

UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA E SCIENZE POLITICHE,
ECONOMICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN ECONOMIA E
MANAGEMENT

TESI DI LAUREA

**Autonomia, responsabilità ed efficienza: il federalismo fiscale e il
futuro dello Stato italiano**

Relatore:

Chiar.mo Prof. Giorgio Barberis

Correlatore:

Chiar.mo Prof. Ferruccio Ponzano



Firmato digitalmente da Giorgio Barberis
Data: 02.09.2026 01:13:39 CEST
Organizzazione: UNIVERSITA' DEGLI
STUDI DEL PIEMONTE
ORIENTALE/01943490027

Candidato:
Andrea Porta

ANNO ACCADEMICO 2025/2026

INDICE:

Introduzione	p. 2
Capitolo 1: origine storica e teorica del federalismo	p.10
Capitolo 2: in cosa consiste il federalismo fiscale	p.15
Capitolo 3: spesa storica e fabbisogni standard	p.41
Capitolo 4: LEP e LEA, livelli essenziali	p.53
Capitolo 5: il fondo di solidarietà comunale e la perequazione	p.72
Capitolo 6: l'autonomia differenziata	p.85
Capitolo 7: il pensiero del Professor Gianfranco Miglio	p.97
Conclusione	p.118
Bibliografia e sitografia	p.122
Appendice: contributo dell'Onorevole Riccardo Molinari sul federalismo fiscale e sull'autonomia differenziata	p.125

INTRODUZIONE:

Ho deciso di scrivere la mia tesi di laurea magistrale sul federalismo perché è il tema che mi ha appassionato di più durante il percorso di studi e perché ritengo che esso rappresenti una possibile soluzione per affrontare le sfide economiche e politiche contemporanee. Essere federalisti è un modo specifico di vedere il mondo, con un progetto chiaro, volto al perseguimento di tre obiettivi fondamentali: efficienza nell'allocazione delle risorse, equità nella distribuzione delle responsabilità fiscali e qualità della democrazia. Essa è la condizione necessaria per la costituzione di un modello federale. Il federalismo incarna valori come libertà dei popoli, autonomia in materia economica, totale conformità a quegli ideali come rispetto dei diritti individuali, pluralismo, inteso come virtù e non come difetto, e importanza verso lo Stato di diritto, che sono stati conquistati duramente nel nostro continente europeo nel secolo scorso. Proprio per questo non è compatibile con regimi dittatoriali o con le varie "democrazie", che possono celarsi dietro un federalismo di facciata, maschera usata per nascondere la loro reale consistenza. Il federalismo non è unicamente una teoria organizzativa dello Stato, ma un modo di concepire il rapporto tra potere, territorio e responsabilità, fondato su equilibrio, autonomia e cooperazione.

Il termine federalismo ha la sua origine etimologica nel latino "foedus"¹, che significa patto, alleanza. Ciò sta ad indicare la costruzione di un'unione di entità statali che esercitano parte delle loro funzioni di governo in modo autonomo, mentre altre vengono lasciate alla federazione, che è l'organismo superiore. A tale visione di Stato si oppone il cosiddetto centralismo, il cui termine implica una dottrina politica che prevede l'accentramento dei poteri nelle mani del governo centrale per evitare disgregazione e frammentazione dello Stato, che invece, secondo questa concezione, potrebbero verificarsi con il trasferimento dei poteri ai livelli inferiori.

Personalmente ritengo che i principi che accompagnano gli assunti federali si inseriscano pienamente nella tradizione europea dello Stato di diritto. L'idea di una unità europea nasce nel secondo dopoguerra con l'obiettivo di garantire pace, democrazia e una libera circolazione di

¹"Il nuovo Millennium, dalla metà del Seicento alla fine dell'Ottocento", Gentile, Ronga, Rossi, p.391

merci e capitali in nome della prosperità economica. Inizialmente ci furono tre ipotesi² per realizzare tale progetto:

a) l'ipotesi confederale che prevedeva ancora un ruolo centrale per gli stati, direttamente coinvolti negli organismi comuni senza cessione di sovranità;

b) l'ipotesi funzionalista, caldeggiata da Jean Monnet³ (1888-1979) che riteneva che l'integrazione economica avrebbe portato all'unione politica. Si basava sulla credenza che le economie francese e tedesca, principalmente basate sulla lavorazione del ferro e del carbone per l'industria pesante, sarebbero dovute essere guidate da una comunità sovranazionale, aperta alla partecipazione di altri membri. Sarà l'idea su cui qualche anno dopo, nel 1951 si fonderà la CECA⁴ (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) e porrà le basi per la CEE (Comunità economica europea) del 1957;

c) infine l'ipotesi federalista che puntava alla creazione di una federazione europea in senso stretto, con perdita di potere e centralità da parte degli Stati membri. Nel 1948 i sostenitori italiani di quest'ultima teoria, che verranno approfonditi successivamente, cercarono di insistere per la convocazione di una Costituente, con lo scopo di scrivere la Costituzione. Tuttavia al Congresso dell'Aia del '48 prevalse la corrente che portò alla nascita del Consiglio d'Europa, in cui ogni decisione veniva lasciata ai governi, mentre si attribuirono all'assemblea europea solamente funzioni consultive. Il federalismo sembrò rientrare nel mondo dell'utopia, come si evince da "Il Nuovo Millennium", fino al 1992, anno in cui viene firmato il Trattato di Maastricht⁵, in seguito ad un processo che aveva progressivamente allargato le basi della

comunità europea del '57 da 6 a 13 paesi. La nuova Europa adottava così una moneta unica, l'euro, e imponeva rigidi paletti economici che i membri dovevano rispettare, come ad esempio una riduzione del debito pubblico, che annualmente non poteva superare il 3% del PIL.

² "Il nuovo Millennium, il Novecento e l'inizio del XXI secolo", Gentile, Ronga, Rossi p.493

³ "Da Machiavelli all'Unione Europea", Malandrino, p.347

⁴ "Il nuovo Millennium, il Novecento e l'inizio del XXI secolo", Gentile, Ronga, Rossi p.495

⁵ "Il nuovo Millennium, il Novecento e l'inizio del XXI secolo", Gentile, Ronga, Rossi p.714

Ma gli obiettivi⁶ che si pone l'Unione Europea sono più ambiziosi rispetto a un generale miglioramento dei bilanci statali. Si vuole garantire libertà di movimento per le persone, dato che tutti i cittadini dei paesi diventano automaticamente cittadini europei, si prevede quindi la libera circolazione di merci e capitali con conseguente abolizione dei controlli doganali e relative tariffe alle frontiere, con susseguente assenza di dazi interni. Ciò che si vuole ottenere è una maggiore competizione tra le imprese, le cui necessità devono potersi incontrare senza ostacoli con le competenze dei lavoratori, al di là dei confini nazionali, e offrire dunque una maggior possibilità di scelta per i consumatori. Il meccanismo risulta il seguente: se le imprese necessitano di lavoratori con determinate qualifiche, ma in quel paese non ci sono persone che le possiedono, la libera circolazione consente a domanda e offerta di lavoro di incontrarsi su scala europea e non solo nazionale. Se l'individuo può spostarsi senza barriere allora esso può trovare un'occupazione che lo soddisfa e l'impresa trova il personale che le serve. Ciò implica un'allocazione più efficiente del fattore lavoro, utilizzato dove serve e dove rende di più, e non rimane bloccato in aree dove non è produttivo. Una conseguenza evidente è che se le imprese possono trovare con più facilità i lavoratori con determinate qualifiche, allora i paesi possono sviluppare con più rapidità ed efficacia quei settori in cui sono più forti. In aggiunta, un ulteriore scopo della libera circolazione è quello di rendere l'Europa più capace di reagire ai cambiamenti economici come fasi di crescita e di recessione, rallentamenti e riprese. Questo perché le diverse economie non crescono tutte allo stesso modo e allo stesso ritmo e se i lavoratori possono spostarsi andranno in quei paesi che crescono maggiormente e offrono condizioni di vita migliori; si evince che chi perde opportunità in un settore o territorio può cercarle altrove. Infine, come sottolinea Gianmarco Ottaviano⁷, la velocità con cui il mercato del lavoro reagisce ai cambiamenti sopra citati è estremamente importante, dato che con l'adozione dell'euro gli Stati hanno rinunciato ad usare la svalutazione della propria moneta per superare le emergenze. In precedenza infatti, facendo perdere valore alla moneta nazionale si potevano rendere più economiche le proprie esportazioni e rendere più costose le importazioni, recuperando competitività. Con l'euro il tasso di cambio non è più nazionale e i modi per affrontare gli squilibri si rivelano essere salari più

⁶ "Il nuovo Millennium, il Novecento e l'inizio del XXI secolo", Gentile, Ronga, Rossi p.715

⁷ "Geografia economica dell'Europa sovranista", Ottaviano, p.35

vantaggiosi, aumento della produttività e mobilità del lavoro. Se i lavoratori si possono spostare verso aree più dinamiche, le emergenze possono rientrare più facilmente.

Inoltre si conferisce agli individui la possibilità di vivere in qualunque Stato dell'Unione senza limiti di tempo e si riconoscono in tutti gli Stati dell'alleanza le qualifiche professionali ottenute nel proprio paese. L'integrazione europea avrebbe dovuto evolvere verso un esito federale ma oggi è ancora legata ad un modello confederale, in cui gli Stati nazionali godono dei maggiori poteri, come si evince dalla struttura delle sue istituzioni come Commissione e Consiglio Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, rendendo difficile prendere le adeguate decisioni collettive che porterebbero benefici per l'intera società. Ha affrontato e affronta tutt'ora crisi internazionali che si riflettono sulle economie nazionali e alle quali non sono sempre state date delle risposte collettive. Ad esempio in seguito alla grande crisi finanziaria del 2010 dovuta al crollo dei titoli garantiti dai mutui subprime americani nel 2008. In UE i paesi più forti, come la Germania, non hanno voluto farsi carico dei debiti degli Stati più in difficoltà, come Portogallo, Spagna, Italia, Irlanda e Grecia, imponendo politiche basate sull'austerità, cioè taglio della spesa pubblica e aumento della fiscalità, in modo tale da assicurare i mercati ed evitare speculazioni. Tuttavia questa non si rivelò una strategia vincente in quanto mise in moto un circolo vizioso di impoverimento. Nel 2015 la BCE (Banca Centrale Europea), sotto la guida di Mario Draghi, ha avviato un piano di acquisto di titoli di debito pubblici e privati, garantendo quindi un potente strumento di tutela della stabilità economica. Grazie a tale provvedimento e grazie alla crescita di USA e paesi asiatici, anche gli Stati europei sono progressivamente usciti dalla crisi, ma si sono lasciati dietro importanti interrogativi riguardo il futuro dell'alleanza, la cui tenuta è stata messa a dura prova. Un approccio diverso è stato utilizzato con l'altra grande emergenza di questo secolo, la pandemia da Covid-19, che ha riportato recessione e collasso delle economie europee. L'Unione ha in questo caso reagito con sospensione temporanea del patto di stabilità e con il NextGenerationEu, il cui cuore finanziario è stato il Recovery and Resilience Facility.

Un'ulteriore criticità è rappresentata dal tema della gestione dei flussi migratori. Esiste infatti una notevole divergenza tra i paesi su come affrontare la questione della redistribuzione dei richiedenti asilo, e di conseguenza su quali politiche adottare. Constato che esse hanno avuto

un'efficacia limitata con gli Stati che si sono mossi in ordine sparso, senza adottare strategie comuni. Ciò ha messo in discussione i principi di solidarietà e cooperazione tra i vari Stati, soprattutto a seguito dell'emergenza migratoria del 2015. Il cuore del problema può essere rappresentato dal regolamento di Dublino, che prevede che il paese di primo ingresso debba identificare e successivamente gestire la richiesta di asilo dell'individuo, portando un cospicuo sovraccarico per i paesi di frontiera. La UE ha provato a ripartire i richiedenti tra gli Stati ma molti a est si rifiutano di accogliere. Emblematici sono i dati Eurostat⁸ riferiti al 1 gennaio 2017, riportati da Ottaviano, riguardo la composizione della popolazione europea. In totale sono 21,6 milioni i cittadini che non hanno la cittadinanza di almeno uno dei paesi membri presenti nel continente. La Germania conta circa l'11% di cittadini stranieri; di questi il 6,3% provenienti da paesi extra UE. La Francia ha il 7% di popolazione straniera, con circa il 4% avente origine extra europea. L'Italia ha circa l'8% di cittadini immigrati sul totale, e circa il 6% che arrivano da fuori la UE. Dati simili li ha la Spagna. La situazione si ribalta completamente se si guarda agli stati dell'Europa orientale. Ad esempio in Polonia solo lo 0,6% di cittadini risulta immigrato con lo 0,5 nato al di fuori della UE, ma la situazione è la medesima in Romania, Bulgaria, Slovacchia e Ungheria. Tenendo presente che l'immigrazione è un fenomeno complesso attraversato da fasi, che vede alcuni paesi essere oggi sia terra di immigrazione che di emigrazione, come il caso dell'Italia, è evidente che l'assetto confederale dell'Unione non ha portato ad un controllo adeguato del fenomeno e ha contemporaneamente creato malcontento nei cittadini. L'Unione Europea si trova a metà tra cooperazione e integrazione, in una irrisolta tensione tra sovranità nazionali e necessità di interventi comuni. I vantaggi di un'alleanza federale pienamente legittimata possono essere la condivisione dei costi, una gestione centralizzata dell'asilo, come negli USA, dove l'immigrazione è competenza federale, e meccanismi di redistribuzione automatici.

Immaginare dunque un'evoluzione federale dell'Unione significa porsi interrogativi cruciali non

⁸ “Geografia economica dell'Europa sovranista”, Ottaviano, p.103

solo riguardo l'assetto giuridico, ma anche riguardo la sostenibilità economica e l'utilità dei governi multilivello. Si tratta di un progetto ambizioso ma di difficile realizzazione, a causa delle naturali resistenze politiche legate alla redistribuzione del potere decisionale. E' improbabile che Capi di Stato e di Governo, anche di colori politici opposti, accettino di rinunciare al loro potere in nome di un ideale superiore.

Viviamo oggi in un'epoca complessa: soprattutto negli ultimi anni il mondo è andato in contro a criticità difficilmente prevedibili. Penso alla già citata pandemia da Covid-19 nel 2020, allo scoppio della guerra tra Russia e Ucraina nel 2022 e tra Israele e Hamas il 7 ottobre 2023, all'arrivo di Donald Trump nel gennaio 2025 che ha acuito la tensione internazionale colpendo anche i suoi alleati storici del continente europeo.

Le recenti difficoltà mostrano come l'Unione Europea sia assente da ogni processo decisionale internazionale, a causa di una debolezza atavica, determinata dalla sua struttura che non consente al presidente della Commissione di poter prendere decisioni in autonomia. Ritengo, dunque, che un modello federale potrebbe essere migliorativo anche da un punto di vista europeo, per affrontare le sfide dell'oggi uniti e non divisi.

Nel corso degli ultimi decenni il dibattito sull'organizzazione territoriale dello Stato ha assunto un ruolo sempre più centrale nelle democrazie contemporanee. In Italia e in Europa sono nati e cresciuti partiti politici portatori di istanze contrapposte, talvolta chi ha sostenuto posizioni più centraliste e nazionaliste e chi invece ha dato voce all'autonomia dei popoli o ha tentato la vera e propria secessione. In tale contesto geopolitico caratterizzato da complessità e da forti pressioni sui conti pubblici, da notevoli differenze economiche tra territori e da un bisogno sempre più netto di servizi pubblici, il rapporto tra i vari livelli di governo e la distribuzione delle competenze fiscali sono diventati temi decisamente cruciali per l'efficienza e per la qualità delle istituzioni democratiche.

Parallelamente alla riflessione economica, il tema del federalismo si è sviluppato anche nel contesto italiano, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, grazie al pensiero di Gianfranco Miglio, che ha rappresentato uno dei tentativi più rilevanti di ripensare l'organizzazione dello

Stato italiano in chiave federale. La presenza accademica del Professore è stata accompagnata anche a livello politico dalla Lega Nord, partito in cui Miglio ha militato, rendendo il tema federale alla portata degli elettori. Miglio ha individuato nel centralismo amministrativo e fiscale uno dei motivi di debolezza dello Stato italiano, sostenendo che una diversa impostazione dello Stato sarebbe stata più funzionale e anche più coerente con la diversità culturale del Paese.

Nonostante i tentativi, alcuni riusciti e altri meno, di riforme istituzionali, negli ultimi decenni il sistema italiano continua a presentare un elevato grado di centralizzazione, soprattutto per quanto riguarda la gestione delle risorse economiche. Le regioni e gli enti locali dispongono infatti di margini ridotti di autonomia fiscale, mentre la parte più significativa della spesa pubblica rimane sotto il controllo del governo centrale. Questa situazione ha alimentato un ampio dibattito sulle possibili riforme riguardo l'organizzazione politica, finanziaria e istituzionale del Paese: oggi si discute sul ruolo dell'autonomia differenziata come possibile fonte di miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini.

La scelta di questo argomento nasce quindi da una convinzione maturata nel mio percorso di studi e mi propongo come studioso che guarda con interesse e favore al tema. Cercherò di mettere in evidenza, oltre le potenzialità, anche gli ipotetici rischi, per comprendere fino in fondo se le promesse del federalismo possano essere mantenute in Italia e perché ritengo che ogni modello istituzionale, per quanto convincente a livello teorico, debba trovare riscontri nella realtà e debba essere compatibile con vincoli economici, politici e culturali.

Le riflessioni storiche e politico-istituzionali sul federalismo trovano una loro prosecuzione in ambito economico nella teoria del federalismo fiscale, ovvero in quell'insieme di principi che regolano la distribuzione delle competenze finanziarie tra governo centrale ed enti locali. L'idea fondamentale alla base del federalismo fiscale è che una maggiore autonomia decisionale a livello locale possa portare a una gestione più efficiente delle risorse pubbliche, rendendo i governi territoriali più responsabili e più attenti ai bisogni economici e sociali dei cittadini.

Il federalismo fiscale trova tra i suoi più illustri rappresentanti nella letteratura economica studiosi come ad esempio Oates, Buchanan e Tiebout. Ciò su cui si fonda il pensiero degli autori

è un concetto decisivo: il decentramento politico ed economico delle funzioni può migliorare l'efficienza allocativa delle politiche pubbliche quando le preferenze dei cittadini sono diverse tra territori e quando i governi locali dispongono di maggiori informazioni circa le necessità e le priorità di una specifica comunità, in nome di una maggiore vicinanza geografica ai cittadini e a una superiore conoscenza del territorio.

Alla luce di queste considerazioni, l'obiettivo è analizzare il federalismo fiscale come modello di organizzazione delle finanze pubbliche, con particolare attenzione al rapporto tra autonomia, responsabilità ed efficienza nella gestione delle risorse. La tesi propone di analizzare il federalismo da un punto di vista economico e istituzionale, di confrontare i diversi modelli di organizzazione territoriale dello Stato e capire quale sia la forma più adeguata per accrescere le potenzialità del Paese.

Il lavoro è articolato in più parti. Nel primo capitolo verranno analizzate le origini storiche e teoriche del federalismo come modello di organizzazione dello Stato. Il secondo capitolo approfondirà la teoria economica del federalismo fiscale, con particolare riferimento ai Lep (livelli essenziali delle prestazioni), ai fabbisogni standard, al fondo di solidarietà comunale, alla perequazione, e all'autonomia differenziata, con particolare riguardo alla situazione italiana attuale. L'ultimo capitolo sarà dedicato al pensiero federalista di Gianfranco Miglio e alla sua interpretazione della crisi dello Stato centralista.

Attraverso questo percorso, la mia tesi intende contribuire alla riflessione sul ruolo dell'autonomia territoriale nel miglioramento dell'efficienza delle politiche pubbliche e nel rafforzamento della responsabilità fiscale dei governi locali. Un punto che mi preme sottolineare è che sostenere il federalismo non significa dividere, ma coordinare e gestire le risorse in modo più proficuo.

CAPITOLO 1: ORIGINE STORICA E TEORICA DEL FEDERALISMO

Il dibattito tra questi due modi di pensare lo Stato fu molto acceso nel nostro Paese agli albori dell'unità d'Italia quando si contrapponevano diverse visioni: Carlo Cattaneo⁹ era favorevole all'unificazione, ma senza ricorso allo spiritualismo o alla "missione storica" dell'Italia. Nato a Milano, fu statistico, economista e intellettuale poligrafo, diresse dal 1839 al 1844 la rivista "Il Politecnico", come si apprende dall'opera di Malandrino, "Da Machiavelli all'Unione Europea"¹⁰. Si ispirava al federalismo americano e svizzero, e volle fortemente una liberazione dal dominio oppressivo dell'impero austriaco, di cui era suddito. A conferma della coerenza con i propri ideali, venne eletto deputato nel Parlamento italiano dopo l'unificazione ma rifiutò di parteciparvi. Egli ha portato nella penisola il cosiddetto "federalismo autonomista", fortemente ispirato al principio di libertà. Secondo questa impostazione il federalismo è anzitutto una teoria della libertà, che richiama il pensiero di Constant e di Tocqueville: una teoria dinamica e in evoluzione, portatrice di progresso economico e sociale, dalla quale scaturisce ogni forma di incivilimento. Come scrive Malandrino, Cattaneo oppone al principio di egemonia degli Stati unitari e centralizzati il principio di federazione, basato sul mutuo consenso dei contraenti e non dall'imposizione di una unità esterna, che annienta le differenze.

Valori cardini del pensiero cattaneano sono anche autonomia e decentramento, che insieme al federalismo costituiscono un unico blocco concettuale. L'autore era contrario alla creazione di uno Stato centralizzato e optava per la Repubblica Federale, i cosiddetti Stati Uniti d'Italia, frutto di un'unione consensuale che consentisse ai popoli della penisola di godere pienamente delle loro libertà. Non fu questa la strada intrapresa dal neonato Stato italiano nel 1861 ma Cattaneo si batté ugualmente per la difesa delle autonomie locali e regionali e si opporrà all'estensione del modello amministrativo piemontese a tutti gli Stati annessi. Notò infatti che il Lombardo-Veneto, i domini pontifici, Napoli, la Sicilia e la Sardegna fossero delle vere e proprie regioni-Stato, con apparati burocratici più evoluti rispetto a quello piemontese, che invece fu imposto unilateralmente e in modo uniforme a tutte le realtà dello stivale.

⁹ "Il nuovo Millennium, dalla metà del Seicento alla fine dell'Ottocento", Gentile, Ronga, Rossi, p.391

¹⁰ "Da Machiavelli all'Unione Europea", Malandrino, p.209

Secondo Cattaneo, il diritto federale¹¹ è il vero diritto dei popoli, a cui si contrappone il diritto dei re, tipico dello Stato centralizzato, idealmente rappresentato dalla Francia, nemico strutturale delle libertà, che esprime al massimo la volontà di potenza, portatrice di guerre e discordia.

Sul piano storico, è possibile individuare anche autori precedenti che possono essere considerati anticipatori delle istanze federali. A mio avviso tra costoro c'è Johannes Althusius¹², giurista e pensatore politico calvinista nato nel 1557, un deciso oppositore dell'assolutismo e promotore del monarcomachesimo, ossia di un pensiero che legittima la resistenza contro il monarca e contro ogni forma di tirannide. Althusius utilizza nel suo pensiero una logica federativa, poiché ritiene che lo Stato nasca dal basso, attraverso un patto (foedus) tra soggetti collettivi. La sua visione quindi si basa sull'associazione di città e province da estendere sul territorio, intesa come unione di comunità. Qualora il patto venisse ripetutamente violato dal sovrano egli prevede la possibilità di resistenza, strettamente legata alla secessione delle parti federate dello Stato, considerata applicabile qualora un diritto venisse calpestato, vista come extrema ratio per tutelare le libertà fondamentali.

La prima traduzione istituzionale delle istanze federaliste trova compimento negli Stati Uniti grazie ad Alexander Hamilton¹³, nato nel 1755 nelle Piccole Antille, e collaboratore di George Washington nella guerra di indipendenza. Darà un contributo determinante nella realizzazione della Costituzione americana grazie alla sua opera "Federalist", cercando di costruire un equilibrio duraturo tra autorità centrale e autonomie territoriali.

È critico nei confronti dell'assetto confederale adottato dagli Stati nei primi anni della loro esistenza, dal 1777 al 1787 circa, poiché si rende conto che non è in grado di garantire armonia e rapporti pacifici e non riesce a evitare conflitti e divisioni, con il perenne rischio di guerre. Infatti, nonostante la tradizione britannica abbia trasmesso il senso della democrazia, la lingua comune, similarità dei costumi e della cultura, gli Stati si rendono protagonisti di liti commerciali, dispute territoriali, diatribe riguardanti oneri comuni. Di conseguenza ciò che emerge è un costante

¹¹ "Da Machiavelli all'Unione Europea", Malandrino, p.211

¹² "Da Machiavelli all'Unione Europea", Malandrino, p.64

¹³ "Da Machiavelli all'Unione Europea", Malandrino, p.131

pericolo di dissoluzione della confederazione, con il rischio di formazione di tirannidi. La soluzione immaginata da Hamilton consiste in una divisione della sovranità tra gli Stati ex coloniali e la Federazione, la quale nasce direttamente da tutti i cittadini e che garantisce un rapporto diretto con essi.

La differenza tra confederazione e federazione secondo l'autore è quindi concettualmente di rilievo: la prima si traduce in un patto transitorio con obiettivi limitati che non mette in discussione la sovranità dei soggetti contraenti, mentre la seconda consiste nella creazione di un livello statale superiore, la repubblica presidenziale, con alla base la rinuncia a parti di sovranità da parte degli Stati membri, fatta salva la loro autonomia.

Con l'Unione statunitense si ha quindi il primo Stato federale moderno, incentrato sulla tripartizione dei poteri: un potere legislativo nelle mani del Congresso, formato da Camera e Senato, eletto a suffragio universale, il potere esecutivo di responsabilità del Presidente e la Corte Suprema, l'organo di tutela costituzionale, che tra i suoi compiti include quello di dirimere le controversie tra Stati e Federazione.

È importante sottolineare come la suddivisione delle materie di competenza garantisca un equilibrio volto a garantire il benessere dei cittadini americani. Gli Stati infatti, si occupano degli affari interni, mentre riguardano la Federazione le questioni internazionali come la gestione della politica estera, oppure le politiche di coordinamento finanziario ed economico.

Un'ulteriore prospettiva riconducibile al pensiero federalista è fornita da Immanuel Kant¹⁴ (1724-1804), che ne propone un'interpretazione in chiave cosmopolitica: egli elabora infatti il concetto di una federazione internazionale di liberi Stati repubblicani, con lo scopo di garantire la pace e di prevenire i conflitti.

Una critica radicale al potere centralizzato viene eseguita anche da Pierre-Joseph Proudhon¹⁵ (1809-1865), figura fondamentale per l'ideologia anarchica, che rifiuta ogni forma di autorità e

¹⁴ “Da Machiavelli all'Unione Europea”, Malandrino, p.149

¹⁵ “Da Machiavelli all'Unione Europea”, Malandrino, p.215

sostiene il dissolvimento dello stato accentratore a favore di forme di autogoverno e autogestione. Per il filosofo francese è essenziale il concetto di libertà, che collega al contratto sinallagmatico, ovvero a prestazioni corrispettive, di Rousseau: un accordo di libera associazione tra cittadini e Stato, in cui i primi ricevono dal secondo tanto quanto gli concedono. Proudhon è contro la proliferazione della burocrazia e a favore del principio di sussidiarietà, che prevede che spetti alle autorità locali e ai membri di una comunità l'espletamento di una mansione. La sua concezione è rivolta anche a livello internazionale: ritiene che una futura unione tra gli Stati europei sarà il culmine di un processo libertario a carattere autonomista guidato dai diversi popoli, che porrà le basi per una "confederazione di federazioni".

Il federalismo entra anche nel dibattito politico italiano moderno, nei primi decenni del Novecento, in piena crisi del sistema liberale. Nascono iniziative di rinnovamento delle istituzioni, ispirate alle idee di Carlo Cattaneo, che avrebbero previsto forme di decentramento regionale.

Ad esempio Piero Gobetti¹⁶ (1901-1926), che auspica un rinnovamento della classe politica e la guarigione dello Stato dal suo problema atavico, il centralismo burocratico post unificazione, e propone in alternativa il decentramento politico e amministrativo, oppure Carlo Rosselli, critico dell'autoritarismo fascista e sostenitore di una convergenza tra liberalismo e socialismo nella democrazia federalista.

Tuttavia tali prospettive vennero soffocate dal fascismo, che contrappose un regime nazionalista, statalista e centralista, negatore di libertà e democrazia.

