

INTRODUZIONE

La presente tesi esamina la tematica del regionalismo differenziato, con particolare riferimento ai profili fiscali. L'elaborato si propone di approfondire il tema degli aspetti fiscali dell'autonomia differenziata, declinando l'attenzione dello studio su tre linee di indagine tra loro interconnesse: 1) *analizzare* gli aspetti peculiari per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, contenuti nella legge 86/2024, 2) *studiare* l'applicazione dell'autonomia differenziata nel contesto regionale, nonché l'impatto prodotto sul sistema finanziario e fiscale del Paese; e infine, 3) *elaborare* una presentazione dettagliata delle richieste di maggiore autonomia da parte di singole Regioni, anche mediante lo studio di una loro concreta applicazione, sempre tenendo conto del filo conduttore inerente al profilo fiscale.

Ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di cui sopra, il lavoro si focalizza su un'analisi prettamente *teorica*, svolta attraverso una ricerca e revisione della letteratura giuridica pertinente e basata sull'individuazione delle principali riforme dell'autonomia differenziata, i soggetti coinvolti nella procedura e l'iter di attuazione, le materie da trasferire, la fiscalità regionale e gli strumenti tributari per il relativo finanziamento. Codesta analisi teorica è supportata da un riscontro *pratico*, che viene esaminato allo scopo di rappresentare una concreta applicazione del regionalismo differenziato. Il caso, infatti, riguarda le richieste di maggiore autonomia nel contesto nazionale, da parte delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

Il *regionalismo differenziato o asimmetrico* indica, nella sua accezione più ampia, una delega delle funzioni dallo Stato centrale alle istituzioni regionali. La devoluzione delle competenze a un livello decentrato avviene rispettando una serie di dettati costituzionali, quali il *principio di sussidiarietà* con cui i poteri devono essere assegnati a livello di governo più basso possibile, vicino ai cittadini; il *principio di differenziazione*, che prevede di considerare le caratteristiche geografiche, culturali e demografiche dei diversi enti; e il *principio di adeguatezza* richiede invece, che il livello di governo chiamato ad esercitare una funzione sia quello più adeguato a svolgerla (art.118 Cost.); ed anche il

principio di unità nazionale e di solidarietà (art.5 e art.2 Cost.) che sancisce l'equilibrio tra l'indivisibilità della Repubblica e il riconoscimento delle autonomie regionali. La lenta ma costante erosione delle funzioni conferite allo Stato, con parallelo ampliamento di quelle attribuite alle Regioni e agli enti territoriali, ha trovato una sua compiuta definizione con la Legge Costituzionale 3/2001, che ha riformato il Titolo V della Parte II della Costituzione, introducendo la *clausola di differenziazione del regionalismo differenziato* (art.116,c.3,Cost.), mediante la quale le Regioni ordinarie possono accedere ad “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*”. La clausola di differenziazione è rimasta inattuata per oltre quindici anni, nonostante i continui cambiamenti normativi sul tema, fino all'introduzione del decreto legge Calderoli (AS 615) e alla legge 26 giugno 2024, n.86 recante “*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art.116, terzo comma, della Costituzione*”. Gli *ambiti materiali* distinti dalla Costituzione concernono tutti quelli riservati alla competenza esclusiva dello Stato, che riguardano le prerogative fondamentali della sovranità (la difesa, la politica estera ...), alcuni oggetto di potestà legislativa concorrente nel rispetto delle leggi quadro emanate dall'autorità statale (la previdenza complementare e integrativa, il coordinamento della finanza pubblica ..), e diversi di competenza residuale delle Regioni. L'art. 116 della Costituzione, prevede la possibilità, su istanza delle Regioni interessate, di conferire particolari condizioni di autonomia nelle materie di legislazione concorrente (art.117,c.3,Cost.) e di alcune riservate alla legislazione esclusiva statale (art.117,c.2,lett.l,n,s Cost.). La richiesta può riguardare una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni. Inoltre, la legge 86/2024 (*Art.3*) distingue le materie gestibili in autonomia differenziata, tra quelle soggette ai LEP e quelle non soggette, ma l'elemento che fa da basamento a tale scenario è sempre il mancato completamento della Legge 42/2009 sul *federalismo fiscale*, relativa all'attuazione dell'art.119 Cost., che mediante il ricorso al PNRR si provvederà a completarla entro il 2027. Gli organi coinvolti nella procedura sono sia regionali, quali il *Consiglio e la Giunta regionale* adibiti alla definizione della bozza di intesa, e il *Presidente della Regione* che assume la responsabilità inerente alla fase negoziale, da svolgere nelle sedi governative; sia statali, ossia *Governo e*

