



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

Audizione della Svimez
sull'attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Roma, 9 aprile 2025

Premessa

La Svimez è già intervenuta presso questa Commissione nelle audizioni del 13 aprile 2022 e del 24 aprile 2024, offrendo il proprio contributo conoscitivo sui tanti nodi ancora irrisolti del **federalismo fiscale regionale**, nella prospettiva di una sua piena attuazione coerente con quanto previsto dalla legge delega n. 42 del 2009, attuativa dell'art. 119 della Costituzione.

Questo nuovo contributo la Svimez si propone di aggiornare le riflessioni già espresse, alla luce dei nuovi sviluppi normativi intervenuti: da un lato, a seguito dell'inserimento nel Pnrr della riforma finalizzata al completamento del **federalismo fiscale simmetrico e cooperativo** come delineato dalla legge delega n. 42 del 2009; dall'altro, per l'evoluzione dell'**autonomia differenziata**, segnata dall'approvazione della legge n. 86 del 2024, attuativa dell'art. 116 comma terzo della Costituzione, relativo all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (RSO), e dalla successiva **sentenza n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale**.

Come evidenziato nella più recente Relazione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale¹, i recenti avanzamenti legislativi in materia di federalismo fiscale regionale sono legati alla necessità di rispettare le tempistiche dettate dal Pnrr, che prevede il "completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge 42 del 2019" (Riforma 1.14 Riforma 1.14 della Missione 1, Componente 1), fissando uno specifico obiettivo per l'attuazione del federalismo fiscale per le regioni (M1C1-119). A seguito delle revisioni del Pnrr del maggio 2024, è stato precisato che entro il primo trimestre 2026 il quadro normativo per l'attuazione del federalismo fiscale dovrà essere completato con la pubblicazione ed entrata in vigore dei relativi atti, mentre la riforma si applicherà dal 2027, con l'entrata in vigore dei meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali diretti ad assicurare **autonomia di entrata alle RSO e la conseguente soppressione dei trasferimenti statali**. Nella quinta Relazione sull'attuazione del Pnrr, è stata confermata come gennaio 2027 il momento dell'attuazione completa del federalismo fiscale, e per fine 2025 il momento in cui saranno definiti i Lep.

Dopo la "desolante stagnazione" che ha caratterizzato il percorso di attuazione della legge n. 42 del 2009, le scadenze imposte dal Pnrr hanno creato, per la prima volta da anni, le condizioni per un cambio di passo. Tuttavia, **le criticità segnalate da questa Commissione nella sua ultima Relazione restano numerose**: dalla complessità nella determinazione dei fabbisogni standard e dei Lep, ai nodi ancora irrisolti legati alla fiscalizzazione dei trasferimenti e alla perequazione. Rimanendo il quadro normativo ancora largamente incompleto, in presenza di tempistiche molto strette, l'impegno politico, pur dichiarato, necessita di una concreta e rapida traduzione in atti attuativi.

La fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni

Come noto, la prima parte dell'attuazione del federalismo regionale ordinario, previsto fin dal d. lgs. 68/2011, prevede la **fiscalizzazione di trasferimenti statali alle Regioni**, da sostituire con compartecipazioni regionali a tributi erariali senza vincolo di destinazione².

La **transizione da un sistema di finanza derivata, basato su trasferimenti legati alla spesa storica, a un modello di autonomia di entrata** fondato su tributi propri, compartecipazioni e meccanismi perequativi strutturati, rappresenta un passaggio fondamentale per assicurare la sussistenza di una condizione necessaria per realizzare il disegno delineato dall'art. 119 della Costituzione. Questo cambiamento consente infatti di **responsabilizzare le Regioni nella**

¹ Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale, approvata nella seduta del 18 dicembre 2024.