Di estrema importanza è il lungimirante contributo di Luigi Einaudi¹⁷ (1874-1961), primo Presidente della Repubblica, che biasima la struttura confederale della Società delle Nazioni e sostiene la creazione di un modello federale sia all'interno dell'Italia sia in Europa. Il pensiero di Einaudi prende ispirazione dal "Federalist" di Hamilton e come Cattaneo pone l'accento sul problema della sovranità assoluta ed esclusiva degli Stati, connessa con la conseguente volontà di

¹⁶ "Da Machiavelli all'Unione Europea", Malandrino, p.332

¹⁷ "Da Machiavelli all'Unione Europea", Malandrino, p.340

potenza degli stessi, che impedisce la creazione di un vero e proprio equilibrio europeo e che alimenta invece la logica guerresca, che caratterizzerà infatti tutto il secolo. L'attenuazione del potere degli Stati e il progressivo riconoscimento delle istituzioni sovranazionali europee possono portare alla creazione degli Stati Uniti d'Europa e garantire al continente un'epoca di pace.

Infine Altiero Spinelli¹⁸ (1907-1986) ed Ernesto Rossi¹⁹ (1897-1967) esprimono “una critica definitiva al dogma della sovranità assoluta degli Stati”, come si evince dal testo di Malandrino. I due autori scriveranno il Manifesto di Ventotene²⁰, luogo in cui vengono reclusi dal regime fascista a causa delle loro idee politiche. Mostrando una naturale avversione verso i totalitarismi, asseriscono che essi siano fonte di instabilità ed incertezza continue, a causa della esplicita volontà di dominio nei confronti degli altri. Propulsori di accentramento e di autarchia, intrappolano il mondo in quella condizione di “bellum omnium contra omnes” teorizzata da Thomas Hobbes²¹, impedendo così pace e progresso. La loro visione prevede quindi il superamento dello Stato-nazione e l'imminente passaggio alla federazione europea, che garantirebbe comunque agli stati di sviluppare la loro vita nazionale, ma li priverebbe di quegli strumenti che potrebbero portare alla soddisfazione di individualismi esasperati. A tal fine, ritengono necessario realizzare una Costituzione federale europea, frutto del lavoro di un'assemblea costituente e non di una conferenza di Stati sovrani, per dare al progetto un chiaro fondamento giuridico.

Il contributo di questi autori ci mostra come il federalismo costituisca un modello istituzionale, politico, economico e culturale che unisce libertà, autonomia e responsabilità, fino a raggiungere anche la dimensione europea.

¹⁸ “Da Machiavelli all'Unione Europea”, Malandrino, p.344

¹⁹ “Da Machiavelli all'Unione Europea”, Malandrino, p.344

²⁰ “Il nuovo Millennium, il Novecento e l'inizio del XXI secolo”, Gentile, Ronga, Rossi p.494

²¹ “Da Machiavelli all'Unione Europea”, Malandrino, p.75

CAPITOLO 2: IN COSA CONSISTE IL FEDERALISMO FISCALE

Prima di entrare nel caso italiano, è necessario chiarire che cosa si intende per federalismo fiscale da un punto di vista tecnico. A prima vista il termine fa pensare subito a una questione politica o costituzionale, cioè alla differenza tra Stato unitario, Stato regionale e Stato federale. In realtà, per la finanza pubblica, il problema è molto più concreto, poiché cerca di capire come dividere le funzioni pubbliche tra i diversi livelli di governo e, soprattutto, come finanziarle. La disciplina si chiede quali compiti devono spettare allo Stato centrale, quali alle Regioni, quali ai Comuni e agli altri enti territoriali. È un dibattito che riguarda spese, entrate, responsabilità e qualità dei servizi dati ai cittadini.

Il settore pubblico non è formato da un solo soggetto. In concreto, ci sono più livelli di governo, ciascuno con proprie competenze e con un ruolo diverso. Lo Stato centrale si occupa di funzioni universalmente richieste sul territorio nazionale, come la difesa, la giustizia, la politica economica e la redistribuzione su scala nazionale. Regioni ed enti locali, invece, intervengono su servizi più vicini alla vita quotidiana del cittadino, come sanità, trasporti locali, assistenza, scuola per alcuni aspetti, urbanistica e servizi amministrativi. Il federalismo fiscale studia proprio il modo in cui questi livelli si dividono i compiti e le risorse²².

E' determinante chiarire una questione, ovvero che non tutti i beni e i servizi pubblici sono uguali. Alcuni riguardano l'intero Paese, altri hanno effetti molto più locali. La difesa nazionale, per esempio, non può essere gestita Comune per Comune, perché riguarda tutti i cittadini dello Stato, da nord a sud. Un parco urbano, la raccolta dei rifiuti o una parte dei trasporti locali hanno invece un impatto più ristretto. In casi di questo tipo può avere senso attribuire maggiore responsabilità agli enti locali, perché conoscono meglio il territorio e le esigenze della popolazione.

Da qui nasce uno degli argomenti classici a favore del decentramento fiscale. Se le preferenze dei cittadini cambiano da un territorio all'altro, una decisione uguale per tutti rischia di essere poco performante. Un Comune può avere bisogno di più trasporti pubblici, in virtù di una dimensione molto ampia, un altro di più servizi sociali, un altro ancora di investimenti su strade, ambiente o

²² Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale"

gestione del territorio. Il centro, dovendo ragionare su tutto il Paese, può fare fatica a cogliere queste differenze e trovare delle soluzioni utili per tutti. L'ente locale, essendo più vicino ai cittadini, dovrebbe riuscire meglio ad adattare i servizi alle domande reali del territorio.

In questa direzione si inserisce il teorema del decentramento di Oates²³, che sostiene che, quando le preferenze dei cittadini sono diverse e non ci sono forti economie di scala o effetti esterni importanti, la gestione decentrata di un servizio pubblico può essere più efficiente di una gestione centralizzata. Se due comunità hanno esigenze diverse, non ha molto senso imporre a entrambe la stessa quantità di servizio pubblico. È più ragionevole lasciare a ciascuna la possibilità di scegliere la soluzione più vicina ai propri bisogni. Il vantaggio del decentramento non è quindi un concetto astratto, ma una possibilità concreta di adattare meglio la decisione pubblica alla realtà locale.

Il ragionamento non vale sempre e in ogni caso. Il decentramento funziona meglio quando il servizio riguarda davvero una comunità territoriale precisa. Quando i benefici o i costi di una decisione superano i confini locali, la scelta di un singolo ente può produrre effetti anche su altri territori. Entrano in gioco le esternalità, o effetti di spillover. Una politica ambientale, una grande infrastruttura, un servizio sanitario o scolastico possono incidere anche su persone che vivono fuori dal territorio che li finanzia. In situazioni del genere lasciare tutto al livello locale può creare problemi, perché l'ente che decide rischia di considerare solo una parte degli effetti prodotti dalla propria scelta.

Un altro limite da considerare riguarda le economie di scala²⁴. Non tutti i servizi possono essere gestiti bene da enti piccoli. Alcune funzioni richiedono dimensioni più ampie, più personale, più competenze tecniche e anche una struttura amministrativa più forte. Un piccolo Comune, ad esempio, può essere molto vicino ai cittadini, e questo è sicuramente un vantaggio. Allo stesso tempo potrebbe non avere gli strumenti necessari per gestire servizi complessi. Si pensi a certi interventi infrastrutturali, alla gestione di reti di trasporto più vaste, oppure a servizi che richiedono competenze specialistiche. In questi casi il livello locale non è automaticamente il più

²³ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.359

²⁴ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.360

adatto.

Per questo motivo non si può dire semplicemente che “più decentramento” voglia sempre dire “più efficienza”. Dipende dal tipo di servizio di cui si sta parlando. Alcune attività funzionano bene se sono vicine al cittadino, altre hanno bisogno di una scala più grande. Bisogna valutare i costi, la dimensione della popolazione interessata, la capacità dell’ente che dovrebbe occuparsene e anche gli eventuali effetti sugli altri territori. Il federalismo fiscale non porta a una risposta unica. Porta piuttosto a una domanda, cioè qual è il livello di governo più adatto per quella specifica funzione?

Accanto al teorema di Oates, è importante sottolineare anche la teoria dei club²⁵, collegata a Buchanan. Essa può sembrare un po’ astratta, però aiuta a capire un problema molto concreto. Un club è un gruppo di persone che decide di unirsi per finanziare e usare insieme un bene o un servizio, che può essere un parco, un impianto sportivo, una piscina, oppure un altro servizio utilizzato da una comunità ristretta. Ciò che conta è capire quanti membri dovrebbe avere questo gruppo e quale quantità di servizio dovrebbe essere offerta.

Se i membri sono pochi, il costo per ciascuno diventa alto. Se invece i membri diventano troppi, il servizio rischia di peggiorare, in quanto il parco può diventare troppo affollato, l’impianto sportivo meno utilizzabile e il servizio meno efficiente. Si crea quindi un problema di dimensione ottimale. Non basta dire che un servizio deve essere locale, poiché bisogna anche capire quale sia la dimensione giusta della collettività che lo finanzia e lo utilizza. Questo ragionamento serve molto anche per comprendere gli enti territoriali, perché non tutte le funzioni hanno la stessa “misura” ideale.

La teoria dei club è utile proprio perché fa vedere un aspetto spesso trascurato, ovvero che il decentramento non riguarda solo il rapporto tra Stato e Regioni. Riguarda anche la dimensione concreta delle comunità. Un servizio locale funziona meglio quando chi paga e chi beneficia coincidono il più possibile. Qualora tale corrispondenza viene meno, iniziano i problemi, in quanto alcuni possono pagare senza ricevere davvero il servizio, altri possono beneficiarne senza

²⁵ Rosen, Gayer, “Scienza delle finanze”, cap. 21 “La teoria del federalismo fiscale”, p.361/362

contribuire, altri ancora possono subire effetti negativi senza essere coinvolti nella decisione. Alla fine il federalismo fiscale prova anche a mettere ordine in questo intreccio, tra chi decide, chi paga e chi riceve il servizio.

Un altro autore importante è Tiebout²⁶, ricordato soprattutto per l'idea del “voto con i piedi”. La sua idea è la seguente: se le persone possono spostarsi liberamente da una comunità locale all'altra, tenderanno a scegliere il territorio che offre la combinazione di imposte e servizi più vicina alle loro preferenze. Una famiglia interessata a scuole migliori potrebbe scegliere un Comune che spende di più per l'istruzione, mentre un'altra famiglia, magari più interessata a pagare meno tasse, potrebbe preferire un Comune con meno servizi e minore pressione fiscale. In teoria, attraverso gli spostamenti, le persone si distribuiscono tra territori diversi in base alle proprie preferenze.

Il modello è interessante, perché trasforma la residenza in una specie di scelta politica ed economica, dato che non voterei solo mettendo una scheda nell'urna, voterei anche scegliendo dove vivere. Da qui deriva l'espressione “voto con i piedi”. È un'immagine efficace, perché rende bene l'idea della mobilità come strumento di scelta: se un'amministrazione offre servizi scadenti o imposte troppo alte rispetto a ciò che dà in cambio, i cittadini potrebbero decidere di andarsene e al contrario, un ente locale ben amministrato potrebbe attrarre residenti.

Il problema è che nella realtà questo meccanismo funziona solo fino a un certo punto, poiché le ipotesi del modello sono molto forti. Le persone dovrebbero essere perfettamente informate sui servizi e sulle imposte di ogni territorio, dovrebbero potersi spostare senza costi e dovrebbero avere tante comunità diverse tra cui scegliere. E se si guarda alla vita concreta si capisce che non è così semplice, dato che cambiare Comune non significa solo scegliere un pacchetto di tasse e servizi, ma significa anche toccare altri aspetti, come cambiare casa, lavoro, scuola dei figli, relazioni familiari, abitudini e spesso anche sostenere costi economici rilevanti.

In più, non tutti hanno la stessa libertà di movimento. Chi ha redditi più alti può scegliere con maggiore facilità dove vivere, mentre chi ha meno risorse è più vincolato, magari al lavoro, alla

²⁶ Rosen, Gayer, “Scienza delle finanze”, cap. 21 “La teoria del federalismo fiscale”, p.362/363

casa di proprietà, alla famiglia o semplicemente perché non può permettere un trasferimento. Per queste ragioni, il modello di Tiebout è utile per ragionare e come schema teorico, sebbene non descriva perfettamente il mondo reale, in quanto non costituisce una fotografia precisa della società.

Il federalismo fiscale pone poi un interrogativo di fondo, cioè quali funzioni devono essere assegnate a quale livello di governo? Qui torna utile la distinzione classica di Musgrave tra funzione allocativa, funzione redistributiva e funzione stabilizzatrice. La funzione allocativa²⁷ riguarda la produzione e la fornitura dei beni e servizi pubblici. È la parte più direttamente collegata al decentramento, perché molti servizi locali possono essere organizzati meglio dagli enti vicini ai cittadini. Se un servizio riguarda soprattutto un territorio e se le preferenze dei cittadini sono diverse, il livello locale può avere un vantaggio rispetto al centro.

Questo vale per molti temi della vita quotidiana, come la gestione del territorio, alcuni servizi sociali, il trasporto locale, la raccolta dei rifiuti, certe scelte sull'organizzazione urbana: sono ambiti in cui la conoscenza del territorio conta molto. Un governo centrale, per forza di cose, tende a ragionare in modo più generale, mentre l'ente locale può vedere più da vicino i problemi concreti. Da qui nasce l'idea che la funzione allocativa possa essere, almeno in parte, decentrata. Naturalmente non tutta e non sempre, dato che bisogna sempre prendere in considerazione di che servizio si sta parlando, la dimensione dell'ente e gli effetti che quella scelta produce fuori dal territorio.

La funzione redistributiva²⁸ è più complicata da decentrare. In questo caso non si parla semplicemente di organizzare un servizio locale nel modo più efficiente possibile. Redistribuire significa intervenire sulla distribuzione del reddito che nasce dal mercato, cercando di sostenere chi si trova in una posizione più debole. Lo si fa con imposte, trasferimenti, servizi sociali, agevolazioni e strumenti simili. È un tema più delicato, perché riguarda direttamente il livello di equità e il livello di solidarietà che uno Stato vuole garantire.

²⁷ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.365

²⁸ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.364

Qualora tale funzione venisse lasciata solo agli enti locali, potrebbero nascere diversi problemi. I cittadini con redditi più alti potrebbero preferire territori dove la tassazione è più bassa e contrariamente le persone più povere potrebbero essere attratte dai territori con maggiore spesa sociale. A quel punto il singolo ente locale si troverebbe in una posizione difficile, perché se finanzia politiche redistributive molto generose, rischia di perdere contribuenti ricchi e di attirare nuova domanda di assistenza. Per questo, nella teoria tradizionale, la redistribuzione viene affidata soprattutto allo Stato centrale, che ha una base imponibile più ampia e può intervenire sull'intero territorio nazionale.

Un ragionamento simile vale per la stabilizzazione²⁹. Controllare la disoccupazione, l'inflazione o l'andamento generale dell'economia non è qualcosa che può essere fatto da un singolo Comune, e anche una Regione, da sola, ha strumenti limitati. La stabilizzazione richiede decisioni generali, capacità di intervento più grande e strumenti come la politica fiscale e la politica monetaria, che hanno senso su scala nazionale o sovranazionale.

Nel contesto europeo tutto questo è ancora più evidente. La politica monetaria, per i Paesi dell'area euro, non appartiene più ai singoli Stati, perché è gestita dalla Banca centrale europea. Ciò fa capire bene che alcune funzioni non possono essere spezzettate tra troppi livelli di governo. Ci sono scelte che richiedono una visione complessiva e lasciarle ai livelli locali significherebbe attribuire loro un compito che, di fatto, non sarebbero in grado di svolgere.

Il punto più difficile riguarda quei servizi che stanno in mezzo. Sanità e istruzione sono gli esempi più evidenti. Da un lato ci sono servizi che possono essere organizzati tenendo conto delle esigenze dei territori. Una Regione può avere problemi sanitari diversi da un'altra, oppure una diversa organizzazione della rete ospedaliera. Anche la scuola, per alcuni aspetti, può risentire delle caratteristiche sociali ed economiche del territorio. Dall'altro lato, però, sanità e istruzione riguardano diritti fondamentali e non possono dipendere troppo dalla ricchezza della Regione o del Comune in cui una persona vive.

È evidente che il problema assume un tono concreto, in quanto se una Regione più ricca riesce a

²⁹ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.364

garantire servizi sanitari migliori e una Regione più povera resta indietro, non siamo più solo davanti a una differenza amministrativa, perché si va a toccare il tema dell'uguaglianza sostanziale dei cittadini. Lo stesso vale per l'istruzione, perché avere scuole molto diverse per qualità, risorse e servizi significa incidere sulle opportunità future delle persone. Non basta, quindi, dire “decentramento sì” oppure “decentramento no”. Bisogna capire quali livelli minimi devono essere garantiti ovunque e quali margini possono essere lasciati alla differenziazione territoriale.

L'equilibrio è una delle questioni centrali del federalismo fiscale. Esiste l'esigenza di avvicinare le decisioni ai cittadini, rendere i servizi più adatti ai territori e responsabilizzare gli amministratori e allo stesso tempo c'è il bisogno di evitare che le differenze locali diventino disuguaglianze troppo forti. In un Paese come l'Italia questo discorso pesa ancora di più, vedendo gli evidenti divari tra Nord e Sud, tra aree più ricche e aree più deboli, tra amministrazioni efficienti e amministrazioni fragili. Di conseguenza il federalismo fiscale italiano non può essere letto solo come una questione di autonomia, ma anche una questione di equità.

E' interessante comprendere altresì le più moderne teorie sul federalismo fiscale, le cosiddette teorie di seconda generazione³⁰, che cambiano leggermente punto di vista. La teoria tradizionale ragiona spesso come se i governi avessero sempre come obiettivo primario il benessere dei cittadini, mentre la seconda generazione è meno ingenua e più maliziosa. Tiene conto degli incentivi reali di politici e burocrati, chiedendosi se chi governa abbia davvero motivo di usare bene le risorse, evitare sprechi e rispondere delle proprie scelte. È un approccio molto utile, perché nella realtà le amministrazioni non funzionano sempre come nei modelli teorici.

Seguendo tale prospettiva, il decentramento può avere un notevole vantaggio, ovvero rendere più visibile l'azione dei governi locali. Infatti se un Comune gestisce male un servizio, i cittadini possono accorgersene più facilmente rispetto a una decisione presa lontano, a livello centrale. Possono confrontare il proprio Comune con quello vicino, oppure la propria Regione con un'altra. Il confronto può mettere pressione agli amministratori perché sono più esposti al giudizio dei

³⁰ Rosen, Gayer, “Scienza delle finanze”, cap. 21 “La teoria del federalismo fiscale”, p.366

cittadini, non per forza perché siano effettivamente più virtuosi.

Fondamentale è il tema della concorrenza tra governi locali. Se due Comuni o due Regioni offrono servizi simili con risultati diversi, la comparazione diventa inevitabile, e i cittadini possono in futuro votare diversamente, criticare la gestione, oppure usare l'esempio di un altro territorio per pretendere miglioramenti. Non serve sempre che le persone si spostino fisicamente da una zona all'altra. A volte basta vedere che altrove lo stesso servizio funziona meglio per mettere in discussione chi governa il proprio territorio. Già solo questo confronto può creare pressione politica. L'amministratore locale sa di essere più esposto e costantemente sotto pressione, perché il cittadino riesce a vedere più facilmente chi decide e quali risultati ottiene. In questo senso il decentramento può rafforzare la responsabilità pubblica rendendo meno anonime le decisioni e può conseguentemente incrementare la qualità del sistema democratico.

Un altro elemento interessante è quello della sperimentazione³¹. Non è scontato che quando si parla di politiche pubbliche, si sappia già in partenza quale sia la soluzione migliore. Alcune misure funzionano, altre no. Può capitare che una politica che sembra buona sulla carta, poi nella pratica dia risultati scarsi e quindi lasciare un certo margine agli enti territoriali permette di provare strade diverse: un Comune o una Regione possono sperimentare un certo tipo di servizio, una diversa organizzazione amministrativa, una nuova modalità di intervento sociale o economico. Se il risultato è positivo, altri enti possono prendere spunto e adattare quella soluzione al proprio territorio.

Questo è il senso dell'idea del "laboratorio" delle politiche pubbliche³². Il decentramento consente una certa varietà, mentre un sistema molto centralizzato tende più facilmente a produrre soluzioni uniformi. L'uniformità può essere utile quando si parla di diritti fondamentali, perché garantisce uno standard minimo uguale per tutti. Su altri aspetti, però, una dose di varietà può aiutare, in quanto permette di capire cosa funziona davvero e cosa invece resta solo una buona intenzione. Il problema nasce quando la sperimentazione riguarda servizi troppo delicati e finisce per creare differenze eccessive tra cittadini di territori diversi.

³¹ F. Ambrosanio, M. Bordignon, "Il federalismo fiscale in Italia: fatti e problemi", p. 5.

³² F. Ambrosanio, M. Bordignon, "Il federalismo fiscale in Italia: fatti e problemi", p. 5.

Arrivati a questo punto, diventa centrale il tema del finanziamento degli enti territoriali. Il federalismo fiscale non può limitarsi a stabilire chi deve occuparsi di una funzione, dato che deve anche chiarire con quali soldi quella funzione viene svolta. E' un passaggio decisivo, perché senza risorse adeguate l'autonomia resta solo formale. Un Comune o una Regione possono anche avere molte competenze, però se non hanno entrate certe e strumenti finanziari coerenti, difficilmente riescono a esercitarle davvero.

Gli strumenti di finanziamento possono essere diversi. Ci sono le sovrimposte e le addizionali, cioè quote aggiunte a tributi già esistenti, ci sono le compartecipazioni al gettito di imposte riscosse da altri livelli di governo, ci sono i tributi propri, che danno all'ente una maggiore autonomia, e poi ci sono i trasferimenti, che restano comunque importanti, soprattutto quando bisogna correggere le differenze tra territori ricchi e territori più deboli³³. Ogni strumento produce effetti diversi. Non è una questione solo tecnica, perché dal modo in cui un ente viene finanziato dipende anche il suo grado reale di responsabilità.

E' evidente che se un ente vive soprattutto di trasferimenti, la sua autonomia è più limitata, in quanto può spendere, certo, però il legame tra cittadini, imposte e servizi diventa meno chiaro. Il cittadino paga allo Stato, lo Stato trasferisce risorse, l'ente locale spende. In questo passaggio la responsabilità può diventare confusa. Se invece l'ente dispone di entrate proprie, il rapporto è più diretto, perché chi amministra deve spiegare meglio il motivo per cui chiede certe risorse e come le utilizza. Questo non risolve automaticamente tutti i problemi, però rende più visibile il collegamento tra prelievo e servizi.

Il principio di fondo dovrebbe essere abbastanza semplice: chi beneficia di un servizio dovrebbe contribuire a finanziarlo. Ciò aiuta a rendere più chiaro il rapporto tra tasse pagate e servizi ricevuti. Naturalmente non si può applicare il principio in modo rigido a tutto, in quanto determinati servizi hanno anche una funzione sociale e redistributiva, quindi non possono essere finanziati solo da chi li usa direttamente. Resta comunque importante che gli enti territoriali non siano messi nella condizione di spendere senza dover rispondere in alcun modo del prelievo.

³³ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.367

Non tutti i tributi, poi, sono adatti al livello locale. Le imposte più redistributive, oppure quelle che colpiscono basi imponibili molto mobili, possono creare problemi se vengono gestite troppo a livello territoriale. I contribuenti potrebbero spostarsi dove la tassazione è più bassa, e questo rischierebbe di alimentare una concorrenza fiscale poco sana. Per questo, solitamente, le imposte su basi più fisse come la proprietà immobiliare, vengono considerate più adatte al finanziamento locale, perché più legate al territorio e meno facili da spostare.

Il federalismo fiscale serve, quindi, ad organizzare i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo. L'obiettivo deve essere costruire un sistema che non sia confuso. Ciò non implica semplicemente dare più poteri alle Regioni o ai Comuni. Significa stabilire chi deve fare cosa, con quali risorse, con quali responsabilità e con quali limiti. Alcuni servizi possono essere differenziati, altri devono restare garantiti in modo uniforme, alcune funzioni possono essere avvicinate ai cittadini, altre richiedono un livello più alto di governo.

La questione centrale riguarda il rapporto tra autonomia e responsabilità. Chi dispone del potere di decidere deve anche rispondere delle conseguenze delle proprie scelte. Allo stesso tempo, i servizi fondamentali devono essere garantiti anche nei territori più deboli e la differenziazione non può trasformarsi in una nuova fonte di disuguaglianza. Il federalismo fiscale nasce proprio dall'esigenza di tenere insieme questi obiettivi. Non è soltanto una formula istituzionale, ma un modo per organizzare lo Stato affinché i servizi funzionino, le responsabilità siano chiare e i cittadini non vengano penalizzati dal luogo in cui vivono.

Proprio per evitare che l'autonomia resti soltanto formale, alla distribuzione delle funzioni deve seguire quella delle risorse necessarie per esercitarle. Bisogna capire chi paga, con quali tributi e con quale grado di autonomia. Un ente locale può avere molte competenze sulla carta, però se non ha entrate adeguate, o se dipende quasi interamente da fondi decisi da altri, la sua autonomia resta di fatto non esiste. In quel caso può amministrare entro limiti molto stretti.

Il federalismo fiscale si riferisce tanto alla distribuzione dei poteri, quanto alla distribuzione delle entrate. Questo concetto è importante perché la modalità con cui un ente si finanzia incide direttamente sulla sua responsabilità. Infatti se un Comune spende risorse proprie, raccolte

almeno in parte dai cittadini del territorio, il rapporto tra tasse pagate e servizi ricevuti è più visibile. Se invece le risorse arrivano soprattutto dallo Stato, il collegamento diventa meno chiaro. Il cittadino vede il servizio, magari vede anche il disservizio, ma fatica a capire chi sia davvero responsabile.

Il passaggio successivo è capire quali tributi siano più adatti ai diversi livelli di governo. Non tutte le imposte possono essere gestite nello stesso modo, perché alcune funzionano meglio a livello centrale, in quanto richiedono una base imponibile ampia e stabile. Altre possono essere attribuite alle Regioni. Altre ancora sembrano più adatte al livello locale. In questa logica, allo Stato centrale vengono normalmente riconosciute imposte come quella progressiva sul reddito, le imposte di successione e quelle sulle risorse naturali. A livello regionale possono trovare spazio imposte sui redditi dei residenti, imposte sulla produzione collegate al criterio del beneficio e imposte sul commercio al dettaglio. Ai Comuni e alle Province, invece, si associano soprattutto le imposte sulla proprietà immobiliare, alcune forme di prelievo sulle retribuzioni e le tariffe sui servizi locali.

La ripartizione non è casuale e ruota attorno ad un fulcro fondamentale, ovvero che un tributo locale dovrebbe colpire qualcosa che non si sposta facilmente. Se la base imponibile può fuggire da un territorio all'altro, l'ente locale rischia di perdere gettito oppure di entrare in concorrenza con gli enti vicini. È il caso, ad esempio, di basi imponibili molto mobili, che possono spostarsi dove la tassazione è più conveniente. La proprietà immobiliare³⁴, invece, ha una caratteristica diversa, perché case, fabbricati e terreni sono legati al territorio. Non possono essere trasferiti altrove come un capitale finanziario o come un'attività economica mobile e per questo vengono spesso considerati una base abbastanza adatta al finanziamento locale.

Il ragionamento è il seguente: se un Comune offre buoni servizi, cura le strade, l'illuminazione, il verde pubblico, i trasporti e la qualità urbana, anche il valore degli immobili può risentirne positivamente. In questo senso esiste un legame tra territorio, servizi locali e proprietà immobiliare. Non significa che tassare la casa sia semplice a livello politico, anzi spesso è un

³⁴ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.368

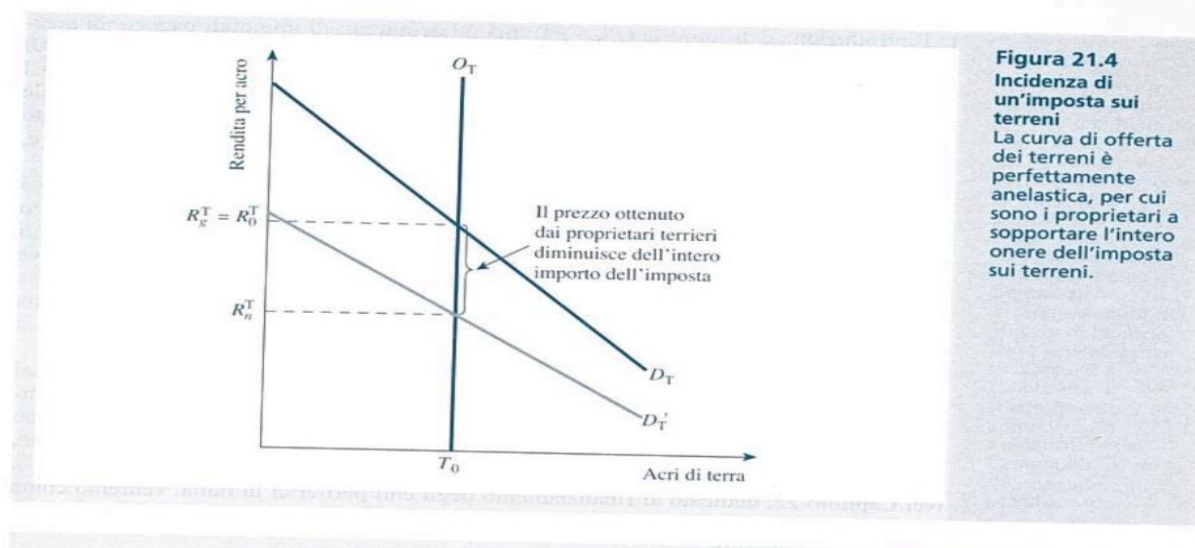
tema molto delicato. Dal punto di vista del federalismo fiscale, però, la logica è chiara: un bene radicato nel territorio può diventare una fonte di finanziamento per servizi che riguardano quello stesso territorio.

