

PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

PROF. GIULIO M. SALERNO - Direttore ISSIRFA - CNR

Relazione

1. Considerazioni introduttive

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

#### 4. L'evoluzione delle risorse finanziarie delle Regioni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 6. Alcune riflessioni conclusive

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

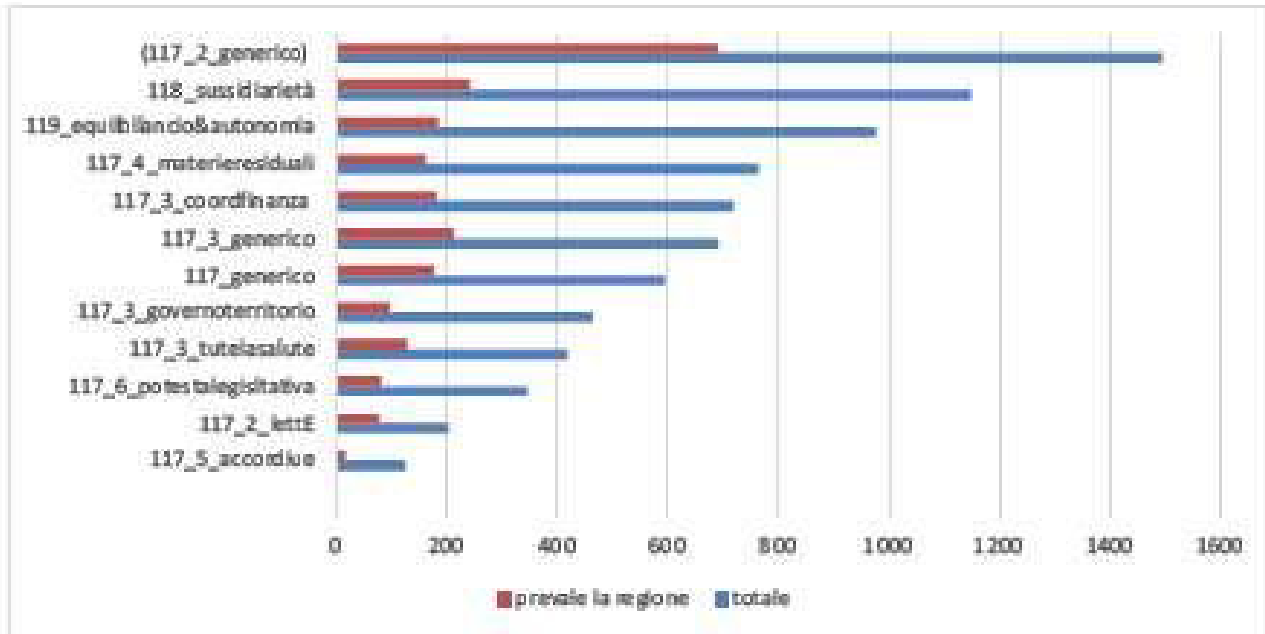
<sup>1</sup> G. M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, settembre 2012, p. 565.