² Le entrate che, a decorrere dal 2027, costituiranno le fonti di finanziamento delle regioni in relazione ai Lep (articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011) sono: l'addizionale regionale all'Irpef rimodulata in misura tale da garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente e ai trasferimenti statali soppressi; la compartecipazione all'Iva che verrà determinata non più sulla base della spesa storica, ma parametrata al fabbisogno corrispondente ai Lep; le quote del fondo perequativo istituito e 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 (sanità, assistenza, istruzione, quota capitale del tpl).

gestione delle risorse pubbliche, promuovendo maggiore trasparenza, efficienza e una più stretta coerenza tra responsabilità di spesa e capacità di entrata.

A decorrere dal 2027, le fonti di finanziamento delle regioni per l'erogazione dei Lep nelle materie della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale (quest'ultimo per la spesa di parte capitale), dovranno essere costituite da entrate di tipo tributario, "opportunamente rimodulate ed eventualmente perequate", ed entrate proprie.

Come messo in evidenza dalla Relazione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, **la transizione al nuovo sistema risulta problematico per due ordini di motivi:**

1. le criticità legate alla determinazione dei Lep;
2. i diversi nodi legati alla fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle RSO (individuazione e quantificazione dei trasferimenti effettivi; determinazione delle due principali entrate fiscali: addizionale regionale all'Irpef e compartecipazione all'Iva; definizione delle modalità di perequazione).

Con riferimento al secondo aspetto, il Governo ha individuato nella legge delega n. 111 del 2023 lo strumento normativo per dare attuazione alla riforma: l'art. 13 della legge contiene i principi e criteri direttivi per la revisione del d. lgs. 68/2011, finalizzati alla fiscalizzazione dei trasferimenti soppressi, all'attribuzione di compartecipazioni all'Iva basate sul principio di territorialità e alla razionalizzazione dei tributi regionali.

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha stimato in circa **10 miliardi l'ammontare dei trasferimenti fiscalizzabili**, che investono rilevanti ambiti di competenza regionale³.

Ma **la stessa quantificazione dei trasferimenti da fiscalizzare sembra incontrare ostacoli**, intrecciandosi con questioni più ampie e strutturali: la conflittualità tra i diversi livelli di governo, acuita negli anni per il contributo alla finanza pubblica richiesto al comparto regionale; la sovrapposizione di competenze tra enti decentrati.

Le Regioni hanno segnalato la necessità di includere i trasferimenti tagliati dal DL 78/2010 nell'ammontare dei trasferimenti da sopprimere ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale (pari a 4,5 miliardi di euro)⁴.

Anche **il comparto comunale ha espresso valutazioni critiche** sulle ipotesi tecniche fin qui prospettate, considerato che **circa la metà dei 10 miliardi oggetto di fiscalizzazione riguarderebbe funzioni fondamentali esercitate dai Comuni**: i fondi relativi ai servizi sociali comunali e alla disabilità (un'ampia quota parte di oltre 2 miliardi di euro), quelli relativi ai servizi educativi per i bambini fino a 6 anni (circa 300 milioni) e quelli relativi al trasporto pubblico locale (2,6 su 5,2 miliardi di euro)⁵.

