione, formazione, diritto allo studio universitario, agricoltura), **individuata** (in data 11/12/2023) **dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, non pare sufficiente rispetto alle necessità effettive**, atteso che circa 5 miliardi di tale ammontare riguarderebbe funzioni essenziali esercitate dai comuni (*per i servizi socio-educativi, per la disabilità, per il trasporto pubblico locale*). Infatti, la stessa *Commissione tecnica per i fabbisogni standard*, ad esito dell'interlocuzione avuta con le amministrazioni interessate (*Stato, Regioni, ANCI, UPI*), ha riconosciuto che rimangono divergenze di valutazione e problematiche irrisolte circa la quantificazione e l'articolazione dei trasferimenti fiscalizzabili, ammettendo la **«necessità di un confronto nelle sedi politiche»**.

Tra i numerosi nodi ancora da sciogliere, rimane, dunque, anche questo; senza una corretta, calibrata e congrua fiscalizzazione dei trasferimenti statali, la strada per approdare in tempi stretti al federalismo fiscale, secondo il percorso delineato dall'art.119 Cost., appare in salita; nel frattempo, si confermerebbero i criteri di finanziamento basati sulla spesa storica, continuando a conservare i divari territoriali, già attualmente esistenti, nell'accesso ai servizi essenziali da parte dei cittadini .

L'autonomia differenziata e la sentenza della Corte costituzionale

Non si può parlare compiutamente della riforma del federalismo fiscale, senza affrontare il tema dell'autonomia differenziata e della legge 86/2024 e di come essa sia stata, di fatto, demolita nei suoi presupposti essenziali dalla sentenza della Corte costituzionale n.192/2024 del 3/12/2024.

Si tratta, come già detto, di percorsi di riforma, strettamente interrelati fra loro, che mutano profondamente gli assetti preesistenti tra Stato ed enti locali territoriali, sia sul piano fiscale, amministrativo ed organizzativo, che su quello più prettamente politico e normativo. La circostanza che congiunge questo tema (il regionalismo differenziato o asimmetrico) con quello del federalismo fiscale regionale sta nel fatto che, come per il conferimento di maggiore autonomia di entrata e di spesa, il conferimento di ulteriori forme di autonomia alle regioni a Statuto ordinario, in termini di competenze legislative e, conseguentemente, amministrative, può avvenire solo dopo la definizione dei LEP nelle materie ai quali essi sono riferibili.

Il quadro di riferimento, com'è noto, è stato – però – stravolto dalla sentenza della Corte costituzionale n.192 del 3/12/2024, che ha colpito e smantellato i presupposti su cui si fondava la legge Calderoli (legge n. 86 del 2024)

sull'autonomia differenziata, individuando numerosi profili di illegittimità costituzionale, salvando unicamente alcune previsioni in essa contenute, tuttavia interpretandole in modo costituzionalmente orientato.

In sostanza, la Corte con il suo pronunciamento ha interpretato (fedelmente) l'art.116, terzo comma della Costituzione, anche in relazione con l'art.119 Cost., evidenziando la mancata attuazione della stessa legge 42/2009 per il federalismo fiscale.

Entrando più nel merito della sentenza n.192/2024, la Corte - nel suo pronunciamento - ha richiamato (per decine di volte) il **principio costituzionale di "sussidiarietà"**, ritenuto - evidentemente - disatteso dall'approccio contenuto nella legge 86/2024.

