

Commissione parlamentare per le questioni regionali

Disegno di legge AS 615

“Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”

Memoria della Banca d’Italia

Roma, 30 ottobre 2023

La Banca d'Italia ringrazia la Commissione parlamentare per le questioni regionali per l'invito a esprimere le proprie considerazioni sul disegno di legge AS 615 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

La presente memoria – dopo avere ripercorso per sommi capi il sistema generale di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario e avere descritto gli elementi principali del disegno di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata (DDL AS615) alla luce degli emendamenti sin qui approvati – si sofferma sul ruolo dei livelli essenziali delle prestazioni. Vengono infine proposte alcune valutazioni di tipo tecnico che integrano e aggiornano la memoria depositata lo scorso 19 giugno presso la Commissione affari costituzionali del Senato¹.

1. Lo stato di attuazione del federalismo simmetrico: brevi cenni.

La riforma costituzionale del Titolo V nel 2001 ha determinato un ampio trasferimento di competenze legislative alla generalità delle Regioni a statuto ordinario (RSO)² e ha contestualmente delineato un sistema di finanza decentrata che valorizza l'autonomia degli enti, stabilendo che questi ultimi dispongano di tributi propri, partecipazioni al gettito dei tributi erariali e trasferimenti perequativi senza vincolo di destinazione (art. 119 Cost., cosiddetto "federalismo simmetrico").

¹ Cfr. Disegno di legge AS 615 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" Memoria della Banca d'Italia, 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali).

² Nell'assetto preesistente la potestà legislativa era attribuita in linea generale esclusivamente allo Stato, salvo che per un elenco di materie affidate alla potestà legislativa concorrente regionale. Il testo riformato dell'art. 117 invece elenca espressamente le materie di prerogativa esclusiva statale, nonché quelle concorrenti (nell'ambito delle quali le Regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato) e attribuisce alla sfera di competenza esclusiva regionale tutte le altre materie (Cfr. Giorgiantonio C. (2017), "Principio di sussidiarietà e istanze centripete: 14 anni di applicazione del nuovo Titolo V", *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, n. 376).

I provvedimenti attuativi delle disposizioni costituzionali³ hanno stabilito che le regole di finanziamento debbano essere diversamente calibrate a seconda del tipo di funzione, con un rilievo prioritario a quelle per le quali sono ravvisabili livelli essenziali delle prestazioni (LEP) a tutela dei diritti civili e sociali. Per tali funzioni è prevista l'attivazione di un fondo perequativo che dovrebbe compensare integralmente la differenza fra il fabbisogno finanziario standard associato all'erogazione dei LEP e la capacità fiscale di ciascun ente, definita sulla base di parametri oggettivi. Per le funzioni non presidiate da LEP il contributo finanziario del fondo sarebbe invece parziale e mirerebbe ad attenuare le differenze di capacità fiscale sul territorio nazionale.

Le funzioni regionali per le quali sono configurabili LEP comprendono l'istruzione, l'assistenza sociale e il trasporto pubblico locale (limitatamente alla spesa per investimenti); la sanità, ambito nel quale trovano applicazione livelli essenziali di assistenza (LEA), è soggetta a regole di finanziamento ad hoc.

La quota di fondo perequativo associata al finanziamento delle spese per l'erogazione dei LEP sarebbe alimentata da una compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, quella relativa al finanziamento delle funzioni non LEP sarebbe alimentata da versamenti orizzontali fra Regioni a valere sul gettito dell'addizionale regionale all'Irpef.

Verrebbero anche soppressi i trasferimenti statali con carattere di generalità e permanenza, che dovrebbero essere “fiscalizzati” ovvero sostituiti con risorse tributarie (anche sotto forma di compartecipazioni al gettito erariale).

La legge delega sul federalismo fiscale ha previsto anche una perequazione di tipo infrastrutturale, realizzata attraverso interventi speciali volti a riequilibrare le dotazioni di infrastrutture dei vari territori sulla base dei rispettivi fabbisogni.

Nessuno degli elementi fondanti del federalismo regionale simmetrico è stato, ad oggi, definito: il fondo perequativo non è stato ancora attivato, a causa della mancata determinazione dei LEP e della corrispondente quantificazione dei fabbisogni finanziari standard; la ricognizione dei trasferimenti statali da fiscalizzare non è stata ancora effettuata; nel frattempo, la capacità fiscale delle RSO è stata progressivamente indebolita dal ridimensionato ruolo dell'IRAP (di cui la delega fiscale approvata nei mesi scorsi prevede la definitiva abolizione). Il sistema di finanziamento delle RSO continua pertanto a caratterizzarsi per un'elevata dipendenza dai trasferimenti erariali:

³ Legge 5 maggio 2009, n. 42 e decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

le entrate tributarie su cui gli enti possono esercitare margini di autonomia (principalmente Irap, addizionale all'Irpef e tasse automobilistiche) rappresentano infatti solo un quarto di quelle correnti complessive.