Parlamento che sono i corrispondenti istituzionali, rispettivamente, il primo destinatario della bozza di intesa a cui spetta il compito di verificare i requisiti e dare seguito all'iniziativa, mentre il secondo, è impegnato nell'approvazione della legge previa intesa prevista dalla procedura. In aggiunta, gli *enti locali*, la cui consultazione è fondamentale per la riallocazione di nuove funzioni amministrative. Le fasi cardine della procedura di attuazione del regionalismo differenziato sono quattro (*Art.2,L.86/2024*): l'*iniziativa della Regione interessata* trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie da parte del Consiglio regionale; la *consultazione con gli enti locali* della Regione richiedente; la *definizione dello schema d'intesa preliminare* tra lo Stato e la Regione interessata; l'*approvazione* del disegno di legge inerente all'intesa da parte della Camera a maggioranza assoluta.

In questa prospettiva, appare di rilevanza prioritaria lo studio e la definizione degli strumenti fiscali per il finanziamento delle competenze ai livelli decentrati. La legge 86/2024 dispone che le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per lo svolgimento di nuove competenze e funzioni regionali, attribuite con le intese, saranno determinate da una Commissione paritetica Stato-Regione e finanziate attraverso la compartecipazione al gettito di uno o più tributi statali maturati nel territorio regionale (*Art.5 L.86/2024*), senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (*Art.9 L.86/2024*). Nonostante le continue avversità sul tema, su basi sufficientemente solide, attualmente è appurato che, le risorse necessarie all'espletamento delle funzioni devono essere ricercate all'interno del bilancio dello Stato, che in seguito alla devoluzione delle competenze alla Regione richiedente, si verrà a trovare con minori necessità di spesa; inoltre, la determinazione dell'ammontare di risorse da assegnare dovrebbe garantire l'equilibrio e la neutralità finanziaria; infine, è escluso il ricorso all'imposizione di nuovi tributi propri per finanziare le funzioni pubbliche attribuite, in quanto, risulta difficile individuare dei presupposti impositivi su cui lo Stato non abbia già deliberato la loro istituzione, al fine di generare gettiti significativi. Il nucleo centrale della fiscalità regionale è rappresentato dall'*IRAP*, ma in seguito a rilevanti questioni tributarie (*Legge 111/2023*) e alla progressiva evoluzione della struttura del tributo, non può

rappresentare lo strumento idoneo alla realizzazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni. A tal proposito, si provvederà a istituire una sovrainposta all'Ires, tale da assicurare un equivalente gettito fiscale atto a garantire un'invarianza del carico fiscale. Inoltre, una questione strettamente connessa a quella del finanziamento delle funzioni conferite alle Regioni, e alla richiesta di trattenere una quota maggiore del gettito fiscale regionale, è il tema dell'appropriazione del *residuo fiscale* inteso come la differenza tra l'ammontare del gettito fiscale generato dai contribuenti residenti in un territorio e l'ammontare della spesa pubblica complessiva, che ha luogo nello stesso territorio di riferimento. Se la differenza è negativa (positiva), vuol dire che, la spesa pubblica è minore (maggiore) delle entrate raccolte sul territorio. Diverse Regioni del Nord sono contributori netti e su di esse grava il peso della redistribuzione interregionale, per cui la maggiore richiesta di forme di autonomia potrebbe tradursi in una domanda mirata a trattenere un ammontare più elevato di risorse sul territorio.

Alcune Regioni italiane hanno, già negli anni successivi alla riforma del Titolo V, manifestato la volontà di ricorrere alla procedura *ex art.116,c.3, Cost.* Tuttavia, bisogna attendere la fine del 2017 per avere riscontri pratici sul tema, soprattutto da parte del Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. L'iniziativa istituzionale delle prime due Regioni analizzate è preceduta da una consultazione popolare, e i primi importanti traguardi che porteranno alla differenziazione attengono alla firma degli Accordi preliminari e alla redazione delle Bozze di intesa. La Regione Emilia-Romagna non ha fatto precedere le trattive da un referendum popolare, ed è stata l'ultima, tra tutte e tre quelle analizzate, ad aver imboccato la strada della maggiore autonomia, e la prima ad abbandonarla, ma si ritiene utile inglobarla nella trattazione, in quanto risulta tra le *prime iniziatrici* del progetto di regionalismo differenziato.