**TABELLE ALLEGATE ALLA RELAZIONE**

**DEL PROF. GIULIO M. SALERNO**

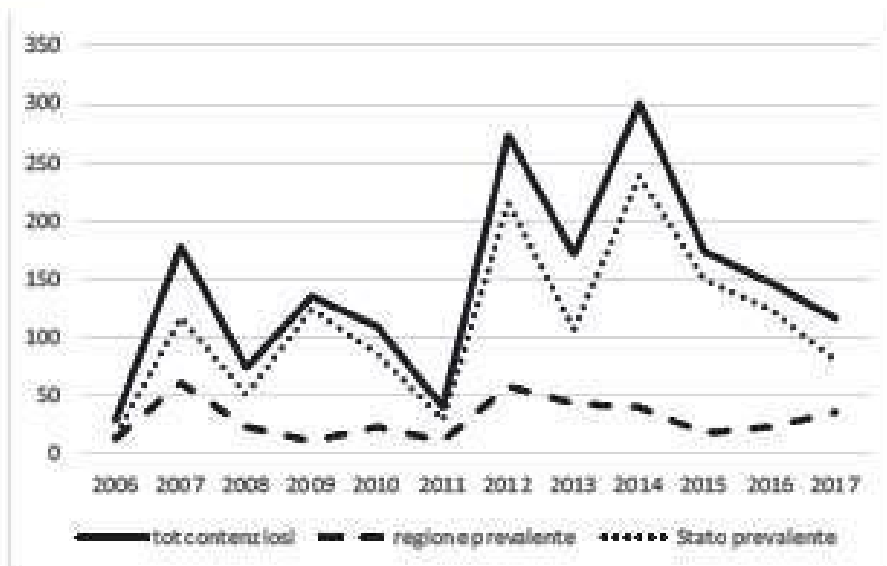
**DIRETTORE ISSIRFA-CNR**

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



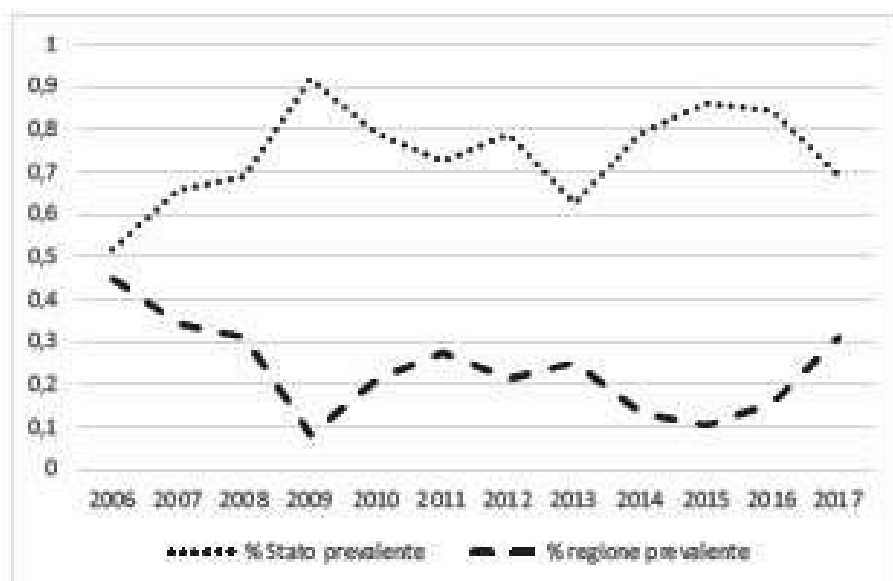
*Fonte: elaborazione ISSIRFA – CNR*

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



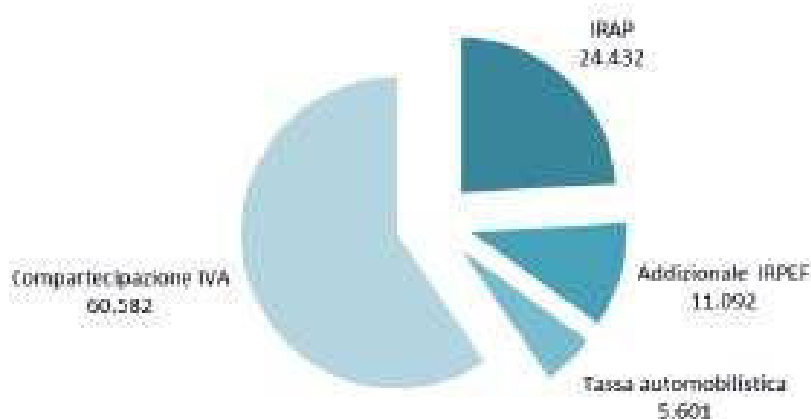
*Fonte: elaborazione ISSIRFA – CNR*

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



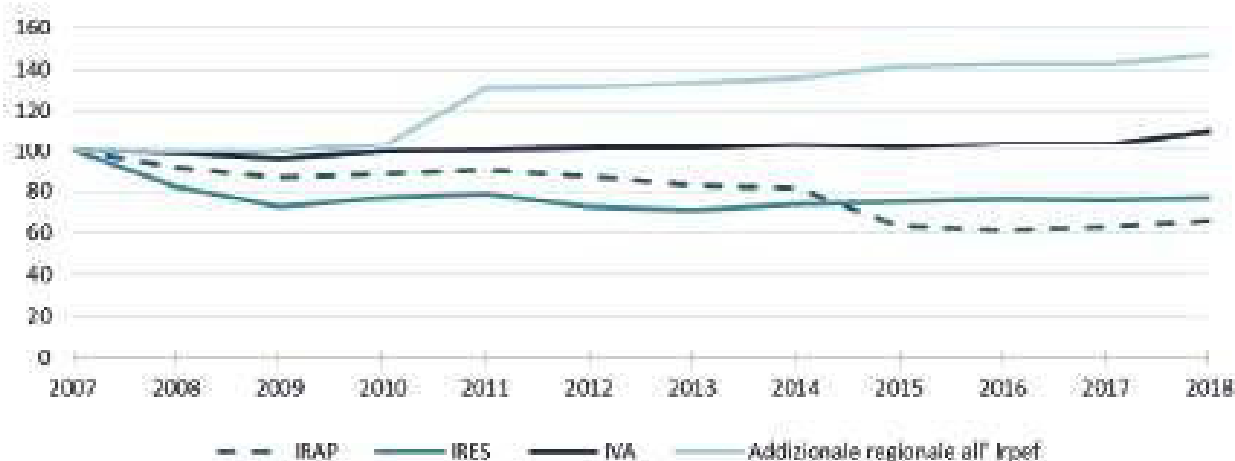
Fonte: elaborazione ISSIRF.A – CNR