Il completamento del quadro normativo e l'attuazione del federalismo regionale simmetrico sono tra le riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con un unico obiettivo (*milestone*) da realizzare entro il 2026.

Coerentemente con tale scadenza la legge di bilancio per il 2023 ha differito al 2027 il termine entro il quale si provvederà alla fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, con contestuale rimodulazione dell'addizionale all'Irpef e della compartecipazione all'IVA (entro il 31 dicembre del 2023 dovrà essere effettuata la ricognizione dei trasferimenti erariali da sopprimere); la stessa legge ha inoltre indicato nel 2027 la scadenza entro la quale dovrà essere attivato il fondo perequativo.

2. Il federalismo asimmetrico: il DDL AS 615 e il suo percorso in Parlamento

Nelle more dell'effettiva realizzazione del federalismo regionale simmetrico vi sono stati nel tempo tentativi di ampliare la dimensione delle competenze attribuite a singoli enti. Il Titolo V, così come modificato nel 2001, prevede difatti che alcune Regioni possano disporre di margini ulteriori di autonomia in alcune materie (cosiddetto "federalismo asimmetrico") sulla base o di uno statuto speciale adottato con legge costituzionale (Regioni a statuto speciale, RSS) o di un procedimento di iniziativa regionale volto a ottenere maggiori funzioni in alcune materie (autonomia differenziata, art. 116, comma 3, Cost.). Si tratta in particolare delle materie a competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni elencate nell'art 117, comma 3, Cost⁴. nonché di quelle, attualmente di esclusiva competenza statale, relative all'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione, nonché alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

⁴ Le materie a competenza legislativa concorrente suscettibili di devoluzione sono: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale); professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Il DDL AS 615 presentato in Parlamento lo scorso mese di marzo e assegnato alla Commissione Affari costituzionali del Senato, dove è tuttora in discussione, delinea la cornice normativa per dare attuazione all'autonomia differenziata, definisce le relative procedure e fissa principi di carattere generale su alcuni aspetti di merito.

Sotto l'aspetto procedurale, condizione preliminare per l'avvio dei negoziati è che siano determinati i LEP per le funzioni connesse con il godimento dei diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale; per le funzioni non associate a LEP la procedura potrebbe essere avviata sin dall'entrata in vigore della legge quadro. La negoziazione fra Governo e Regione porterebbe alla stipula di un'intesa su base bilaterale che, una volta raggiunta, dovrebbe essere ratificata dal Parlamento. Il percorso per l'approvazione dell'intesa si articola in una sequenza di tappe con scadenze prefissate dal DDL.

La procedura per il riconoscimento dell'autonomia differenziata è disciplinata dall'art.2 del DDL. La richiesta deve essere deliberata dalla Regione interessata e poi trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che avviano il negoziato con la Regione. Il negoziato bilaterale conduce dapprima alla formulazione di uno schema di intesa preliminare, approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso alla Conferenza unificata e alle Commissioni bicamerali competenti (che si esprimono con eventuali atti di indirizzo), e poi alla definizione di uno schema di intesa definitivo, approvato dalla Regione e deliberato dal Consiglio dei ministri. La tappa finale del percorso consiste nella predisposizione da parte del Governo di un disegno di legge, con allegata l'intesa definitiva, sottoposto all'approvazione delle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Si stabilisce anche che l'esame degli accordi per i quali al momento attuale è stato già avviato un confronto fra governo e Regioni prima dell'entrata in vigore del DDL prosegua secondo l'iter delineato da quest'ultimo.

Le intese bilaterali hanno durata non superiore ai dieci anni e si rinnovano automaticamente, salvo diversa volontà espressa dallo Stato o dalla Regione interessata almeno dodici mesi prima; esse possono essere modificate, su iniziativa di una delle due parti, solo nel rispetto della medesima procedura prevista per la loro approvazione.

Sull'effettivo trasferimento delle funzioni e delle risorse necessarie al loro finanziamento il DDL si limita a enunciare alcuni principi. A fronte delle funzioni devolute alle Regioni dovranno essere riconosciute compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali "maturato" sul territorio regionale. Nella definizione dello specifico sistema di finanziamento hanno un ruolo cruciale le Commissioni paritetiche Stato-Regione, che

provvederanno a quantificare l'entità delle risorse finanziarie, umane e materiali da trasferire alle Regioni ad autonomia differenziata (RAD).

Le Commissioni paritetiche diverranno operative successivamente all'approvazione delle intese da parte del Parlamento e saranno formate da rappresentanti dei ministeri coinvolti e delle Regioni interessate; esse valuteranno annualmente i profili finanziari del decentramento. Per le funzioni non riferibili a LEP il trasferimento potrà avvenire sulla base della spesa storica.