Secondo i Giudici costituzionali, infatti: *“l'art. 116, terzo comma, della Costituzione deve essere interpretato nel contesto della forma di Stato italiana. Essa riconosce, insieme al ruolo fondamentale delle regioni e alla possibilità che esse ottengano forme particolari di autonomia, i principi dell'unità della Repubblica, della solidarietà tra le regioni, dell'eguaglianza e della garanzia dei diritti dei cittadini, dell'equilibrio di bilancio”*. La Corte ritiene che: **“la distribuzione delle funzioni legislative e amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo, in attuazione dell'art. 116, terzo comma, non debba corrispondere all'esigenza di un riparto di potere tra i diversi segmenti del sistema politico, ma debba avvenire in funzione del bene comune della società e della tutela dei diritti garantiti dalla nostra Costituzione. A tal fine, è il principio costituzionale di sussidiarietà che regola la distribuzione delle funzioni tra Stato e Regioni. In questo quadro, l'autonomia differenziata deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini.**

La **Corte Costituzionale**, nel dettaglio, ha, dunque, ravvisato l'incostituzionalità dei seguenti profili della legge 86/2024:

- ***la possibilità che l'intesa tra lo Stato e la regione e la successiva legge di differenziazione trasferiscano materie o ambiti di materie, laddove la Corte ritiene che la devoluzione debba riguardare specifiche funzioni legislative e amministrative e debba essere giustificata, in relazione alla singola regione, alla luce del richiamato principio di sussidiarietà;***
- ***il conferimento di una delega legislativa per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) priva di idonei criteri direttivi, con la conseguenza che la decisione sostanziale viene rimessa nelle mani del Governo, limitando il ruolo costituzionale del Parlamento;***

- ***la previsione che sia un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (dPCm) a determinare l'aggiornamento dei LEP;***
- ***il ricorso alla procedura prevista dalla legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio per il 2023) per la determinazione dei LEP con dPCm, sino all'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla stessa legge per definire i LEP;***
- ***la possibilità di modificare, con decreto interministeriale, le aliquote della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, prevista per finanziare le funzioni trasferite, in caso di scostamento tra il fabbisogno di spesa e l'andamento dello stesso gettito; in base a tale previsione, potrebbero essere premiate proprio le regioni inefficienti, che – dopo aver ottenuto dallo Stato le risorse finalizzate all'esercizio delle funzioni trasferite – non sono in grado di assicurare con quelle risorse il compiuto adempimento delle stesse funzioni;***
- ***la facoltatività, piuttosto che la doverosità, per le regioni destinatarie della devoluzione, del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, con conseguente indebolimento dei vincoli di solidarietà e unità della Repubblica;***
- ***l'estensione della legge n. 86 del 2024, e dunque dell'art. 116, terzo comma, Cost. alle regioni a statuto speciale, che invece, per ottenere maggiori forme di autonomia, possono ricorrere alle procedure previste dai loro statuti speciali”.***

La Corte boccia, pertanto, la possibilità di trasferire alle Regioni intere materie o ambiti di materie, ma solo di specifiche funzioni e con precise giustificazioni, salvaguardando sempre e comunque il principio di sussidiarietà.

La Corte, quindi, ha ritenuto incostituzionale anche il conferimento di una delega legislativa per la determinazione dei: *“livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) priva di idonei criteri direttivi, con la conseguenza che la decisione sostanziale viene rimessa nelle mani del Governo, limitando il ruolo costituzionale del Parlamento”.* Del resto, la norma è stata concepita ad invarianza finanziaria, senza alcuna previsione di finanziamento dei LEP, per i quali, secondo le stime più prudenti, servirebbe una cifra non inferiore a 80/90 miliardi di euro, che non si sa come lo Stato potrà procurarsi, atteso il peso del debito pubblico e una crescita che rimane da molti anni assai modesta.

In ordine alla determinazione dei LEP, viene - inoltre - richiamata la necessità di **coinvolgere** a pieno titolo il **Parlamento**, nelle previsioni della legge 86/2024 chiamato ad un ruolo di mera ratifica, escluso dal Governo da qualsiasi valutazione sostanziale, affidandone il compito alla *Commissione CLEP di Sabino Cassese*, pur essa nominata dall'esecutivo.

La *Consulta* boccia, inoltre, la possibilità di modificare, con decreto interministeriale, le aliquote della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, prevista per finanziare le funzioni trasferite, in caso di scostamento tra il fabbisogno di spesa e l'andamento dello stesso gettito che potrebbe premiare le regioni inefficienti, che non sono in grado di assicurare con quelle risorse il compiuto adempimento delle stesse funzioni.