Adesso entra in gioco il tema dell'incidenza dell'imposta, ovvero bisogna capire chi sopporta davvero il peso di un tributo. Non sempre chi paga formalmente l'imposta è anche chi ne sostiene il costo finale. Un proprietario può essere obbligato dalla legge a pagare una certa imposta, ma potrebbe cercare di trasferirne il peso su altri soggetti, ad esempio aumentando l'affitto all'inquilino o il prezzo richiesto all'acquirente; è fondamentale capire dove finisce davvero il costo.

Nel caso dei terreni, il ragionamento è abbastanza netto. Se la quantità di terra disponibile è fissa, cioè non può aumentare o diminuire in base al prezzo, il proprietario sopporta l'intero peso dell'imposta. Il grafico 21.4³⁵ rappresenta questa situazione con una curva di offerta verticale. Essa sta a significare che la quantità offerta non cambia: la terra è quella, non si può produrre nuova terra e non la si può spostare in un altro Comune per pagare meno imposte. In termini molto semplici, la terra non scappa.

Questo significa che, se viene introdotta un'imposta sui terreni, il proprietario ha poco margine per evitarla. Non può ridurre l'offerta di terra, perché la quantità resta fissa. Non può spostarla altrove. Di conseguenza il valore netto che riceve diminuisce. La domanda si abbassa perché chi acquista o utilizza il terreno tiene conto del costo dell'imposta. Il risultato finale è che la rendita del proprietario si riduce dell'intero ammontare del tributo, cioè se il bene tassato è fermo, stabile e non trasferibile, il proprietario ha molte meno possibilità di scaricare il peso dell'imposta su qualcun altro.

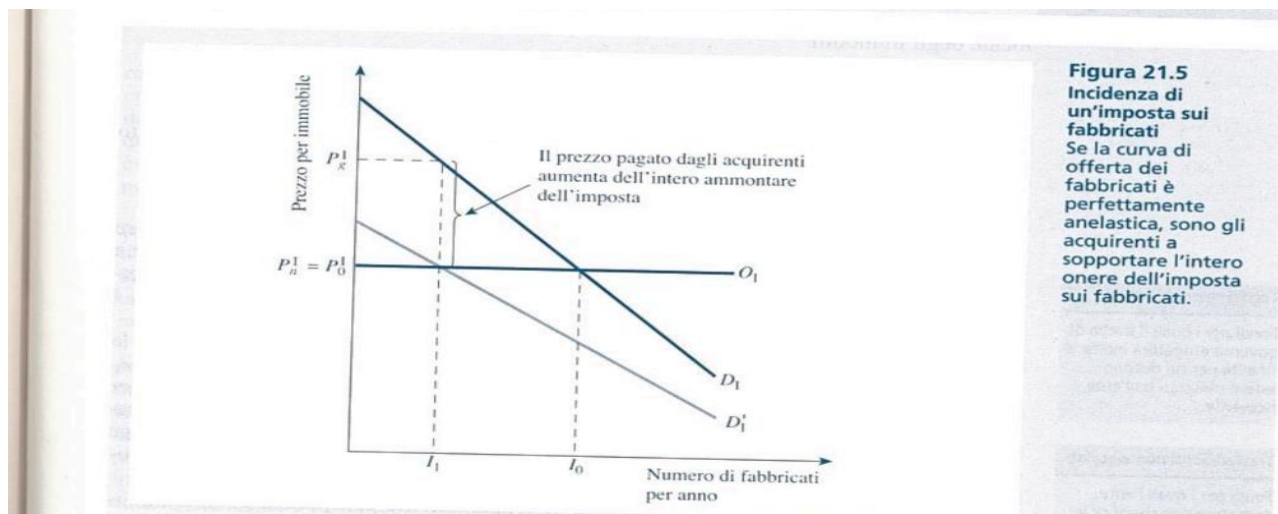
³⁵ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.369



Il discorso cambia quando si passa dai terreni ai fabbricati. Nel caso dei fabbricati il ragionamento è diverso perché entra in gioco il capitale. Costruire immobili richiede denaro, e quel denaro, almeno nel lungo periodo, può essere usato anche in altri settori. Se investire negli immobili diventa meno conveniente, chi possiede capitale può decidere di impiegarlo altrove. Questo è il motivo per cui il peso dell'imposta non ricade necessariamente sul proprietario del fabbricato nello stesso modo in cui ricade sul proprietario del terreno.

Il grafico 21.5³⁶ mostra la curva di offerta dei fabbricati perfettamente elastica nel lungo periodo. Ciò sta a significare che il capitale resta nel settore immobiliare solo se ottiene un rendimento considerato adeguato. Se l'imposta riduce troppo quel rendimento, il capitale cerca altre destinazioni. Per questo motivo, nel modello considerato, il prezzo ricevuto dai fornitori di capitale non diminuisce, mentre quello pagato dagli acquirenti aumenta dell'intero ammontare dell'imposta. L'onere economico del tributo viene quindi trasferito sugli acquirenti, anche se il soggetto formalmente tenuto al pagamento può essere il proprietario dell'immobile.

³⁶ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.369



L'aspetto rilevante è che anche una stessa imposta può produrre effetti diversi a seconda del bene colpito. L'imposta sulla proprietà immobiliare sembra un tributo unico, però non agisce sempre nello stesso modo. Sui terreni, dove la quantità disponibile è rigida, il peso tende a restare sui proprietari. Sui fabbricati, dove il capitale può spostarsi, una parte del peso può finire sugli acquirenti. Ciò implica che una scelta fiscale non è mai soltanto una questione di gettito, in quanto produce effetti sui prezzi, sulle rendite, sugli investimenti e sulla distribuzione del carico fiscale.

La riflessione è utile anche per il caso italiano, perché le imposte sulla casa e sugli immobili sono sempre molto delicate. Sono imposte visibili, difficili da nascondere e colpiscono beni che le persone percepiscono come parte della propria sicurezza familiare. Dal punto di vista del federalismo fiscale hanno una logica chiara. Gli immobili sono legati al territorio e molti servizi comunali incidono proprio sul valore del territorio. Strade curate, illuminazione, verde pubblico, sicurezza urbana, trasporti, pulizia e qualità dello spazio pubblico possono aumentare l'attrattività di una zona. In questo senso esiste un collegamento tra servizi locali, valore degli immobili e finanziamento del Comune.

Dopo il tema delle imposte immobiliari si apre quello dei trasferimenti tra livelli di governo³⁷.

³⁷ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.370

Anche in tale circostanza siamo dentro ad un argomento centrale del federalismo fiscale. Un ente territoriale può finanziarsi con tributi propri, oppure può ricevere risorse da un livello superiore, di solito lo Stato. I trasferimenti sono proprio somme che passano dal governo centrale agli enti territoriali, oppure comunque da un livello di governo superiore a uno inferiore. Il tema non è solo quanti soldi arrivano, ma anche con quali condizioni e con quali effetti sul comportamento dell'ente che li riceve.

Una prima distinzione riguarda i trasferimenti vincolati e quelli non vincolati³⁸. I trasferimenti vincolati devono essere usati per una finalità precisa. Ad esempio, lo Stato può dare risorse a un Comune per un intervento sull'edilizia scolastica, oppure a una Regione per finanziare una determinata parte della spesa sanitaria. In questo caso l'ente riceve i fondi, e non potendoli utilizzare liberamente, deve rispettare lo scopo indicato dal livello superiore. È una forma di finanziamento che lascia meno autonomia, perché indirizza già la scelta dell'ente locale.

I trasferimenti non vincolati funzionano in modo diverso, in quanto l'ente riceve le risorse e successivamente decide come utilizzarle. Può spenderle per aumentare un servizio, può usarle per ridurre il peso fiscale locale, oppure può distribuirle tra più interventi. In questo caso l'autonomia dell'ente è maggiore, perché il governo centrale non impone una destinazione precisa. Naturalmente la libertà porta con sé anche più responsabilità, poiché le risorse vengono usate male, diventa più difficile scaricare la colpa su altri.

Un'altra distinzione importante è tra trasferimenti compartecipati e trasferimenti non compartecipati³⁹. Il primo è quello in cui lo Stato partecipa alla spesa locale in proporzione a quanto l'ente spende per una certa funzione. In sostanza il meccanismo prevede che se il Comune o la Regione spende di più per un determinato servizio, anche il contributo dello Stato aumenta. È come se lo Stato dicesse: “tu spendi in quel settore, io ti aiuto coprendo una parte del costo”.

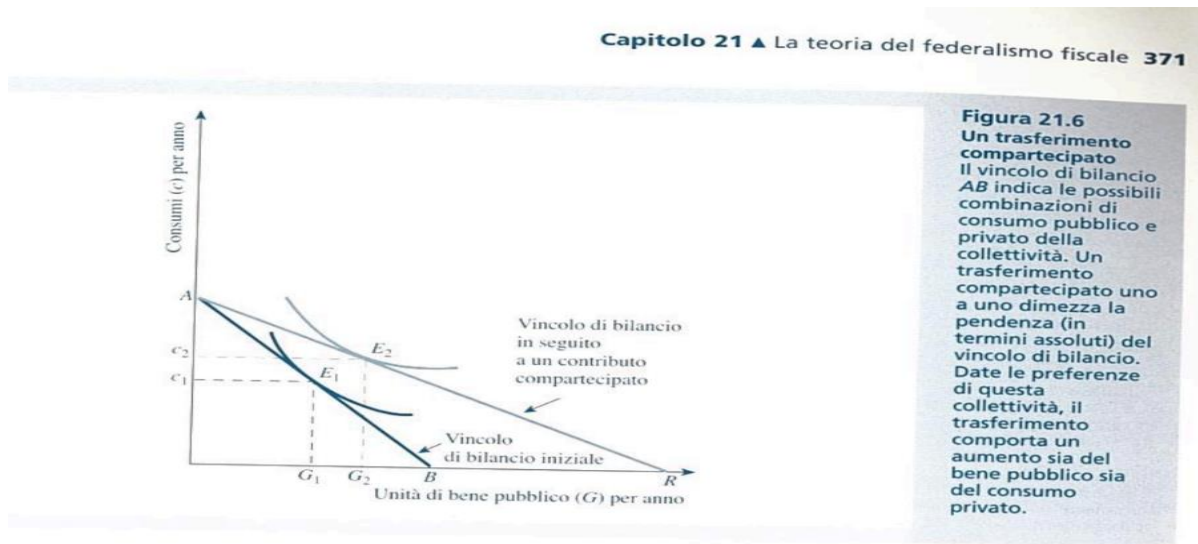
Questa fattispecie cambia il prezzo effettivo del servizio per l'ente locale. Se un bene pubblico costa un euro, ma lo Stato ne paga metà, per il Comune quel bene non costa più davvero un euro.

³⁸ Rosen, Gayer, “Scienza delle finanze”, cap. 21 “La teoria del federalismo fiscale”, p.370

³⁹ Rosen, Gayer, “Scienza delle finanze”, cap. 21 “La teoria del federalismo fiscale”, p.371/372

Dal suo punto di vista costa cinquanta centesimi. Si intuisce che l'ente locale è spinto a consumare, o comunque a finanziare, una quantità maggiore di quel servizio, perché non ne sopporta l'intero costo. Il trasferimento partecipativo diventa quindi uno strumento con cui lo Stato può orientare le decisioni locali senza gestire direttamente quel servizio.

La figura 21.6⁴⁰ aiuta a capire l'effetto del trasferimento partecipativo. Il grafico parte da un vincolo di bilancio iniziale, cioè dall'insieme delle combinazioni possibili tra consumo privato e bene pubblico locale prima dell'intervento dello Stato. Quando arriva il trasferimento partecipativo, il vincolo cambia inclinazione. Oltre ad aumentare le risorse disponibili in generale, rende il bene pubblico locale meno costoso per l'ente che lo deve finanziare.



Il senso economico è che se un Comune deve acquistare o produrre un certo servizio e lo Stato ne paga una parte, per il Comune quel servizio diventa più conveniente. Magari il costo reale resta di un euro, però l'ente locale ne sopporta solo una frazione. Se il contributo statale copre metà della spesa, il Comune ragiona come se quel bene costasse cinquanta centesimi. Di conseguenza viene spinto a finanziare una quantità maggiore di quel servizio. Il trasferimento, quindi, non dà solo più soldi, ma cambia anche il modo in cui l'ente locale valuta la convenienza della spesa.

⁴⁰ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.371

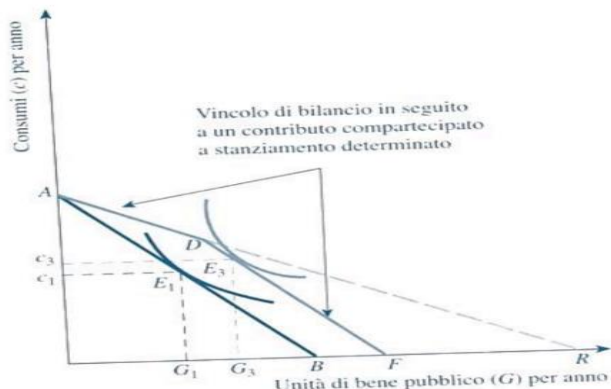
La conseguenza può essere positiva, se il servizio finanziato è davvero importante. Lo Stato, attraverso un trasferimento di questo tipo, può spingere gli enti territoriali a investire in quegli ambiti che considera prioritari, come scuola, sanità, trasporti, assistenza, infrastrutture locali. In questo modo non gestisce direttamente il servizio, però orienta le scelte dell'ente locale. È una forma di indirizzo indiretto, perché l'ente resta ufficialmente il responsabile della decisione, sebbene il costo venga alleggerito dal contributo statale.

Rimane tuttavia un rischio abbastanza evidente. Dato che una parte del costo viene pagata da un altro livello di governo, l'ente locale può essere portato a spendere di più anche quando quel servizio non è davvero così urgente per il territorio. In pratica, il Comune o la Regione potrebbero dire: "visto che una parte la paga lo Stato, conviene aumentare la spesa". Il problema riguarda sia la contabilità, sia la responsabilità della decisione. Chi decide di spendere dovrebbe sapere il costo reale della scelta, altrimenti il rischio di spesa eccessiva aumenta.

Una variante è il trasferimento compartecipato a stanziamento determinato. In questo caso il governo centrale partecipa alla spesa dell'ente locale, però fissa un limite massimo al proprio contributo. La figura 21.7⁴¹ rappresenta graficamente questa situazione con un vincolo di bilancio spezzato. Fino a una certa soglia il trasferimento rende più conveniente aumentare la spesa nel bene pubblico locale. Superata quella soglia, il contributo statale si ferma. Da lì in avanti, se l'ente vuole spendere di più, deve farlo con le proprie risorse.

372 Parte Sesta ▲ Il decentramento fiscale

Figura 21.7
Un trasferimento compartecipato a stanziamento determinato
In questo caso il Governo centrale pone un limite al suo contributo. Ne consegue un vincolo di bilancio a linea spezzata ADF. Date le preferenze di questa collettività, il nuovo equilibrio comporta un consumo del bene pubblico maggiore di quello in assenza del trasferimento, ma minore di quello in presenza del trasferimento senza vincolo allo stanziamento.



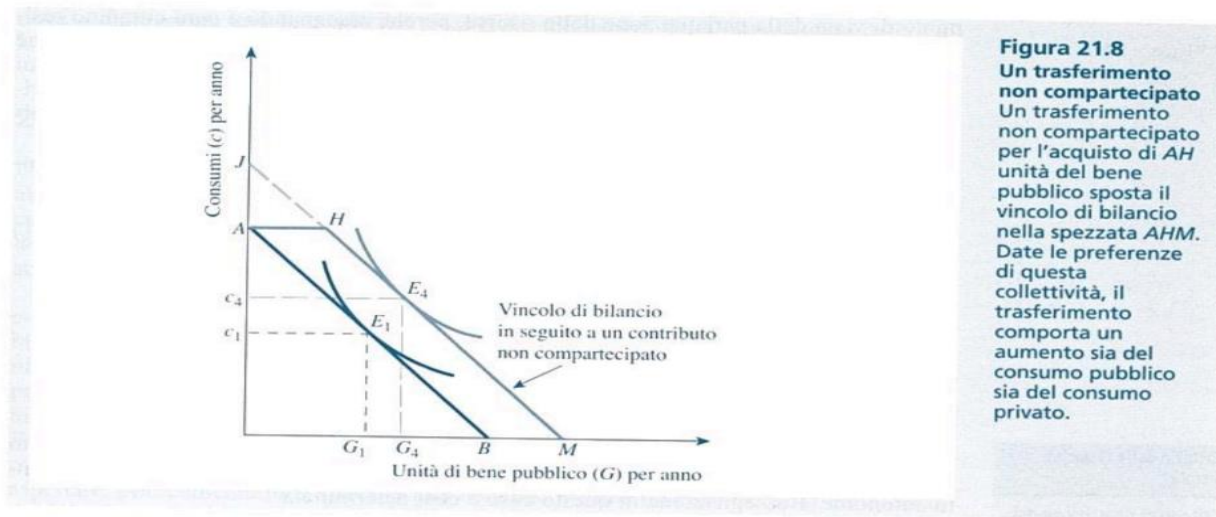
⁴¹ R

Questa soluzione appare come una via intermedia. Lo Stato incentiva una certa spesa, quindi prova a spingere gli enti locali verso una funzione considerata importante. Allo stesso tempo, evita di esporsi a una crescita illimitata del proprio contributo. Il tetto serve proprio a dare un segnale di sostegno, senza lasciare aperto un canale di finanziamento potenzialmente infinito. È una logica condivisibile, soprattutto quando lo Stato centrale deve rispettare vincoli di bilancio e non può coprire senza limiti le decisioni degli enti territoriali.

La parte grafica, ha un significato politico-amministrativo molto concreto, perché ci dice che i trasferimenti non sono strumenti neutri. Possono spingere un Comune a fare più spesa in un settore, possono indirizzare le scelte locali, possono anche aiutare a garantire servizi che altrimenti sarebbero sottofinanziati. Il problema nasce quando l'incentivo abbassa troppo il senso del costo. Se l'ente locale si abitua a decidere sapendo che una quota rilevante verrà coperta da altri, la responsabilità finanziaria diventa meno chiara.

Diverso è il caso del trasferimento non compartecipato. In questo caso l'ente territoriale riceve una somma fissa, indipendente dalla quantità di bene pubblico che decide di acquistare o produrre. La figura 21.8⁴² mostra la situazione con uno spostamento parallelo del vincolo di bilancio verso l'esterno. Ciò implica che la collettività locale disponga di più risorse, come se fosse diventata più ricca. Il prezzo relativo del bene pubblico, però, resta invariato. Non viene modificata la convenienza di un servizio rispetto a un altro, ma va ad aumentare soltanto la disponibilità complessiva di risorse.

⁴² Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.373



Le conseguenze sono diverse rispetto al trasferimento compartecipato. Con una somma fissa, l'ente può scegliere come comportarsi, ad esempio può aumentare la spesa pubblica, ridurre le imposte locali, migliorare alcuni servizi, o combinare più interventi. La libertà è maggiore, perché il governo centrale non sta dicendo come spendere quelle determinate risorse, le sta semplicemente aumentando. Naturalmente, una maggiore libertà comporta anche una maggiore responsabilità politica. Qualora l'ente usasse male quelle risorse, sarebbe più difficile giustificarsi dicendo che la scelta era imposta dall'alto.

La distinzione tra trasferimenti vincolati, non vincolati, compartecipati e non compartecipati è quindi molto importante. Non si tratta solo di categorie tecniche, in quanto ogni forma di trasferimento crea un rapporto diverso tra Stato centrale ed ente territoriale. Un trasferimento vincolato indirizza fortemente la spesa, mentre un trasferimento non vincolato lascia più margine di scelta, un trasferimento compartecipato abbassa il costo effettivo di un servizio e incentiva l'ente a spendere di più, mentre un trasferimento non compartecipato aumenta le risorse senza modificare direttamente il prezzo relativo del bene pubblico.

La scelta dipende dall'obiettivo che si vuole raggiungere. Se lo Stato vuole assicurarsi che le risorse vengano usate per una funzione precisa, sceglierà un trasferimento vincolato. Se vuole

sostenere genericamente un ente territoriale, lasciandogli spazio decisionale, userà un trasferimento non vincolato. Se vuole incentivare la spesa in un settore specifico, può ricorrere a un trasferimento compartecipato. In ogni caso emerge sempre lo stesso nodo: più cresce il vincolo imposto dal centro, più si riduce l'autonomia locale e più aumenta la libertà dell'ente territoriale, più diventa importante la sua responsabilità.

Il passaggio successivo è quello dei trasferimenti perequativi, molto rilevante per il federalismo fiscale italiano. La perequazione serve a correggere le differenze tra territori. Alcuni enti hanno una base fiscale ampia, molti contribuenti, redditi elevati, immobili di valore e un'economia più forte. Altri partono da condizioni più deboli, come meno attività produttive, redditi più bassi, maggiori bisogni sociali e minore capacità di finanziarsi con risorse proprie.

Senza trasferimenti perequativi, il decentramento rischierebbe di accentuare le disuguaglianze territoriali. I territori ricchi potrebbero garantire servizi migliori con una pressione fiscale anche moderata, mentre i territori poveri, al contrario, sarebbero costretti a scegliere tra due strade entrambe difficili: o offrire servizi peggiori oppure alzare le imposte locali, con il rischio di pesare su una base economica già fragile. La perequazione nasce proprio per evitare che l'autonomia diventi una condanna per gli enti più deboli. L'obiettivo deve essere cercare di impedire che il luogo di residenza determini in modo troppo forte la qualità dei servizi pubblici, pur sapendo che eliminare tutte le differenze è estremamente complicato.

Per costruire un sistema perequativo bisogna scegliere un criterio di ripartizione. La questione, in apparenza, può sembrare tecnica: stabilire una formula, distribuire un fondo e assegnare una certa somma a ciascun ente. In realtà dietro ogni criterio c'è una scelta molto concreta. Si decide quali differenze tra territori devono essere considerate rilevanti e quali possono essere lasciate alla responsabilità dei singoli enti. La formula serve a rendere la ripartizione più ordinata, sebbene non vada ad eliminare la scelta politica che sta a monte.

Un primo criterio è quello della spesa storica⁴³. In questo caso le risorse vengono distribuite guardando a quanto ciascun ente ha speso in passato. È un metodo che parte da dati già

⁴³ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.373

disponibili e non richiede valutazioni troppo complesse. Il problema vero è che rischia di conservare le situazioni esistenti. Se un ente ha speso molto perché aveva bisogni reali, allora il criterio può anche sembrare ragionevole, ma se invece ha speso molto perché era inefficiente, disorganizzato o abituato a ricevere più risorse, la spesa storica finisce per premiare proprio quella cattiva gestione.

Per il caso italiano il tema è di vitale importanza. La spesa storica è stata criticata proprio perché tende a dare un peso troppo consistente al passato. Chi ha ricevuto molto continua a ricevere molto, chi ha ricevuto poco parte già svantaggiato. In questo modo diventa difficile costruire un sistema davvero fondato su fabbisogni oggettivi e responsabilità. Il rischio è che il federalismo fiscale si trasformi in una semplice prosecuzione dei vecchi equilibri finanziari, senza correggere le disuguaglianze e senza incentivare gli enti a migliorare la propria gestione.

Un secondo criterio è quello della spesa pro capite⁴⁴. La sua logica prevede che si prenda il fondo complessivo da distribuire, lo si divida per la popolazione nazionale e si assegni a ciascun ente una somma proporzionale al numero dei suoi abitanti. La formula è la seguente:

$$T_i = (F / N) N_i$$

“ T_i ” indica il trasferimento destinato all’ente territoriale. “ F ” è il fondo complessivo da ripartire. “ N ” indica la popolazione nazionale. “ N_i ”, invece, indica la popolazione dell’ente che riceve il trasferimento. Ogni cittadino vale lo stesso peso. Se un Comune ha più abitanti, riceve più risorse, e se ne ha meno, ne riceve meno.

Il criterio appena enunciato ha il vantaggio della semplicità. È facile da capire e appare neutrale, perché tratta ogni abitante allo stesso modo. Proprio qui, però, nasce il limite maggiore. Due territori con la stessa popolazione possono avere bisogni molto diversi. Un Comune giovane, ricco e concentrato territorialmente non ha gli stessi problemi di un Comune più povero, anziano, montano o caratterizzato da forte dispersione abitativa. Dare lo stesso peso per abitante può sembrare equo, ma nel concreto ignora condizioni molto diverse.

⁴⁴ Rosen, Gayer, “Scienza delle finanze”, cap. 21 “La teoria del federalismo fiscale”, p.374

Un altro criterio riguarda la capacità fiscale⁴⁵. Il meccanismo diventa più interessante per il federalismo fiscale, in quanto non tutti i territori hanno la stessa possibilità di raccogliere entrate proprie. Alcuni hanno molti contribuenti, redditi elevati, immobili di valore e attività economiche forti. Altri, anche applicando aliquote più alte, riescono a raccogliere poco. Perequare la capacità fiscale, ovvero rendere uguali le risorse a disposizione colmando il divario tra enti ricchi ed enti poveri, significa riconoscere questa differenza di partenza e provare a compensarla.

La formula può essere scritta così:

$$T_i = tY - tY_i = t(Y - Y_i)$$

Il trasferimento dipende dalla distanza tra la base imponibile media e quella dell'ente considerato. "Y" rappresenta la base imponibile media di riferimento, "Y_i" indica invece la base imponibile dell'ente territoriale. "t" è l'aliquota presa come riferimento. Se la base imponibile locale è inferiore alla media, l'ente riceve un trasferimento. Se invece la sua capacità fiscale è elevata, il bisogno di compensazione diminuisce.

La formula afferma che un territorio povero non deve essere penalizzato solo perché parte da una base fiscale più debole. Senza correzioni, un Comune ricco potrebbe offrire buoni servizi con aliquote moderate, mentre un Comune povero dovrebbe applicare imposte più alte ottenendo comunque meno risorse. La perequazione della capacità fiscale serve a ridurre questa distanza iniziale. Non elimina tutte le differenze, ma cerca di evitare che la ricchezza del territorio determini da sola la qualità dei servizi pubblici.

Esiste anche un criterio collegato allo sforzo fiscale⁴⁶. In questo caso non si guarda soltanto alla base imponibile dell'ente, ma anche all'aliquota che esso decide di applicare. La formula diventa:

$$T_i = t_i(Y - Y_i)$$

Qui "t_i" rappresenta l'aliquota scelta dall'ente locale. Il ragionamento è il seguente: se un ente ha una base imponibile debole, ma cerca comunque di finanziarsi applicando una certa pressione

⁴⁵ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.374

⁴⁶ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.374

fiscale, il trasferimento può tener conto di questo sforzo. L'idea, almeno in teoria, è evitare che un territorio riceva aiuti senza fare nulla per valorizzare le proprie entrate. Si vuole premiare chi prova a raccogliere risorse proprie, pur partendo da condizioni sfavorevoli.

Anche il criterio legato allo sforzo fiscale presenta qualche difficoltà. Un'aliquota alta non sempre indica un vero sacrificio dei cittadini residenti. In alcuni casi il peso dell'imposta può essere trasferito su soggetti esterni, come turisti, pendolari, proprietari non residenti o consumatori provenienti da altri territori. Di conseguenza lo sforzo fiscale può apparire maggiore di quanto sia realmente per la popolazione locale. Inoltre, premiare troppo l'aliquota elevata potrebbe spingere gli enti ad aumentare la pressione fiscale solo per ottenere più trasferimenti. Per questo anche lo sforzo fiscale va usato con prudenza.