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



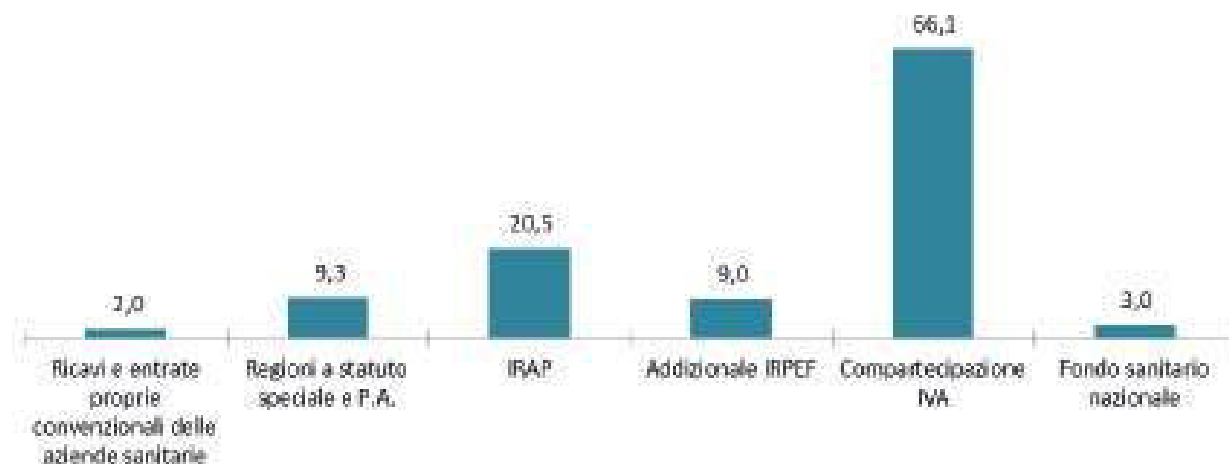
Fonte: Ferretti C., Lattarulo P. e Paziienza M. G. (2021), "Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES", in *Federalismo in Toscana n. 3/2021*, IRPET.

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



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

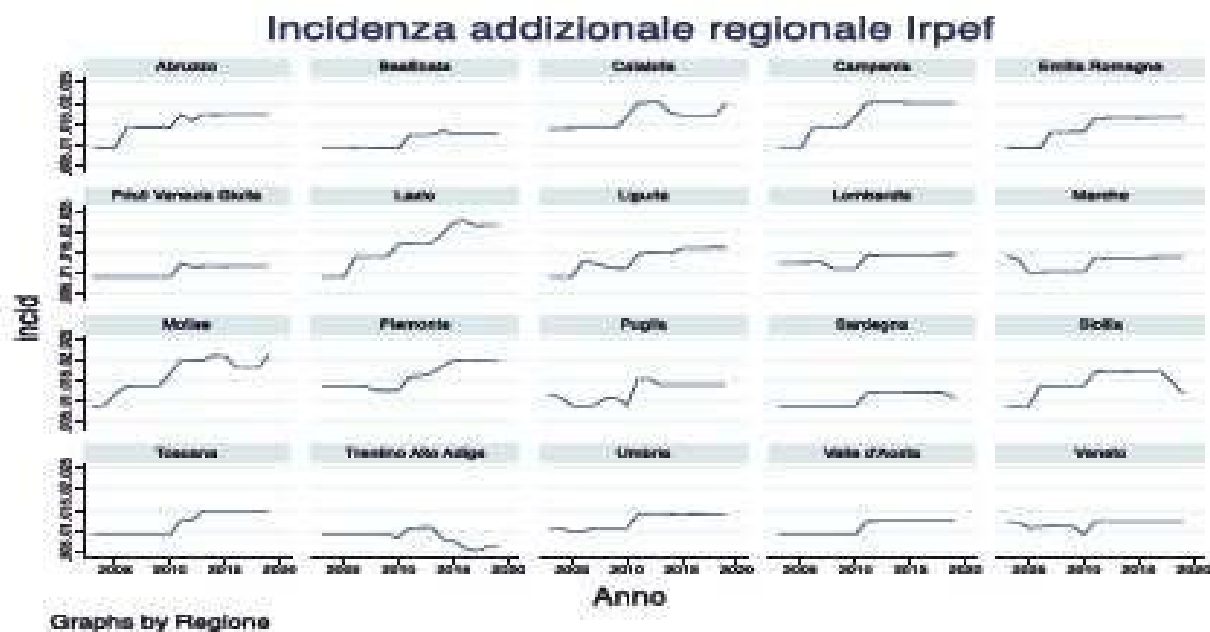
**Figura 6 - Le disponibilità finanziarie per il SSN 2018. Finanziamento indistinto e finalizzato alla sanità. Valori assoluti miliardi di euro**