Riconosciuta illegittima anche la facoltatività, piuttosto che la doverosità, per le regioni destinatarie della devoluzione, del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, con conseguente indebolimento dei vincoli di solidarietà e unità della Repubblica.

Nella sua decisione, la Corte ha, comunque, inteso salvare talune altre previsioni della legge n. 86 del 2024 interpretandole in modo costituzionalmente orientato:

- *l'iniziativa legislativa relativa alla legge di differenziazione non va intesa come riservata unicamente al Governo;*
- *la legge di differenziazione non è di mera approvazione dell'intesa ("prendere o lasciare") ma implica il potere di emendamento delle Camere; in tal caso l'intesa potrà essere eventualmente rinegoziata;*
- *la limitazione della necessità di predeterminare i LEP ad alcune materie (**distinzione tra "materie LEP" e "materie-no LEP"**) **va intesa nel senso che, se il legislatore qualifica una materia come "no-LEP", i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;***
- *l'individuazione, tramite compartecipazioni al gettito di tributi erariali, delle risorse destinate alle funzioni trasferite dovrà avvenire **non sulla base della spesa storica, bensì prendendo a riferimento costi e fabbisogni standard e criteri di efficienza**, liberando risorse da mantenere in capo allo Stato per la copertura delle spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a carico dello stesso;*
- *la **clausola di invarianza finanziaria** richiede – oltre a quanto precisato al punto precedente – che, al momento della conclusione dell'intesa e dell'individuazione delle relative risorse, si tenga conto del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari".*

Secondo la *Consulta*, a questo punto: *"Spetta al Parlamento, nell'esercizio della sua discrezionalità, colmare i vuoti derivanti dall'accoglimento di alcune delle questioni sollevate dalle ricorrenti, nel rispetto dei principi costituzionali, in modo*

da assicurare la piena funzionalità della legge. La Corte resta competente a vagliare la costituzionalità delle singole leggi di differenziazione, qualora venissero censurate con ricorso in via principale da altre regioni o in via incidentale”.

Il Parlamento, a questo punto, è chiamato ad una sua rivisitazione profonda della riforma sull'autonomia differenziata, che, questa volta, preveda un suo ruolo più pregnante, soprattutto nella individuazione dei LEP e nella migliore tutela e concreta declinazione del **principio costituzionale di "sussidiarietà"** che regola la distribuzione delle funzioni tra Stato e Regioni.

Giova, peraltro, osservarsi che per le c.d. materie non LEP, in base alle previsioni della legge n.86/2024 (di cui all'art. 4, comma 2), con lo strumento delle **Intese** (previste come inemendabili ed irreversibili), si sarebbe immediatamente potuta ottenere - *“a risorse vigenti”* - l'autonomia e, quindi, **costituzionalizzare la “spesa storica”**. Con l'intervento della Corte, che rende le intese emendabili dal Parlamento, rimonta il riferimento all'art.119 Cost. e, di qui, alla legge n.42/2009 il cui presupposto sta proprio nella volontà di superare la spesa storica, criterio quest'ultimo che rimane inalterati i divari territoriali e le diseguaglianze preesistenti.

Alla luce del pronunciamento della Corte, che richiama più volte la procedura indicata nella legge n.42 del 2009 di attuazione dell'art.119 della Cost., appare evidente che **il federalismo regionale asimmetrico (o differenziato) possa essere realizzato solo dopo una corretta attuazione del federalismo fiscale regionale, simmetrico e cooperativo, previsto dal medesimo art.119 della Costituzione.**

L'autonomia di cui all'art.116, 3 comma della Cost., rimane una riforma importante ma, da quanto è dato leggere dalla sentenza della Corte, è - per così dire - “gerarchicamente subordinata” all'attuazione dell'art.119 Cost. e, quindi, del federalismo cooperativo, di cui alla legge n.42/2009, perché l'art.116, 3 comma, testualmente recita e ci ricorda come tutto debba avvenire: “nel rispetto dei principi di cui all'art.119”.