Il DDL prescrive che il riconoscimento dell'autonomia differenziata non debba comportare maggiori oneri a carico del bilancio pubblico, né una riduzione delle risorse destinate alle altre Regioni. Le eventuali funzioni amministrative attribuite alle Regioni potranno da queste essere ulteriormente devolute agli enti locali. È garantita la perequazione a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante.

Rispetto alla versione originaria del provvedimento, gli emendamenti finora approvati nell'ambito dell'esame in Commissione Affari Costituzionali del Senato sembrano configurare un percorso più graduale e ordinato verso il conseguimento di maggiori margini di autonomia per le Regioni che ne facciano richiesta: si specificano i casi in cui il negoziato deve procedere per singola materia o ambito di materia (in particolare qualora siano ravvisabili LEP o, a discrezione del Presidente del Consiglio dei ministri, per preservare la coerenza delle politiche pubbliche a livello nazionale); nell'avvio delle trattative si tiene inoltre conto del quadro finanziario della Regione richiedente. Alcuni emendamenti hanno allungato i tempi per l'esame degli atti prodotti nelle singole fasi della procedura (es. la Conferenza unificata e le Commissioni bilaterali hanno rispettivamente a disposizione 60 e 90 giorni per l'esame dello schema di intesa preliminare, contro i 30 e i 60 inizialmente previsti).

Il Parlamento continua tuttavia a svolgere un ruolo meramente consultivo, benché nell'attuale versione del DDL si disponga che le Camere siano informate prima dell'avvio dei negoziati e che il Presidente del Consiglio dei ministri debba presentare una relazione motivata in caso di mancata osservanza degli atti di indirizzo espressi dalle Commissioni bicamerali. In base agli emendamenti alla versione originaria del DDL le intese (il cui schema preliminare può essere oggetto di eventuali atti di indirizzo del Parlamento) dovranno indicare i criteri generali per il trasferimento delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni devolute; tali criteri saranno

determinati con decreto ministeriale su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e della Commissione paritetica.

In merito al monitoraggio alcuni emendamenti hanno disposto che, nell'ambito della verifica annuale degli oneri finanziari connessi al trasferimento di funzioni, la Commissione paritetica valuti l'allineamento fra i fabbisogni relativi alle funzioni trasferite e il gettito dei tributi compartecipati e proponga, in caso di scostamento, i necessari adeguamenti delle aliquote di compartecipazione (da adottare con decreto ministeriale).

3. I livelli essenziali delle prestazioni

I LEP individuano lo standard di un dato servizio pubblico che deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale; nel quadro normativo del federalismo fiscale essi costituiscono il cardine del sistema di finanziamento regionale, sia nella configurazione simmetrica sia in quella asimmetrica. Come già sottolineato, lo Stato deve difatti contribuire al finanziamento delle RSO nella misura necessaria a garantire la copertura del fabbisogno associato all'erogazione dei LEP, mentre l'eventuale offerta di prestazioni eccedenti i LEP deve essere finanziata con risorse proprie regionali (in particolare con l'utilizzo della leva fiscale) in modo da preservare gli incentivi ad una gestione efficiente della spesa.

I LEP nel federalismo simmetrico. – Nell'ambito del sistema generale di finanziamento delle RSO l'individuazione di livelli uniformi di servizio per le funzioni per le quali siano configurabili LEP – in primis l'assistenza sociale, l'istruzione e gli investimenti per il trasporto pubblico locale – è rimasta sin qui inattuata. La sanità consente di trarre indicazioni solo in parte utili a comprendere il potenziale ruolo dei LEP: in tale ambito è stato definito un insieme di prestazioni universalmente garantito (i livelli essenziali di assistenza o LEA, introdotti nel 2001 e periodicamente aggiornati), ma queste rilevano unicamente ai fini del monitoraggio delle Regioni e non della determinazione delle risorse destinate a finanziare la spesa sanitaria.

L'entità del fabbisogno sanitario nazionale viene stabilita anno per anno nell'ambito della manovra di bilancio, in coerenza con i vincoli di finanza pubblica. Il fabbisogno sanitario è poi ripartito fra Regioni (approccio top-down) sulla base di criteri che riflettono sostanzialmente la popolazione residente, pesata per l'età. Le fonti di finanziamento sono rappresentate dall'Irap e dall'addizionale regionale all'Irpef (valutate ad aliquota base, per non scoraggiare lo sforzo fiscale

degli enti); la differenza negativa fra il gettito di questi due tributi e il fabbisogno sanitario regionale è coperta con una compartecipazione al gettito erariale dell'IVA (la cui aliquota viene rideterminata di anno in anno). Nonostante l'applicazione dei LEA, l'offerta sanitaria pubblica continua a connotarsi per differenze territoriali marcate e per consistenti fenomeni di mobilità sanitaria.