Il lavoro di tesi è articolato in tre parti (o capitoli), ciascuno dei quali affronta in modo dettagliato gli ambiti sopra citati. *La prima parte (o primo capitolo)* è dedicata alle origini della differenziazione regionale e ai principali cambiamenti normativi, prosegue con l'analisi dei tratti caratteristici del regionalismo differenziato e i cenni dell'impatto autonomistico sulla pressione fiscale a livello regionale, per poi terminare con gli aspetti procedurali. *La*

seconda parte (o secondo capitolo) si apre con l'analisi del regionalismo differenziato nel contesto tributario. Dopo una particolareggiata disamina dei principi fondamentali per il finanziamento delle funzioni svolte dalle autonomie locali, e dei criteri per decentrare le decisioni di entrata e di spesa tra diversi livelli di governo, rinvenibili nella teoria del federalismo fiscale; si affronta lo studio dell'autonomia tributaria e il coordinamento della finanza pubblica insieme ai problemi connessi all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia, sul piano finanziario e amministrativo. Successivamente, si analizza la fiscalità regionale e i principali strumenti per la realizzazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e, di conseguenza, per l'attuazione del regionalismo differenziato. *La terza parte (o terzo capitolo)* si focalizza sull'estendibilità della differenziazione alle Regioni a statuto speciale e i possibili divari territoriali legati all'autonomia regionale; per poi proseguire con un affondo sugli Accordi preliminari e le Bozze di intesa delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, evidenziando gli interrogativi che sorgono in relazione alle loro richieste di maggiore autonomia ed anche il tema dell'incostituzionalità dei singoli articoli della legge 86/2024. Per poi concludere, è esaminata la posizione degli organi inter-governativi interessati alla procedura, quali la Conferenza Stato-Regioni e delle Province autonome e le Commissioni paritetiche.

CAPITOLO PRIMO

LE TENDENZE EVOLUTIVE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

(There's No Such Thing as a Free Lunch).

Milton Friedman

SOMMARIO: 1.1.Premessa introduttiva. -1.2. Le origini della differenziazione regionale. -1.2.1. Il successivo sviluppo del regionalismo italiano: la riforma del Titolo V della Costituzione. -1.2.2. I primi tentativi di attuazione e le riforme fallite. - 1.2.3. Le riforme recenti: il ddl Boccia, la proposta di legge quadro Gelmini e la bozza di legge quadro Calderoli. -1.3. I tratti caratteristici del regionalismo differenziato. - 1.3.1. Le materie da trasferire alle Regioni. -1.3.2. La devoluzione delle competenze e le ragioni del decentramento. -1.3.3. Fiscalità degli enti territoriali e autonomia differenziata.-1.4. I soggetti interessati alla procedura di differenziazione. - 1.4.1. La previa determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni. -1.4.2. La procedura per il riconoscimento dell'autonomia differenziata. -1.4.3. Le intese tra lo Stato e la Regione. - 1.4.4. I profili procedimentali: il ruolo centrale del Parlamento- 1.5.I possibili scenari futuri.

1.1. Premessa introduttiva

Il regionalismo differenziato è una tematica che ciclicamente attira l'interesse dei giuristi e politologici, sulla quale si è frequentemente registrato un forte scontro politico. Nel corso del tempo lo scontro non si è di certo affievolito, soprattutto nell'area settentrionale della Penisola si sono diffuse marcate istanze autonomiste¹.

L'autonomia, in conformità agli assetti relazionali tra Stato centrale², Regioni ed enti territoriali, ciascuno dei quali abilitato a esercitare poteri e funzioni secondo le regole di riparto definite dalla Carta Costituzionale e nelle leggi attuative,

¹ Si veda: LUANA L., *Evoluzione del regionalismo differenziato italiano: una paralisi destinata a durare*, in *Cammino Diritto*, 2020, cit., pp. 2-5.

² Lo Stato centrale rientra tra le quattro istituzioni pubbliche italiane, insieme a Regioni, Province e Comuni. È caratterizzato da tre poteri fondamentali di governo: il potere legislativo, esecutivo e giudiziario. Si confronti con: DEL GESSO C., *I profili delle aziende pubbliche. Gestione e contabilità nel processo di armonizzazione in atto*, Maggioli, Rimini, 2013, cit., p.35.

costituisce i caratteri centrali del *pluralismo istituzionale*, realizzando la divisione dei poteri e funzioni tra diversi livelli di governo³. L'ampiezza di tali poteri e funzioni, in relazione al complesso delle fonti, consente di declinarne i contenuti, distinguendo molteplici assetti organizzativi dei pubblici poteri (decentramento o l'autarchia) ed esplicitando diverse aggettivazioni, a seconda dell'ente, in favore del quale l'autonomia è disposta (regionale o comunale), e dell'ambito a cui la stessa si riferisce (politica, finanziaria, contabile, amministrativa, tecnica, organizzativa)⁴. Pertanto, la nozione di autoregolamentazione può essere percepita con riflessi non solo giuridici ma anche economici finanziari⁵. *L'art. 114 della Costituzione*, così come novellato a seguito della *Legge Costituzionale del 18*

³ Si veda: ALESSI P.N., *La disciplina della forma di governo delle regioni quale contenuto eventuale della cultura dell'autonomia*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2020, cit., pp.126-132.