Certo è che il contributo fornito dalla Corte costituzionale costituisce un viatico prezioso che dovrà ispirare il legislatore nel ricercare un progetto per l'autonomia differenziata, diverso da quello formulata nella legge 86/2024, da realizzare nel solco delle precise indicazioni contenute nella sentenza 192/2024. Il rammarico è che, se fosse stato compiuto un esame preventivo in questa direzione, probabilmente l'autonomia differenziata, equilibrata e volta alla coesione sociale,

vi sarebbe già stata, senza le tensioni sociali che, inevitabilmente, ne sono scaturite ed hanno investito il nostro Paese.

Al di là della *vexata quaestio* circa la definizione dei LEP, se non vi fosse stato il decisivo intervento della Corte, il rischio di disgregazione della coesione sociale sarebbe stato concreto, così come messa a repentaglio la stessa Unità del Paese. A titolo esemplificativo, si pensi a ciò che sarebbe potuto avvenire con il trasferimento delle materie e delle funzioni e con le “Intese”, concepite come inemendabili e irreversibili, nei termini prospettati dalla legge sull'autonomia differenziata: la sovranità dello Stato sarebbe stata, di fatto, progressivamente sostituita da quella delle Regioni; si sarebbero avute delle Regioni-Stato entro gli stessi confini nazionali, con la possibilità per gli ambiti territoriali più omogenei di creare delle macro-regioni che avrebbero determinato una rapida frammentazione e disgregazione del Paese e della sua comunità.

Il passo successivo delle Regioni-Stato, create sin da subito con la procedura dell'art.4, 2 comma della l.86/2024, sarebbe stato quello delineato dalla stessa Costituzione **all'art.117, 8 comma** che, così recitando: ***“La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni”***, avrebbe aperto rapidamente e legittimamente, la strada ad intese con altre Regioni, con semplici leggi regionali senza l'intervento dello Stato, per realizzare organi comuni, come macro-regioni.

In questi termini, sarebbe stato infatti agevole e conveniente istituire ambiti più vasti, costituiti da più regioni contermini, caratterizzate da omogeneità economica e sociale, e, quindi, la concreta possibilità di una o più macro-regioni, ad esempio al Nord, con un nuovo modello di sviluppo industriale, non più articolato questa volta sulle linee del vecchio triangolo *Milano/Torino/Genova*, ma su quelle di un'area più vasta (*forse un quadrilatero o un pentagono, più a est, fino al Friuli e un po' più a sud, forse fino a Firenze*). Una prospettiva di tal tipo avrebbe, probabilmente, indotto una corrispondente risposta da parte di altre Regioni in contrapposizione alla/e prima/e per la tutela dei propri interessi.

A questo punto, si sarebbe avviato un inarrestabile processo di disgregazione dell'originaria unità del Paese.

Una prospettiva di tal genere, dal punto di vista strettamente economico e geopolitico, non pare - peraltro - di alcuna utilità, neppure per le regioni più ricche, atteso che, già da molti anni, nel mondo prevalgono i grandi sistemi economici, rappresentati dai grandi *players* che stabiliscono le regole del gioco, lo conducono ed impongono, di fatto, condizioni di produzione, consumi, stili di vita e finanche assetti politici ed istituzionali. Si pensi come già l'Unione Europea, con i suoi 27 Stati-membri - abbia difficoltà ad interagire efficacemente sugli scenari internazionali con colossi, come gli Stati Uniti, la Cina, la Russia, l'India. La stessa

Italia ha difficoltà a farlo in Europa e nel mondo; per cui la prospettiva che, grazie all'autonomia differenziata, qualche macro-regione italiana si possa agganciare e stare alla pari con i grandi *players* mondiali, appare davvero surreale.