Nell'ambito del federalismo simmetrico i LEP concorrono a definire il sistema di finanziamento di tutti i livelli di governo decentrati: non solo quello regionale, ma anche quello provinciale e comunale. Solo con riferimento a quest'ultimo sono stati compiuti, negli anni più recenti, alcuni passi di rilievo nella determinazione dei LEP nell'ambito di alcune funzioni sociali.

Le leggi di bilancio per il 2021 e per il 2022 hanno definito LEP in termini quantitativi per i servizi comunali relativi agli asili nido, all'assistenza sociale, all'assistenza agli anziani non autosufficienti e al trasporto scolastico ai disabili, la cui offerta è molto eterogenea sul territorio. Per gli asili nido il LEP – da raggiungere entro il 2027 – richiede che i posti autorizzati (pubblici e privati) siano pari al 33 per cento dei bambini fra i 3 e i 36 mesi. Ad oggi, tale quota sarebbe soddisfatta in media solo al Centro mentre nel Mezzogiorno sarebbe inferiore di oltre 20 punti (cfr. il riquadro: “Le prestazioni sociali oggetto di definizione di livelli essenziali” in “L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali”, Banca d'Italia, n. 22 novembre 2022). Il LEP relativo all'assistenza sociale prevede che sia presente un operatore assunto a tempo indeterminato ogni 5.000 residenti; questo LEP risulterebbe soddisfatto in media al Nord, mentre il numero di assistenti sociali in organico sarebbe pari alla metà del livello obiettivo nel Mezzogiorno e a circa il 60 per cento nel Centro. Per gli anziani non autosufficienti si è stabilito un graduale innalzamento della quota degli ultra-sessantacinquenni coperta dal servizio, fino a raggiungere il 2,6 per cento nel 2025. Tale obiettivo sarebbe in media già raggiunto solo nel Nord Est, a fronte di un livello di servizio pari a circa un terzo del LEP nelle altre macroaree. Nel trasporto scolastico degli studenti disabili si sono fissati dei tassi di incremento annuale delle quote di utenti nelle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado.

Le citate leggi di bilancio hanno stanziato risorse volte all'erogazione di questi LEP, crescenti nel tempo fino ad arrivare a 1,1 miliardi di euro per gli asili nido, a 764 milioni nel complesso per gli assistenti sociali e per gli anziani non autosufficienti, a 120 milioni per il trasporto degli alunni disabili. Per gli asili nido e per il trasporto dei disabili le risorse sono ripartite sulla base della distanza del servizio attualmente offerto in ciascun Comune dal LEP, mentre per i servizi sociali la ripartizione ha seguito il divario fra la spesa attuale e il fabbisogno standard comunale. L'utilizzo delle risorse è sottoposto a monitoraggio e a obbligo di rendicontazione.

L'esperienza maturata per queste funzioni a livello comunale ha evidenziato che l'individuazione dei LEP è questione molto complessa da un punto di vista tecnico, anche per i limiti nella disponibilità dei dati, e che il riequilibrio dell'offerta dei servizi sul territorio si traduce in maggiori oneri per la finanza pubblica, a meno di non prevedere dei meccanismi di redistribuzione orizzontale delle risorse.

I LEP nel federalismo asimmetrico. – Il ruolo dei LEP nell’ambito del federalismo asimmetrico è tracciato dal DDL AS 615, in base al quale l’eventuale trasferimento di competenze nelle funzioni connesse con il godimento dei diritti civili e sociali deve necessariamente essere preceduto dalla determinazione di livelli uniformi di prestazioni da garantire sull’intero territorio nazionale e dei corrispondenti fabbisogni finanziari; qualora dall’erogazione dei LEP dovessero scaturire maggiori oneri per la finanza pubblica, il trasferimento di funzioni avverrebbe solo successivamente allo stanziamento delle risorse finanziarie occorrenti.

L’individuazione dei LEP detta i tempi per il conseguimento di ulteriori margini di autonomia. L’eventuale negoziato fra Stato e Regione richiedente può difatti essere avviato: subito dopo l’approvazione della legge quadro, per le funzioni non presidiate da LEP; successivamente alla determinazione dei LEP, per le funzioni per le quali l’erogazione di livelli territorialmente uniformi di servizio non richiede maggiori risorse rispetto alla spesa storica; dopo l’individuazione di idonea copertura finanziaria, per le funzioni i cui LEP richiedono maggiori oneri per la finanza pubblica.

La governance e la procedura per l’individuazione dei LEP nell’ambito del federalismo asimmetrico sono stabilite dalla legge di bilancio per il 2023 e dal DDL AS 615.