L'ultimo criterio è quello dei differenti bisogni⁴⁷. Qui il ragionamento si sposta dal lato delle entrate al lato delle spese necessarie. Non basta chiedersi quanto un ente può incassare; bisogna anche domandarsi quanto deve spendere per garantire servizi adeguati. Alcuni territori hanno costi più alti conseguentemente a caratteristiche oggettive e non per cattiva gestione. Una popolazione molto anziana richiede più servizi sociali e sanitari. Un Comune montano può avere costi maggiori per trasporti, manutenzione stradale e servizi diffusi. Un territorio con abitazioni sparse deve sostenere spese diverse rispetto a una città compatta.

Il criterio dei differenti bisogni è particolarmente importante perché consente di avvicinare la perequazione alla realtà concreta dei territori. Guardare ai differenti bisogni significa provare a finanziare le funzioni in base alle necessità effettive, non soltanto in base alla popolazione o alla ricchezza fiscale. È una prospettiva più complessa, perché richiede dati affidabili e criteri di misurazione seri, però è anche più coerente con l'idea di garantire servizi essenziali in modo equilibrato.

Alla fine, questi criteri mostrano bene che la perequazione non è solo una formula matematica. Riassumendo, la spesa storica privilegia la continuità con il passato, e se viene mantenuta possono conservarsi vecchie inefficienze. La spesa pro capite valorizza l'uguaglianza formale tra

⁴⁷ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.374

cittadini. La capacità fiscale corregge le differenze nelle entrate potenziali. Lo sforzo fiscale cerca di considerare l'impegno dell'ente nel raccogliere risorse mentre i fabbisogni guardano alle necessità concrete da finanziare. Ogni criterio coglie una parte del problema, ma nessuno risolve tutto da solo, poiché costruire un sistema capace di aiutare gli enti più deboli senza trasformare l'aiuto in deresponsabilizzazione è un processo complesso e articolato.

Le riflessioni sulla perequazione portano con sé alcune considerazioni. In primo luogo si è compreso come essa non sia una mera questione contabile. Quando si decide come distribuire le risorse tra territori, si decide anche quale rapporto deve esistere tra autonomia e solidarietà. Un sistema può premiare maggiormente la responsabilità fiscale degli enti, oppure può concentrarsi di più sulla tutela dei territori deboli. Può guardare al passato, come nel caso della spesa storica, o tentare di misurare i bisogni reali. Nessuna scelta è puramente tecnica. In più, si evince che le formule sono utili perché rendono più ordinato il riparto delle risorse, però non possono essere considerate neutrali in senso assoluto. Ogni formula nasce da una scelta, e conseguentemente, da un'assunzione di responsabilità. Decidere di dare più peso alla popolazione, alla capacità fiscale, allo sforzo fiscale oppure ai fabbisogni significa stabilire quale tipo di equità territoriale si vuole perseguire. La matematica quindi non elimina la politica.

In tale contesto si collega anche il cosiddetto effetto della carta moschicida⁴⁸, un nome che può suscitare curiosità. In teoria, un euro trasferito a un ente locale senza vincoli dovrebbe avere lo stesso effetto di un euro in più nel reddito dei cittadini di quel territorio. In entrambi i casi la collettività dispone di maggiori risorse. Secondo questa impostazione l'aumento della spesa pubblica locale dovrebbe essere simile nei due casi.

Nella realtà, però, spesso non accade così. I trasferimenti ricevuti dagli enti locali tendono ad aumentare la spesa pubblica più di quanto farebbe un equivalente aumento del reddito privato dei cittadini. È come se le risorse trasferite dal centro restassero attaccate al bilancio pubblico locale, invece di essere percepite come una ricchezza generale della collettività. Da qui l'immagine della carta moschicida: i soldi arrivano all'ente e lì tendono a rimanere, trasformandosi più facilmente

⁴⁸ Rosen, Gayer, "Scienza delle finanze", cap. 21 "La teoria del federalismo fiscale", p.375

in nuova spesa.

L'esempio più immediato è il seguente. Se un euro ricevuto come trasferimento produce quaranta centesimi di spesa pubblica aggiuntiva, mentre un euro in più nel reddito dei cittadini produce solo dieci centesimi di maggiore spesa pubblica, significa che i due euro non vengono trattati allo stesso modo. Il trasferimento non è percepito come una semplice disponibilità economica in più. Finisce più facilmente dentro il circuito della spesa pubblica locale.

Il fenomeno è importante perché mostra ancora una volta che i meccanismi di finanziamento influenzano il comportamento degli enti. I trasferimenti possono essere necessari, soprattutto per garantire servizi nei territori più deboli, ma possono anche far crescere la spesa più del previsto. Se i cittadini non conoscono bene il bilancio dell'ente locale, chi amministra può presentare quelle risorse come fondi da usare per nuovi interventi, non come risorse che potrebbero anche permettere una riduzione delle imposte locali. In questo modo il bilancio pubblico tende ad allargarsi più del dovuto e questa è un'ipotesi da scongiurare.

Il problema non è dire che i trasferimenti siano negativi. In un sistema decentrato sono indispensabili. Senza trasferimenti, molti enti non riuscirebbero a finanziare servizi adeguati, soprattutto dove la base fiscale è debole. Ma se l'ente spende denaro che arriva da altri livelli di governo, il cittadino può fare più fatica a realizzare quanto sia costata davvero una politica pubblica. Conseguentemente anche la responsabilità politica diventa meno immediata.

In conclusione dell'inquadramento teorico del federalismo fiscale risulta chiaro che il finanziamento degli enti territoriali è una questione prioritaria. Riguarda sia la tecnica dei bilanci sia la scelta tra imposte e trasferimenti e soprattutto va ad incidere sul modo in cui gli amministratori decidono, sulla quantità di spesa pubblica, sul grado di autonomia reale degli enti e sulla possibilità dei cittadini di controllare chi governa. Un'imposta locale responsabilizza in un certo modo, perché collega più direttamente prelievo e servizi. Un trasferimento vincolato orienta la spesa verso una funzione precisa. Un trasferimento non vincolato lascia più libertà, ma può comunque alimentare la spesa pubblica. Un trasferimento perequativo corregge i divari territoriali, però deve essere costruito con criteri seri, altrimenti rischia di premiare inefficienze o

comportamenti opportunistici.

Il federalismo fiscale non può essere ridotto unicamente a parole generali come autonomia, decentramento o responsabilità. Questi concetti sono importanti, ma non sufficienti. Bisogna vedere come vengono tradotti in strumenti concreti: tributi locali, imposte sugli immobili, trasferimenti, compartecipazioni, vincoli di destinazione, criteri perequativi e formule di riparto. Sono questi strumenti a determinare il funzionamento reale del sistema.

Per questa ragione, quando si parla di federalismo fiscale, bisogna chiedersi quanta autonomia riconoscere ai territori e allo stesso tempo occorre capire come finanziarla, con quali limiti, con quali garanzie e con quali conseguenze sulla qualità dei servizi pubblici. Solo a partire da questa base teorica diventa possibile affrontare in modo più serio il caso italiano, dove il rapporto tra autonomia, perequazione e responsabilità resta uno dei nodi principali dell'intero dibattito.

CAPITOLO 3: SPESA STORICA E FABBISOGNI STANDARD

Uno dei passaggi più importanti, e allo stesso tempo più difficili, nell'attuazione del federalismo fiscale in Italia riguarda il superamento del criterio della spesa storica e il passaggio al criterio dei fabbisogni standard. A prima vista anche questa potrebbe sembrare una questione molto tecnica, riservata agli esperti, in quanto si tratta di stabilire se le risorse da attribuire agli enti territoriali debbano dipendere da ciò che è stato speso in passato oppure da quanto sarebbe necessario spendere per garantire determinate funzioni. Dietro tale distinzione c'è uno dei problemi centrali dell'intero sistema, dato che la spesa storica è un modo di distribuire le risorse che tende a conservare l'assetto già esistente, compresi i suoi equilibri, le sue disuguaglianze, le sue inefficienze e le sue carenze. Per questo il passaggio ai fabbisogni standard non può essere considerato una semplice modifica metodologica. È, piuttosto, una condizione necessaria per provare a rendere il federalismo fiscale più coerente con i principi di responsabilità, efficienza e solidarietà.

Per capire il problema bisogna partire dal funzionamento concreto della spesa storica. Il criterio prende come riferimento ciò che un ente ha speso in passato per una specifica funzione. Il suo vantaggio dovrebbe consistere nel fatto che il dato esiste già, garantisce una certa continuità amministrativa e riduce il rischio di modifiche troppo improvvise nella distribuzione delle risorse. In un ordinamento complesso come il nostro, con migliaia di Comuni, Regioni molto diverse tra loro e una lunga lista di trasferimenti, compensazioni e fondi speciali, un criterio del genere può anche sembrare semplice e immediato. Esiste tuttavia un limite importante: ciò che un ente ha speso in passato non coincide necessariamente con ciò di cui avrebbe avuto davvero bisogno, poiché quella spesa può essere dipesa da una maggiore disponibilità storica di risorse o da una migliore capacità amministrativa, da una maggiore forza politica nel rapporto con il centro oppure anche da inefficienze che si sono consolidate nel tempo. In più, una spesa storicamente bassa non indica per forza una maggiore efficienza. Può essere il segno opposto, di un servizio poco sviluppato, o assente, magari dovuto a una ridotta capacità finanziaria, di una minore capacità amministrativa o della mancanza di strutture pubbliche adeguate.

Il rischio, quindi, è che la spesa storica finisca per trasformare il passato in una specie di diritto

acquisito. Chi in passato ha speso molto continua a ricevere molto mentre chi ha speso poco, anche quando avrebbe bisogno di recuperare un ritardo nei servizi, resta in una posizione svantaggiata. Ciò che emerge è che la spesa storica produce un effetto conservativo: non misura i bisogni reali, ma stabilizza le differenze già presenti. È proprio da qui che si comprende perché il suo superamento sia stato indicato come uno degli obiettivi centrali della legge n. 42 del 2009⁴⁹ sul federalismo fiscale. La riforma, almeno nelle intenzioni, mirava a costruire un sistema in cui funzioni, risorse e responsabilità fossero collegate in modo più trasparente, non soltanto a spostare risorse da un livello di governo all'altro. Il passaggio ai fabbisogni standard nasce dalla logica di non finanziare semplicemente ciò che storicamente è stato speso, ma di finanziare ciò che dovrebbe essere necessario per svolgere una funzione in condizioni di efficienza.

In termini generali, il fabbisogno standard dovrebbe indicare quante risorse servono a un ente per garantire una certa funzione, tenendo conto di elementi oggettivi come le caratteristiche del territorio, della popolazione, della struttura sociale, della dimensione demografica, dei costi di erogazione dei servizi. L'idea è più ambiziosa rispetto alla spesa storica, perché prova a costruire un parametro di riferimento che non dipenda solo dalla spesa effettivamente sostenuta dall'ente. Se il criterio storico guarda al passato, il fabbisogno standard prova invece a guardare al servizio da garantire. Con questo metodo cambia la domanda di partenza: non più “quanto hai speso?”, ma “quanto dovrebbe servire per svolgere correttamente quella funzione?”.

Tale impostazione incontra subito una difficoltà. I fabbisogni standard, infatti, possono essere costruiti in modi diversi. Possono funzionare come coefficienti relativi di ripartizione, oppure come valori monetari veri e propri. La differenza è molto importante. Se il fabbisogno standard è soltanto un coefficiente relativo, serve a distribuire una quantità di risorse già stabilita in partenza, decidendo quanto ciascun ente pesa rispetto agli altri, senza però stabilire se le risorse complessive siano davvero sufficienti. È come ripartire una torta già data in modo più razionale, senza chiedersi se quella torta sia abbastanza grande per coprire tutti i bisogni. Se invece il fabbisogno standard viene espresso in termini monetari, assume un significato più forte, perché non indica solo la quota relativa spettante a un ente, ma prova a quantificare quante risorse

⁴⁹ Legge 5 maggio 2009, n. 42.

servano effettivamente per finanziare una funzione.

Questo ragionamento viene messo bene in evidenza dall'Ufficio parlamentare di bilancio nell'audizione del 2025⁵⁰, il quale osserva che, per i Comuni, i fabbisogni standard sono definiti come coefficienti di riparto e non in valore assoluto, diversamente da quanto avviene per Province e Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario. Il procedimento parte dalla ricostruzione della spesa corrente relativa alle funzioni fondamentali, però la spesa standardizzata complessiva non si discosta in modo significativo dalla spesa storica di partenza. Quello che emerge è che il metodo consente di correggere la distribuzione interna delle risorse, senza determinare automaticamente una quantificazione autonoma del fabbisogno complessivo. Di conseguenza, può migliorare il riparto, sebbene non risolva fino in fondo il problema dell'adeguatezza delle risorse. È un passaggio fondamentale, perché mostra come il superamento della spesa storica non dipenda soltanto dal nome del criterio utilizzato, ma dal modo concreto in cui quel criterio viene applicato.

Il limite dei coefficienti relativi emerge ancora di più quando si collega il tema dei fabbisogni standard alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni. Se un ente deve garantire una funzione fondamentale o un livello essenziale, non basta sapere quale sia il suo peso rispetto agli altri enti. Bisogna capire se dispone delle risorse necessarie per svolgere effettivamente quella funzione. Altrimenti il federalismo fiscale rischia di diventare un sistema formalmente più razionale, però ancora insufficiente nella sostanza. La questione non è soltanto distribuire meglio ciò che esiste, ma verificare se ciò che esiste basti davvero; questo perché la transizione dalla spesa storica ai fabbisogni standard non coincide automaticamente con la garanzia dei servizi. Può essere un primo passo, a condizione che sia accompagnato da una verifica seria sulla sufficienza delle risorse.

⁵⁰ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, intervento del Consigliere Giampaolo Arachi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 7 maggio 2025, par. 4.1, "La dimensione nominale dei fabbisogni standard dei Comuni", pp. 30 ss.

L'audizione UPB del 2022⁵¹ aiuta a comprendere un altro aspetto essenziale. Nel documento si osserva che, con riferimento ai Comuni, era stato avviato un processo di revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard, partendo da asili nido e servizi sociali. L'obiettivo era sganciare il calcolo dai livelli quantitativi dei servizi storicamente forniti dai singoli enti e collegarlo, invece, a livelli di servizio standardizzati validi sull'intero territorio nazionale. Questo passaggio è particolarmente importante perché mette in luce un rischio preciso: se il fabbisogno standard viene calcolato sulla base dei servizi storicamente offerti, la spesa storica rientra indirettamente nel sistema. Un Comune che in passato non aveva asili nido, oppure offriva servizi sociali molto deboli, continuerebbe ad apparire come un Comune con basso fabbisogno, quando in realtà potrebbe essere proprio uno degli enti che necessita di maggiori risorse per recuperare un servizio prima inefficiente.. Per questa ragione il riferimento a livelli standardizzati di servizio diventa decisivo.

La logica descritta dall'UPB è quindi una logica di convergenza. Le risorse aggiuntive per asili nido, servizi sociali e trasporto degli studenti con disabilità sono state pensate per aiutare i Comuni con livelli di servizio insufficienti a rafforzare la propria offerta, senza penalizzare gli enti che avevano già raggiunto risultati migliori. Questo passaggio è importante anche dal punto di vista politico-istituzionale, perché evita due errori opposti: da una parte, cementificare le differenze storiche e dall'altra, far passare il superamento della spesa storica come una penalizzazione automatica degli enti più efficienti o più dotati. Il punto centrale non è togliere risorse a chi ha costruito servizi migliori, bensì permettere a chi è rimasto indietro di avvicinarsi a un livello minimo comune. Di conseguenza è chiaro che il fabbisogno standard non è soltanto uno strumento di calcolo, ma diventa anche uno strumento di riequilibrio territoriale.

Il concetto diventa ancora più chiaro se si considera il rapporto tra fabbisogni standard e obiettivi di servizio. Nei settori in cui i LEP non sono ancora pienamente determinati, gli obiettivi di servizio possono rappresentare una tappa intermedia. Non sostituiscono i livelli essenziali, però

⁵¹Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione della Presidente sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 5 maggio 2022, pp. 5-6.

indicano un percorso graduale di avvicinamento. È una soluzione pragmatica, perché la determinazione dei LEP e dei relativi costi non è immediata e può creare tensioni sugli equilibri di bilancio, poiché nel momento in cui si riconosce formalmente un livello essenziale, bisogna poi affrontare il problema delle risorse necessarie per finanziarlo. Gli obiettivi di servizio permettono una progressione più graduale, a condizione che siano accompagnati da monitoraggio e da risorse vincolate all'incremento effettivo dei servizi. Senza questi elementi, rischiano di restare una dichiarazione di principio.

Il caso delle Province e delle Città metropolitane offre un confronto interessante. Sempre nell'audizione UPB del 2022 si osserva che, per questi enti, sono stati stimati i fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali e le capacità fiscali. Le risorse aggiuntive previste dalla legge di bilancio per il 2022 sono state poi assegnate sulla base dei soli fabbisogni standard. A differenza di quanto avviene nel comparto comunale, i fabbisogni di Province e Città metropolitane sono stati espressi in termini monetari e non trasformati semplicemente in coefficienti di riparto. Questo esempio è utile perché mostra che una quantificazione più sostanziale dei fabbisogni è possibile, anche se richiede dati solidi, metodologie adeguate e scelte politiche non semplici.

Il Fondo di solidarietà comunale rappresenta il terreno concreto su cui si vede la distanza tra il disegno teorico del federalismo fiscale e la sua attuazione pratica. In teoria, il FSC dovrebbe essere lo strumento attraverso cui i Comuni vengono finanziati tenendo conto della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale. La logica che sta alla base prevede che un ente con fabbisogni elevati e bassa capacità fiscale dovrebbe ricevere più risorse, mentre un ente con maggiore capacità fiscale dovrebbe dipendere meno dal meccanismo perequativo. In questo modo il Fondo dovrebbe consentire il superamento dei trasferimenti storici e costruire una perequazione coerente con la legge n. 42 del 2009. I documenti analizzati mostrano però che il percorso è stato molto più lento e incompleto.

Di Caro, Manzo e Monteduro⁵² mettono bene in luce questo problema. Il FSC, pur essendo

⁵² P. Di Caro, M. Manzo, M.T. Monteduro, L'attuazione del federalismo tra autonomia e solidarietà, in G. Arachi, M.

teoricamente orientato verso fabbisogni standard e capacità fiscale, continua ad essere nella pratica ancorato a componenti storiche. Gli autori osservano che, nell'attuale Fondo, il finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni è solo parziale. A regime, nel 2021, esso risulterebbe pari al 40%, considerando che il target perequativo è fissato al 50% delle capacità fiscali e che il riparto riguarda le funzioni fondamentali solo per l'80% delle risorse coinvolte. Ancora più significativo è il dato relativo alla composizione effettiva del Fondo: se si includono tra le componenti storiche anche i trasferimenti legati ai tagli della spending review e ai rimborsi TASI, la quota distribuita realmente secondo criteri standard si riduce molto, mentre resta elevata la parte riconducibile alla spesa e alle risorse storiche.

Ciò sta a significare che il FSC, pur essendo il principale strumento della perequazione comunale, conserva al suo interno una tensione non del tutto risolta, poichè da una parte si muove nella direzione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale, mentre dall'altra continua a contenere elementi compensativi che non rispondono pienamente alla logica perequativa. La ragione è comprensibile: una transizione immediata avrebbe prodotto perdite rilevanti per molti enti, con inevitabili resistenze politiche e amministrative. Il problema nasce quando la gradualità diventa troppo lunga. Infatti qualora il sistema continuasse a proteggere per molto tempo le posizioni storiche, il rischio sarebbe che i fabbisogni standard possano restare solo un criterio parziale, senza riuscire a sostituire davvero la spesa storica.

L'UPB 2025⁵³ aggiunge un altro elemento importante. Non basta guardare al Fondo di solidarietà comunale in modo isolato, perché la finanza comunale è composta anche da altri trasferimenti, come FELS (Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi), fondi settoriali, risorse compensative, stanziamenti per singole funzioni e trasferimenti regionali o statali. Il punto è che molte risorse aggiuntive, pur riguardando funzioni fondamentali, vengono assegnate fuori dal FSC e dal FELS, con criteri diversi da quelli dei fabbisogni standard. Il che produce conseguentemente della frammentazione. Quindi un sistema può anche dichiarare di voler superare la spesa storica, tuttavia se poi, nella pratica, va a moltiplicare fondi paralleli,

Baldini (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2018*, il Mulino, pp. 179-182.

⁵³ Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*, cit., par. 4.2-4.3, pp. 33-37.

compensazioni e trasferimenti speciali, rischia di indebolire la coerenza dell'intero percorso.

Ciò consente di mettere in luce un tema più generale, ovvero l'adeguatezza delle risorse. Anche un calcolo tecnicamente corretto dei fabbisogni standard può perdere forza se le risorse disponibili non sono sufficienti, oppure se vengono distribuite attraverso canali diversi e poco coordinati tra loro. Il federalismo fiscale italiano sembra muoversi in questa direzione contraddittoria, in quanto negli ultimi anni ci sono stati passi avanti come ad esempio revisione del FSC, incremento delle risorse per alcuni servizi comunali, introduzione di obiettivi di servizio e rafforzamento del monitoraggio, ma allo stesso tempo restano presenti elementi di frammentazione. La transizione non procede in modo lineare, poiché avanza per correzioni successive, spesso legate alle leggi di bilancio, più che attraverso un disegno unitario pienamente compiuto.

Il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard, inoltre, non riguarda solo il livello comunale. Esso si collega direttamente anche al tema dell'autonomia differenziata. Già nelle pre-intese del 2018, richiamate da Di Caro, Manzo e Monteduro⁵⁴, era previsto che le commissioni paritetiche Stato-Regione dovessero individuare la spesa sostenuta dallo Stato nella Regione per le funzioni da trasferire e determinare i fabbisogni standard, destinati progressivamente a diventare il riferimento per il finanziamento. Anche in questo caso la logica è la stessa: la spesa storica può essere usata come criterio iniziale, per evitare vuoti finanziari nella fase di partenza, però non dovrebbe diventare il parametro definitivo, perché se accadesse questo l'autonomia differenziata rischierebbe di riprodurre gli squilibri esistenti anziché superarli.

Arachi e Greco aggiungono un chiarimento utile⁵⁵. Nel federalismo simmetrico, i fabbisogni standard servono soprattutto a correggere le differenze tra enti dello stesso livello, differenze spesso legate anche alla sedimentazione della spesa storica. Nell'autonomia differenziata assumono una funzione ulteriore, ovvero evitare che una Regione ad autonomia differenziata riceva un vantaggio finanziario ingiustificato rispetto al resto della comunità nazionale. Il

⁵⁴ P. Di Caro, M. Manzo, M.T. Monteduro, L'attuazione del federalismo tra autonomia e solidarietà, cit., pp. 161-162.

⁵⁵ G. Arachi, L. Greco, Il dibattito sull'autonomia differenziata, in La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019, il Mulino, p. 175 circa.

problema, quindi, non riguarda solo quanto riceve una Regione rispetto a un'altra. Riguarda anche il rapporto tra le funzioni trasferite, le risorse assegnate e ciò che continua a essere garantito dallo Stato negli altri territori. Per questo, nel caso dell'autonomia differenziata, il tema dei fabbisogni standard diventa ancora più delicato.

Dentro questo quadro diventa importante anche la distinzione tra approccio top-down e approccio bottom-up⁵⁶. Nel primo caso si parte dalle risorse disponibili e i fabbisogni standard vengono usati come criterio per ripartirle tra gli enti. È un metodo più compatibile con i vincoli di finanza pubblica, perché non mette subito in discussione l'ammontare complessivo delle risorse. Il limite, però, è che i fabbisogni rischiano di restare dentro una cornice finanziaria già decisa in partenza. Nel secondo caso, invece, si parte dalle prestazioni da garantire e dai costi necessari per assicurarle. Solo dopo si arriva a determinare il fabbisogno finanziario complessivo. Tale approccio è più coerente con la tutela effettiva dei diritti, perché prende sul serio il livello di servizio da garantire, però può far emergere nuove esigenze di spesa.

I documenti sull'autonomia differenziata mostrano bene che questa differenza non è solo teorica. Se si definiscono LEP e fabbisogni standard senza chiarire quali risorse siano disponibili, si rischia di riconoscere diritti che poi non trovano una copertura finanziaria concreta. Se, al contrario, i LEP vengono subordinati completamente alle risorse già esistenti, il rischio opposto è quello di svuotarli di significato. In questo caso il livello essenziale non indicherebbe più ciò che deve essere garantito ai cittadini, ma soltanto ciò che può essere finanziato senza modificare gli equilibri di bilancio. Il nodo è proprio tenere insieme garanzia dei diritti e sostenibilità finanziaria, senza sacrificare del tutto né l'una né l'altra.

Il dossier parlamentare A.C. 1665 sulla legge Calderoli⁵⁷ aiuta a ricostruire la sequenza prevista nell'impianto originario. Prima dovevano essere determinati i LEP; poi andavano individuati i relativi costi e fabbisogni standard; solo dopo poteva avvenire il trasferimento delle funzioni,

⁵⁶ G. Arachi, L. Greco, «Il dibattito sull'autonomia differenziata», in G. Arachi, M. Baldini (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, il Mulino, 2020, p.6

⁵⁷ Camera dei deputati e Senato della Repubblica, Servizi Studi, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. A.C. 1665. Elementi per l'esame in Assemblea, 27 aprile 2024, art. 4, pp. 38-39.

insieme alle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie. L'articolo 4 prevedeva infatti che il trasferimento delle funzioni riferibili ai LEP potesse avvenire solo dopo la determinazione dei LEP stessi e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili dalla legge di bilancio. Se dalla determinazione dei LEP fossero derivati nuovi o maggiori oneri, il trasferimento avrebbe dovuto attendere uno specifico stanziamento legislativo. L'impostazione appena descritta conferma un punto centrale, cioè che i fabbisogni standard non possono essere separati dal problema della copertura finanziaria.

La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024⁵⁸ rafforza ulteriormente il ragionamento. Dopo la decisione della Corte, l'autonomia differenziata non può essere pensata come trasferimento generico di intere materie, ma come attribuzione puntuale di specifiche funzioni. Inoltre, se il trasferimento è giustificato dall'idea che la Regione possa svolgere meglio una certa funzione rispetto allo Stato, anche il finanziamento deve seguire un criterio coerente con questa impostazione. Non basta riprodurre la spesa storica. Se si parla di maggiore efficienza, il riferimento deve essere un costo costruito su una gestione efficiente, e quindi depurato dalle eventuali inefficienze del passato. In sostanza, non si può chiedere autonomia in nome dell'efficienza e poi finanziare quella funzione sulla base di costi storici potenzialmente inefficienti.

L'UPB⁵⁹, nell'audizione sui LEP del 2026, chiarisce bene tale conseguenza. Nell'ambito delle materie oggetto di autonomia differenziata, la dimensione monetaria del fabbisogno standard diventa particolarmente importante, perché le risorse necessarie per esercitare le funzioni trasferite non dovrebbero essere determinate guardando unicamente alla spesa storica. Dovrebbero invece essere calcolate considerando un costo corretto, cioè privato dalle inefficienze. Questo passaggio porta il ragionamento oltre il semplice riparto delle risorse. Il fabbisogno standard diventa lo strumento per capire se il costo di una funzione sia coerente con una gestione

⁵⁸ Camera dei deputati, Servizio Studi, Le Regioni e l'autonomia differenziata, 21 gennaio 2025, sezione sui principi applicabili al trasferimento delle funzioni dopo la sentenza Corte cost. n. 192/2024.

⁵⁹ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, 22 gennaio 2026, par. 3, "La quantificazione dei fabbisogni standard e il loro ruolo".

efficiente, mentre la spesa storica può restare un punto di partenza per l'analisi, in quanto bisogna sapere quanto lo Stato spendeva e per quali attività. Non può però diventare il punto di arrivo.

Il rapporto tra LEP e fabbisogni standard si evince essere decisivo. I LEP indicano il livello minimo di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale e i fabbisogni standard dovrebbero invece servire a capire quante risorse sono necessarie per garantire quei livelli in modo efficiente. Si comprende come i due elementi debbano procedere insieme e siano strettamente intrecciati. Se mancano i LEP, il fabbisogno rischia di non avere un obiettivo chiaro, perché non si sa con precisione quale servizio debba essere garantito. Se invece mancano i fabbisogni e le relative risorse, il LEP rimane una promessa solo formale. È per questo che l'UPB ha indicato l'assenza dei LEP come uno dei principali ostacoli alla costruzione dei sistemi perequativi del federalismo fiscale. Senza livelli essenziali, non è chiaro quale standard debba essere finanziato e senza una quantificazione adeguata dei fabbisogni, la perequazione rischia di ridursi a una semplice redistribuzione parziale delle risorse, senza garantire davvero i diritti.