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

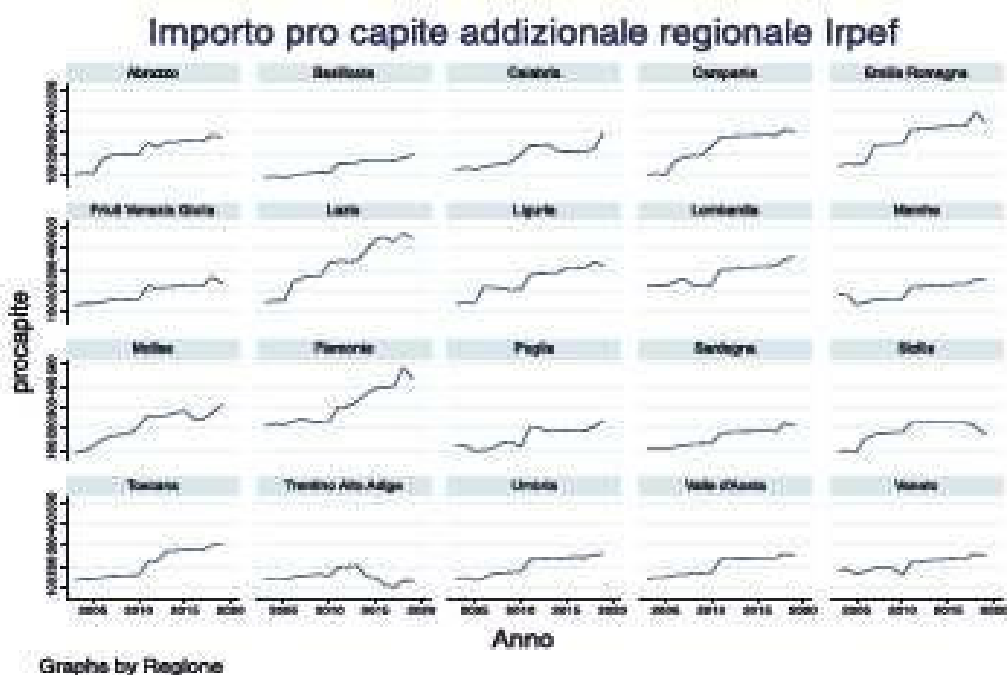


Figura 7 – Incidenza addizionale regionale Irpef calcolata come aliquota media (rapporto tra add. reg. Irpef dovuta e base imponibile).



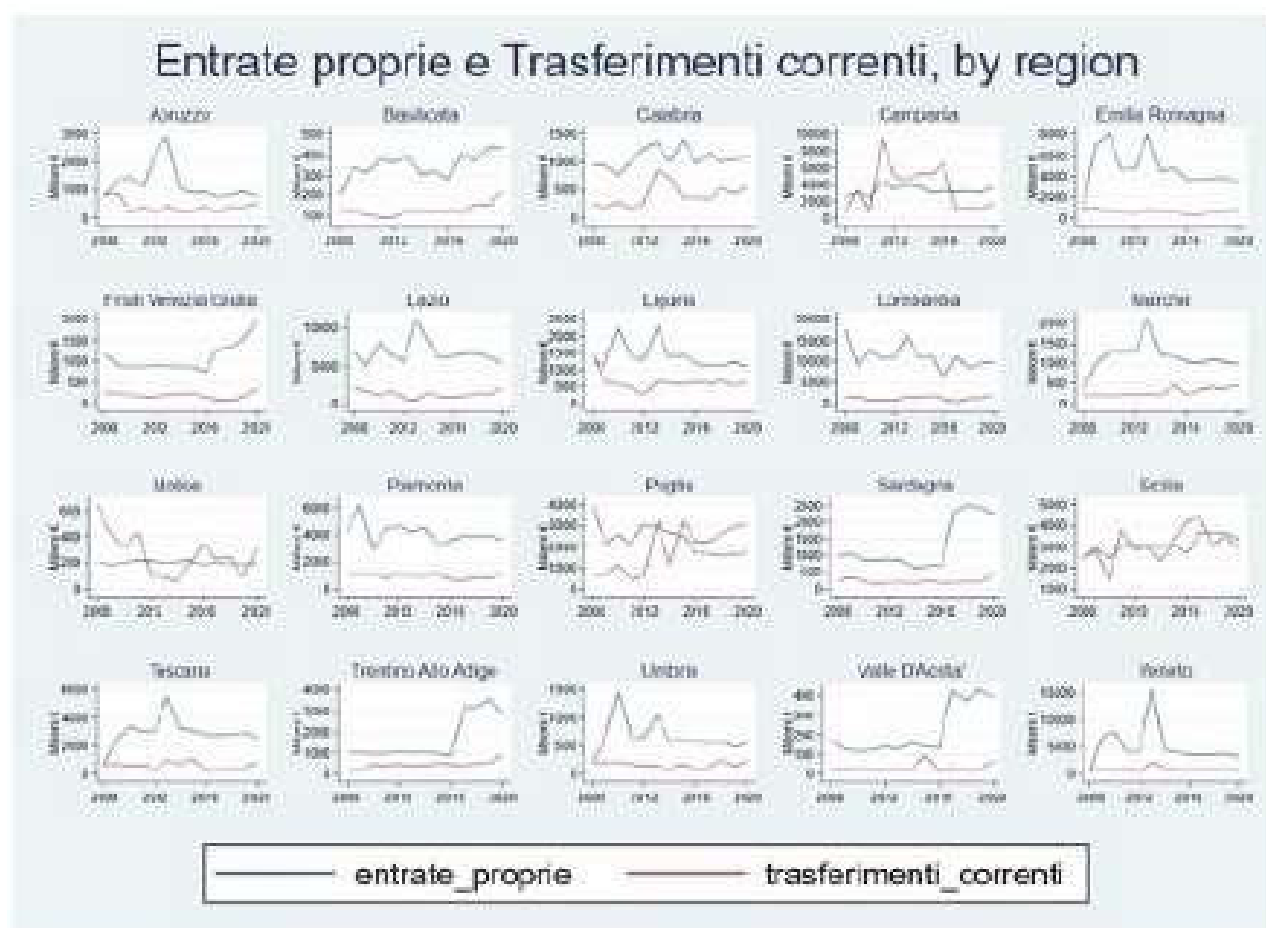
Fonte: elaborazioni ISSRFA-CNR su dati MEF