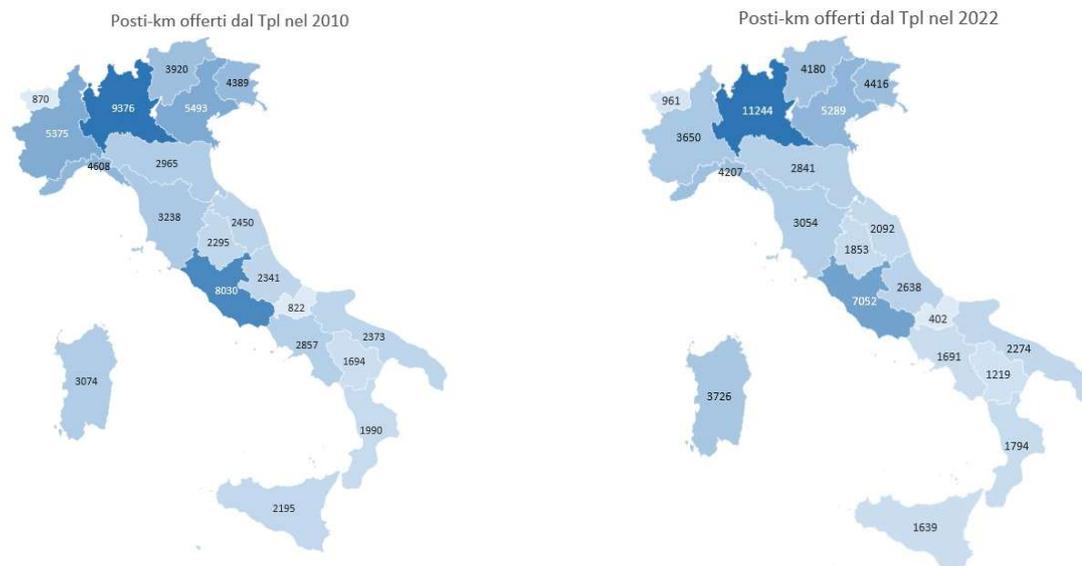
La Svimez sottolinea che senza fiscalizzazione l'attuazione dell'art. 119 Cost. rimane mutilata nei suoi fondamenti, perpetuando i meccanismi di finanziamenti basati sulla spesa storica che tendono a cristallizzare, se non ad amplificare, i differenziali di servizi tra territori. **Un caso emblematico riguarda il trasporto pubblico locale** che rappresenta l'ambito dei trasferimenti da fiscalizzare più cospicuo (la metà del totale, circa 5 miliardi). Il relativo fondo nazionale - "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario" - continua a essere ripartito secondo criteri storici in presenza in divari regionali crescenti nell'offerta di servizi. I posti-km offerti dal trasporto pubblico locale sono aumentati nelle regioni del Nord tra il 2010 e il 2022, in presenza di una dinamica opposta nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno (Fig. 1 e Tab. 1).

³ Trasporto pubblico locale, politiche per la famiglia, giovani e disabilità, politiche sociali e per le non autosufficienze, agricoltura, istruzione, formazione professionale, diritto allo studio universitario

⁴ Audizione dei Rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale presso la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 26 febbraio 2025.

⁵ Adizione Anci, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 26 marzo 2025.

Fig. 1. Posti-km per abitante offerti dal Tpl nel 2010 e nel 2022



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat; Prodotto del numero complessivo di km percorsi nell'anno dai veicoli del tpl per la loro capacità media, rapportato alla popolazione residente. Indicatore riferito ai Comuni capoluogo di provincia. L'indicatore tiene conto dell'estensione delle reti, del numero e della capacità dei veicoli utilizzati e della frequenza delle corse.

Tab. 1 Posti-km per abitante offerti dal Tpl

Macroaree	2010	2022
Nord	5.846	6.078
Centro	6.048	5.403
Mezzogiorno	2.416	1.976

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

L'autonomia differenziata dopo la sentenza della Corte Costituzionale

Le criticità degli avanzamenti normativi in materia di attuazione del federalismo fiscale regionale devono essere necessariamente valutate alla luce delle previsioni della legge n. 86 del 2024 sull'**autonomia differenziata** e, soprattutto, della successiva **sentenza n. 192 della Corte Costituzionale che ne ha messo in discussione i pilastri fondanti**.

In precedenti occasioni di confronto istituzionale, la Svimez ha segnalato le **anomalie delle modalità attuative dell'autonomia differenziata** rispetto a un percorso costituzionalmente corretto, finanziariamente sostenibile e coerente con i principi di equità e solidarietà nazionale.

In particolare, nell'Audizione del 24 aprile 2024, la Svimez ha evidenziato che **la collocazione logica dell'autonomia rafforzata presume, come peraltro espressamente recita in conclusione l'art. 116 comma terzo, l'«armonia con il 119»**. Il che esige una preliminare chiara definizione di aspetti tuttora non definiti e il raggiungimento di alcuni obiettivi che verrebbero sostanzialmente pregiudicati dall'introduzione dell'autonomia rafforzata.