A questo punto si può fare una considerazione più generale. Il superamento della spesa storica non può essere visto come un singolo passaggio amministrativo, da risolvere solo cambiando un criterio di calcolo. È un processo più ampio, composto da diversi elementi, quali la definizione delle funzioni, l'individuazione dei livelli di servizio, il calcolo dei fabbisogni, la valutazione della capacità fiscale, ma anche la costruzione dei meccanismi perequativi e il conseguente monitoraggio dei servizi effettivamente erogati. Se anche uno solo di questi passaggi resta incompleto, l'intero processo perde significato e coerenza. Per esempio, se si calcolano i fabbisogni standard senza controllare poi i servizi, non si sa se le risorse aggiuntive migliorino effettivamente l'offerta. Qualora si fissino obiettivi di servizio senza risorse adeguate, si produrrebbero obblighi impossibili da rispettare. Qualora le risorse venissero distribuite attraverso fondi paralleli e poco coordinati, il sistema diventerebbe meno trasparente. Se, infine, si proteggesse troppo a lungo la distribuzione storica, il nuovo criterio rischierebbe di restare solo parziale.

Il caso italiano mostra proprio una tensione continua tra innovazione e conservazione. La direzione della riforma sarebbe chiara: superare la spesa storica, utilizzare fabbisogni standard e

capacità fiscale, garantire LEP e funzioni fondamentali, costruire una perequazione più coerente. Nella pratica, però, l'attuazione è rallentata da intoppi come transizioni lunghe, clausole di salvaguardia, risorse non sempre sufficienti, fondi settoriali, compensazioni storiche, vincoli di finanza pubblica e contrasti tra forze politiche. Il risultato è un sistema ibrido, non più fondato soltanto sulla spesa storica, però non ancora pienamente costruito sui fabbisogni standard. Questa situazione intermedia è forse una delle caratteristiche più evidenti dell'attuale federalismo fiscale italiano.

Bisogna poi considerare un ulteriore aspetto, ovvero che il superamento della spesa storica non è neutrale da un punto di vista di distribuzione delle risorse. Se esse complessivamente restano invariate, il passaggio ai fabbisogni standard produce per forza spostamenti. I Comuni storicamente più dotati possono perdere risorse, mentre quelli con fabbisogni elevati e minore capacità fiscale possono riceverne di più. Proprio per attenuare questi effetti sono stati introdotti, nel tempo, correttivi e meccanismi di gradualità. L'UPB 2025⁶⁰ segnala però che alcune risorse aggiuntive del FSC sono state utilizzate per neutralizzare le variazioni annuali negative derivanti dal riparto perequativo, più che per rafforzare la componente verticale di perequazione dei fabbisogni. Ecco che nasce un problema politico molto concreto: le nuove risorse devono servire soprattutto a correggere gli squilibri o a compensare chi perde dalla correzione degli squilibri? La risposta non è semplice, sebbene sia evidente che, se prevalesse sempre la seconda logica, il processo di superamento della spesa storica rallenterebbe e rischierebbe di perdere forza.

La questione diventa ancora più rilevante nel rapporto tra federalismo fiscale ordinario e autonomia differenziata. Procedere verso nuove forme di autonomia mentre il sistema ordinario dei fabbisogni, dei LEP e della perequazione non è ancora pienamente attuato può creare ulteriori attriti. Se le funzioni vengono trasferite senza criteri chiari di costo standard, senza risorse adeguate e senza un quadro perequativo coerente, l'autonomia differenziata rischia di sovrapporsi a un federalismo fiscale incompleto. Il punto non è affatto negare in astratto la possibilità di differenziare le competenze. Il punto è riconoscere che la differenziazione richiede basi

⁶⁰ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, cit., par. 4.2, "La dinamica delle risorse standard", p. 33.

finanziarie solide. In caso contrario, si rischia di moltiplicare regimi particolari senza avere prima completato il sistema ordinario.

A conclusione del capitolo si può sostenere che il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard è necessario, ma non è ancora pienamente compiuto. È necessario perché la spesa storica tende a conservare differenze che spesso non sono giustificabili e anche perché l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, per avere davvero senso, deve essere accompagnata da responsabilità, criteri oggettivi e possibilità di confronto tra territori. Inoltre, i LEP e le funzioni fondamentali non possono dipendere dalla storia amministrativa e finanziaria di ciascun ente, perché riguardano prestazioni che dovrebbero essere garantite in modo uniforme ai cittadini.

Allo stesso tempo, tale passaggio resta incompleto poiché i fabbisogni standard, soprattutto nel comparto comunale, sono ancora spesso utilizzati come coefficienti relativi di riparto, più che come vera quantificazione monetaria delle risorse necessarie. Il FSC conserva al suo interno componenti storiche e compensative. Altri fondi e trasferimenti paralleli rendono il quadro meno ordinato. Infine, l'autonomia differenziata apre riflessioni ulteriori, perché il trasferimento di nuove funzioni richiede criteri di finanziamento ancora più solidi e trasparenti. In sostanza, il linguaggio dei fabbisogni standard è ormai entrato stabilmente nel federalismo fiscale italiano, ora è doveroso dargli un'applicazione concreta.

Ciò che si evince è che il federalismo fiscale italiano si trova ancora in una fase di transizione. Ha abbandonato almeno in parte la logica della spesa storica, ma non ha ancora costruito fino in fondo un sistema fondato su fabbisogni standard monetari, LEP effettivi, risorse adeguate e perequazione coerente. Il superamento della spesa storica non è quindi da considerare un tema tecnico già risolto. È, al contrario, uno dei passaggi fondamentali per capire se il federalismo fiscale italiano sia davvero in grado di tenere insieme autonomia e solidarietà. Senza fabbisogni standard costruiti in modo serio, senza LEP effettivamente finanziati e senza una perequazione coerente, l'autonomia rischia di restare sbilanciata: più forte per i territori che partono da condizioni migliori, più debole per quelli che avrebbero invece bisogno di recuperare ritardi storici nei servizi.

CAPITOLO 4: LEP e LEA, livelli essenziali

Dopo aver analizzato il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard, è necessario affrontare il tema dei livelli essenziali delle prestazioni. Il collegamento e la pertinenza tra i due argomenti sono molto stretti. I fabbisogni standard, come visto precedentemente, servono a capire quante risorse siano necessarie per svolgere determinate funzioni in condizioni di efficienza. I LEP, invece, servono a stabilire quale livello minimo di prestazioni debba essere garantito ai cittadini su tutto il territorio nazionale. Ora non bisogna più soltanto capire quanto bisogna finanziare, ma anche che cosa debba essere garantito ovunque. Senza questo secondo passaggio il discorso sui fabbisogni rischia di restare incompleto, perché manca lo standard sostanziale a cui collegare le risorse.

I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) rappresentano una delle principali problematiche del federalismo fiscale italiano. Riguardano, prima di tutto, il rapporto tra autonomia territoriale e uguaglianza dei cittadini, come sancisce l'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva per determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ciò dimostra che Regioni ed enti locali possono avere spazi di autonomia anche rilevanti, purché questa autonomia si muova dentro una cornice comune. Tradotto concretamente significa che lo Stato deve garantire che alcune prestazioni ritenute essenziali non cambino in modo radicale da un'area all'altra del paese solo per effetto della diversa capacità amministrativa o finanziaria degli enti. Non sono quindi soltanto una formula giuridica o un criterio tecnico di riparto delle risorse.

Si tratta di un aspetto fondamentale perché chi sostiene l'autonomia territoriale ha come obiettivo una diversa organizzazione dei servizi, vuole sperimentare nuove soluzioni più adatte ai bisogni locali e allo stesso tempo responsabilizzare gli amministratori avvicinando le decisioni ai cittadini, ma questo è possibile solo se i diritti essenziali non diventano variabili territoriali. Una cosa è ammettere che un servizio possa essere organizzato in modo diverso da Regione a Regione e un'altra è accettare che il livello minimo di quel servizio cambi fino a compromettere l'uguaglianza sostanziale tra cittadini. I LEP servono proprio a fissare questo limite. Consentono una certa differenziazione nell'organizzare i servizi, senza lasciare che tale differenziazione

diventi una disparità nell'accesso ai diritti.

Il dossier parlamentare sulla legge Calderoli⁶¹ richiama questo ruolo dei LEP, definendoli come soglia costituzionalmente necessaria e come nucleo invalicabile per rendere effettivi i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. Tale definizione fa capire che i LEP non sono un elemento accessorio del federalismo fiscale, ma una delle sue condizioni di funzionamento. Se si vuole costruire un sistema in cui gli enti territoriali hanno maggiore autonomia finanziaria e amministrativa, bisogna prima stabilire quali prestazioni minime devono essere comunque assicurate, in quanto, in assenza di questo riferimento, la distribuzione delle risorse e delle competenze rischia di procedere senza forme di garanzia per i cittadini.

Proprio per questa ragione l'Ufficio parlamentare di bilancio, nell'audizione del 2022⁶², ha indicato l'assenza dei LEP come uno dei principali ostacoli alla costruzione dei sistemi perequativi su cui si fonda il federalismo fiscale. La perequazione, infatti, non può essere soltanto una redistribuzione generica di risorse. Dovrebbe servire a mettere gli enti territoriali nelle condizioni di garantire determinati livelli di servizio. Se quei livelli non sono definiti, diventa difficile capire cosa debba essere finanziato e quale risultato debba essere raggiunto. Questo significa che senza LEP la perequazione rischia di correggere solo in parte gli squilibri finanziari, senza trasformarsi in una garanzia effettiva dei diritti.

Tale aspetto permette di capire meglio anche il rapporto tra LEP, fabbisogni standard e capacità fiscale. Sono tre elementi diversi, ma strettamente collegati tra loro. Il LEP indica il livello minimo di prestazione che deve essere garantito, il fabbisogno standard serve a stimare quante risorse siano necessarie per garantire quel livello in modo efficiente, e la capacità fiscale riguarda la possibilità di un ente di finanziare le proprie funzioni attraverso le entrate disponibili sul territorio. La connessione risulta evidente poiché se manca il LEP, non si sa con precisione quale servizio debba essere assicurato, e allo stesso tempo se manca il fabbisogno standard e non si

⁶¹ Senato della Repubblica – Camera dei deputati, Servizio Studi, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. A.C. 1665, Elementi per l'esame in Assemblea, Dossier n. 85/3 – Progetti di legge n. 101/3, 27 aprile 2024, p. 33.

⁶² Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 5 maggio 2022, p. 6.

considera la capacità fiscale, non si sa quanto costi garantire quel servizio e non si capisce quali territori abbiano bisogno di un maggiore sostegno perequativo.

Da questo punto di vista, il tema dei LEP completa il ragionamento svolto sui fabbisogni standard. Nel capitolo precedente il problema principale era il superamento della spesa storica, cioè il passaggio da un sistema che tendeva a finanziare ciò che era stato speso in passato a un sistema che prova a finanziare ciò che dovrebbe servire in condizioni di efficienza. Con i LEP il ragionamento fa un passo in avanti. Oltre a saper calcolare meglio le risorse bisogna anche capire quale livello minimo di prestazioni tali risorse devono rendere possibile. Il federalismo fiscale, quindi, non è solo una questione di contabilità pubblica perché riguarda anche i diritti, la qualità dei servizi e l'uguaglianza sostanziale tra cittadini.

Negli ultimi anni alcuni passi avanti sono stati realizzati, soprattutto con riferimento ai servizi comunali e sociali. L'UPB⁶³ segnala che la legge di bilancio per il 2022 ha cercato di fare ordine in materia di LEPS, cioè di livelli essenziali delle prestazioni sociali, richiamando livelli già previsti e introducendo ulteriori disposizioni da attuare negli anni successivi. Tra gli ambiti più rilevanti ci sono i servizi sociali, gli asili nido e il trasporto degli studenti con disabilità. Sono settori molto concreti, nei quali il tema dei livelli essenziali non resta astratto. Parlare di LEP significa anche chiedersi se un bambino possa accedere a un servizio educativo per l'infanzia, se una persona fragile possa ricevere assistenza, oppure se uno studente con disabilità possa raggiungere la scuola in condizioni adeguate. Il concetto è doveroso sottolinearlo: spesso i LEP vengono presentati come una mera questione tecnica, legata a norme, indicatori, fabbisogni e fondi. In parte è vero, perché senza questi strumenti i livelli essenziali restano difficili da applicare. Il loro significato reale, però, è molto più pratico in quanto i LEP riguardano prestazioni che incidono sulla vita quotidiana delle persone; infatti non si tratta solo di stabilire una quota finanziaria da trasferire a un ente, ma di capire se i cittadini possano davvero accedere a un servizio minimo, indipendentemente dalla posizione geografica e conseguentemente dalla capacità fiscale del territorio in cui vivono. Per questo il tema dei LEP è anche un tema di

⁶³ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale, cit., pp. 6 e 33-37.

cittadinanza: bisogna stabilire se i diritti civili e sociali abbiano un contenuto minimo comune o se debbano restare condizionati dalle differenze territoriali. L'UPB osserva, tuttavia, che il quadro dei LEP e dei LEPS resta ancora frammentato ed eterogeneo. Non esiste ancora un sistema pienamente ordinato, capace di collegare in modo stabile prestazioni, risorse, monitoraggio e responsabilità. In certi casi esistono livelli essenziali veri e propri, in altri si parla di obiettivi di servizio e in altri ancora si utilizzano fondi settoriali o risorse vincolate a specifiche finalità. Il risultato è un quadro nel quale si vedono alcuni progressi, ma anche molta discontinuità. Alcuni settori sono più avanzati, altri lo sono molto meno.

Per rendere più chiaro il quadro, è utile distinguere tra LEP, LEA e LEPS. I LEP sono la categoria generale prevista dalla Costituzione e riguardano i livelli essenziali delle prestazioni legate ai diritti civili e sociali, come già sostenuto. I LEA sono i livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario e godono di una maggiore esperienza, perché la sanità dispone da tempo di indicatori, sistemi di controllo e strumenti di monitoraggio. I LEPS riguardano invece le prestazioni sociali, cioè interventi legati, ad esempio, all'assistenza, alla non autosufficienza, ai servizi sociali comunali e alle situazioni di fragilità. Da questa distinzione emerge che non tutti i settori si trovano allo stesso livello di maturazione. La sanità ha già un sistema più consolidato, mentre l'ambito sociale presenta ancora maggiore frammentazione, sia nelle competenze sia nei canali di finanziamento.

Il documento UPB del 2026⁶⁴ aiuta a capire bene questa difficoltà quando parla dei cosiddetti LEP multilivello. In alcuni ambiti, infatti, le prestazioni non dipendono da un solo livello di governo, ma coinvolgono contemporaneamente Stato, Regioni, Comuni e ambiti territoriali sociali. I servizi sociali ne sono proprio un esempio chiaro, perché vengono finanziati attraverso diversi fondi statali e territoriali, come il Fondo nazionale per le politiche sociali, il Fondo povertà, il Fondo per le non autosufficienze, il Fondo "Dopo di noi", oltre alle risorse comunali e regionali. Questa pluralità di finanziamenti può anche essere utile, perché consente di finanziare interventi diversi. Allo stesso tempo, rende più difficile capire chi sia responsabile di cosa, quali

⁶⁴ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del DDL n. 1623 (Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni), intervento del Consigliere Giampaolo Arachi, Commissione 1^a del Senato della Repubblica, 22 gennaio 2026, pp. 17-18.

risorse siano realmente destinate ai LEP e se i servizi vengano garantiti in modo effettivo.

Un esempio particolarmente significativo riguarda gli asili nido. L'UPB richiama il LEP relativo alla copertura del servizio, pari al 33 per cento a livello comunale, oggi attuato attraverso obiettivi di servizio finanziati con il Fondo per l'equità del livello dei servizi⁶⁵. Il dato è importante perché mostra come, in alcuni settori, la costruzione dei LEP proceda per gradi. Prima si definisce un obiettivo quantitativo di copertura. Poi, però, bisogna guardare anche alla qualità del servizio: il rapporto tra bambini ed educatori, la presenza della mensa, l'organizzazione dell'offerta educativa, gli orari, l'accessibilità e gli standard regionali già esistenti. Il rischio altrimenti è misurare il LEP solo attraverso un numero, senza capire davvero che tipo di servizio venga offerto.

La situazione è complessa perché un livello essenziale non può essere ridotto soltanto a una percentuale. Gli indicatori quantitativi sono necessari, perché rendono l'obiettivo misurabile e controllabile. Da soli, però, non bastano a descrivere la qualità di un servizio pubblico. Due Comuni possono raggiungere la stessa percentuale di copertura negli asili nido e offrire servizi molto diversi tra loro, per orari, personale, costi per le famiglie e qualità dell'organizzazione. Per tale ragione la definizione dei LEP deve tenere insieme quantità e qualità. Guardare solo alla quantità rischia di generare una garanzia incompleta; guardare solo alla qualità, senza renderla misurabile, rischia invece di rendere il livello essenziale troppo generico e difficile da controllare.

Un altro esempio riguarda il trasporto degli studenti con disabilità e l'assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione. Anche in questa circostanza il problema non è soltanto riconoscere che il diritto esiste, perché esso è già previsto dalla normativa. La questione vera è garantire che quel diritto venga esercitato concretamente nei territori. L'UPB ci dice che queste prestazioni coinvolgono diversi livelli di governo e che la loro organizzazione è stata influenzata sia dalle riforme del decentramento amministrativo sia dal riordino delle Province⁶⁶. Di

⁶⁵ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale, cit., pp. 33-36 e Appendice 1, pp. 84-86.

⁶⁶ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale, cit., pp. 33-36; Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del DDL n. 1623, cit., Appendice,

conseguenza, si evince che la prestazione è essenziale, però la responsabilità della sua erogazione può essere distribuita tra Comuni, Province, Regioni e Stato. Senza un quadro chiaro, il cittadino rischia di trovarsi davanti a un sistema in cui il diritto esiste sulla carta, mentre la sua attuazione concreta dipende dalla capacità organizzativa e finanziaria del territorio.

Proprio per evitare che i LEP restino solo una previsione formale, oltre a definirne il contenuto, serve un sistema capace di controllare se quelle prestazioni vengono davvero garantite. L'UPB⁶⁷ 2026 insiste su questo aspetto con riferimento ai LEP sociali. In una prima fase, il sistema di garanzia previsto monitora la spesa sociale dei Comuni, aggregata a livello di ambiti territoriali sociali, confrontandola con i fabbisogni standard. È una scelta comprensibile, poiché quando non si riesce ancora a verificare puntualmente ogni singola prestazione, si può almeno controllare la spesa complessiva, usandola come segnale della capacità di sostenere i servizi.

Tale passaggio, tuttavia, va interpretato con attenzione. Il controllo della spesa può essere utile, soprattutto in una fase iniziale, però va sottolineato che non coincide con il controllo dei servizi. Un ente può spendere molto senza offrire prestazioni adeguate e allo stesso tempo, un ente può spendere poco non perché sia più efficiente, ma perché non ha ancora costruito una rete sufficiente di interventi. Il punto, quindi, è fare in modo che il monitoraggio evolva nel tempo. Non ci si può fermare alla domanda “quanto si spende?”. Bisogna arrivare a chiedersi che cosa viene garantito, a chi, con quali tempi, con quale qualità e con quali risultati. Altrimenti si riproduce, anche nel campo dei LEP, lo stesso limite già visto con la spesa storica ovvero confondere la spesa sostenuta con il servizio effettivamente assicurato.

L'esperienza dei LEA in sanità è molto utile proprio per questo. I livelli essenziali di assistenza rappresentano il caso più avanzato di livelli essenziali nel nostro ordinamento. La sanità è infatti un settore regionalizzato da molto: lo Stato definisce i livelli essenziali, mentre le Regioni organizzano concretamente i servizi sanitari nei rispettivi territori. Il documento dell'Osservatorio

pp. 21-22.

⁶⁷ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del DDL n. 1623, cit., pp. 17-18.

sui Conti Pubblici Italiani di Arcano, Maroccia e Turati⁶⁸ mostra bene il punto determinante: anche quando i livelli essenziali esistono, vengono monitorati e producono valutazioni, le disuguaglianze territoriali non scompaiono automaticamente.

Il primo insegnamento che arriva dai LEA riguarda i tempi. La costruzione dei livelli essenziali in sanità non è stata immediata, anzi. È il risultato di un percorso lungo, iniziato negli anni Novanta e poi consolidato attraverso norme, sistemi informativi e strumenti di verifica. Pensare quindi di definire in modo rapido livelli essenziali validi per materie molto diverse tra loro sarebbe poco realistico. Servono dati, istruttorie tecniche, scelte politiche, confronto con i territori e capacità di aggiornare nel tempo gli standard. Un elenco di prestazioni, da solo, non basta a costruire un sistema funzionante.

Il secondo insegnamento riguarda il monitoraggio. Nel settore sanitario, per molti anni la verifica dei LEA è stata svolta attraverso la cosiddetta Griglia LEA, un sistema che attribuiva un punteggio alle Regioni e permetteva di distinguerle tra adempienti e inadempienti. La soglia di sufficienza era fissata a 160 punti. La Griglia ha avuto il merito di rendere più visibili le differenze regionali, però presentava anche un limite non da poco, dato che il punteggio complessivo poteva nascondere criticità specifiche in alcune aree del servizio sanitario. Una Regione poteva risultare complessivamente adempiente e avere comunque debolezze rilevanti in determinati ambiti.

Dal 2020 è stato introdotto il Nuovo Sistema di Garanzia, che rende il controllo più articolato. Esso utilizza 88 indicatori, di cui 22 considerati “CORE”, e valuta tre macroaree: prevenzione collettiva e sanità pubblica, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera. Per essere considerata adempiente, una Regione deve raggiungere almeno 60 punti in ciascuna delle tre macroaree⁶⁹. Il cambiamento è significativo perché sposta l’attenzione dal solo punteggio complessivo alla verifica delle singole aree essenziali. In questo modo diventa più difficile nascondere una carenza specifica dietro un risultato medio apparentemente sufficiente, come invece poteva succedere in

⁶⁸ Arcano, R., Maroccia, I., Turati, G., Cosa insegna l’esperienza dei LEA per l’autonomia differenziata, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, 31 marzo 2023, pp. 1-2.

⁶⁹ Arcano, R., Maroccia, I., Turati, G., Cosa insegna l’esperienza dei LEA per l’autonomia differenziata, cit., pp. 6-9.

passato.

La lezione che si può ricavare per i LEP è che un livello essenziale non può essere solo definito, deve essere misurato, controllato e aggiornato. La misurazione deve essere precisa da individuare dove il servizio non funziona, senza ridursi a un dato troppo generale. Se il monitoraggio è debole, il LEP rischia di restare una formula normativa. Se invece il controllo è costruito bene, può diventare uno strumento utile per capire quali territori sono in difficoltà, quali servizi non vengono garantiti e quali interventi correttivi sono necessari.

Sempre dall'esperienza dei LEA emerge un'altra questione fondamentale: anche quando i livelli essenziali sono definiti e monitorati, le differenze territoriali possono rimanere molto forti. Si tratta forse di uno degli insegnamenti più importanti per il ragionamento sui LEP. Non bisogna pensare che la semplice previsione di uno standard minimo basti da sola a rendere uguali i servizi sul territorio nazionale. La definizione del livello essenziale è soltanto il primo passaggio. Dopo entrano in gioco altri fattori determinanti come le risorse, l'organizzazione amministrativa, la presenza di personale, le infrastrutture, i sistemi informativi, la capacità gestionale e gli strumenti correttivi.

Il documento dell'OCPI mostra bene questo problema. Nel 2019, ad esempio, la Calabria registrava un punteggio molto basso nella Griglia LEA, pari a 125, mentre Regioni come Veneto e Toscana arrivavano a 222⁷⁰. Con il passaggio al Nuovo Sistema di Garanzia, nel 2020, diverse Regioni e Province autonome sono risultate inadempienti: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Molise, Sardegna, Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Bolzano. Ciò mostra che un sistema di controllo più articolato può far emergere criticità che prima risultavano meno visibili.

Il dato è importante anche per i LEP. Se nel settore sanitario, che è l'ambito più avanzato nella definizione dei livelli essenziali, permangono divari così rilevanti, bisogna essere prudenti quando si parla di LEP in altri settori meno strutturati come il sociale, l'assistenza, i servizi per l'infanzia o il trasporto degli studenti con disabilità, che presentano invece competenze più

⁷⁰ Arcano, R., Maroccia, I., Turati, G., Cosa insegna l'esperienza dei LEA per l'autonomia differenziata, cit., pp. 9-12.

frammentate e sistemi informativi meno uniformi. Di conseguenza, definire il livello essenziale è necessario, però non garantisce automaticamente che quel livello venga davvero raggiunto da tutti i territori.

In più anche la percezione dei cittadini gioca un ruolo di cui va tenuto conto. Gli indicatori sono indispensabili, perché consentono di misurare le prestazioni e di confrontare i risultati tra Regioni. Allo stesso tempo, non sempre riescono a descrivere fino in fondo la reale qualità del servizio. Il documento OCPI⁷¹ richiama, ad esempio, il tema della mobilità sanitaria, cioè il fatto che molti cittadini si spostano verso altre Regioni per ricevere cure considerate migliori o più accessibili. Questo fenomeno dice che può esserci una distanza tra il rispetto formale di alcuni indicatori e la fiducia effettiva dei cittadini nel sistema sanitario del proprio territorio.

E' indispensabile quindi chiedersi se i livelli essenziali si traducano davvero in un accesso concreto ai servizi. Un conto è dire che una prestazione è prevista, un altro è verificare se il cittadino riesce effettivamente a ottenerla, in tempi ragionevoli e con una qualità adeguata. Il monitoraggio, quindi, non dovrebbe limitarsi alla presenza astratta del servizio, ma dovrebbe guardare anche alla sua effettiva fruibilità.

Il problema successivo riguarda le conseguenze dell'inadempienza, cioè quanto uno Stato sappia farsi valere quando uno standard non viene rispettato. Nel settore sanitario esistono strumenti come i Piani di rientro, il commissariamento, il blocco del turn-over, il divieto di spese non obbligatorie e l'aumento delle aliquote fiscali regionali. In teoria, tali strumenti dovrebbero servire a riportare le Regioni in difficoltà verso livelli adeguati di gestione finanziaria e di erogazione dei LEA. La realtà dei fatti però è diversa, come osserva l'OCPI, perché il monitoraggio dei LEA non ha sempre prodotto conseguenze davvero incisive e che non emerge una convergenza chiara e generalizzata delle Regioni più deboli verso quelle più forti.

Da qui deriva una riflessione importante. Un sistema di LEP non può limitarsi a dire quale livello deve essere garantito, dato che deve anche stabilire cosa accade quando quel livello non viene

⁷¹ Arcano, R., Maroccia, I., Turati, G., Cosa insegna l'esperienza dei LEA per l'autonomia differenziata, cit., pp. 15-16.

rispettato. Se un Comune, una Regione o un ambito territoriale sociale non riesce ad assicurare una prestazione essenziale, bisogna capire le ragioni dell'inadempienza. Le cause possono essere diverse: mancanza di risorse, carenza di personale o infrastrutture insufficienti

Trattare tutte le situazioni nello stesso modo sarebbe un errore. Un ente che non garantisce un servizio pur avendo risorse adeguate si trova in una condizione diversa rispetto a un ente che parte da un livello storico di offerta molto basso e ha bisogno di un percorso di rafforzamento. Nel primo caso il problema può essere soprattutto gestionale. Nel secondo, invece, può essere necessario un intervento di sostegno, accompagnamento e finanziamento aggiuntivo. Per questo i LEP devono essere collegati non solo al monitoraggio, ma anche a strumenti capaci di correggere concretamente gli squilibri.

L'esperienza dei LEA mostra anche quanto sia complesso tenere insieme livelli essenziali e vincoli di bilancio. Nel settore sanitario il finanziamento è stato costruito in modo compatibile con gli equilibri generali della finanza pubblica. Tale impostazione ha consentito allo Stato di mantenere un certo controllo sulla spesa complessiva, evitando che la definizione dei livelli essenziali si traducesse automaticamente in un aumento incontrollato delle risorse. Resta però una domanda di fondo: le risorse stanziare sono davvero adeguate rispetto alle prestazioni che dovrebbero essere garantite?

Il documento dell'OCPI⁷² sui LEA sottolinea proprio questo punto. Il finanziamento dei livelli essenziali in sanità ha seguito prevalentemente una logica top-down, cioè fondata sulle risorse complessivamente disponibili. Il dibattito sui LEP, soprattutto nel quadro dell'autonomia differenziata, sembra invece spingere verso una logica diversa, più legata alla quantificazione dei fabbisogni necessari per garantire determinate prestazioni. La questione non è scegliere in astratto un modello contro l'altro. Il vero nodo è evitare due errori opposti, cioè da un lato fissare LEP molto ambiziosi senza copertura finanziaria e dall'altro costruire LEP troppo deboli, perché condizionati fin dall'inizio dalle risorse già disponibili.

⁷² Arcano, R., Maroccia, I., Turati, G., Cosa insegna l'esperienza dei LEA per l'autonomia differenziata, cit., pp. 1 e 15-16.