Figura 8 – Importo pro-capite addizionale regionale Irpef



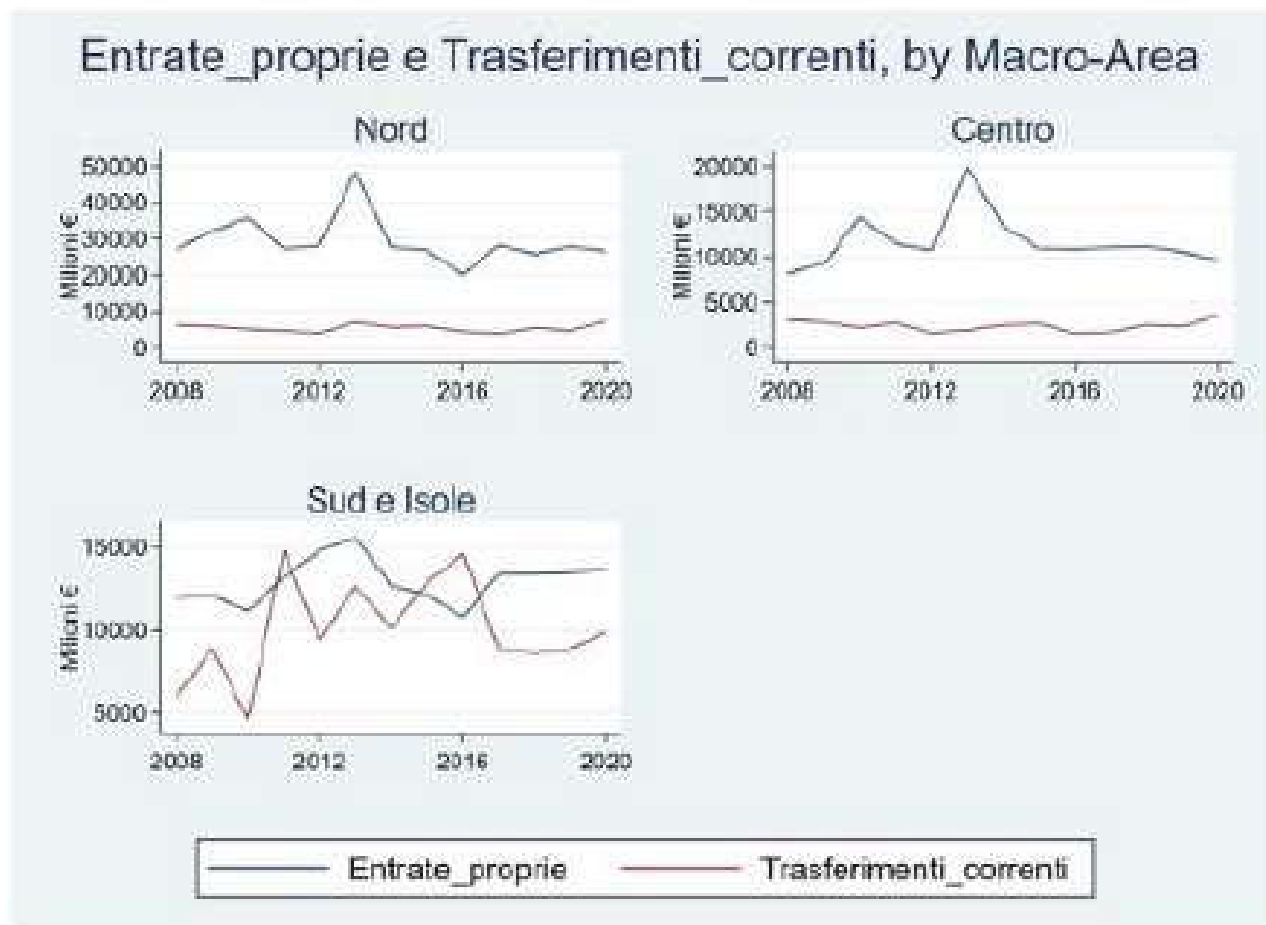
Fonte: elaborazioni ISSRFA-CNR su dati MEF