Segnatamente, l'Associazione ha segnalato i rischi connessi all'**approvazione delle intese con legge rafforzata**, difficilmente modificabili, che avrebbero in tal modo inciso significativamente sulla prosecuzione del percorso attuativo della legge n. 42 del 2009, prevedendo - ad esempio - il trasferimento di materie non-Lep con risorse «a legislazione vigente», con il conseguente **consolidamento e non il superamento del criterio della spesa storica**.

La persistente mancata attuazione della legge 42 e il via libera all'attuazione del federalismo asimmetrico rischia di consolidare il criterio della spesa storica, elude il vincolo cogente dei Lep, non provvede alla costituzione del fondo di perequazione senza vincoli di destinazione e del fondo di perequazione infrastrutturale ex art. 22 della legge 42.

Si tratta di elementi che eludono il vincolo, costituzionalmente necessario, di rispettare l'ordine logico e giuridico per cui **il federalismo asimmetrico può essere realizzato solo dopo una compiuta attuazione del federalismo simmetrico**, cui spetta una realizzazione gerarchicamente prioritaria rispetto alle ulteriori forme di autonomia.

Più in generale, gli avanzamenti normativi legati all'attuazione dell'art. 116 comma terzo rischiano di pregiudicare le finalità di equità e solidarietà nazionale del federalismo fiscale regionale simmetrico e cooperativo coerente con l'art. 119 della Costituzione, ignorando due questioni di fondo:

- 1) Lep e perequazione infrastrutturale dovrebbero trovare compiuto riconoscimento nella legislazione nazionale indipendentemente dall'autonomia differenziata** se l'obiettivo è rendere effettivo il principio di parità di condizioni di accesso ai servizi su tutto il territorio nazionale.
- 2) I due pilastri del federalismo simmetrico e cooperativo andrebbero «costruiti» in parallelo**, secondo principi e criteri comuni, seguendo procedure coordinate e convergenti per tempistica, basandosi su una comune delimitazione del perimetro delle prestazioni «concernenti i diritti civili e sociali», e individuando, di conseguenza, condivise priorità di intervento.

Nei provvedimenti adottati per far avanzare l'autonomia differenziata, fino alla sentenza della Corte Costituzionale, la definizione dei Lep è stata di fatto declassata a mera condizione da soddisfare, per molti versi solo formalmente, mentre sulla perequazione infrastrutturale si sono registrati solo passi indietro.

La Svimez, a tal proposito, ribadisce che non può esserci regionalismo differenziato se non si realizza prima un vero federalismo fiscale simmetrico e cooperativo che bilanci l'autonomia regionale, uguale per tutte le Regioni, con un **rafforzamento delle funzioni dello Stato su tre fronti essenziali**: la definizione e il finanziamento dei Lep per garantire pari diritti in tutto il Paese; un meccanismo di perequazione finanziaria per evitare che i diritti dei cittadini dipendano dalla residenza; e investimenti aggiuntivi per le aree più deboli, con l'obiettivo di ridurre i divari di sviluppo.

La sentenza n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale rappresenta un punto di svolta nell'interpretazione dell'art. 116 comma terzo della Costituzione. Come noto, la Corte ha individuato sette disposizioni della legge n. 86 in contrasto con la Costituzione:

Trasferimento di Materie o Ambiti di Materie: La Corte ha ritenuto che la devoluzione debba riguardare specifiche funzioni legislative e/o amministrative, e sia basata su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. La Corte ha anche rilevato che vi sono materie, alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è "difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà": il commercio con l'estero, la tutela dell'ambiente, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, i porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, le professioni, l'ordinamento della comunicazione, le norme generali dell'istruzione.

Delega Legislativa per la Determinazione dei Lep: È stata dichiarata costituzionalmente illegittima la delega al Governo per la determinazione dei Lep, priva di idonei criteri direttivi. Il potere governativo deve essere guidato dalle Camere, il cui ruolo non può essere surrogato dalla Cabina di regia e dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard: "i Lep implicano una delicata scelta politica, perché si tratta di decidere in che misura spendere risorse per garantire uno standard uniforme delle prestazioni relative ai diritti in tutta Italia".