L'articolo de *laVoce.info*⁷³ sul finanziamento dei LEP pone la questione in termini molto diretti. Se la stima dei livelli essenziali e dei relativi costi producesse un fabbisogno superiore alla spesa storica attualmente sostenuta dallo Stato, bisognerebbe trovare risorse aggiuntive. Le risorse potrebbero arrivare dal bilancio pubblico, da nuove entrate o da tagli ad altre voci di spesa. Se invece tali risorse non venissero individuate, l'autonomia differenziata rischierebbe di essere attuata sulla base della spesa storica, dando per scontato che ciò che lo Stato spende oggi sia già sufficiente a garantire i livelli essenziali. Sarebbe un passaggio molto problematico, perché riporterebbe al centro proprio il criterio che il federalismo fiscale dovrebbe superare.

La difficoltà aumenta quando il finanziamento delle funzioni trasferite viene collegato a compartecipazioni al gettito dei tributi erariali maturato nel territorio regionale. Il gettito fiscale non segue necessariamente l'andamento dei bisogni. Può crescere di più nei territori economicamente forti e molto meno in quelli più fragili. I fabbisogni, invece, dipendono dai servizi da garantire, dalla popolazione, dalle condizioni sociali, dai costi di erogazione e dalle caratteristiche territoriali. Sono due dinamiche diverse, che devono essere coordinate con attenzione.

Se questo coordinamento manca, il sistema può produrre effetti distorsivi. Alcune Regioni potrebbero trovarsi con risorse superiori rispetto ai fabbisogni effettivi, mentre altre potrebbero non disporre di mezzi sufficienti per garantire le prestazioni essenziali. In assenza di un meccanismo perequativo adeguato, lo Stato sarebbe costretto a intervenire continuamente per sostenere i territori in cui il gettito non basta. A quel punto l'autonomia rischierebbe di perdere parte della sua stessa logica: formalmente le funzioni sarebbero trasferite, ma nella pratica il sistema continuerebbe a dipendere da correzioni successive dello Stato centrale.

Il rapporto tra LEP e autonomia differenziata rappresenta uno dei passaggi più delicati dell'intero ragionamento. L'impianto della legge Calderoli si fondava sull'idea che il trasferimento delle funzioni collegate ai diritti civili e sociali dovesse avvenire solo dopo la determinazione dei LEP

⁷³ Lavoce.info, Ma come si finanziano i Lep?, 10 febbraio 2023, pp. 2-3.

e dei relativi costi e fabbisogni standard. Il dossier parlamentare A.C. 1665⁷⁴ ricostruisce in modo chiaro tale sequenza: prima l'individuazione dei livelli essenziali, poi la quantificazione dei costi e dei fabbisogni, infine il trasferimento delle funzioni con le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie. La logica di fondo è comprensibile. Non si può trasferire una funzione che incide sui diritti dei cittadini senza sapere prima quale livello minimo debba essere garantito e con quali mezzi debba essere finanziato.

Una simile impostazione, però, incontra due difficoltà. La prima riguarda la determinazione concreta dei LEP. Stabilire livelli essenziali per materie molto diverse tra loro richiede un lavoro lungo, sia tecnico sia politico, perché le competenze sono distribuite tra più livelli di governo e le condizioni territoriali di partenza non sono uguali. La seconda difficoltà riguarda le risorse. Se dalla definizione dei LEP derivano nuovi o maggiori oneri, occorre indicare come coprirli. Il dossier A.C. 1665 prevedeva infatti che, in presenza di nuovi costi, il trasferimento delle funzioni potesse avvenire solo dopo l'approvazione dei necessari provvedimenti legislativi di finanziamento⁷⁵. Ne deriva una conseguenza abbastanza chiara, ovvero i LEP non possono essere separati dalla copertura finanziaria.

La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 ha reso il percorso ancora più rigoroso. L'autonomia differenziata non può essere intesa come trasferimento generico di intere materie, quasi fosse sufficiente spostare un blocco di competenze dallo Stato alla Regione. Occorre invece ragionare sulle singole funzioni e bisogna capire quale attività venga effettivamente trasferita, di conseguenza stabilire quale ruolo avrà la Regione, quali effetti potranno prodursi sui cittadini e se quella funzione tocchi o meno diritti civili e sociali. Secondo la Corte, in questo modo, l'autonomia differenziata diventa meno generica e più controllabile, perché non si discute più di grandi etichette, ma di responsabilità concrete.

La Corte ha chiarito anche un altro aspetto molto rilevante. Le cosiddette materie non-LEP non

⁷⁴ Senato della Repubblica – Camera dei deputati, Servizio Studi, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. A.C. 1665, cit., pp. 38-39.

⁷⁵ Senato della Repubblica – Camera dei deputati, Servizio Studi, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. A.C. 1665, cit., p. 39.

possono essere considerate automaticamente estranee ai diritti civili e sociali. Una funzione può essere collocata in un ambito apparentemente lontano dai livelli essenziali e incidere comunque su prestazioni fondamentali. Per questo serve una valutazione funzione per funzione. In tal modo viene esclusa una possibile scorciatoia: non basta qualificare una materia come non-LEP per evitare il problema dei livelli essenziali. Se la funzione trasferita incide sui diritti dei cittadini, il tema della garanzia uniforme torna necessariamente al centro.

L'UPB⁷⁶, nell'audizione del 2026 sul DDL delega per la determinazione dei LEP, si muove nella stessa direzione. Dopo la sentenza della Corte, l'attuazione dell'autonomia differenziata deve essere ricostruita su basi più precise. I LEP non possono essere definiti attraverso criteri troppo generici, validi indistintamente per settori molto diversi. Devono invece essere collegati alle funzioni concretamente considerate. L'UPB osserva inoltre che la determinazione di un livello essenziale produce anche il diritto a ricevere le risorse necessarie per garantirlo, quindi un LEP imposto senza adeguati mezzi finanziari rischierebbe infatti di trasformarsi in un obbligo formale scaricato sugli enti territoriali.

Ciò che ne consegue è che i LEP non sono soltanto un limite all'autonomia differenziata, ma sono anche una sua garanzia, in quanto servono sia ad impedire che l'autonomia produca divari eccessivi nei diritti e allo stesso tempo obbligano lo Stato a chiarire quali risorse siano necessarie per garantire quelle prestazioni. In questo senso, il livello essenziale non è solo una soglia giuridica. È anche un punto di collegamento tra diritti, fabbisogni e finanziamento.

L'UPB segnala infine la necessità di raccordare il percorso dei LEP con il federalismo fiscale ordinario⁷⁷. Tale osservazione è decisiva. Non avrebbe senso costruire un sistema di livelli essenziali solo per accompagnare l'autonomia differenziata, lasciando incompleto il quadro generale di finanziamento e perequazione, perché si creerebbe una corsia speciale per le Regioni che chiedono più competenze, mentre il sistema ordinario resterebbe ancora fragile. I LEP invece, dovrebbero essere pensati come parte dell'intero federalismo fiscale italiano. Prima ancora di

⁷⁶ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del DDL n. 1623, cit., pp. 5-6 e 9-11.

⁷⁷ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del DDL n. 1623, cit., pp. 19-21.

servire all'autonomia differenziata, essi servono a garantire i diritti fondamentali in tutto il Paese.

Un esempio utile, richiamato dall'UPB⁷⁸, riguarda l'istruzione e i servizi per l'infanzia. Il DDL sui LEP prevede criteri per determinare i livelli essenziali relativi all'offerta formativa, includendo anche i servizi educativi da zero a tre anni. Tali livelli dovrebbero coordinarsi con il LEP già esistente sulla copertura degli asili nido a livello comunale. La questione è delicata perché l'offerta dei servizi per l'infanzia si è sviluppata nel tempo in modo molto diverso da territorio a territorio, anche attraverso normative regionali non sempre omogenee. Definire standard nazionali è quindi necessario, purché il nuovo intervento non si sovrapponga in modo confuso a percorsi già avviati e non finisca per moltiplicare regole, obiettivi e canali di finanziamento senza un disegno unitario.

Una complessità simile emerge anche nel caso dell'inclusione degli alunni con disabilità. Nel suddetto ambito si intrecciano diritto allo studio, assistenza sociale, organizzazione scolastica e competenze degli enti locali. La definizione dei LEP, perciò, non può essere trattata come un semplice esercizio tecnico. Significa chiarire l'intero percorso che va dalla prestazione dovuta al soggetto chiamato a garantirla, passando per le risorse necessarie e per gli strumenti di controllo. Se il percorso resta poco coordinato, allora la garanzia del diritto rischia di dipendere più dalla capacità amministrativa del singolo territorio che da un livello nazionale effettivamente assicurato.

Il tema dell'istruzione è particolarmente sensibile anche per il rapporto con l'autonomia differenziata. Alcune richieste regionali hanno riguardato, direttamente o indirettamente, il settore scolastico e il personale. Qui il problema diventa ancora più serio, perché l'istruzione non è un servizio amministrativo qualsiasi, in quanto è uno dei principali strumenti di uguaglianza sostanziale e di costruzione della cittadinanza. Se nuove forme di autonomia incidessero sull'organizzazione scolastica, sulla gestione del personale o sulla capacità di finanziamento regionale, sarebbe indispensabile evitare che la diversa forza fiscale dei territori si traduca in differenze eccessive nella qualità dell'offerta formativa. In un settore del genere i LEP non

⁷⁸ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del DDL n. 1623, cit., Appendice, pp. 21-22.

possono limitarsi a una formula generale, ma devono proteggere almeno il nucleo minimo comune del servizio.

Il collegamento con la perequazione diventa quindi inevitabile. Di Caro, Manzo e Monteduro⁷⁹ ricordano che, nell'attuazione del d.lgs. n. 68 del 2011, la ricognizione dei LEP nelle materie diverse dalla sanità, come assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale, era preliminare all'istituzione dei fondi perequativi regionali. La definizione dei LEP non serve soltanto a stabilire quali prestazioni debbano essere garantite, poiché serve anche a costruire il sistema di finanziamento che dovrebbe renderle possibili. Se quei livelli devono valere in tutte le Regioni, il fondo perequativo deve essere disegnato in modo coerente con il finanziamento delle spese necessarie a garantirli. Senza LEP chiari, anche la perequazione resta inevitabilmente incompleta.

Da questa prospettiva i LEP diventano il punto di incontro tra diritti e finanza pubblica. Appartengono al linguaggio costituzionale dei diritti civili e sociali, e allo stesso tempo richiedono una traduzione finanziaria molto concreta. Un diritto essenziale diventa effettivo solo quando si stima il costo necessario per garantirlo, quando si individua una copertura e quando è chiaro quale livello di governo debba risponderne. Se manca uno di questi elementi, è evidente che il diritto resti generico, oppure che venga proclamato senza essere realmente finanziato.

Nella pratica, il percorso resta difficile perché il federalismo fiscale italiano non è ancora pienamente stabilizzato. Le Regioni ordinarie non dispongono di un sistema compiuto di finanziamento fondato sui principi della legge n. 42 del 2009 e del d.lgs. n. 68 del 2011; anche Province e Città metropolitane hanno attraversato ritardi e riasseti complessi, mentre per i Comuni i passi avanti compiuti convivono ancora con problemi di coordinamento tra FSC, FELS, fondi settoriali e trasferimenti aggiuntivi. In un quadro del genere, la determinazione dei LEP rischia di innestarsi su un sistema non del tutto ordinato. Per tale ragione l'UPB insiste sulla necessità di coordinare il percorso dei livelli essenziali con l'attuazione del federalismo fiscale simmetrico⁸⁰.

⁷⁹ Di Caro, P., Manzo, M., Monteduro, M.T., L'attuazione del federalismo tra autonomia e solidarietà, in Arachi, G., Baldini, M. (a cura di), La finanza pubblica italiana. Rapporto 2018, il Mulino, 2019, pp. 174-175.

⁸⁰ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del DDL n.

Un ulteriore aspetto da tener presente è quello relativo ai vincoli di finanza pubblica. L'UPB 2025 segnala che il completamento del federalismo fiscale dovrà avvenire in un contesto nel quale anche gli enti territoriali saranno chiamati a contribuire agli obiettivi complessivi di bilancio⁸¹. In questo caso potrebbe nascere una tensione evidente, perché da un lato si chiede a Regioni, Comuni ed enti intermedi di garantire LEP e funzioni fondamentali, mentre dall'altro vengono introdotti vincoli, accantonamenti o riduzioni di spesa che possono limitarne la capacità di erogare servizi. Il rispetto degli equilibri di bilancio resta necessario, specie in un Paese con un debito pubblico elevato, tuttavia il finanziamento dei livelli essenziali non può essere trattato come una variabile di poco conto. Se i LEP servono a garantire diritti, devono entrare nella programmazione finanziaria come una priorità e non come ciò che viene finanziato solo se rimangono risorse disponibili.

Il tema dei LEP non può quindi essere ridotto a una contrapposizione tra autonomia e centralismo. Non si tratta di scegliere tra Stato e Regioni, come se il problema fosse soltanto stabilire chi tra le due entità debba avere più potere. La vera questione è capire quale livello di governo sia più adatto a organizzare un determinato servizio, mantenendo una garanzia nazionale sui diritti essenziali. In questo sta il punto di equilibrio del federalismo fiscale, ovvero permettere una diversa organizzazione dei servizi dove la differenziazione può essere utile, senza lasciare che la diversa capacità fiscale o amministrativa dei territori si trasformi in una diversa garanzia dei diritti. Senza LEP, l'autonomia rischia di diventare frammentazione, ma con LEP seri, finanziati e monitorati, l'autonomia può diventare un efficace strumento per il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini di tutto il Paese.

E' evidente quindi che l'autonomia differenziata può essere accettabile solo se inserita in un sistema chiaro di limiti, risorse e responsabilità. Una Regione che chiede maggiore autonomia dovrebbe dimostrare perché può svolgere meglio una determinata funzione e, allo stesso tempo,

1623, cit., pp. 19-21; Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, intervento del Consigliere Giampaolo Arachi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 7 maggio 2025, pp. 5-7 e 41-42.

⁸¹Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, cit., pp. 7-8 e 22-23.

dovrebbe rispettare i livelli essenziali collegati a quella funzione. Lo Stato, da parte sua, deve garantire che i LEP siano finanziati su tutto il territorio nazionale, comprese le Regioni che non sottoscrivono intese. Tale impostazione era già presente nell'architettura della legge Calderoli ed è stata resa ancora più stringente dalla lettura della Corte Costituzionale⁸².

Il caso sanitario offre ancora una volta un avvertimento utile. La sanità è già regionalizzata e dispone di LEA, indicatori, sistemi di monitoraggio e strumenti correttivi, eppure, le differenze territoriali restano forti. Se accade nel settore più avanzato dal punto di vista dei livelli essenziali, è necessario essere prudenti quando si estende la logica dei LEP ad altri ambiti meno strutturati, nei quali dati, risorse e controlli potrebbero essere più fragili. L'esperienza dei LEA dimostra che definire uno standard è possibile, sebbene non basti a garantirne l'effettività. Serve una macchina amministrativa capace di farlo vivere nel tempo, di misurarlo, finanziarlo, aggiornarlo e correggere le situazioni in cui resta solo sulla carta.

Il rischio principale dunque, è che si arrivi a definire i LEP solo a livello formale. Un livello essenziale presente nella normativa non va davvero ad incidere sulla vita dei cittadini, se non è accompagnato da risorse adeguate, da un monitoraggio effettivo e da conseguenze in caso di mancata attuazione.

Un sistema serio dovrebbe seguire una logica rigorosa, in quanto occorre prima capire quali prestazioni siano davvero essenziali e quali possano essere lasciate alla differenziazione territoriale. In un secondo momento viene il problema degli indicatori, che devono essere misurabili e capaci di cogliere non solo la quantità del servizio, ma anche la sua qualità e la sua accessibilità. Solo a quel punto ha senso stimare costi e fabbisogni, distinguendo le differenze territoriali legittime dalle inefficienze che non devono essere finanziate. La fase successiva riguarda le risorse e la perequazione, perché un livello essenziale senza copertura rischia di restare un concetto astratto. Infine, serve un monitoraggio continuo, accompagnato da conseguenze chiare quando una prestazione non viene garantita.

⁸² Senato della Repubblica – Camera dei deputati, Servizio Studi, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. A.C. 1665, cit., pp. 38-39; Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del DDL n. 1623, cit., pp. 5-6.

La sequenza è complessa, ma serve proprio a evitare due errori opposti. Da una parte c'è il rischio di proclamare diritti senza risorse, producendo promesse che gli enti territoriali non sono poi in grado di mantenere e dall'altra c'è il rischio di definire i diritti solo in base alle risorse già disponibili, svuotando i LEP della loro funzione di garanzia. Nel primo caso si crea un diritto sulla carta, mentre nel secondo si finisce per fotografare l'esistente, senza correggere davvero le disuguaglianze. Il federalismo fiscale deve evitare entrambi gli estremi, ovvero deve essere sostenibile dal punto di vista finanziario, ma anche credibile dal punto di vista della tutela dei diritti.

In conclusione, i LEP rappresentano uno snodo fondamentale per capire se il federalismo fiscale italiano sia davvero maturo. Dopo il tema dei fabbisogni standard, essi permettono di spostare l'attenzione dalla distribuzione delle risorse alla garanzia concreta delle prestazioni. Non basta superare la spesa storica se non si stabilisce quale livello minimo di servizi debba essere assicurato ai cittadini. Allo stesso modo, non basta proclamare livelli essenziali se mancano risorse, responsabilità, monitoraggio e strumenti correttivi.

L'esperienza dei LEA insegna che i livelli essenziali possono essere costruiti, ma richiedono tempo, dati affidabili, capacità amministrativa e conseguenze reali. La sanità dimostra che la presenza di standard e indicatori non elimina automaticamente le disuguaglianze territoriali. Per questo, quando si parla di LEP, bisogna evitare una lettura troppo formale. Il problema non è soltanto scrivere quali prestazioni debbano essere garantite, ma fare in modo che esse siano davvero accessibili nei territori, anche dove la capacità amministrativa e finanziaria è più debole.

Il rapporto con l'autonomia differenziata rende il tema ancora più delicato. Una maggiore autonomia deve consentire di organizzare meglio le funzioni e di avvicinare le decisioni ai bisogni dei territori, sebbene debba muoversi dentro un quadro nazionale di garanzie. Senza LEP effettivi, finanziati e monitorati, la differenziazione rischia di accentuare le distanze tra aree forti e aree deboli del Paese. Con livelli essenziali seri, invece, l'autonomia diventa più compatibile con la solidarietà, perché permette di differenziare l'organizzazione dei servizi senza abbandonare l'uguaglianza dei diritti fondamentali.

I LEP, quindi, non sono un ostacolo burocratico all'autonomia, ma una delle condizioni per renderla sostenibile sul piano costituzionale, finanziario e sociale. Il federalismo fiscale italiano potrà dirsi davvero compiuto solo quando autonomia, fabbisogni, livelli essenziali, perequazione e responsabilità saranno collegati dentro un sistema coerente.

CAPITOLO 5: IL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE E LA PEREQUAZIONE

L'argomento successivo, dopo spesa storica, fabbisogni standard e LEP, è il Fondo di solidarietà comunale e, più in generale, la perequazione comunale. Il collegamento tra questi argomenti è molto stretto, infatti i fabbisogni standard servono a stimare quante risorse dovrebbero essere necessarie per svolgere determinate funzioni in condizioni di efficienza, mentre i LEP e le funzioni fondamentali indicano invece quali servizi devono essere garantiti ai cittadini. Il Fondo di solidarietà comunale rappresenta uno dei punti in cui questi principi entrano concretamente nella finanza dei Comuni, perché riguarda il modo in cui le risorse vengono distribuite tra enti che hanno bisogni diversi e capacità fiscali diverse.

Nel caso italiano, la perequazione comunale non è un tema astratto, poiché nasce dentro un Paese caratterizzato da differenze territoriali molto forti, da Comuni con basi imponibili diverse e da una lunga tradizione di trasferimenti, costruiti, direttamente o indirettamente, sulla spesa storica. Alcuni enti locali possono contare su una capacità fiscale più elevata, perché dispongono di una base imponibile più solida, di maggiori entrate locali e spesso anche di una struttura amministrativa più forte. Altri, invece, devono garantire servizi fondamentali in condizioni più difficili, con minori risorse proprie, maggiori fragilità sociali o un territorio più complesso da amministrare. Far finta che tutti i Comuni partano dalla stessa posizione significherebbe ignorare una parte importante del problema.

Il Fondo di solidarietà comunale non può quindi essere considerato soltanto una voce tecnica di bilancio, poiché è uno degli strumenti attraverso cui il federalismo fiscale prova a tenere insieme autonomia e solidarietà a livello comunale. Da un lato, i Comuni devono essere responsabilizzati e messi nelle condizioni di gestire le proprie funzioni con margini reali di autonomia, e dall'altro, non si può lasciare che la qualità dei servizi locali dipenda solo dalla ricchezza del territorio, in quanto se così fosse, l'autonomia comunale rischierebbe di rafforzare i Comuni già più dotati e di lasciare indietro proprio quelli che avrebbero maggiore bisogno di sostegno.

La logica del FSC dovrebbe essere proprio quella di sostenere maggiormente gli enti con fabbisogni elevati e minore capacità fiscale, evitando che le differenze nelle entrate locali si

traducano automaticamente in differenze nella qualità dei servizi. L'obiettivo non è premiare la cattiva amministrazione o coprire senza condizioni inefficienze e sprechi, bensì riconoscere che alcuni Comuni, anche amministrando correttamente, non dispongono di una capacità fiscale sufficiente per finanziare le funzioni fondamentali allo stesso livello di altri territori. Per questo motivo la perequazione non è un elemento contrario al federalismo, anzi, è una delle condizioni che permettono al federalismo di funzionare in un Paese diseguale come l'Italia.

Il FSC è anche uno degli strumenti più importanti per capire se il federalismo fiscale italiano sia davvero riuscito a superare la spesa storica. Un sistema fondato sui trasferimenti storici tendeva a finanziare gli enti sulla base di ciò che avevano ricevuto o speso in passato. Tale criterio, come visto, garantiva continuità, ma portava con sé anche un limite evidente, ovvero quello di conservare le differenze esistenti. Chi aveva storicamente ricevuto o speso di più continuava a trovarsi in una posizione favorevole e chi era rimasto indietro rischiava di restare in quella condizione. Il modello fondato su fabbisogni standard e capacità fiscale dovrebbe invece spostare il ragionamento su basi più oggettive.

La logica teorica è abbastanza chiara. Da una parte ci sono i fabbisogni standard, cioè ciò che dovrebbe servire a un Comune per svolgere le funzioni fondamentali in condizioni di efficienza, e dall'altra c'è la capacità fiscale, cioè la possibilità dell'ente di finanziare autonomamente quelle funzioni attraverso le entrate disponibili sul proprio territorio. Il Fondo dovrebbe agire proprio sulla differenza tra queste due grandezze. Se il fabbisogno è elevato e la capacità fiscale è bassa, il Comune dovrebbe ricevere più risorse, se invece la capacità fiscale è maggiore, il bisogno di sostegno perequativo dovrebbe essere minore. In teoria, questo meccanismo permette di collegare la distribuzione delle risorse ai bisogni e alle capacità effettive, e non alla storia finanziaria degli enti.

Di Caro, Manzo e Monteduro⁸³ mostrano però che il Fondo di solidarietà comunale, pur ispirandosi ai principi della legge n. 42 del 2009, se ne discosta ancora sotto aspetti importanti. Gli autori sottolineano che il FSC assolve oggi una funzione perequativa per il comparto

⁸³ Di Caro, P., Manzo, M., Monteduro, M.T., L'attuazione del federalismo tra autonomia e solidarietà, in Arachi, G., Baldini, M. (a cura di), La finanza pubblica italiana. Rapporto 2018, il Mulino, 2019, pp. 177-178.

comunale, ma il suo funzionamento non coincide pienamente con il modello delineato dalla legge delega sul federalismo fiscale. Il problema riguarda soprattutto la difficoltà di definire in modo pieno le quantità ottimali dei servizi relativi alle funzioni fondamentali dei Comuni e, di conseguenza, i costi standard in valore assoluto. Se non si conosce con precisione quale livello di servizio debba essere garantito e quanto esso costi, il meccanismo perequativo può correggere alcune differenze relative tra enti, ma fatica a stabilire se le risorse complessive siano davvero adeguate.

Tale limite è importante perché mostra una tensione già emersa anche nel ragionamento sui fabbisogni standard. Se il fabbisogno standard viene utilizzato soprattutto come coefficiente di riparto, esso aiuta a distribuire in modo più razionale una quantità di risorse già definita, senza però risolvere del tutto la questione dell'adeguatezza. Il sistema può quindi diventare più ordinato nel modo in cui divide le risorse disponibili, ma resta aperta la domanda principale, ovvero quelle risorse sono davvero sufficienti per finanziare le funzioni fondamentali dei Comuni?

Il Fondo di solidarietà comunale si colloca proprio dentro questa posizione intermedia. Da un lato rappresenta un superamento rispetto al vecchio sistema dei trasferimenti storici, perché introduce criteri legati ai fabbisogni standard e alla capacità fiscale, e dall'altro, non realizza ancora pienamente il modello teorico del federalismo fiscale. La questione non è soltanto tecnica, perché riguarda il modo in cui vengono finanziate funzioni che incidono direttamente sulla vita dei cittadini. Se il meccanismo perequativo non riesce a coprire in modo adeguato la distanza tra fabbisogni e capacità fiscale, l'autonomia comunale rischia di restare più fragile proprio nei territori in cui i servizi avrebbero maggiore bisogno di essere rafforzati.

Un primo elemento critico riguarda la quota effettivamente perequativa del Fondo. Di Caro, Manzo e Monteduro⁸⁴ osservano che, nell'assetto considerato, il finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni è solo parziale. A regime, nel 2021, esso risulterebbe pari al 40%, tenendo conto del fatto che il target perequativo era fissato al 50% delle capacità fiscali e che il riparto riguardava le funzioni fondamentali per l'80% delle risorse coinvolte. Il dato è

⁸⁴ Di Caro, P., Manzo, M., Monteduro, M.T., L'attuazione del federalismo tra autonomia e solidarietà, cit., pp. 179-180.

significativo perché mostra che il FSC non copre integralmente il fabbisogno collegato alle funzioni fondamentali, ma interviene soltanto entro un perimetro limitato.

Ciò non significa che il Fondo sia irrilevante. Al contrario, rappresenta comunque un passaggio importante rispetto a un sistema fondato quasi esclusivamente sulla spesa storica, sebbene la sua capacità di correggere gli squilibri resta parziale. Riesce a introdurre un criterio più razionale nella distribuzione delle risorse, ma non garantisce ancora il finanziamento pieno delle funzioni fondamentali sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale.

E' quindi facile comprendere meglio il carattere incompleto della perequazione comunale italiana. Il FSC va nella direzione indicata dalla legge n. 42 del 2009, anche se non ne realizza ancora tutte le conseguenze. La riforma puntava a superare una distribuzione fondata sulla storia finanziaria degli enti e a costruire un sistema più collegato ai bisogni effettivi dei territori. Nella pratica, però, il passaggio resta graduale, limitato e condizionato da diversi elementi di continuità con il passato. Proprio per questa ragione, il tema delle componenti storiche presenti nel Fondo diventa decisivo.

Il carattere parziale della perequazione comunale emerge ancora di più se si guarda alla presenza di componenti storiche e compensative proprio all'interno del Fondo. Formalmente, il percorso di transizione avrebbe dovuto ridurre progressivamente il peso della spesa storica e portare il sistema verso una distribuzione fondata su fabbisogni standard e capacità fiscale. Nella pratica, però, il passato continua a pesare in modo rilevante. Di Caro, Manzo e Monteduro⁸⁵ osservano infatti che, includendo tra le componenti storiche anche i trasferimenti legati ai tagli della spending review e ai rimborsi TASI, la parte realmente distribuita secondo criteri standard risulta molto più contenuta. Nel 2021, la quota effettivamente ripartita con criteri standard sarebbe pari al 18,6%, mentre quella riconducibile alla spesa e alle risorse storiche arriverebbe all'81,4%.

Questo dato è uno dei più significativi per capire il funzionamento concreto del Fondo di solidarietà comunale. Il superamento della spesa storica, infatti, non può essere valutato solo guardando alla struttura formale del FSC o al linguaggio utilizzato dalla riforma. Bisogna

⁸⁵ Di Caro, P., Manzo, M., Monteduro, M.T., L'attuazione del federalismo tra autonomia e solidarietà, cit., pp. 180-182.

verificare quanta parte delle risorse venga davvero distribuita sulla base dei nuovi criteri e quanta parte resti invece legata a compensazioni costruite nel tempo, in quanto se le componenti storiche continuano a pesare in modo così rilevante, il sistema rimane inevitabilmente condizionato dal passato, anche quando dichiara di muoversi verso fabbisogni standard e capacità fiscale.