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



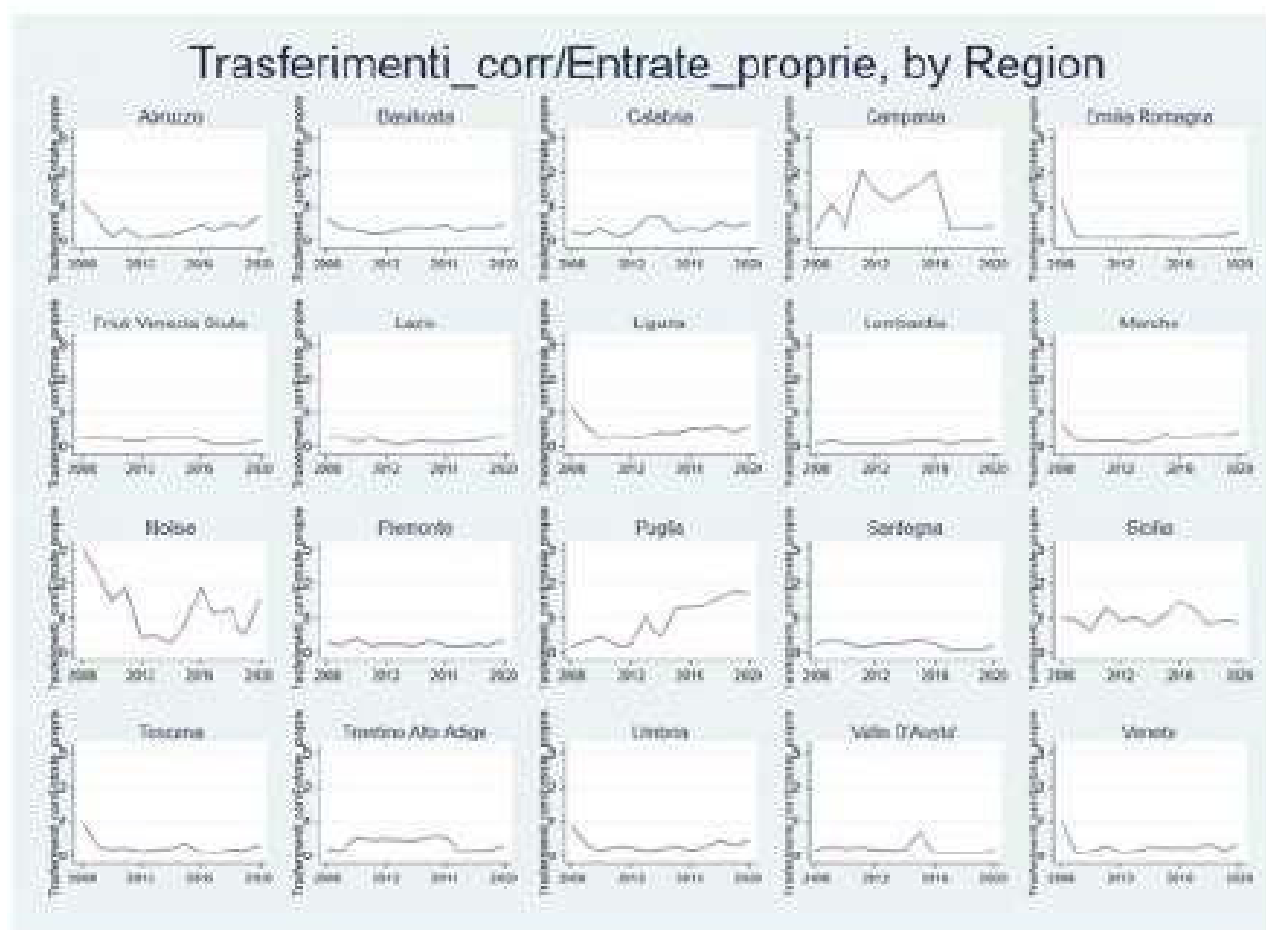
*Fonte: elaborazioni ISSIRFA\_CNR su dati STOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragionerie Generali dello Stato.*