Aggiornamento dei Lep tramite Dpcm: Anche l'utilizzo di un atto amministrativo per modificare disposizioni legislative sui Lep è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo.

Mantenimento della disciplina transitoria dei Lep: Costituzionalmente illegittimo è stato valutato anche il ricorso alla procedura prevista dalla 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 coesistenza di procedure transitorie, come quelle previste dalla legge di bilancio 2023, crea incoerenza normativa e ostacola una chiara definizione dei Lep.

Modifica delle aliquote di compartecipazione al gettito fiscale tramite decreto interministeriale:

Illegittima anche 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. Senza un adeguato controllo parlamentare, la previsione potrebbe premiare 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.

Concorso agli obiettivi finanza pubblica: La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la "facoltatività" del concorso delle regioni con autonomia differenzia agli obiettivi di finanza pubblica nazionale, anziché la "doverosità", per l'evidente contrasto della disposizione con i principi di solidarietà e responsabilità finanziaria.

Estensione alle Regioni a statuto speciale: L'applicazione della legge alle Regioni a statuto speciale, senza rispettare le procedure previste dai rispettivi statuti, è stata giudicata incostituzionale.

La Corte ha inoltre valutato come "costituzionalmente orientate" altre disposizioni della legge:

Iniziativa legislativa: la sentenza riconosce al Parlamento piene prerogative sulla legge di approvazione dell'intesa, con possibilità di apportare modifiche sostanziali alle intese tra governo e regione richiedente e non invece di limitarsi al semplice "prendere o lasciare" previsto dalla legge n. 86. Una censura che è particolarmente rilevante per il futuro, che conferisce al Parlamento il ruolo non di semplice partecipazione all'approvazione delle intese escludendo l'inemendabilità delle intese per le quali si chiede il viatico parlamentare. Un chiarimento opportuno e importante che esclude che, la natura di legge rafforzata da approvare con la maggioranza degli aventi diritto al voto, non impedisce di proporre emendamenti al testo e di imporre la riapertura delle trattative tra Stato e Regione.

Distinzione tra materie Lep e non Lep: La Corte stabilisce che qualora lo Stato intenda accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia non-Lep e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo Lep, a partire dal costo standard.

Determinazione delle risorse finanziarie per le funzioni non-Lep: La Corte indica che, anche per le funzioni non-Lep, le risorse da attribuire devono essere determinate secondo fabbisogni standard e non sul criterio della spesa storica «dal momento che esso può cristallizzare anche la spesa derivante dall'eventuale inefficienza insita nella funzione come esercitata al momento dell'intesa».

La clausola di invarianza finanziaria "richiede 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".

La Corte è andata ben oltre la sostanziale bocciatura della Legge n. 86, delineando un quadro normativo che equilibra l'autonomia regionale con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale: unità e indivisibilità della Repubblica, solidarietà tra le Regioni, uguaglianza dei cittadini, tutela dei diritti civili e sociali e coordinamento della finanza pubblica. **Spetterebbe ora al Parlamento colmare i vuoti normativi derivanti dalla sentenza, ma non risultano avanzamenti in questa direzione.**

Il severo richiamo della Corte Costituzionale nel sanzionare la legge n. 86 ribadisce che **lo spazio per le ulteriori forme di autonomia previste dall'art. 116 comma terzo è in modo cogente subordinato, delimitato e vincolato al rispetto dei principi di cui all'art. 119.** A conferma della priorità logica e quindi di una operatività che dà priorità a una compiuta realizzazione del federalismo simmetrico che a sua volta rinvia alla definizione dei Lep. Un ordine logico, più volte

evidenziato in sede tecnica, ribadito dalla Corte in sintonia e a conferma del fatto che l'attuazione del federalismo regionale simmetrico (del quale l'art. 119 è il fondamento) è una pietra miliare tra le riforme del Pnrr.