In merito alla governance, la legge di bilancio per il 2023 (art. 1 co. 791-801 L. 197/2022) ha disposto l’istituzione di una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composta dai ministri competenti per materia, nonché dai rappresentanti degli enti territoriali. La Cabina di regia ha il compito di provvedere entro sei mesi a effettuare una ricognizione della normativa e della spesa storica per le funzioni che rientrano nelle materie indicate dall’articolo 116, comma 3, della Costituzione, nonché a individuare gli ambiti per i quali è necessaria la definizione dei LEP, per poi procedere alla loro determinazione con il contributo della Commissione tecnica sui fabbisogni standard. Conclusa questa fase preliminare, la Cabina di regia è tenuta a formulare degli schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per l’adozione dei LEP da approvare entro dicembre 2023 (previa intesa in sede di Conferenza unificata, istituita con il DL 281/97).

Qualora il procedimento complessivo per la deliberazione dei LEP non si concludesse nei tempi previsti, alla Cabina di regia subentrerebbe un Commissario da nominare entro gennaio del 2024. La legge di bilancio ha anche istituito un’apposita Segreteria tecnica, con organico proprio, che svolge funzioni di supporto alla Cabina di regia. Con un successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (23 marzo 2023) la Cabina di regia è stata affiancata da un Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l’individuazione dei LEP.

Gli emendamenti al DDL AS 615 hanno introdotto una delega al Governo ad adottare, entro due anni, uno o più decreti legislativi per la definizione dei LEP; tuttavia, nelle more dell'attuazione di tale delega, i LEP possono essere adottati con semplice atto amministrativo (in particolare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) come previsto dalla legge di bilancio per il 2023.

I decreti legislativi sono soggetti al controllo di legittimità della Corte Costituzionale, a differenza dei decreti ministeriali. L'attuale versione del DDL AS 615 dispone inoltre che sugli schemi di decreto legislativo sia acquisito il parere della Conferenza unificata e, successivamente, delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro 45 giorni (decorso tale termine il decreto può essere in ogni caso adottato); il Governo sarebbe tenuto a motivare eventuali difformità rispetto alle indicazioni delle Commissioni parlamentari.

Il testo emendato del DDL AS 615 precisa inoltre la lista di materie per le quali sono configurabili LEP e stabilisce che nei decreti legislativi debbano essere indicate le procedure di monitoraggio dell'effettiva erogazione dei servizi essenziali da parte delle Regioni.

La nuova versione del DDL recepisce i risultati della prima fase dei lavori del Comitato tecnico scientifico e individua quali materie associabili a LEP: l'organizzazione della giustizia di pace; le norme generali sull'istruzione; la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; la tutela e sicurezza del lavoro; l'istruzione; la ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; la tutela della salute; l'alimentazione; l'ordinamento sportivo; il governo del territorio; i porti e aeroporti civili; le grandi reti di trasporto e di navigazione; l'ordinamento della comunicazione; la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e distribuzione nazionale dell'energia.

In merito al monitoraggio si specifica che quest'ultimo debba riguardare anche la congruità fra le prestazioni e le risorse messe a disposizione; per le Regioni ad autonomia differenziata l'attività di verifica sulle prestazioni erogate è svolta dalla Commissione paritetica, che riferisce annualmente alla Conferenza unificata. Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmette una relazione annuale al Parlamento sugli esiti delle procedure di monitoraggio.

I LEP possono essere aggiornati periodicamente nei limiti delle risorse disponibili; anche i corrispondenti costi e fabbisogni standard sono rivisti con cadenza almeno triennale. Le Regioni ad autonomia differenziata sono tenute ad adeguare le prestazioni erogate a eventuali modifiche o integrazioni dei LEP successive all'approvazione dell'intesa subordinatamente alla corrispondente revisione delle risorse finanziarie devolute.

4. Alcune valutazioni

Nel complesso, le valutazioni espresse nella Memoria della Banca d'Italia depositata a giugno presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato rimangono valide.

Il DDL AS 615 contribuisce a dare una cornice più ordinata e coerente al processo di autonomia differenziata, che diversamente rimarrebbe affidato alla contrattazione bilaterale tra lo Stato e ciascuna Regione richiedente, senza alcuna garanzia che l'esito sia efficiente ed equo. Tuttavia il DDL, pur facendo chiarezza sui tempi e sulle procedure da seguire, lascia ampi margini di incertezza sugli aspetti di merito che possono influenzare l'efficienza delle politiche pubbliche, la sostenibilità dei conti e la coerenza dell'architettura complessiva della finanza pubblica decentrata, nonché l'uniformità territoriale nel grado di tutela dei diritti civili e sociali.