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



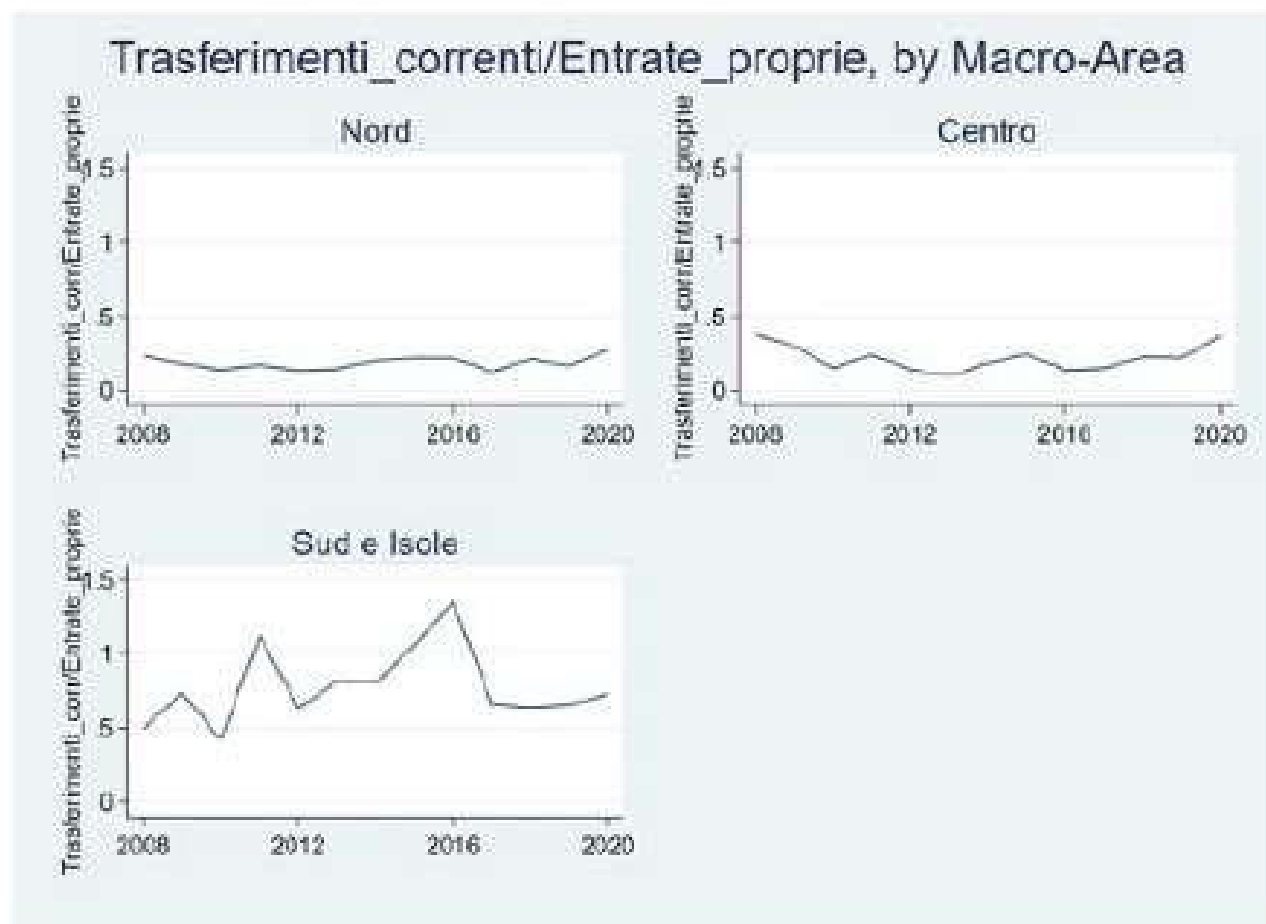
Fonte: elaborazioni ISSIRFA-CNR su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragioneria Generale dello Stato

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



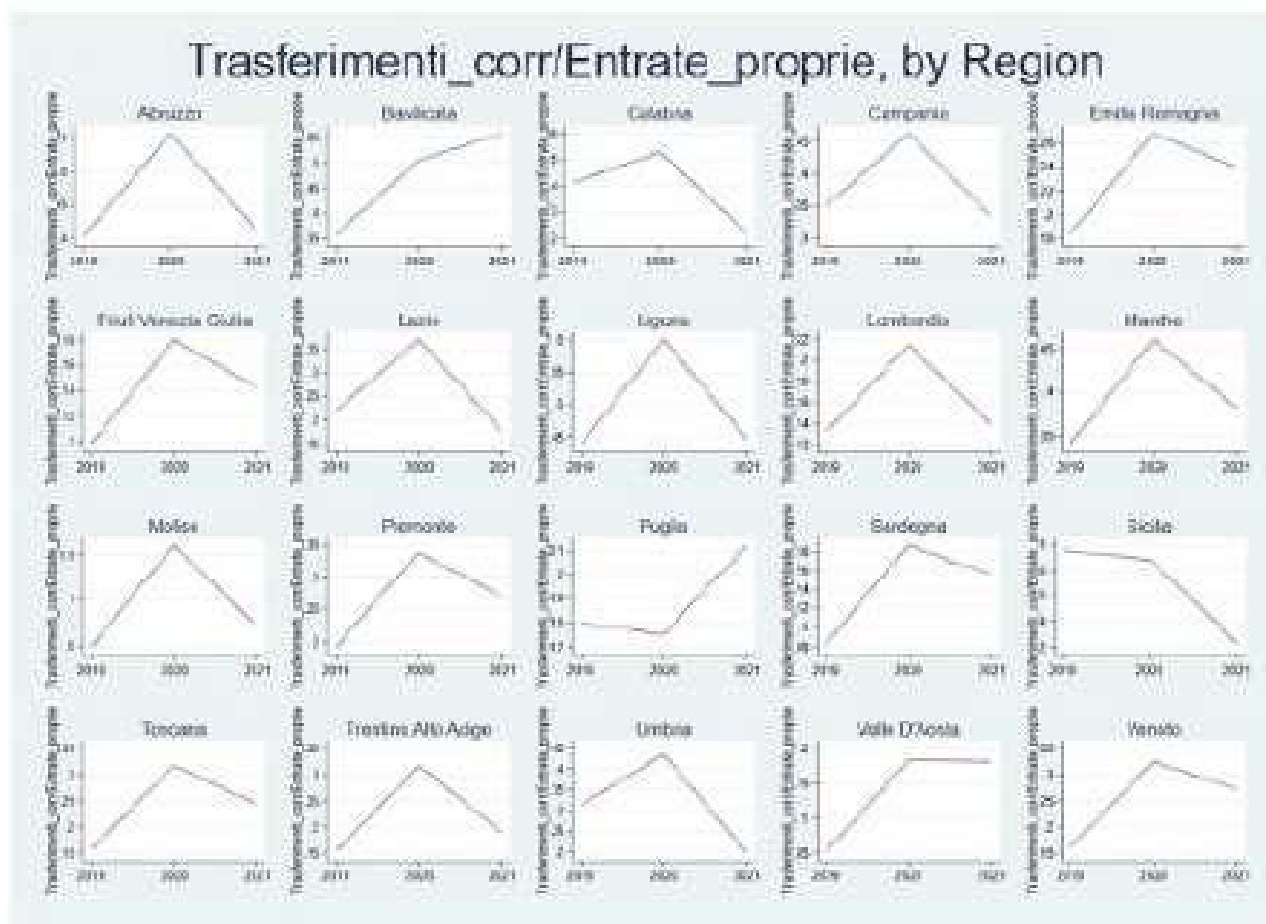
Fonte: elaborazioni ISSIRFA-CNR su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragioneria Generale dello Stato