Eppure, il meccanismo previsto dall'art. 117, comma 8 della Costituzione è sempre pronto ad attivarsi; pertanto, è assolutamente necessario concepire una legge sull'autonomia regionale asimmetrica che, pur attribuendo autonomia e responsabilità, rispetti la coesione sociale e territoriale e abbia come riferimento costante la perequazione, nel percorso indicato dall'art.119 della Costituzione, in modo da correggere le spinte asimmetriche che violano i principi di equità e sussidiarietà, come chiaramente indica la Corte costituzionale.

A parere di chi qui interviene, il progetto di autonomia differenziata, previsto dalla Costituzione, può e deve realizzarsi seguendo il percorso chiaramente indicato dalla pronuncia della Corte costituzionale, attraverso:

- la definizione condivisa dei LEP (per tutte le materie, anche per quelle non indicate come tali) ad opera del Parlamento ed il loro totale finanziamento, affinché siano garantiti a tutti i cittadini, a prescindere dalla residenza, gli stessi diritti;
- la devoluzione dallo Stato alle Regioni ma solo di singole funzioni e non di materie o ambiti di materie;
- la possibilità di stipulare Intese, sempre emendabili e reversibili, da concepire in un quadro coerente ed armonico con l'art. 119 della Costituzione, con l'intervento attivo del Parlamento;
- la perequazione finanziaria e infrastrutturale, da assicurare con fondi certi ed adeguati, senza le quali i gap e i divari preesistenti su base territoriale, non solo non saranno risolti, ma addirittura tenderanno ad amplificarsi ulteriormente.

La perequazione infrastrutturale

Tema ineludibile del federalismo fiscale è e resta quello della perequazione infrastrutturale; fondamentale perché, se non si interviene con chiarezza e decisione, rischia di pregiudicare tutti gli sforzi compiuti, anche relativamente ai LEP, nella direzione di correggere le disuguaglianze economiche e sociali nell'accesso ai servizi pubblici. Su questo fronte, i ritardi sono ancora più gravi, rispetto a quanto avvenuto per il LEP.

Ricordiamo che la perequazione infrastrutturale costituisce uno dei cardini dell'impianto del federalismo fiscale, disegnato dalla legge n. 42 del 2009. Infatti,

l'articolo 22 della legge n. 42 del 2009, più volte di recente aggiornato⁹, prevede l'attuazione della perequazione infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, ai fini del recupero del deficit infrastrutturale preesistente. Si prevede che l'attuazione debba avvenire, in coerenza con l'azione strutturale a sostegno della rimozione degli squilibri economici e sociali, tramite la realizzazione di interventi speciali finanziati con le risorse aggiuntive (e non sostitutive rispetto a quelle del bilancio ordinario) previste dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

A tal fine, la legge n.42/2009, il decreto interministeriale del 26/11/2010 in sede di prima applicazione della stessa legge e i successivi decreti attuativi, prevedevano un'azione articolata in due fasi temporali:

- **una prima, propedeutica, di censimento delle mancanze infrastrutturali e dei divari a livello territoriale;**
- **una seconda, di programmazione degli interventi utili a realizzare un benessere infrastrutturale omogeneo tra i territori del Paese.**

La ricognizione iniziale avrebbe dovuto, quindi, disegnare lo stato dell'arte e la consistenza puntuale ed articolata del gap infrastrutturale preesistente, al fine di intervenire con una programmazione adeguata di risorse e di azioni concrete da eseguire (*riferite alla rete stradale, autostradale e ferroviaria, alla rete fognaria, idrica, elettrica e di trasporto del gas, alle strutture portuali ed aeroportuali, alle strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, nonché ai servizi afferenti al trasporto pubblico locale e al collegamento con le isole*).