Efficienza economica. – La lista di materie potenzialmente oggetto di “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” in base all'art. 116, comma terzo, della Costituzione è molto ampia. Essa comprende materie difficilmente qualificabili come beni pubblici locali, per le quali pertanto non è chiaro a priori se vi sia un vantaggio di efficienza o di efficacia in una gestione su base decentrata. Occorre anche tenere conto che alcune politiche (come ad esempio quelle energetiche e ambientali) richiedono una capacità di coordinamento spesso sovranazionale; la frammentazione delle competenze può compromettere la rapidità, l'efficienza e la qualità dei processi decisionali nonché la coerenza con gli indirizzi generali.

Oltre ai costi e ai benefici del decentramento in sé, occorre considerare quali potrebbero essere le conseguenze di un assetto asimmetrico. Da un lato la differenziazione delle competenze potrebbe opportunamente riflettere fattori di contesto (come differenze di capacità amministrativa a livello locale), dall'altro essa potrebbe ridurre la trasparenza delle politiche pubbliche per i cittadini, accrescendone i costi di coordinamento e indebolendo l'accountability dei diversi livelli di governo. Inoltre, una cornice normativa più complessa e disomogenea sul territorio rischia di rendere più difficoltose le scelte delle imprese (per esempio richiedendo a quelle che operano su scala sovraregionale di adeguarsi a quadri regolamentari che potrebbero essere anche molto diversi per le materie devolute) e di incidere sulla distribuzione geografica delle attività produttive o sulla mobilità dei lavoratori.

Nel delineare la cornice attuativa dell'autonomia differenziata bisognerebbe pertanto riservare uno spazio più ampio di quanto il DDL attualmente non faccia a un'accurata e oggettiva disamina dei vantaggi e degli svantaggi della differenziazione di ciascuna specifica funzione, sia per la Regione interessata sia per il resto del Paese, prevedendo un'istruttoria rigorosa per valutare i vantaggi del decentramento rispetto allo status quo.

Alcuni emendamenti approvati al DDL AS 615 vanno nella direzione di assicurare un esame più accurato e per singola materia delle richieste di differenziazione (in particolare quando gli ambiti da decentrare coinvolgono i LEP o possono influenzare, a giudizio del Presidente del Consiglio, l'unitarietà di indirizzo di alcune politiche pubbliche). Questi aspetti andrebbero rafforzati con l'indicazione, fra gli elementi di cui tenere conto ai fini dell'attivazione della procedura, non solo del quadro finanziario della Regione richiedente (come previsto nella versione attuale del DDL) ma anche di benefici misurabili del decentramento.

Sostenibilità dei conti pubblici. – Il trasferimento delle nuove funzioni alle RAD comporta la devoluzione di una quota di gettito erariale potenzialmente significativa e, contestualmente, la perdita di controllo da parte del governo centrale di settori rilevanti della spesa pubblica. Bisognerà assicurare che la gestione del bilancio in funzione anticiclica non ne risenta e che tutte le Regioni contribuiscano alla sostenibilità dei conti, nonché al rispetto dei vincoli di bilancio costituzionali (artt. 81 e 97 Cost.) ed europei.

Tra i principi enunciati nel DDL vi è quello dell'iniziale bilanciamento tra entrate e spese trasferite, in modo da rendere neutrale almeno nell'immediato l'impatto del riassetto delle competenze sui saldi di finanza pubblica. Il rischio che da tale processo possano derivare maggiori oneri per il bilancio pubblico, tuttavia, non può essere trascurato. Come già ricordato la spesa complessiva potrebbe risentire della frammentazione nell'erogazione dei servizi pubblici, oltre che di maggiori costi dovuti a diseconomie di scala.

Inoltre, con l'andare del tempo, grazie al sistema di compartecipazioni in quota fissa al gettito dei tributi erariali, le RAD che registrano una più pronunciata dinamica delle basi imponibili disporrebbero di risorse eccedenti rispetto al fabbisogno per le funzioni decentrate. In assenza di norme che assicurino la coerenza con la politica di bilancio nazionale, mentre le RAD sarebbero libere di spendere l'extra-gettito, il livello di governo centrale

dovrebbe ricorrere a tagli alle prestazioni negli ambiti di spesa non trasferiti alle RAD o a inasprimenti del prelievo sui tributi erariali (che peraltro incrementerebbero ulteriormente anche il gettito disponibile per le RAD e quindi la loro capacità di spesa) al fine di preservare l'equilibrio di bilancio.

Anche l'attuale sistema di finanziamento dei servizi sanitari regionali fa leva in misura consistente su una compartecipazione al gettito dell'IVA. In questo ambito la compatibilità della dinamica della spesa locale con il quadro complessivo di finanza pubblica è assicurata ex ante dalla rideterminazione annuale dell'aliquota di compartecipazione (che tiene conto dell'ammontare di fabbisogno sanitario riconosciuto in sede di manovra di bilancio) ed ex post dall'applicazione di Piani di rientro alle Regioni con disavanzi sanitari elevati⁵.