La gradualità, di per sé, è un aspetto comprensibile. Eliminare improvvisamente le componenti storiche avrebbe potuto produrre effetti molto forti sui bilanci di numerosi Comuni, creando difficoltà amministrative e resistenze politiche difficili da gestire. Un cambiamento troppo brusco rischierebbe infatti di compromettere la programmazione finanziaria degli enti e di generare perdite improvvise per alcuni territori. Il problema nasce quando la gradualità diventa troppo lunga e finisce per trasformarsi in conservazione dell'esistente. In quel caso, il nuovo sistema perequativo non sostituisce davvero quello precedente, ma vi si sovrappone solo in parte.

Qui emerge un aspetto non di poco conto. Il Fondo dovrebbe correggere gli squilibri, però viene utilizzato anche per evitare variazioni troppo forti nelle risorse dei singoli enti. Il primo obiettivo guarda alla coerenza del federalismo fiscale, perché punta a distribuire le risorse secondo criteri più oggettivi. Il secondo risponde invece a esigenze di stabilità amministrativa e di sostenibilità politica della transizione. Entrambe le esigenze hanno una loro giustificazione, perché un sistema perequativo non può ignorare gli effetti concreti sui bilanci comunali. Allo stesso tempo, se ogni perdita viene neutralizzata e ogni posizione storica viene protetta, il passaggio ai fabbisogni standard rischia di restare incompiuto.

Il tutto può essere letto anche in termini politici, dato che ogni riforma perequativa produce inevitabilmente effetti redistributivi. Alcuni Comuni possono ricevere più risorse perché presentano fabbisogni elevati e minore capacità fiscale. Altri, invece, possono vedere ridursi le risorse rispetto al passato, soprattutto se in precedenza avevano beneficiato di trasferimenti o compensazioni non più pienamente giustificabili alla luce dei nuovi criteri. Proprio per attenuare questi effetti sono stati introdotti meccanismi di gradualità. Il punto cruciale è capire fino a quando la gradualità è necessaria per rendere sostenibile la transizione e quando, invece, finisce per indebolire e annacquare la riforma.

Gli stessi Di Caro, Manzo e Monteduro⁸⁶ indicano una possibile evoluzione del meccanismo. Per rendere il Fondo più coerente con i principi della legge n. 42 del 2009, sarebbe necessario eliminare in modo effettivo il criterio della spesa e delle risorse storiche, destinando i flussi del fondo di compensazione storico al fondo verticale di perequazione. Inoltre, il target perequativo dovrebbe essere elevato al 100% della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale, così da garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali. Si tratterebbe di un passaggio molto rilevante, perché sposterebbe il FSC da una perequazione ancora parziale e condizionata da componenti storiche a un sistema più vicino all'impostazione originaria del federalismo fiscale.

Da tale prospettiva, il problema non è soltanto aumentare o diminuire le risorse del Fondo, ma chiarire quale funzione esso debba svolgere. Se il FSC continua a essere anche un contenitore di compensazioni storiche, la sua capacità perequativa resta limitata, ma se invece viene rafforzato come strumento ordinario di finanziamento delle funzioni fondamentali, fondato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale, può diventare uno dei passaggi più importanti per rendere effettivo il federalismo fiscale comunale.

Tale proposta permette di chiarire meglio la differenza tra perequazione orizzontale e perequazione verticale. Una perequazione costruita soprattutto attraverso la redistribuzione tra Comuni rischia di essere politicamente e finanziariamente più fragile, perché alcuni enti contribuiscono al Fondo mentre altri ricevono. Una componente verticale più forte, finanziata dallo Stato, può invece servire a rendere meno conflittuale il processo e a garantire meglio le funzioni fondamentali.

La proposta di rafforzare la componente verticale della perequazione aiuta a chiarire un aspetto importante. La perequazione comunale non riguarda solo il rapporto tra Comuni più ricchi e Comuni più deboli, ma anche il ruolo dello Stato nel garantire il finanziamento delle funzioni fondamentali. Se il sistema si basa soprattutto sulla redistribuzione interna tra enti, la perequazione rischia di diventare più fragile e politicamente più conflittuale, perché alcuni Comuni finiscono per contribuire maggiormente mentre altri ricevono più risorse. Una

⁸⁶ Di Caro, P., Manzo, M., Monteduro, M.T., L'attuazione del federalismo tra autonomia e solidarietà, cit., pp. 182-183.

componente verticale più forte, finanziata dallo Stato, può invece rendere il meccanismo più coerente con l'articolo 119 della Costituzione e con l'idea che le funzioni fondamentali debbano essere garantite sull'intero territorio nazionale.

Il punto non è soltanto scegliere tra perequazione orizzontale e perequazione verticale. Il problema più profondo riguarda sempre l'adeguatezza delle risorse. Infatti, anche un Fondo costruito in modo più razionale, depurato dalle componenti storiche e fondato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale, resterebbe incompleto se la dotazione complessiva non fosse sufficiente. In altre parole, non basta stabilire come dividere le risorse disponibili, ma bisogna anche chiedersi se quelle risorse siano davvero in grado di finanziare le funzioni che i Comuni devono svolgere.

Il problema si ricollega direttamente al limite già emerso nell'analisi dei fabbisogni standard. L'UPB⁸⁷, nell'audizione del 2025, osserva che per i Comuni i fabbisogni standard sono definiti come coefficienti di riparto e non come valori assoluti, diversamente da quanto avviene per Province e Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario. Ciò significa che il fabbisogno standard del singolo Comune misura soprattutto il peso relativo dell'ente nella distribuzione delle risorse, e non indica, da solo, quante risorse siano effettivamente necessarie per finanziare in modo pieno ed efficiente le funzioni fondamentali.

La differenza è decisiva, poiché se i fabbisogni standard funzionano come coefficienti, essi permettono di distribuire meglio una somma già determinata. In tal modo il riparto può diventare più razionale rispetto alla spesa storica, ma resta aperta la domanda sulla sufficienza della dotazione complessiva. Un Comune può risultare più bisognoso rispetto ad altri e ricevere una quota maggiore del Fondo, senza però ottenere risorse davvero adeguate a rafforzare i servizi. Il sistema corregge la distribuzione relativa, sebbene non garantisce automaticamente che il livello complessivo del finanziamento sia coerente con le funzioni da svolgere.

L'UPB aggiunge un ulteriore elemento. Nel meccanismo del FSC, i fabbisogni monetari

⁸⁷ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, intervento del Consigliere Giampaolo Arachi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 7 maggio 2025, pp. 30-31.

perequabili dei Comuni sono determinati distribuendo la capacità fiscale in base ai coefficienti dei fabbisogni. Ciò comporta un limite rilevante perché se le entrate complessive hanno una dinamica debole, anche le risorse oggetto di perequazione tendono a restare sostanzialmente stabili⁸⁸. Detto in modo più semplice, una formula di riparto migliore non basta, se il volume complessivo delle risorse rimane troppo contenuto o cresce poco nel tempo.

Da qui si comprende meglio perché il tema dell'adeguatezza sia centrale. Il Fondo può stabilire chi debba ricevere di più e chi debba ricevere di meno rispetto agli altri Comuni, ma non può da solo creare le risorse necessarie per garantire servizi più forti. La perequazione, quindi, non deve essere valutata solo in base alla correttezza dei criteri di distribuzione, poiché deve tenere in considerazione anche la capacità concreta di finanziare le funzioni fondamentali. Se tale capacità manca, il rischio è quello di avere un sistema formalmente più equo, ma ancora debole nella sostanza.

Il problema riguarda soprattutto i Comuni che partono da livelli di servizio più bassi. Se un ente storicamente offriva pochi servizi, il superamento della spesa storica dovrebbe servire anche a consentire un recupero. Tale recupero, però, richiede risorse effettive, non solo una diversa formula di calcolo. Un Comune può essere riconosciuto come ente con maggiori fabbisogni e minore capacità fiscale, ma se il Fondo non dispone di una dotazione sufficiente, il miglioramento resta limitato. In quel caso la perequazione corregge parzialmente lo squilibrio finanziario, senza riuscire a colmare davvero il divario nei servizi.

Il tema è quindi molto concreto. E' necessario costruire un meccanismo più efficace da un punto di vista tecnico ed è necessario verificare se i Comuni siano messi nelle condizioni di garantire le funzioni fondamentali. Il federalismo fiscale comunale non può fermarsi alla formula di riparto, poiché deve arrivare alla verifica della sufficienza delle risorse e della loro capacità di incidere sui servizi effettivamente offerti ai cittadini.

Accanto ai limiti appena richiamati, negli ultimi anni sono stati realizzati alcuni passi avanti,

⁸⁸ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, cit., pp. 33-34.

soprattutto nel rapporto tra Fondo di solidarietà comunale, obiettivi di servizio e servizi sociali comunali. L'UPB⁸⁹, nell'audizione del 2022, osserva che per i Comuni è stata avviata una revisione della metodologia dei fabbisogni standard, con l'obiettivo di sganciare il calcolo dai livelli quantitativi dei servizi storicamente forniti dai singoli enti e collegarlo invece a livelli di servizio standardizzati, validi sull'intero territorio nazionale. Ciò significa che si è cercato di evitare che un Comune storicamente debole nei servizi continuasse ad apparire come un ente con basso fabbisogno solo perché in passato aveva offerto poco.

Il ragionamento è particolarmente importante per alcuni servizi concreti, come gli asili nido, i servizi sociali e il trasporto degli studenti con disabilità, già affrontati in precedenza. In questi ambiti sono state riconosciute risorse aggiuntive con una logica di convergenza, ovvero aiutare i Comuni con livelli di servizio insufficienti a rafforzare la propria offerta, senza penalizzare quelli che avevano già raggiunto risultati migliori. La finalità, quindi, è permettere ai Comuni rimasti indietro di avvicinarsi gradualmente a uno standard minimo più uniforme, senza togliere risorse agli enti più organizzati.

Gli obiettivi di servizio servono proprio a colmare la distanza tra la situazione esistente e la piena garanzia dei livelli essenziali. Nei settori in cui i LEP non sono ancora pienamente definiti o finanziati, tali obiettivi possono rappresentare una tappa intermedia. Non risolvono da soli il problema, però indicano che direzione seguire per aumentare concretamente l'offerta di servizi nei territori in cui essa è più debole. Nel caso degli asili nido, dei servizi sociali e del trasporto degli studenti con disabilità, il tema, oltre a correggere la formula di riparto, è verificare se i cittadini ricevano davvero prestazioni migliori.

Da questo punto di vista, il federalismo fiscale deve sia distribuire diversamente le risorse già disponibili, e dovrebbe anche creare le condizioni per rafforzare i servizi dove sono carenti. Se venisse interpretato solo come maggiore autonomia finanziaria, i territori con maggiore capacità fiscale avrebbero inevitabilmente un vantaggio. Se invece viene accompagnato da obiettivi di

⁸⁹ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 5 maggio 2022, pp. 5-6.

servizio, risorse aggiuntive e monitoraggio, può diventare uno strumento di avvicinamento tra territori. La logica corretta dovrebbe essere proprio riconoscere chi ha già investito nei servizi, senza lasciare fermi i Comuni che partono da una condizione più debole.

Resta però un problema di coordinamento. La finanza comunale non passa soltanto dal Fondo di solidarietà comunale. Nel tempo si sono aggiunti fondi settoriali, trasferimenti vincolati, risorse per obiettivi di servizio, interventi speciali e compensazioni. Alcuni strumenti rispondono a esigenze reali, perché servono a finanziare politiche specifiche per correggere squilibri particolari. La difficoltà nasce quando i canali di finanziamento diventano troppi e non seguono una logica unitaria. In quel caso diventa complicato capire quante risorse siano davvero destinate a una funzione, con quali criteri vengano distribuite e se il finanziamento complessivo sia sufficiente.

L'UPB 2025⁹⁰ insiste proprio su tale aspetto. Diversi trasferimenti aggiuntivi di parte corrente, pur riguardando funzioni fondamentali, vengono assegnati fuori dal FSC e dal Fondo speciale equità livello dei servizi, con criteri diversi da quelli dei fabbisogni standard. Una situazione del genere va a ridurre la trasparenza del sistema, in quanto se una funzione fondamentale viene finanziata attraverso fondi diversi e regole diverse, il federalismo fiscale rischia di essere ordinato solo in apparenza. Formalmente si parla di fabbisogni standard e capacità fiscale, sebbene nella pratica molte risorse continuano a passare attraverso fondi paralleli, interventi settoriali e aggiustamenti successivi.

Il problema non riguarda soltanto l'ordine contabile. Riguarda la possibilità di capire se i Comuni dispongano davvero di risorse adeguate. Quando il finanziamento arriva da più canali, con criteri differenti e non sempre coordinati, diventa difficile ricostruire il quadro complessivo. Non è sempre chiaro quale parte delle risorse serva a finanziare le funzioni fondamentali, quale abbia natura compensativa e quale sia collegata a finalità speciali. Senza una distinzione precisa, anche la valutazione dell'efficacia della perequazione diventa incerta.

⁹⁰ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, intervento del Consigliere Giampaolo Arachi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 7 maggio 2025, pp. 38-39.

Per tale ragione l'UPB⁹¹ auspica un uso più ordinato dei trasferimenti verso i Comuni. I finanziamenti di parte corrente senza vincoli di destinazione dovrebbero essere convogliati e perequati dentro il FSC. Le risorse riconducibili agli interventi speciali previsti dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione dovrebbero invece essere ricomprese nel FELS, dove si collocano le risorse finalizzate agli obiettivi di servizio comunali. La distinzione è importante: il FSC dovrebbe rappresentare il canale ordinario della perequazione comunale, mentre il FELS dovrebbe servire per interventi speciali e obiettivi specifici. Senza un riordino di questo tipo, diventa molto difficile capire quali risorse finanzino davvero le funzioni fondamentali e se il sistema sia coerente con i principi del federalismo fiscale.

Il rapporto tra FSC e FELS è quindi un passaggio da non sottovalutare. Se i due strumenti non vengono coordinati, il rischio è costruire un sistema poco leggibile, nel quale la stessa funzione può essere finanziata da più fondi e secondo logiche diverse. Il federalismo fiscale, invece, ha bisogno di chiarezza, poiché il cittadino e l'ente devono poter capire quali servizi vengono finanziati da chi e con quali criteri.

La frammentazione dei trasferimenti si collega anche al tema dei vincoli di finanza pubblica. L'UPB 2025⁹² segnala che il completamento del federalismo fiscale dovrà avvenire in un contesto nel quale anche gli enti territoriali sono chiamati a contribuire agli obiettivi complessivi di bilancio. In particolare, il contributo alla finanza pubblica previsto per il periodo 2025-2029 non consiste solo in un versamento allo Stato, ma in un accantonamento in un fondo di parte corrente non spendibile. Ciò significa che una parte delle risorse resta bloccata e non può essere utilizzata liberamente dagli enti. Tale meccanismo può incidere sulla capacità dei Comuni di finanziare servizi, programmare interventi e sostenere investimenti.

Da un lato, si chiede ai Comuni di garantire funzioni fondamentali, obiettivi di servizio e, in prospettiva, livelli essenziali delle prestazioni, e dall'altro, gli stessi enti devono rispettare vincoli, accantonamenti e regole di contenimento della spesa. Il rispetto degli equilibri di bilancio è

⁹¹ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, cit., pp. 37-38.

⁹² Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, cit., pp. 7-8 e pp. 26-27.

necessario, soprattutto in un Paese con un debito pubblico elevato. Tuttavia, se il finanziamento delle funzioni fondamentali viene trattato come una variabile secondaria, il rischio è indebolire proprio la parte del federalismo fiscale che dovrebbe garantire i servizi ai cittadini.

La questione diventa ancora più delicata quando i criteri utilizzati per ripartire i contributi alla finanza pubblica non sono pienamente coordinati con gli obiettivi perequativi. L'UPB⁹³ mette in luce che, in un numero elevato di casi, il contributo richiesto ai Comuni può eccedere quello che sarebbe coerente con gli obiettivi perequativi del FSC. In altri termini, il sistema rischia di chiedere sacrifici finanziari agli enti senza considerare a sufficienza il loro ruolo nel finanziamento delle funzioni fondamentali e la loro posizione dentro il meccanismo perequativo.

Anche tale aspetto conferma che il Fondo di solidarietà comunale non può essere analizzato in modo isolato. Il suo funzionamento dipende dall'intero quadro della finanza comunale, che va a toccare temi come entrate proprie, capacità fiscale, trasferimenti, fondi settoriali, obiettivi di servizio, vincoli di bilancio e contributi alla finanza pubblica. Se questi elementi non vengono coordinati, il FSC rischia di perdere efficacia. Può continuare a operare come meccanismo di riparto, ma dentro un sistema complessivo poco coerente.

La perequazione comunale, quindi, non è un tema solo tecnico, perché riguarda la qualità della cittadinanza a livello locale. I Comuni sono il livello di governo più vicino ai cittadini e svolgono funzioni che incidono direttamente sulla vita quotidiana, basti pensare a servizi sociali, manutenzione del territorio, servizi amministrativi, interventi per le fragilità. Se il sistema perequativo non funziona, la qualità di tali servizi rischia di dipendere troppo dalla capacità fiscale del singolo territorio e in questo modo l'autonomia locale può trasformarsi in disuguaglianza locale.

Allo stesso tempo, la perequazione non deve cancellare la responsabilità degli enti, poiché un sistema che trasferisce risorse senza criteri chiari e senza forme di controllo può produrre deresponsabilizzazione. Il punto fondamentale è costruire un equilibrio, ovvero sostenere i

⁹³ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, cit., pp. 24-26.

Comuni con minore capacità fiscale, senza premiare inefficienze o cattiva amministrazione, aiutare i territori in difficoltà, senza trasformare il Fondo in uno strumento permanente di compensazione storica e garantire servizi fondamentali, senza rendere irrilevanti le scelte gestionali dei singoli enti. È qui che si misura la qualità del federalismo fiscale, perché autonomia e solidarietà possono funzionare solo se sono accompagnate da responsabilità.

Il Fondo di solidarietà comunale mette bene in evidenza il carattere ancora incompiuto del federalismo fiscale italiano. Sul piano teorico, il percorso è chiaro e prevede diversi passaggi tra cui superare la spesa storica, utilizzare fabbisogni standard, misurare la capacità fiscale, costruire una perequazione trasparente e garantire il finanziamento delle funzioni fondamentali. Nella pratica il sistema procede attraverso correzioni successive. Restano componenti storiche, gradualità molto lunghe, fondi paralleli, trasferimenti non sempre coordinati e risorse la cui adeguatezza è difficile da valutare.

In conclusione, il Fondo di solidarietà comunale non può essere considerato un semplice meccanismo tecnico di riparto. Rappresenta il punto in cui si vede concretamente se il federalismo fiscale comunale riesce a tenere insieme autonomia, solidarietà e responsabilità. Se il Fondo si limita a correggere solo in parte la distribuzione delle risorse, senza superare davvero le componenti storiche e senza coordinarsi con gli altri strumenti di finanziamento, il processo resta incompleto. Se invece viene rafforzato come strumento coerente di perequazione, collegato a fabbisogni standard più solidi, capacità fiscale, obiettivi di servizio e LEP, può diventare uno dei passaggi più importanti per rendere effettivo il federalismo fiscale italiano.

Il nodo finale è sempre lo stesso: non è sufficiente parlare di autonomia comunale se i Comuni non dispongono di risorse coerenti con le funzioni che devono svolgere. Allo stesso modo, non basta trasferire risorse se manca un criterio chiaro per distribuirle e controllarne l'utilizzo. Il FSC dovrebbe servire proprio a rendere più trasparente il rapporto tra bisogni, risorse e responsabilità e fino a quando tale passaggio non sarà pienamente compiuto, il federalismo fiscale italiano resterà una riforma avviata, ma non ancora completata.

CAPITOLO 6: L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Dopo aver analizzato il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard, i LEP e il funzionamento del Fondo di solidarietà comunale, è possibile affrontare ora l'ultimo grande nodo del federalismo fiscale italiano, ovvero l'autonomia differenziata. Il tema va trattato con attenzione, perché negli ultimi anni è tornato al centro del dibattito politico e istituzionale. I fabbisogni standard, i LEP e la perequazione restano sullo sfondo, poiché rappresentano le condizioni finanziarie e costituzionali del discorso; il centro del capitolo deve però essere diverso, ovvero capire quale forma possa assumere oggi l'autonomia differenziata dopo la legge n. 86 del 2024 e, soprattutto, dopo la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale.

La fase attuale è diversa da quella delle prime richieste regionali. Nel 2017 il dibattito era legato soprattutto alle proposte di alcune Regioni, in particolare Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che già allora invocavano la possibilità di gestire con più libertà le proprie risorse. Oggi il tema si colloca dentro una cornice più definita e più vincolata, in quanto la legge n. 86 del 2024 ha cercato di dare attuazione all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, stabilendo una procedura generale per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, mentre la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 ha modificato in modo rilevante il quadro, imponendo una lettura più rigorosa del percorso autonomistico⁹⁴. Da quel momento, il dibattito non può più essere impostato solo nei termini generici di "più competenze alle Regioni". E' necessario invece ragionare sulle singole funzioni da trasferire, sulle motivazioni del trasferimento, sulle risorse necessarie e sulla responsabilità dell'ente che chiede maggiore autonomia.

In tale contesto assumono particolare rilievo le iniziative più recenti riguardanti Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto. Il fatto che il percorso sia ripreso attraverso schemi di intesa preliminare mostra che l'autonomia differenziata non è un tema chiuso o puramente teorico. Al contrario, è una questione ancora aperta e molto attuale, e proprio per questo diventa necessario valutarla non come semplice rivendicazione politica, ma come prova concreta di capacità

⁹⁴ Camera dei deputati, Servizio Studi, Le Regioni e l'autonomia differenziata, 21 gennaio 2025, pp. 1-2.

istituzionale: una Regione che chiede nuove funzioni deve dimostrare perché può esercitarle meglio rispetto allo Stato e in che modo tale trasferimento possa migliorare l'organizzazione del servizio e l'efficienza dell'azione pubblica.

Da un punto di vista federalista l'autonomia differenziata non va respinta, anzi, va promossa, purché costituisca un modo per migliorare la qualità della vita dell'intera collettività. A mio avviso, può rappresentare un'occasione per rendere lo Stato più flessibile, più vicino ai territori e più capace di valorizzare le amministrazioni che dimostrano maggiore capacità organizzativa. Non tutte le funzioni devono necessariamente essere gestite nello stesso modo in ogni parte del Paese. In alcuni casi, una Regione può conoscere meglio i bisogni del proprio territorio, sperimentare soluzioni più adatte e rispondere in modo più diretto ai cittadini. Il problema non è l'autonomia in sé, ma il modo in cui viene costruita. Se è fondata su funzioni precise, motivazioni serie e responsabilità chiare, può diventare uno strumento di modernizzazione.

Un breve richiamo al federalismo asimmetrico aiuta a inquadrare il tema, senza trasformarlo in un discorso teorico generale. Grazzini⁹⁵ osserva che l'asimmetria può nascere da differenze nelle preferenze territoriali, ma anche da tensioni legate alla diversa ricchezza dei territori. Arachi e Greco⁹⁶ sottolineano, a loro volta, che l'autonomia differenziata potrebbe introdurre una categoria ulteriore rispetto alle Regioni ordinarie e a quelle speciali, cioè le Regioni ad autonomia differenziata. Tale evoluzione può avere un significato positivo se consente sperimentazione, responsabilità e migliore adattamento delle funzioni ai territori. Allo stesso tempo, non bisogna cadere nell'idea che ogni forma di asimmetria produca automaticamente efficienza, dato che l'autonomia funziona solo se è chiaro chi decide, chi finanzia, chi controlla e chi risponde dei risultati.

Il punto di partenza del capitolo deve essere quindi l'attualità del percorso. Dopo la sentenza costituzionale, l'autonomia differenziata appare meno generica rispetto al passato. Non basta più chiedere intere materie o rivendicare maggiore spazio politico, ora occorre indicare funzioni

⁹⁵ L. Grazzini, Decentramento asimmetrico e sue motivazioni: una nota sulla letteratura economica, IRPET, gennaio 2019, pp. 2 e 5.

⁹⁶ G. Arachi, L. Greco, Il dibattito sull'autonomia differenziata, in G. Arachi, M. Baldini (a cura di), La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019, il Mulino, 2020, pp. 165-166.

specifiche, spiegare perché una determinata Regione sia più adatta a esercitarle e dimostrare che il trasferimento non comprometta l'equilibrio complessivo del sistema. In questo senso, il caso di Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto diventa particolarmente interessante, perché permette di verificare se l'autonomia differenziata possa passare da slogan politico a procedura amministrativa concreta.

Per questa ragione, il passaggio decisivo è trasformare l'autonomia differenziata da semplice rivendicazione politica a procedura verificabile. La sentenza n. 192 del 2024 ha spostato il baricentro proprio in tale direzione. La Corte costituzionale ha chiarito che il trasferimento non può riguardare genericamente intere materie, poiché deve riferirsi a specifiche funzioni legislative o amministrative. Ogni richiesta deve inoltre essere giustificata alla luce del principio di sussidiarietà, valutando se l'attribuzione a una determinata Regione sia davvero il modo migliore per realizzare i principi costituzionali, tenendo conto di efficacia, efficienza, equità e responsabilità⁹⁷. Tale impostazione rende l'autonomia più seria, non la blocca. Non basta più affermare che una Regione voglia gestire una materia, in quanto occorre spiegare perché quella Regione dovrebbe esercitare meglio una precisa funzione rispetto allo Stato.

Si tratta del cambiamento più rilevante nella fase attuale, perché l'autonomia differenziata, dopo la decisione della Corte, non può più essere costruita per grandi etichette. Materie come salute, istruzione, ambiente, infrastrutture o governo del territorio sono troppo ampie e troppo intrecciate con altri interessi pubblici per essere trasferite in blocco. Il criterio funzione per funzione costringe invece a un esame più concreto, tale per cui per ogni funzione bisogna chiedersi quale attività venga effettivamente trasferita, quale livello di governo sia più adatto a esercitarla, quali effetti possano derivare per cittadini e imprese, quali risorse siano necessarie e come debbano essere valutati i risultati.

La stessa legge n. 86 del 2024, nell'impianto originario, conteneva finalità che possono essere lette in senso positivo. Il dossier della Camera⁹⁸ richiama, tra gli obiettivi del provvedimento, il rispetto dell'unità nazionale, la rimozione delle disparità di accesso ai servizi essenziali, la

⁹⁷ Camera dei deputati, Servizio Studi, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, cit., p. 2.

⁹⁸ Camera dei deputati, Servizio Studi, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, cit., p. 1.

coesione economica e sociale, il principio di decentramento amministrativo, la semplificazione, la responsabilità e la trasparenza.

Il passaggio complesso riguarda la traduzione concreta di tali obiettivi. Principi come responsabilità, semplificazione e trasparenza possono rafforzare l'autonomia, purché non restino formule generiche. Se una Regione ottiene nuove funzioni, deve essere chiaro quale attività esercita, con quali risorse, con quali obblighi e con quali risultati attesi. In caso contrario il rischio è, oltre quello di creare disuguaglianze, di aumentare la confusione sulle responsabilità, in quanto un cittadino deve poter capire se una certa funzione dipende dallo Stato, dalla Regione o da un altro livello di governo. Proprio tale chiarezza dovrebbe essere uno degli obiettivi principali dell'autonomia differenziata.

La Corte ha reso più rigoroso anche il ruolo del Parlamento. La legge di differenziazione non può essere considerata una mera ratifica dell'intesa tra Stato e Regione. Il dossier della Camera⁹⁹ evidenzia che le Camere conservano un potere di intervento, pur dovendo rispettare la natura pattizia dell'accordo; eventuali modifiche sostanziali richiedono una rinegoziazione con la Regione interessata. Anche tale aspetto va valutato positivamente, poiché l'autonomia differenziata non è un accordo privato tra Governo e singola Regione, dato che riguarda l'intero assetto della Repubblica. Il Parlamento deve quindi conservare una funzione di garanzia, controllo e indirizzo, senza trasformare l'intesa in un atto puramente formale.

Un ulteriore profilo riguarda il rapporto tra autonomia e LEP. Nei capitoli precedenti si è già visto quale funzione abbiano i livelli essenziali delle prestazioni, i quali hanno un ruolo anche nell'autonomia differenziata. L'UPB¹⁰⁰, nell'audizione del 2026, ricorda che la legge n. 86 del 2024 prevedeva il trasferimento delle funzioni nelle materie LEP solo dopo la determinazione dei livelli essenziali, mentre la Corte ha censurato una delega troppo generica al Governo, richiedendo una disciplina più puntuale e coerente. In sostanza, se una funzione incide sui diritti dei cittadini, non può essere trasferita senza sapere prima quale garanzia minima debba essere

⁹⁹ Camera dei deputati, Servizio Studi, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, cit., pp. 2-3.