Perequazione infrastrutturale

Mentre sui Lep sono stati compiuti passi in avanti, almeno a livello formale e pur in presenza di diverse criticità, **sul fronte della perequazione infrastrutturale si può parlare solo di arretramenti.**

La legge delega n. 42 prevedeva la predisposizione di una **ricognizione degli interventi strutturali come fase propedeutica alla perequazione infrastrutturale**, da cui l'emissione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 26 novembre 2010, recante «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42», che impostava la **programmazione degli investimenti sulla base dei fabbisogni** dei diversi territori. Tale procedimento ricognitivo è tuttavia **rimasto del tutto inattuato.**

Per oltre un decennio, gli Allegati Infrastrutture nei Documenti di Economia e Finanza, che avrebbero dovuto prevedere gli interventi individuati secondo quanto disposto dal decreto del 2010, non hanno tenuto conto delle norme in materia di perequazione. In aggiunta, le pre-intese siglate nel 2018 dal Governo Gentiloni in materia di autonomia differenziata con Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto includevano la richiesta di una programmazione autonoma degli investimenti pubblici a valere sui fondi nazionali.

La perequazione infrastrutturale è tornata in agenda solo in concomitanza con i successivi provvedimenti orientati a correggere l'impostazione delle pre-intese. La prima proposta di legge-quadro dell'allora Ministro Boccia era intervenuta su questo *vulnus* introducendo uno specifico riferimento all'esigenza di colmare i divari (soprattutto, ma non solo) tra Sud e Nord, nelle dotazioni e nella qualità dei servizi erogati. Si prevedeva, in particolare, l'istituzione di un Fondo perequativo.

Nel 2022, dopo che il decreto-legge n. 121 del 2021 aveva fissato al 31 dicembre del 2021 il termine per la ricognizione dei divari infrastrutturali nelle aree di intervento individuate nel 2009, **il Ministero per le infrastrutture e le mobilità sostenibili ha effettuato una ricognizione del numero e della classificazione funzionale delle infrastrutture appartenenti a quattro settori: istruzione, trasporti, sanità e idrico.** Le risultanze sono state esposte nell'Allegato al Documento di Economia e Finanza 2022 «Dieci anni per trasformare l'Italia – Strategie per le infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti». Tuttavia, **a seguito di tale ricognizione non sono stati definiti i criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario infrastrutturale.**

Il decreto-legge n. 121 del 2021 aveva istituito il **Fondo per la perequazione infrastrutturale** finanziato nella Legge di Bilancio per il 2021 **con una dotazione complessiva di 4.600 milioni di euro** per gli anni dal 2022 al 2033, di cui 100 milioni di euro per l'anno 2022, 300 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2023-2027, 500 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2028-2033.

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).

Il decreto-legge n. 60 del 2024 (Decreto Coesione) ha rinominato in «Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno» il «Fondo perequativo infrastrutturale» istituito dall'art. 22 della legge delega n. 42 del 2009. Le regioni del Mezzogiorno saranno dunque esclusive beneficiarie degli interventi che si prevede di finanziare nei seguenti ambiti: infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, idriche, nonché a strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche. Si tratta, però, di una **ridenominazione di un Fondo esistente interessato dai citato rilevante definanziamento.**

La SVIMEZ sottolinea come, a suo avviso, il percorso di ricognizione intrapreso con l'Allegato al DEF 2022 andrebbe ripreso utilizzando gli indicatori di dotazione infrastrutturale anche per verificare le situazioni nelle quali non sia assicurato correttamente l'accesso ai Lep.

Lep e perequazione infrastrutturale: presupposti imprescindibili per un'autonomia regionale sostenibile

La lunga fase di astuta gestazione del testo approvato dal Parlamento con la legge n. 86 si è arenata a fronte delle valutazioni molto critiche della Corte Costituzionale, chiamata in causa da una serie di Regioni e da oltre un milione di cittadini firmatari di una richiesta di referendum abrogativo. La vicenda ha tenuto la scena e animato dibattiti e tensioni nel corso del 2024 che divengono ovviamente parte integrante per un giudizio storico e di prospettiva e un'analisi sullo stato di attuazione del federalismo ex art. 119 della Costituzione, e che molto si confronta con la sempre dibattuta e tuttora incompiuta definizione, anche prescindendo dalle connesse difficoltà di attuazione finanziaria, dei Lep. Il tema obbligatoriamente si impone per l'attuazione del federalismo simmetrico la cui viabilità è il presupposto logico per tutte le varianti del tema in oggetto.