L'attribuzione alle RAD di quote rilevanti del gettito dei tributi erariali potrebbe inoltre avere un impatto sulla redistribuzione tra individui effettuata attraverso il sistema fiscale (va ricordato che la progressività di quest'ultimo è riconducibile in massima parte all'Irpef). Tale gettito infatti sarebbe trattenuto in loco e assorbito dal finanziamento delle funzioni trasferite, in una misura che dipende dall'entità della spesa che passerebbe alle RAD.

Nel DDL all'esame del Parlamento non viene delineata una cornice di riferimento per gli elementi costitutivi del sistema di finanziamento delle RAD. Si stabilisce che i principi generali per la quantificazione della spesa e l'individuazione delle aliquote di compartecipazione sui tributi erariali siano indicati nelle intese bilaterali fra lo Stato e ciascuna Regione; in base alla versione emendata del DDL, tali aspetti sarebbero poi concretamente determinati con decreti ministeriali, su proposta della Commissione paritetica.

Per preservare gli equilibri di finanza pubblica e assicurare che l'intero Paese contribuisca alle politiche di bilancio nazionali, occorre garantire nel medio periodo l'allineamento fra le risorse erariali assegnate alle RAD e l'evoluzione dei fabbisogni di spesa nelle funzioni trasferite. Andrebbero a tal fine stabilite delle regole per la revisione periodica delle aliquote di compartecipazione. Si potrebbe valutare di introdurre dei meccanismi di corresponsabilizzazione finanziaria simili a quelli attualmente applicati alle

⁵ I Piani sono accordi fra lo Stato e la Regione interessata con cui vengono individuati gli interventi necessari a ripristinare l'equilibrio finanziario della gestione sanitaria e contestualmente a garantire l'erogazione dei LEA; hanno cadenza triennale e sono soggetti a verifica trimestrale; nel caso il monitoraggio dia esito negativo, il governo centrale – in attuazione dei poteri sostitutivi previsti dalla Costituzione – procede al commissariamento della Regione con la contestuale applicazione di vincoli in materia di personale e di inasprimenti automatici delle aliquote dei tributi destinati al finanziamento della sanità.

RSS: anche queste ultime beneficiano di un sistema di compartecipazioni ad aliquote fisse ai tributi erariali, ma i singoli statuti (approvati con legge costituzionale) prevedono espressamente che le disposizioni finanziarie possano essere modificate con legge ordinaria.

Le RAD avrebbero comunque la possibilità di trattenere le risorse derivanti da una spesa effettiva inferiore ai fabbisogni standard riconosciuti per le funzioni LEP (ovvero che riflettano uno sforzo nel migliorare l'efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici); tali risorse potrebbero essere utilizzate per incrementare il livello delle prestazioni o per ridurre il prelievo locale. Analogamente una spesa eventualmente superiore ai fabbisogni LEP dovrebbe essere finanziata autonomamente, attraverso un inasprimento dei tributi locali o dirottando le risorse destinate al funzionamento delle funzioni non assistite dai LEP.

Alcuni emendamenti al testo del DDL vanno in questa direzione, poiché dispongono che, nell'ambito della verifica annuale dei profili finanziari del trasferimento di funzioni, le Commissioni paritetiche possano proporre variazioni delle aliquote di compartecipazione tali da assicurare la coerenza dell'evoluzione dei fabbisogni con quella delle compartecipazioni. Il coinvolgimento in queste procedure di verifica di organismi tecnici unici per tutte le RAD garantirebbe una maggiore uniformità nei criteri e nelle tempistiche degli aggiornamenti alle compartecipazioni.

La coerenza dell'architettura complessiva di finanza decentrata. – Le tempistiche delineate nell'AS 615 (e nella legge di bilancio per il 2023) per l'individuazione dei LEP potrebbero tuttavia dare luogo all'applicazione in via prioritaria del federalismo asimmetrico, prima ancora che sia divenuto pienamente operativo il sistema di finanziamento ordinario delineato dall'articolo 119 della Costituzione per le funzioni già attualmente di competenza di tutte le RSO.

L'autonomia differenziata dovrebbe inserirsi in modo coerente nell'assetto dell'ordinamento tributario preservando, e ove possibile rafforzando, gli incentivi alla responsabilità finanziaria degli enti. Ciò richiederebbe di procedere in modo sistematico e ordinato, dando dapprima attuazione al federalismo simmetrico. Il sistema di finanziamento delle RAD tramite compartecipazioni ad aliquota fissa andrebbe quindi raccordato con i canali ordinari di finanziamento delle funzioni già di competenza delle Regioni; questi ultimi dovrebbero fare leva su tributi regionali con adeguati margini di manovra da parte degli enti. La realizzazione del federalismo

simmetrico implicherebbe peraltro l'attivazione del fondo perequativo, necessario per contenere i rischi di ampliamento dei divari territoriali nella tutela dei diritti civili e sociali.