Orbene, come si riconosce nella stessa *“Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009 del 18/12/2024”*, **le indicazioni di cui all'art.22 della legge 42/2009 non sono mai state attuate, così come la procedura di ricognizione preventiva, ma solo oggetto di successivi interventi di aggiornamento normativo.**

Così, è intervenuto l'articolo 1, comma 815, della legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020), che ha novellato il citato articolo 22 (inserendo i commi da 1-bis a 1-sexies), precisando che la finalità degli interventi perequativi, consistente nel recupero del deficit infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, avrebbe dovuto riguardare anche le aree infra-regionali, al fine di colmare eventuali divari riferiti a territori situati in regioni che, nelle restanti parti, siano adeguatamente dotate di capitale fisico. La ricognizione propedeutica delle dotazioni infrastrutturali esistenti è stata demandata - a differenza del decreto attuativo di prima applicazione - a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi entro il termine del 30 giugno 2021.

⁹ D.L. *“Coesione”* 7 MAGGIO 2024, N. 60, convertito con modificazioni dalla legge 4 luglio 2024 n.95

La **legge di bilancio per il 2021** ha inoltre previsto l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, del **Fondo perequativo infrastrutturale** per il finanziamento delle infrastrutture necessarie ad assorbire il divario infrastrutturale, con una **dotazione complessiva pari a 4,6 miliardi di euro per gli anni dal 2022 al 2033**, di cui 100 milioni per l'anno 2022, 300 milioni annui per ciascuno degli anni dal 2023 al 2027, 500 milioni annui per ciascuno degli anni dal 2028 al 2033. **Successivamente, la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali è stata più volte rinviata.**

Intanto, con la legge di bilancio per il 2024 (legge n. 213 del 2023), il **Fondo per la perequazione infrastrutturale**, che in origine registrava una dotazione di 4,6 miliardi di euro, subisce una forte riduzione di risorse, con un **definanziamento delle somme originariamente stanziati per un ammontare pari a 3.486 milioni¹⁰.**

Certo è che un fondo di perequazione, istituito con una dotazione di 4,6 miliardi di euro, poi ridotto a 800 milioni di euro, non è più da considerarsi un fondo per fare davvero la perequazione, ma solo un appostamento simbolico di scarsa utilità pratica.

Con il decreto-legge n. 60 del 2024 (cosiddetto « decreto-legge Coesione»), è stata da ultimo nuovamente modificata la disciplina inerente al Fondo perequativo infrastrutturale contenuta nell'articolo 22 della legge n. 42 del 2009, con la ridenominazione del **Fondo perequativo infrastrutturale** in **Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno**. Il Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno viene dunque destinato al finanziamento dell'attività di progettazione e di esecuzione di interventi in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna, con riferimento a infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche e a strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, coerenti con le priorità indicate nel *Piano strategico della ZES Unica Mezzogiorno*, da approvarsi entro il 31 luglio 2024. **Come risulta dalla “Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009 del 18/12/2024”: Il decreto-legge tuttavia non specifica la dotazione del nuovo Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno”.**

Giova osservare che, come emerge dalla stessa “Relazione”, la **Corte dei conti** nell'audizione in questa Commissione, svoltasi il 22 maggio 2024, sottolinei come il **Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno presenti una criticità rilevante, derivante proprio dalla mancata attuazione delle previsioni della**

¹⁰ Nel bilancio per il 2024, la dotazione del nuovo Fondo risultava azzerata per le annualità 2024-2026 con una disponibilità residua futura di 100 milioni di euro per ciascuna annualità dal 2027 al 2033 (700 milioni complessivi).

legge delega n. 42 del 2009 e del decreto-legge n. 121 del 2021, relative alla ricognizione delle dotazioni infrastrutturali.

In definitiva, senza una propedeutica e approfondita ricognizione dei gap infrastrutturali preesistenti, non si potrà procedere alla fase di programmazione ed intervento e, quindi, dare concreta attuazione alla legge 42/2009.