Nel federalismo simmetrico, i Lep individuano lo standard che deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale nell'erogazione di servizi che riguardano la tutela dei diritti civili e sociali. Secondo la Costituzione, devono essere determinati dallo Stato (art. 117, lettera m Cost.). Per garantire i Lep il Governo può esercitare poteri sostitutivi nei confronti di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni (art. 120 Cost.).

La riforma del Titolo V ha prodotto un ampio trasferimento di competenze legislative a tutte le RSO e ha contestualmente delineato un sistema di finanza decentrata in cui gli enti dispongono di tributi propri, partecipazioni al gettito dei tributi erariali e trasferimenti perequativi erogati da un Fondo di perequazione senza vincolo di destinazione per i territori a minore capacità fiscale (art. 119 Cost.).

I provvedimenti attuativi delle disposizioni costituzionali hanno stabilito che le regole di finanziamento di Regioni, Province e Comuni debbano essere diversamente calibrate a seconda del tipo di funzione. Per le funzioni a cui sono associati dei Lep è consequenzialmente prevista l'attivazione di un fondo perequativo che compensi integralmente la differenza fra il fabbisogno finanziario necessario per l'erogazione delle prestazioni essenziali e la capacità fiscale di ciascun ente. L'eventuale offerta di prestazioni eccedenti i Lep è invece da finanziare con risorse proprie locali. Per le funzioni non presidiate dai Lep il fondo si limiterebbe a compensare solo parzialmente le differenze di capacità fiscale.

Come ricordato in precedenza, nel caso delle RSO, le funzioni per le quali sono configurabili Lep nell'ambito del federalismo simmetrico comprendono l'istruzione, l'assistenza sociale e il trasporto pubblico locale (limitatamente alla spesa per investimenti); la sanità, per la quale trovano applicazione livelli essenziali di assistenza (Lea), è soggetta a regole di finanziamento già da anni operative e specifiche. Nel caso dei Comuni le funzioni che richiedono la determinazione dei Lep sono definite "fondamentali" (oltre alle funzioni amministrative di base vi rientrano le politiche sociali e i servizi educativi).

Il fatto che i Lep per le funzioni di competenza delle RSO non siano stati definiti fa sì che il fondo perequativo senza vincoli di destinazione previsto nell'art. 119 non sia coerentemente attivato. Progressi sono stati invece compiuti proprio negli ultimi anni per alcune delle funzioni svolte dai Comuni in ambito sociale. In questo ambito - e grazie all'entelechia Pnrr - le leggi di bilancio per il 2021 e per il 2022 hanno definito obiettivi quantitativi per l'offerta di asili nido, per il servizio sociale professionale, per l'assistenza agli anziani non autosufficienti e per il trasporto scolastico dei disabili, portando a definire Lep che vanno rispettati a livello di singolo Comune o di "ambito di servizio", riflettendo il fatto che spesso il servizio viene organizzato su una dimensione territoriale più ampia di quella comunale.

Le spese correnti associate alla progressiva attuazione dei Lep in ambito sociale dei Comuni sono finanziate dalle citate leggi di bilancio e gli interventi infrastrutturali per l'ampliamento dell'offerta di asili nido sono

inseriti nel Pnrr: una esternalità essenziale per l'attivazione concreta delle misure. Il Pnrr dunque – motore operativo di questa evoluzione – dedica 4,6 miliardi destinati alla realizzazione di 3.200 progetti nel capitolo asili nido per il quale il Pnrr prevedeva inizialmente un target quantitativo di 264.480 nuovi posti (commisurato al relativo Lep), poi ridotto all'attuale livello di 150.480 posti a seguito della revisione del dicembre 2023. Per le spese di funzionamento relative ai Lep comunali sono state stanziare risorse crescenti nel tempo fino ad arrivare a 1,1 miliardi di euro l'anno a regime per gli asili nido, a 764 milioni per il potenziamento dei servizi sociali comunali nel loro complesso e a 120 milioni per il trasporto degli alunni disabili. Queste risorse, dapprima confluite nel Fondo di solidarietà comunale, dal 2024, alimentano il Fondo speciale a garanzia del livello dei servizi. Per la dotazione di assistenti sociali è stato inoltre introdotto un contributo diretto a valere sul Fondo povertà pari a 180 milioni l'anno.