L'uniformità territoriale nel grado di tutela dei diritti civili e sociali. – Per evitare un'ulteriore divaricazione nell'offerta di servizi pubblici sul territorio il DDL indica opportunamente nell'individuazione dei LEP un prerequisito necessario per l'attivazione dell'autonomia differenziata. La definizione dei LEP non implica tuttavia che le prestazioni individuate come essenziali siano adeguatamente finanziate ed effettivamente erogate su tutto il territorio nazionale.

Data la clausola di invarianza della spesa, la convergenza a un livello uniforme di servizi può avvenire solo attraverso una rimodulazione della spesa statale a favore delle Regioni in cui l'offerta di prestazioni è inferiore ai LEP. Se, in alternativa, si assumesse che la spesa storica sinora sostenuta dallo Stato in ciascuna regione sia quella implicitamente necessaria a finanziare i LEP, si determinerebbe la "cristallizzazione" degli attuali divari nell'offerta di prestazioni pubbliche sul territorio. Questo rischio è stato recentemente sottolineato anche dalla Commissione europea, secondo la quale l'effettiva erogazione dei LEP nelle regioni con una spesa storica relativamente bassa richiederebbe risorse addizionali, anche in considerazione dell'assenza di meccanismi perequativi.

Occorre evidenziare che le scelte di metodo sulla selezione e sulla definizione del contenuto dei LEP non hanno una valenza meramente tecnica, in quanto incidono sulla tutela dei diritti civili e sociali dei cittadini e pertanto richiedono una valutazione politica consapevole e informata.

È cruciale che l'insieme dei LEP che sarà individuato dalla Cabina di regia (sulla base dell'attività istruttoria del Comitato tecnico scientifico) sia esaustivo e che sia accompagnato da una riflessione su tutte le dimensioni (anche quelle non necessariamente collegate a prestazioni) che si intendono preservare come uniformi e garantite su tutto il territorio.

Per verificare che tale condizione sussista può essere utile fare riferimento alle funzioni richieste dalle Regioni che hanno già sottoscritto accordi preliminari in alcune materie. In ambito sanitario, ad esempio, le richieste riguardano il riconoscimento di maggiore autonomia in materia di gestione e retribuzione del personale, regolamentazione dell'attività libero-professionale, accesso alle scuole di specializzazione (compresa la stipula di specifiche tipologie contrattuali), politiche tariffarie, valutazioni di equivalenza terapeutica dei farmaci, istituzione e gestione di fondi sanitari integrativi. Qualora la lista dei LEP riconosciuti in sanità coincidesse

con quella dei LEA (prestazioni già di competenza regionale) resterebbe aperta la possibilità di differenziare lungo le dimensioni citate, con conseguenze che andrebbero valutate esplicitamente.

Il confronto approfondito sugli aspetti di merito e tecnici nella definizione dei LEP, inclusa la discussione con esperti dei vari settori, è certamente utile per fornire al decisore politico tutti gli strumenti, le analisi e le riflessioni necessarie. Gli esempi menzionati in sezioni precedenti illustrano quanto questo processo sia, anche tecnicamente, complesso e richieda un tempo congruo.

È inoltre importante che le prestazioni annoverate fra i LEP abbiano una specifica declinazione operativa e non siano formulate in termini vaghi o generici. Questa caratteristica rileva sia per la quantificazione finanziaria delle prestazioni (elemento fondamentale perché le decisioni politiche possano essere assunte in maniera consapevole e sulla base di valutazioni complete) sia per la predisposizione di idonee procedure di monitoraggio dell'attività svolta da tutte le Regioni (non solo le RAD) e della spesa sostenuta. Gli emendamenti introdotti al DDL AS 615 prevedono correttamente che le modalità di verifica siano espressamente stabilite nei decreti che definiranno i LEP e che vi sia una valutazione condivisa, a cadenza regolare, sugli esiti del monitoraggio; per garantire trasparenza e uniformità di rendicontazione il monitoraggio dovrebbe coinvolgere organismi tecnici unici per tutte le Regioni, in modo simile a quanto avviene per la sanità (il DDL prevede che il monitoraggio per le RAD sia svolto dalle Commissioni paritetiche).

* * *

Come già sottolineato nella Memoria depositata in giugno, in un contesto caratterizzato da elevata incertezza economica e geopolitica, da condizioni finanziarie diventate meno favorevoli ai paesi ad alto debito pubblico e da ampi ritardi accumulati da alcune regioni del Paese, le implicazioni dell'attuazione dell'autonomia differenziata non possono che essere valutate con la massima prudenza ed attenzione considerando in modo esauriente rischi e opportunità. Sembra opportuno procedere con la necessaria gradualità sia sul lato delle funzioni da decentrare sia sul lato della definizione dei LEP, in modo da pervenire a un assetto di finanza decentrata ordinato e coerente.