La legge delega n. 42 del 2009 aveva difatti condotto a un sistema di assegnazione delle risorse basato sui fabbisogni *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali. L'intervento perequativo si articolava attraverso il finanziamento integrale dei fabbisogni valutati a costi standard delle spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali, e la riduzione parziale dei differenziali di capacità fiscale per il finanziamento delle restanti funzioni da finanziare. Il *Fondo perequativo infrastrutturale* si poneva, quindi, come strumento funzionale al miglioramento effettivo dei servizi erogati per il superamento di situazioni di arretratezza.

Da non trascurare, quindi, la circostanza che nella legge di attuazione dell'art.119 Cost. siano indicati **due distinti fondi perequativi**:

- ***un fondo, senza vincoli di destinazione per le regioni con minor capacità fiscale;***
- ***un secondo fondo, finalizzato al riequilibrio infrastrutturale sul territorio, per correggere i divari preesistenti.***

Di tale circostanza occorrerà tener debitamente conto, raccordando il sistema con le previsioni del PNRR, nato – peraltro – proprio per intervenire sui gap infrastrutturali preesistenti.

Anche in questo caso, si conferma l'importanza di dover procedere compiutamente e celermente all'attuazione del federalismo cooperativo di cui all'art.119 Cost.

Resta, infine, il tema che, mentre per le prestazioni LEP è previsto un fondo perequativo per far fronte alla differenza fra il fabbisogno finanziario necessario per l'erogazione prestazioni essenziali e la capacità fiscale di ciascun ente, per quelle eccedenti i LEP gli enti locali territoriali devono provvedere con risorse locali proprie, in quanto il fondo interverrebbe solo in misura parziale. E qui le differenze e le diseguaglianze, su base territoriale, sono e saranno sempre più evidenti e il criterio della residenza, inesorabilmente, determinerà l'accesso effettivo alle prestazioni.

Il fondo perequativo previsto dall'art.10 della l.86/2024

Giova, inoltre, ricordare sul punto che, il comma 3 dell'art.116 della Costituzione, stabilisce che - per le materie per le quali è prevista la potestà legislativa concorrente, di cui al terzo comma dell'articolo 117, e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), sebbene possano essere attribuite alle Regioni - ciò dovrà avvenire nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 Cost., il quale a sua volta prevede che: **"La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante"**. Il principio poi è ripreso dal successivo art.120 della Costituzione, secondo comma, che prevede un potere sostitutivo del governo laddove la "...tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

L'art.10 della legge 86/2024, richiamando i principi costituzionali e segnatamente quelli di cui all'art.119, prospetta ***misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale***, solo genericamente individuate. Di fatto, la riforma partirebbe senza un sicuro finanziamento dei LEP e senza neppure l'aver individuato, con certezza e consistenza, l'invocato fondo perequativo straordinario.

L'art. 10 prevede, a tal fine e *"previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili"*, il principale ricorso al finanziamento in conto capitale proveniente dai fondi di sviluppo e coesione (FSC), che, per legge, devono essere destinati per l'80% al Mezzogiorno.

Dunque, **non vi sarebbe alcuna nuova fonte aggiuntiva per finanziare il processo di autonomia differenziata e correggere gli ulteriori squilibri e diseguaglianze che ne deriverebbero dalla modifica dei livelli di compartecipazione al gettito dei tributi erariali maturati nel territorio regionale**, come indicato all'art.5. La legge non dice chi, come e in che misura dovrà mettere le risorse nel *fondo perequativo straordinario*, rinviando all'utilizzo dei fondi delle politiche di coesione già esistenti.

Le regioni meridionali dovrebbero, quindi, far fronte alle accresciute diseguaglianze con i fondi che già gli spettano e che già adesso non sono stati in grado, in quanto insufficienti, a correggerle.

Procedere in questo modo, senza alcuna garanzia di finanziamento certo, né per i LEP, né per il fondo di perequazione straordinario, significa fare un salto

nel buio, compromettendo non solo il futuro del Mezzogiorno ma dell'intero Paese.