La definizione e la progressiva attuazione dei Lep del federalismo comunale rappresenta una eccezione che, pur lentamente, procede secondo un programma di sussidiarietà orizzontale, evidenziando anche segnali di sussidiarietà verticale, che appare in netto contrasto con le dinamiche e le contraddizioni che investono il tema di federalismo regionale simmetrico dell'art. 119. A causa dell'approvazione della legge n. 86, l'attuazione dell'art. 119 viene rallentata per dare spazio a un'insostenibile disegno di federalismo asimmetrico che quella legge ha disegnato.

Nella prospettiva adombrata dalla legge n. 86, infatti, il federalismo delineato in Costituzione nell'art. 119 subirebbe un deciso arretramento delle prospettive del federalismo simmetrico, quello per la cui realizzazione è in vigore fin dal 2009 la legge n. 42, che norma l'architettura del progetto federale, al quale continuano a mancare decisivi strumenti costitutivi di particolare efficacia e che viene ulteriormente indebolita dai rischi del perpetuarsi del criterio della spesa storica insito nella legge n. 86.

In questo quadro si colloca la già discussa sentenza della Corte Costituzionale che ha chirurgicamente neutralizzato i potenziali effetti della legge n. 86. Se una cosa è possibile concludere in positivo è che il rigoroso richiamo della Corte rinvia di fatto alla procedura esplicitata nella legge 42 della 2009 di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, al cui rispetto è tenuto il 116 comma terzo. La sentenza è utilissima a chiarire quello che forse in questi casi – soprattutto a futura memoria – dovrebbe essere chiaro ex ante. In sintesi, è stato censurato dalla Suprema Corte il dichiarato intento di procedere "a prescindere", invertendo logica e prassi per eludere quanto previsto dallo stesso art. 116 comma terzo, teso a realizzare "tutta l'autonomia differenziata possibile". Una missione condotta con modalità che incide sullo stato incerto del federalismo simmetrico e cooperativo delineato dall'art. 119.

Il percorso di attuazione del federalismo fiscale è reso poi particolarmente arduo dalla mancata presa in carico di una condizione preliminare – riconosciuta nell'art. 22 della legge 42 – che prevede un "preventivo o, al più, concomitante avvio" del processo perequativo finalizzato alla rimozione degli ostacoli che impediscono il riequilibrio territoriale nella dotazione di capitale infrastrutturale degli enti territoriali (es. ospedali, edifici scolastici, reti di trasporto). È pertanto un arretramento molto significativo il citato defianziamento del Fondo perequativo infrastrutturale, successivamente ridefinito Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno.

La Svimez riconosce il **valore dell'autonomia regionale come principio costituzionale fondamentale**, capace di avvicinare le decisioni ai territori e migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche. D'altra parte, la Svimez ritiene che, per essere davvero funzionale allo sviluppo equilibrato del Paese, l'autonomia regionale debba poggiare su **due presupposti irrinunciabili**: un sistema certo e trasparente di finanziamento delle autonomie regionali basato su fabbisogni standard e **Lep** garantiti a tutti i cittadini, ovunque risiedano; meccanismi di **perequazione** efficaci, che compensino i divari territoriali di partenza, sia nell'offerta dei servizi che nelle infrastrutture. **Tali principi devono rimanere il riferimento imprescindibile per qualsiasi evoluzione dell'assetto istituzionale del Paese.** In assenza di queste condizioni, l'autonomia regionale comprometterebbe i principi di equità, solidarietà e coesione che costituiscono l'ossatura della legge n. 42 del 2009, attuativa dell'art. 119 della Costituzione.