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



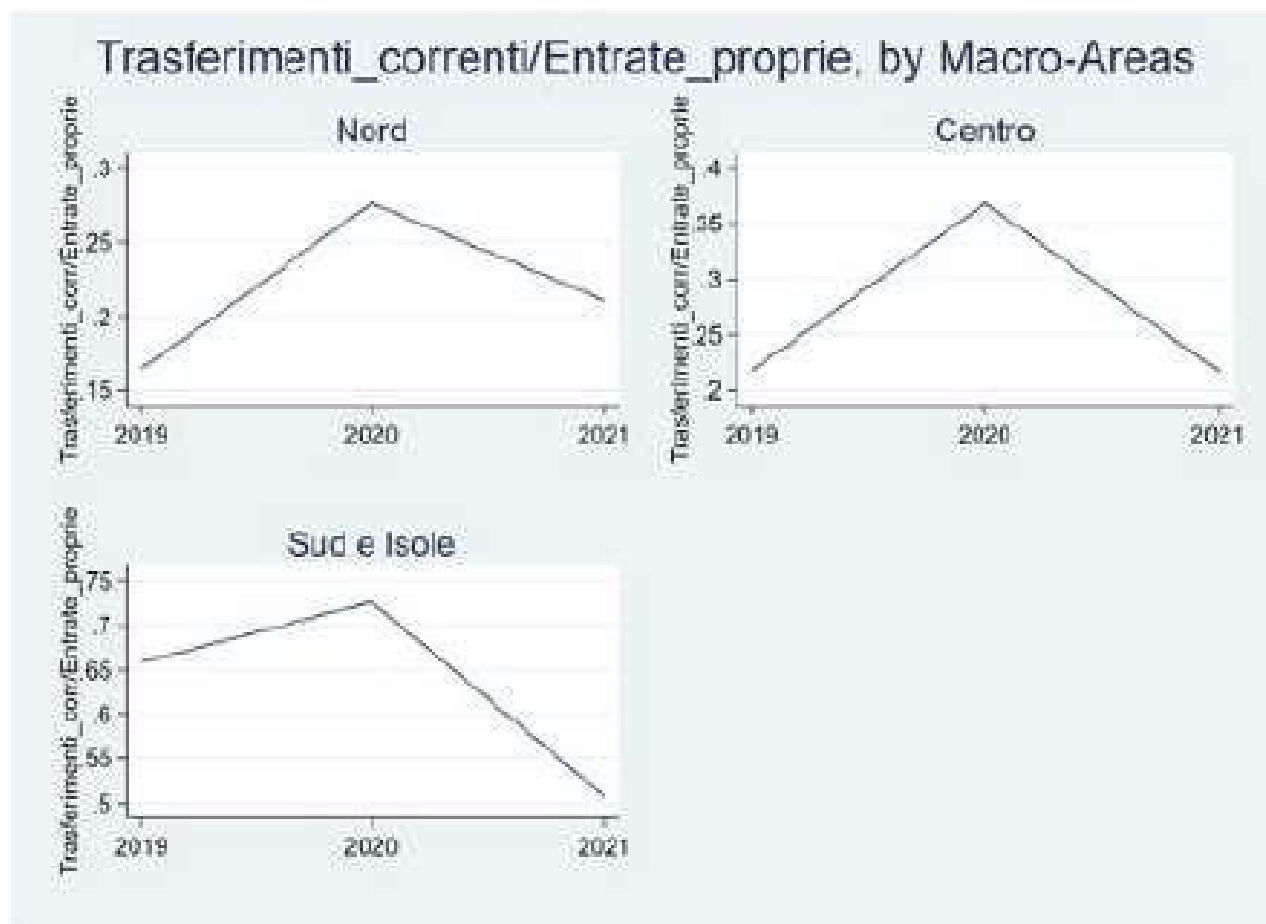
Fonte: elaborazioni ISSIRFA-CNR su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragionerie Generali dello Stato.

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



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

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



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

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

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

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