⁴ Si veda: A.F. URICCHIO, *Autonomia regionale differenziata tra criteri di riparto delle funzioni e perequazione finanziaria*, in PASTORE F. (a cura di), *Il regionalismo differenziato, Atti del Convegno (Cassino, 5 aprile 2019)*, Wolters Kluwer CEDAM, Padova, 2019, cit., pp. 77-85.

⁵ Alexander Hamilton, padre fondatore della democrazia nordamericana, riconosceva e sosteneva lo stretto rapporto tra la dimensione politico-istituzionale e gli assetti finanziari, in aggiunta al forte equilibrio costituzionale tra il livello nazionale e il livello subnazionale. *Hamilton*, autore, con *John Jay* e *James Madison*, del *Federalist*, una raccolta di saggi scritti tra il 1787 e il 1788 sostiene che, il continente nord-americano ha raggiunto la sua unità e la pace che ne conseguì, non grazie alla semplice evoluzione storica degli accadimenti, ma una serie di rivolte sostenute da un gruppo di uomini, che seppero far prevalere una nuova forma di organizzazione politica, mai sperimentata prima nella storia: la *federazione*. Il federalismo è un modello di decentramento statale, tipico dei governi costituzionali-liberali, e nei brani di *Hamilton* sono illustrate le strutture fondamentali della federazione. Il principio fondamentale sul quale essa si fonda è la divisione del potere tra i due livelli di governo (Stato federale, Stati federati). Questi due ordini di poteri sono indipendenti e coordinati tra di loro, in modo tale che, al governo federale competente per l'intero territorio della federazione, sia conferita una quantità minima di poteri indispensabile a garantire l'unità politica ed economica, e ai governi degli Stati federati, competenti ciascuno per il proprio territorio, siano assegnati i poteri residui. Alcuni stati federali sono nati dall'unione volontaria di più stati precedentemente indipendenti, i quali federandosi, ossia stringendo un patto tra di loro, hanno rinunciato a una parte della propria sovranità a favore di un ente centrale (come accaduto negli Stati Uniti d'America, Svizzera); altri stati federali sono nati attraverso il *decentramento* di stati unitari (Spagna, Belgio). Si consulti: HAMILTON A., *Il federalismo nella storia del pensiero*, in *Il Federalista*, 1984, n. 3, cit., p. 297 ss.

ottobre 2001, n. 3, stabilisce che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni, quali enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi contenuti dalla Carta Costituzionale medesima, e infine, dallo Stato⁶. Tale prospettiva implica un criterio di pari dignità istituzionale tra i menzionati enti, tutti componenti allo stesso modo il territorio della Repubblica italiana. Con riferimento, per quanto in tal sede di interesse, alle Regioni, è necessario premettere che si tratta di enti aventi un ordinamento giuridico differenziato rispetto a Comuni e Province, sia perché esse partecipano ad alcuni momenti della vita costituzionale del Paese (elezione del Presidente della Repubblica, possibilità di accedere alla giustizia costituzionale), sia in quanto titolari della funzione legislativa nell'ambito del loro territorio⁷. Difatti, le Regioni possono essere definite come enti costituzionali a base territoriale, che trovano la propria disciplina fondamentale direttamente negli articoli della Costituzione e alle quali è riconosciuta un'autonomia statutaria, legislativa, amministrativa e finanziaria⁸. In questa prospettiva, trova la sua genesi il presente lavoro di tesi, in quanto appare di rilevanza prioritaria, lo studio e la definizione degli strumenti fiscali e delle competenze, che dovrebbero essere centralizzate, ed in parte equamente poste nella sfera dei livelli decentrati.

1.2. Le origini della differenziazione regionale

Con l'espressione regionalismo differenziato o asimmetrico si intende definire forme di decentramento, quali quelle enunciate dall'*art.116 Cost. comma 3*, che consentono, tra le entità territoriali interne ad uno Stato, autonomie diverse ed individuate con la partecipazione delle stesse Regioni. La differenziazione si sostanzia in una duplice veste, sia nella circostanza che le Regioni abbiano formalmente poteri diversi, sia nel fatto che esse si distinguono per utilizzare differentemente l'autonomia di cui sono dotate e, pertanto, non hanno tutte le

⁶ Cfr. *Art.114 Cost.*

⁷ Si veda: TRAMONTANO L., *Compendio di diritto amministrativo*, Prima edizione Collana, La Tribuna, Piacenza, 2017, cit., pp.38-40.

⁸ Si veda: ROLLA G., *Diritto Regionale e degli Enti Locali*, Seconda edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2009, cit., pp.2-5.