Allora, se davvero si vuole far crescere l'intero Paese, occorrerà dapprima correggere gli attuali e gravi squilibri economici esistenti e disporre delle medesime dotazioni infrastrutturali e solo poi pensare a progetti che offrano alle regioni che ne facciano richiesta maggiore autonomia e la spinta a mettersi in competizione fra loro.

La proposta: la ricerca di un approccio diverso

I modelli attuali di economia politica utilizzati per governare i mercati e i processi di crescita nazionali sono, sostanzialmente, caratterizzati dal fatto di prevedere una bassa coesione sociale ed un'alta competitività tra le aree.

Quindi, l'elemento di criticità, che si intravede, non sta tanto nel concetto di autonomia differenziata in assoluto, verso il quale non si ha alcun pregiudizio. Esso va, invece, messo in relazione al fatto che, in un modello dove c'è forte competitività tra le aree, che è la logica che sembra sottendere la legge 86/2024 sull'autonomia differenziata, è evidente che valga il principio della giustizia coincidente con l'utile del più forte.

Laddove sono presenti meccanismi caratterizzati da alta competitività, ci può essere, tutt'al più, crescita di ricchezza da parte di un'area, che è già forte, che usa correttamente le regole del mercato e, quindi, si muove rispettando la legge, ma generando – al contempo - meccanismi speculativi. Vero è che si muove usando le regole del mercato, ma lo fa trasferendo ricchezza dalla parte meno competitiva a quella più competitiva.

Se la legge 86/2024 fosse stata concepita in una logica di riduzione del grado di competitività fra le aree e di contestuale innalzamento della coesione sociale, a livello nazionale, il giudizio pronunciato dalla stessa Corte costituzionale sarebbe stato sicuramente diverso.

Compito dello Stato, ad avviso di chi qui interviene, dovrebbe - quindi - essere quello di tenere basso il livello di competitività tra le aree e, quindi, all'interno del Paese, in modo da aumentare la coesione sociale. Se quest'ultima aumenta, si accresce un interesse pubblico, condiviso come interesse nazionale tra le diverse aree e, quindi, il *prius* dell'azione economica non è più la ricerca dell'utilità di una singola area, bensì dell'intero sistema nazionale, dove la crescita dell'utilità di una singola regione, poniamo per esempio il Mezzogiorno, genera meccanismi di crescita che possono fare da volano anche per le regioni del Nord.

Non è quindi un problema di modello, ma di approccio.

Se usiamo un approccio competitivo, l'autonomia differenziata e lo stesso federalismo fiscale producono, ovviamente, meccanismi di sperequazione; se, invece, scegliamo un approccio di coesione sociale e la norma viene migliorata per accrescere il meccanismo di coesione, potrebbe anche diventare volano non di crescita ma di sviluppo economico, dove la crescita inizia a diventare anche fattore di sviluppo e, quindi, di miglioramento della condizione di vita dei cittadini.

In definitiva, l'intento che un progetto per l'attuazione dell'autonomia differenziata, nel solco delle indicazioni segnalate dalla pronuncia della Corte costituzionale, e lo stesso vale anche per il federalismo fiscale, al quale l'autonomia differenziata è gerarchicamente subordinata come da previsione costituzionale, dovrebbe avere è quello di evitare di procedere generando ulteriori meccanismi di sperequazione; quindi, **il suggerimento al legislatore è quello di mutare approccio, mirando ad accrescere la coesione sociale, piuttosto che la competitività fra le aree.**

In questa direzione, la perequazione fiscale ed infrastrutturale, operata con la previsione di adeguati fondi per recuperare i gap preesistenti, e la corretta definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per tutte le funzioni da trasferire, costituiscono presupposti assolutamente indispensabili, se si vuole dare congiuntamente attuazione agli artt.119 e 116, 3 co., Cost. e, quindi, ad un federalismo fiscale cooperativo e solidale, ricordato ad una autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario, conservando la coesione sociale e salvaguardando l'Unità del Paese.

* * * * *

Roma, 2 luglio 2025

Dr. Giovanni Barretta