¹⁰⁰ Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del DDL n. 1623 (Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni)*, intervento del Consigliere Giampaolo Arachi, Commissione 1^a del Senato della Repubblica, 22 gennaio 2026, pp. 5-7.

assicurata e con quali mezzi.

Il richiamo ai LEP, quindi, è necessario per chiarire che l'autonomia differenziata oggi deve muoversi dentro un quadro più controllato rispetto al passato. La richiesta regionale non può essere valutata solo in base alla volontà politica del territorio interessato. Deve essere verificata rispetto alla funzione concreta, alla capacità amministrativa della Regione, agli effetti sui cittadini e alla compatibilità con le garanzie nazionali. In questo modo l'autonomia non viene svuotata, ma resa più credibile, diventando meno una promessa generale e più una responsabilità misurabile. E' evidente che il percorso diventa più complesso, perché evita scorciatoie e obbliga a verificare il contenuto reale della competenza che una Regione intende assumere.

Il finanziamento rappresenta un passaggio centrale, perché permette di distinguere un'autonomia seria da una semplice rivendicazione politica. Da una prospettiva federalista, la richiesta avanzata da Regioni come Lombardia, Veneto e Piemonte non dovrebbe essere guardata con sospetto, in quanto si tratta di territori produttivi, con una forte tradizione amministrativa e con una domanda di maggiore responsabilità che non nasce all'improvviso. La questione fondamentale è costruire tale autonomia in modo solido, evitando che venga ridotta a una trattativa generica sulle risorse.

Lombardia e Veneto hanno avuto un ruolo decisivo nel rilanciare il tema dell'autonomia differenziata, mentre Piemonte e Liguria mostrano che la fase attuale riguarda ormai un quadro più ampio del Nord. Gli schemi di intesa preliminare approvati dopo la sentenza n. 192 del 2024 confermano che il processo prosegue dentro una cornice costituzionale più rigorosa, e ciò può essere letto come un elemento positivo, in quanto l'autonomia viene costretta a diventare più precisa, più motivata e più responsabile.

Il tema delle risorse va inserito dentro questa logica. Se una Regione ottiene nuove funzioni, è naturale che debba ricevere anche i mezzi necessari per esercitarle, altrimenti si avrebbe un'autonomia solo formale, fatta di competenze trasferite senza vera capacità di azione. Allo stesso tempo, il finanziamento deve essere costruito in modo trasparente, perché proprio la chiarezza rende l'autonomia più forte e più difendibile. Zanardi¹⁰¹ insiste sul principio della

¹⁰¹ A. Zanardi, Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica, ASTRID-CRANEC,

neutralità perequativa, secondo cui il finanziamento del federalismo differenziato non dovrebbe trasformarsi in uno strumento per alterare impropriamente gli equilibri di solidarietà nazionale. Tale principio non deve essere letto come un freno alle Regioni del Nord, bensì come una condizione per rendere la loro richiesta più solida sul piano istituzionale.

In altri termini, l'autonomia non può essere ridotta alla sola questione del residuo fiscale, pur essendo comprensibile che territori come Lombardia e Veneto abbiano posto anche tale tema nel dibattito pubblico. La forza politica di quella richiesta deriva dal fatto che queste Regioni producono molto e chiedono di poter gestire meglio alcune funzioni. Sul piano costituzionale, però, il ragionamento più convincente è un altro, ovvero che le risorse devono seguire le funzioni. Se una Regione assume una competenza ulteriore, deve poter contare su un finanziamento adeguato, calcolato in modo chiaro e coerente con ciò che viene effettivamente trasferito. In questo modo la richiesta autonomistica appare come una forma di vera responsabilizzazione.

Anche Arachi e Greco¹⁰² aiutano a chiarire il punto. Gli autori osservano che l'autonomia differenziata potrebbe incidere sui residui fiscali delle Regioni più ricche solo se lo Stato trasferisse più risorse di quanto oggi spende per le funzioni devolute, oppure se il meccanismo di finanziamento crescesse più rapidamente dei bisogni effettivi. Il rilievo è importante, perché permette di impostare meglio l'autonomia differenziata. L'obiettivo dovrebbe essere riconoscere alle Regioni capaci la possibilità di esercitare direttamente funzioni che possono essere svolte meglio a livello territoriale, con risorse proporzionate e responsabilità chiare.

La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 si inserisce esattamente in questo quadro. Secondo la ricostruzione del dossier della Camera¹⁰³, poiché l'autonomia si giustifica anche sulla base della maggiore efficienza regionale nello svolgimento di specifiche funzioni, il finanziamento deve essere coerente con tale presupposto. Non può fondarsi meccanicamente sulla spesa storica, perché essa può contenere inefficienze; deve invece fare riferimento a un costo costruito su una gestione efficiente. Anche tale criterio può essere letto in senso favorevole

27 giugno 2017, pp. 4-6

¹⁰² G. Arachi, L. Greco, *Il dibattito sull'autonomia differenziata*, cit., pp. 168-171.

¹⁰³ Camera dei deputati, Servizio Studi, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, cit., pp. 4-5; Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del DDL n. 1623*, cit., pp. 8-9.

all'autonomia, in quanto una Regione che sostiene di poter fare meglio dello Stato deve poterlo dimostrare, ottenendo risorse coerenti con la funzione e assumendosi la responsabilità politica dei risultati.

La fase più recente rende il discorso ancora più concreto. L'OCPI¹⁰⁴, nella nota del marzo 2026, osserva che, nonostante la sentenza della Corte, il Governo ha approvato schemi di intesa preliminare con Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto. Le richieste riguardano funzioni in materia di protezione civile, professioni, previdenza complementare e soprattutto tutela della salute. Il dato è significativo perché conferma che le Regioni del Nord restano protagoniste della vicenda autonomistica. Non si tratta più soltanto della stagione dei referendum o delle prime intese politiche, in quanto oggi il tema entra in una fase diversa, più tecnica e più selettiva, nella quale ogni Regione deve mostrare la propria capacità di esercitare funzioni precise.

Proprio per questo il caso di Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria deve essere letto come un banco di prova. Lombardia e Veneto conservano un peso storico e politico evidente, perché hanno trainato il dibattito sull'autonomia differenziata fin dall'inizio. Piemonte e Liguria mostrano invece che la richiesta non è più limitata alle due Regioni che avevano maggiormente spinto nel 2017, andando a coinvolgere un'area più ampia del Nord. Tale evoluzione può essere positiva, purché le intese non diventino accordi standardizzati e tutti uguali. Se l'autonomia è differenziata, allora deve essere costruita davvero sulle caratteristiche dei singoli territori.

Il punto, dunque, non è frenare l'autonomia delle Regioni del Nord. Al contrario, un ordinamento maturo dovrebbe valorizzare i territori che dimostrano capacità amministrativa, efficienza e volontà di assumersi responsabilità. La condizione è che la richiesta sia formulata in modo serio, funzione per funzione, con risorse coerenti, obiettivi chiari e risultati verificabili. In questa prospettiva, l'autonomia differenziata può diventare uno strumento per rendere lo Stato meno uniforme, meno centralizzato e più capace di riconoscere le differenze reali tra i territori.

Le osservazioni dell'OCPI sulle intese preliminari del 2026 sono utili proprio perché aiutano a

¹⁰⁴ G. Olmastroni, G. Turati, A che punto siamo con l'autonomia differenziata?, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 13 marzo 2026, p. 1.

capire come l'autonomia differenziata possa essere rafforzata nella sua fase attuale. La nota segnala due aspetti problematici: da un lato, gli schemi risulterebbero sostanzialmente identici per tutte le Regioni interessate, dall'altro, le funzioni sarebbero descritte in modo ancora generico, senza spiegare in modo approfondito perché proprio quella Regione possa svolgerle meglio dello Stato. Una lettura ostile porterebbe a usare tali rilievi come argomento contro l'autonomia. Una lettura più federalista consente invece di arrivare a una conclusione diversa, ovvero che l'autonomia differenziata deve essere costruita meglio.

La questione è particolarmente importante per Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto. Se queste Regioni chiedono maggiore autonomia, la loro richiesta deve poter emergere in modo specifico, e non essere compressa dentro schemi troppo uniformi. L'autonomia differenziata, per sua natura, dovrebbe valorizzare le differenze reali tra territori, capacità amministrative e bisogni locali. Per tale ragione, un'intesa efficace non dovrebbe limitarsi a riprodurre formule simili per Regioni diverse, bensì mostrare quali funzioni siano richieste da ciascuna Regione, per quale motivo e con quali vantaggi attesi. In caso contrario, si rischia di indebolire proprio il valore dell'autonomia, che consiste nel riconoscere che territori diversi possono avere esigenze e capacità diverse.

Il settore sanitario mostra bene la portata della situazione, dato che la tutela della salute è una delle materie più rilevanti tra quelle richiamate nel percorso più recente, in quanto incide direttamente sull'organizzazione dei servizi e sulla vita dei cittadini. Regioni come Lombardia, Veneto e Piemonte hanno strutture sanitarie importanti, una forte capacità organizzativa e un'esperienza amministrativa significativa. In tal senso la richiesta di maggiore autonomia in sanità non dovrebbe essere liquidata come un rischio, bensì valutata come una possibile occasione per rendere i servizi più efficienti, più programmati e più vicini alle esigenze territoriali.

Naturalmente, in un settore collegato ai diritti fondamentali, servono garanzie chiare. Tale esigenza non deve essere letta come una sfiducia verso le Regioni del Nord, bensì come una condizione per rendere l'autonomia più solida. Una Regione che chiede di organizzare meglio una funzione sanitaria deve poter dimostrare quali risultati intende raggiungere, quali strumenti amministrativi vuole utilizzare e in che modo il cittadino possa beneficiare del trasferimento. In

questa prospettiva, l'autonomia è una prova di responsabilità, non una concessione politica. Chi ottiene più poteri deve anche essere valutato in modo più diretto sui risultati.

Il confronto con le Regioni a statuto speciale offre un ulteriore elemento di riflessione. Le RSS dimostrano che in Italia forme di autonomia rafforzata esistono già da decenni. Non si può quindi sostenere che l'autonomia territoriale sia incompatibile con l'ordinamento italiano. Al contrario, la storia delle Regioni speciali conferma che lo Stato italiano conosce già modelli differenziati, costruiti attorno a specificità territoriali, storiche e istituzionali. Il documento sulle Regioni a statuto speciale¹⁰⁵ mostra però che non esiste un unico modello di specialità, in quanto ogni Regione speciale ha seguito una propria traiettoria, con competenze, risorse e modalità di attuazione differenti.

Tale dato è utile anche per l'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie. Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria non devono imitare meccanicamente le Regioni speciali, perché la loro autonomia nasce da un percorso diverso. Le RSS sono state create per ragioni storiche particolari, mentre l'autonomia differenziata prevista dall'articolo 116, terzo comma, dovrebbe fondarsi sulla capacità di alcune Regioni ordinarie di esercitare meglio specifiche funzioni. Il confronto con le specialità regionali non serve quindi a frenare le richieste del Nord, ma a comprendere che l'autonomia funziona quando competenze, risorse e responsabilità sono costruite in modo chiaro.

Anche il profilo finanziario delle Regioni speciali è istruttivo. Molte RSS si finanziano attraverso ampie compartecipazioni ai tributi erariali maturati sul proprio territorio, con differenze molto rilevanti tra un caso e l'altro. Il documento sottolinea che un modello di questo tipo può rendere più complesso il rapporto tra risorse, competenze e responsabilità, soprattutto quando la disponibilità finanziaria dipende in misura significativa dalla forza economica del territorio¹⁰⁶. Per le Regioni ordinarie del Nord la lezione dovrebbe essere diversa: non partire semplicemente dalle risorse, bensì dalle funzioni. Prima si individua ciò che la Regione può svolgere meglio, poi si definiscono le risorse necessarie per esercitare quella funzione in modo efficace e responsabile.

¹⁰⁵ M. Bordignon, F. Neri, L. Rizzo, R. Secomandi, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 14 marzo 2023, pp. 1-4.

¹⁰⁶ M. Bordignon, F. Neri, L. Rizzo, R. Secomandi, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, cit., pp. 5-6 e pp. 12-13.

In tale prospettiva, le Regioni a statuto speciale non sono un argomento contro l'autonomia differenziata. Sono piuttosto un'esperienza da studiare per costruire un modello più ordinato e più moderno. Mostrano che l'autonomia può funzionare dove esistono capacità amministrativa, risorse adeguate e responsabilità territoriale. Per le Regioni ordinarie, soprattutto per quelle del Nord che oggi guidano il percorso, l'obiettivo dovrebbe essere ancora più ambizioso, cioè costruire un'autonomia meno dipendente da negoziazioni permanenti e più fondata su funzioni specifiche, criteri trasparenti, risultati verificabili e responsabilità politica.

La riflessione finale è quindi favorevole all'autonomia. Le osservazioni dell'OCPI, il confronto con le RSS e la stessa sentenza costituzionale non devono essere interpretati come strumenti per bloccare Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria. Possono invece servire a rendere la loro richiesta più forte, perché un'autonomia costruita su basi precise è più credibile, più difendibile e più utile ai cittadini. Se le Regioni del Nord vogliono dimostrare di poter fare meglio dello Stato in determinate funzioni, il modo migliore non è chiedere un'autonomia generica, ma presentare richieste puntuali, coerenti con le proprie capacità e misurabili nei risultati.

Da tale quadro emerge il valore positivo dell'autonomia differenziata nella fase attuale. Dopo la sentenza della Corte costituzionale, il percorso non perde utilità, diventa più esigente. Una Regione che chiede maggiore autonomia non può limitarsi a rivendicare una competenza in modo generico, poiché deve dimostrare di avere una capacità di gestione più efficace, di poter garantire risultati migliori e di assumersi una responsabilità più diretta davanti ai cittadini; allo stesso tempo se tale dimostrazione viene compiuta funzione per funzione, l'autonomia può diventare uno strumento di modernizzazione dello Stato, perché può favorire sperimentazione istituzionale, confronto tra modelli organizzativi e maggiore responsabilizzazione degli amministratori regionali.

L'autonomia differenziata, quindi, non deve essere rappresentata come una minaccia all'unità nazionale, poiché un federalismo maturo non coincide con il centralismo e non coincide nemmeno con una frammentazione disordinata. L'unità della Repubblica richiede garanzie comuni, soprattutto quando sono coinvolti diritti fondamentali e servizi essenziali. L'autonomia richiede spazi reali di decisione, perché territori diversi possono avere esigenze diverse e capacità

amministrative diverse. Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria possono diventare un banco di prova importante, in quanto se dimostrano di poter gestire meglio specifiche funzioni, l'ordinamento dovrebbe valorizzare tale capacità. Uno Stato davvero moderno non dovrebbe temere i territori che chiedono responsabilità, dovrebbe invece costruire regole chiare affinché quella responsabilità possa essere esercitata e valutata. La sfida consiste nel tenere insieme tutte le esigenze, senza sacrificare né la responsabilità territoriale né le garanzie nazionali.

Per tale ragione il capitolo sull'autonomia differenziata chiude coerentemente il percorso della tesi. Nei capitoli precedenti sono emersi i tasselli necessari, come fabbisogni standard, LEP, perequazione, Fondo di solidarietà comunale e adeguatezza delle risorse. L'autonomia differenziata può funzionare se poggia su un federalismo fiscale più ordinato. Senza un sistema ordinario credibile, la differenziazione rischia di ergersi su una struttura ancora incompleta. Con criteri chiari, invece, può diventare il momento in cui una Regione dimostra davvero di saper fare meglio.

La fase attuale, segnata dalla legge n. 86 del 2024, dalla sentenza n. 192 del 2024 e dalle nuove intese preliminari, mostra che il percorso resta aperto ed è diventato più selettivo. L'autonomia deve essere adeguatamente motivata, e non può più riguardare intere materie in modo indistinto, poiché deve concentrarsi su funzioni specifiche. Inoltre, deve fondarsi su istruttorie, risorse coerenti, standard, controlli e responsabilità. Tale evoluzione va letta come il passaggio necessario per renderla più stabile e più difendibile.

Da federalista, ritengo che si possa guardare a tale periodo con favore. Le Regioni del Nord che chiedono autonomia vanno trattate come territori che intendono assumersi maggiori responsabilità e non come un problema. La loro richiesta può contribuire a rendere lo Stato meno centralizzato, più efficiente e più capace di riconoscere le differenze reali del Paese. Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria possono mostrare che l'autonomia costituisce un modo diverso di amministrare funzioni pubbliche, più vicino ai cittadini e più legato ai risultati.

La strada più credibile è quindi quella di un federalismo responsabile, che preveda più autonomia dove esistono competenze e motivazioni solide, più responsabilità per chi esercita le nuove

funzioni e garanzie nazionali per i diritti fondamentali. In questo modo l'autonomia differenziata può diventare una forma matura di federalismo fiscale, e può diventare l'occasione per riconoscere finalmente che alcune Regioni, per capacità amministrativa, solidità economica e responsabilità politica, sono nelle condizioni di gestire meglio determinate funzioni, contribuendo così a rendere lo Stato meno rigido e più vicino ai territori.

CAPITOLO 7: IL PENSIERO DEL PROFESSOR GIANFRANCO MIGLIO

Dopo aver analizzato il federalismo fiscale nei suoi principali passaggi teorici e applicativi, il percorso della tesi può essere chiuso attraverso il pensiero di Gianfranco Miglio, politologo e politico italiano, fondamentale nel portare nel dibattito pubblico le istanze federali. La scelta ha, a mio parere, un valore indispensabile, perché Miglio non fu semplicemente un sostenitore del decentramento o un critico dello Stato italiano. La sua importanza deriva dalla capacità di dare al federalismo una forma istituzionale concreta, fino a proporre un vero modello di “Costituzione federale per gli italiani”, presentato per la prima volta nel 1994 a Milano. Il suo contributo rappresenta uno dei pilastri più forti del pensiero federalista italiano, in quanto egli prova a ridisegnare l'intero ordinamento dello Stato, e lascia in eredità ai cittadini un progetto di “ingegneria costituzionale”¹⁰⁷ che avrebbe meritato di essere sperimentato, in quanto possibile soluzione alle problematiche del Paese.

La riflessione del Professore lombardo prende avvio dalla crisi dello Stato moderno accentrato. Nella premessa al Modello di Costituzione Federale per gli italiani, Miglio collega due grandi strumenti del pensiero politico occidentale, come la divisione dei poteri e il modello federale¹⁰⁸. Entrambi nascono, a suo avviso, in seguito alla concentrazione del potere prodotta dalla monarchia assoluta nei secoli e poi ereditata, sotto varie forme, dagli ordinamenti moderni. La divisione dei poteri serve a limitare l'autorità sulla base delle funzioni, il federalismo, invece, limita il potere sul territorio, riconoscendo libertà e identità alle comunità politiche.

Fin dalle prime pagine emerge una concezione del federalismo molto lontana dal semplice decentramento amministrativo. A una prima lettura il progetto del Professore può apparire più articolato dell'ordinamento attuale. In realtà, l'obiettivo di Miglio non è diminuire il numero degli organi istituzionali, bensì separarne nettamente le funzioni, così da rendere più chiaro chi governa, chi legifera e chi garantisce il rispetto della Costituzione. Per Miglio, il federalismo è una tecnica di libertà, che serve a impedire che una sola autorità, una sola classe politica o una sola maggioranza possano concentrare nelle proprie mani il comando sull'intera società. Il suo

¹⁰⁷ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.11

¹⁰⁸ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.37

discorso è quindi più profondo di una normale richiesta di trasferimento di competenze. Ciò che si evince leggendo la sua opera è che oltre a spostare funzioni dallo Stato alle Regioni, il fine superiore è quello di evitare che l'ordinamento continui a ruotare attorno a un unico centro dominante.

Basandosi sui precedenti presupposti si comprende anche la sua critica alla regola della maggioranza, quando essa viene trasformata in strumento di dominio. Miglio osserva che la maggioranza numerica può prendere il posto dell'arbitrio del monarca e diventare a sua volta una forma di sopraffazione nei confronti delle minoranze¹⁰⁹. La centralizzazione del potere non rappresenta allora soltanto un problema tecnico o burocratico, poiché diventa il mezzo attraverso cui una collettività dominante impone la propria immagine dell'interesse generale alle altre componenti del Paese. Lo Stato unitario e accentrato tende a produrre uniformità; contrariamente il federalismo nasce per conservare le differenze e impedire che vengano cancellate da una maggioranza temporanea.

Tale impostazione aiuta a comprendere la forza del pensiero di Miglio. Egli non difende le autonomie territoriali come semplice rivendicazione locale, le difende perché vede nel pluralismo territoriale una condizione essenziale della libertà politica. Ogni convivenza politica è composta da minoranze, identità, interessi e comunità diverse. Ricondurre tutto a un'unica volontà centrale significa negare la natura plurale della società. Il federalismo prende sul serio la pluralità e costruisce istituzioni capaci di saperle valorizzare dentro un ordine comune, senza trasformare tutto necessariamente in conflitto.

Il modello federale diventa così la risposta più radicale alla crisi dello Stato italiano. Miglio ritiene che l'Italia non possa uscire dalle difficoltà della Prima Repubblica attraverso piccoli aggiustamenti istituzionali o semplici riforme regionali. Occorre una trasformazione più profonda, capace di abbandonare la gestione centralizzata dei pubblici affari e di attribuire responsabilità e iniziativa alle diverse parti del Paese.

L'aspetto più rilevante del progetto di Miglio è la sua concretezza. Egli non si ferma alla

¹⁰⁹ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.38

denuncia dell'inefficienza dello Stato centralista, né propone un generico rafforzamento delle autonomie esistenti, ma individua i requisiti di una vera Costituzione federale e chiarisce che non basta inserire alcune norme federali dentro un ordinamento nato con logica unitaria. Una Costituzione federale deve esserlo fin dalla sua struttura, perché solo un assetto costruito su basi realmente federali può impedire che il potere torni a concentrarsi nel centro¹¹⁰. Secondo il Professore il federalismo non può ridursi a una concessione dall'alto o a una forma attenuata di regionalismo. Deve diventare il principio dell'intero sistema istituzionale.

Molti dibattiti recenti sull'autonomia differenziata o sui LEP ruotano ancora intorno a un problema che Miglio aveva già individuato con grande lucidità: non esiste vera autonomia senza una diversa organizzazione del potere. Se lo Stato mantiene il centro della decisione politica, finanziaria e amministrativa, ogni decentramento resta fragile e dipendente. Il progetto federale muove invece da una prospettiva più ambiziosa, in cui si prevede che le comunità territoriali non ricevano spazi marginali di autonomia, ma diventino soggetti costitutivi dell'ordinamento.

Il pensiero di Miglio consente quindi di mettere in luce una visione più ampia e strategica, che, dopo aver analizzato strumenti tecnici come fabbisogni standard, livelli essenziali, perequazione e autonomia differenziata, può dare la possibilità di mostrare quale possa essere l'orizzonte politico-istituzionale del federalismo fiscale. La questione è più complicata rispetto a una mera ripartizione delle funzioni di governo. Si tratta di costruire un ordinamento in cui chi decide risponde delle proprie scelte, chi produce ricchezza vede riconosciuta la propria responsabilità e le diverse parti del Paese possono organizzare i pubblici affari in modo più coerente con la propria storia, la propria capacità amministrativa e le proprie esigenze.

La profondità del pensiero di Miglio emerge ricostruendo una delle ragioni principali della sua adesione a questi ideali, ovvero impedire che il potere venga esercitato in modo uniforme e verticale su comunità profondamente diverse. Seguendo la sua logica, Miglio si inserisce in una tradizione più ampia del pensiero federalista, già richiamata nell'introduzione della tesi, secondo cui la libertà politica non dipende soltanto dalla proclamazione dei diritti, ma anche dalla

¹¹⁰G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.40

concreta organizzazione del potere. Autori diversi, da Althusius a Tocqueville e a Hamilton, fino ad arrivare al pensiero federalista italiano, hanno mostrato che il problema centrale non riguarda soltanto chi governa, ma anche dove si colloca il potere, come viene limitato e quali comunità partecipano alla sua formazione.

Per Miglio il federalismo non nasce per complicare l'ordinamento o moltiplicare esageratamente i livelli di governo, dato che lo scopo della Federazione è di riconoscere le differenze e di far convivere più centri politici senza ridurli a periferie dello Stato.

Questa impostazione emerge con particolare chiarezza quando Miglio distingue il vero federalismo dalle forme deboli o apparenti di decentramento. Egli guarda con sospetto alle federazioni composte da molti piccoli soggetti, perché ritiene che una struttura eccessivamente frammentata possa favorire nel tempo una nuova concentrazione del potere. Il riferimento agli Stati Uniti e a Hamilton¹¹¹ serve proprio a mostrare il rischio di una Federazione che può trasformarsi in uno Stato nazionale accentrato, quando le unità federate non possiedono una forza sufficiente per reggere il confronto con l'autorità federale. Diverso è il caso svizzero, dove i piccoli Cantoni hanno conservato la propria individualità grazie a una volontà storica molto forte e radicata.

Il federalismo di matrice migliana richiede dunque soggetti territoriali solidi, consapevoli della propria identità e capaci di assumere responsabilità politiche effettive. Oltre a distribuire competenze a livello formale, occorre la presenza di comunità politiche in grado di esprimere governo, decisione, rappresentanza e resistenza istituzionale. In mancanza di tali condizioni il decentramento rischia di diventare soltanto una fase provvisoria destinata a essere riassorbita dal centro; per questo Miglio va oltre una proposta di regionalismo debole, fondato su enti dipendenti dallo Stato, prediligendo un ordinamento federale nel quale i territori abbiano dignità propria e possano partecipare alla formazione della volontà comune.

La differenza rispetto allo Stato unitario riguarda anche il metodo della decisione politica. Nello Stato accentrato prevale il comando, perché l'autorità centrale decide e gli altri livelli istituzionali

¹¹¹G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.42

eseguono. Nel modello federale, invece, il rapporto tra le parti si fonda sul contratto¹¹², sul negoziato e sul consenso delle popolazioni interessate, richiamando il significato etimologico originario del termine federalismo. Miglio ha sempre rifiutato la figura del capo carismatico e del salvatore della patria, perché vede in essa una forma di semplificazione autoritaria della politica. La Federazione non vive dell'obbedienza a un vertice, ma della capacità di costruire accordi tra soggetti diversi.

Ciò che ne consegue è che il federalismo del Professore dimostra di essere maturo, in quanto il negoziato non viene inteso come debolezza, né come rinuncia alla decisione. Al contrario, diventa il modo più serio per governare una società plurale, poiché quando i territori hanno interessi, strutture economiche e tradizioni amministrative diverse, la decisione riguardo il settore pubblico deve nascere da un confronto ordinato, nel quale le comunità coinvolte possano far valere la propria posizione e assumersi la responsabilità delle scelte compiute.

La convivenza politica presuppone pluralismo, limiti al potere e riconoscimento delle minoranze. Per tale ragione Miglio considera pericolosa ogni pretesa di omogeneizzazione, perché uno Stato che vuole rendere tutti uguali finisce per cancellare la ricchezza reale del Paese. Le differenze territoriali non devono essere trattate come anomalie da correggere, ma come elementi da ordinare costituzionalmente. Il compito della Costituzione federale consiste proprio nel dare forma giuridica a tale pluralità, evitando che venga soffocata dall'uniformità centralista.

Particolarmente stimolante è anche il rapporto tra federalismo e competizione¹¹³. Miglio individua nel modello federale una modalità di confronto tra soggetti politici diversi, nei quali la concorrenza tra territori può stimolare migliori forme di governo, maggiore attenzione ai risultati e più chiara imputazione delle responsabilità. Le comunità territoriali diventano protagoniste del proprio sviluppo politico ed economico e non rimangono destinatarie di decisioni prese altrove.

Tale passaggio consente di collegare Miglio al tema più generale del federalismo fiscale, perché se i territori devono essere protagonisti, allora devono anche poter disporre di strumenti reali di

¹¹²G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.42

¹¹³G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.44

decisione. L'autonomia non può esaurirsi nella gestione di competenze delegate, perché richiede capacità finanziaria, responsabilità politica e possibilità di confrontare i risultati ottenuti dalle diverse comunità. Il federalismo fiscale, letto attraverso Miglio, appare quindi come una componente essenziale di un ordinamento libero e responsabile, e non come un semplice meccanismo contabile.

Il valore della proposta migliana sta proprio nella capacità di tenere insieme libertà territoriale e ordine istituzionale. Egli non immagina una frammentazione senza regole, né una somma disordinata di interessi locali. Il suo federalismo mira a costruire un sistema in cui le differenze e le minoranze siano protette, le decisioni siano negoziate e le responsabilità siano attribuite con chiarezza. L'obiettivo non è indebolire l'Italia, anzi. È necessario rafforzarla, rifondandola da un punto di vista federale e sottrarla alla rigidità del centralismo, rendendo le sue diverse parti capaci di contribuire alla vita comune senza essere assorbite da un unico centro politico e amministrativo.

Il progetto di realizzare una vera Costituzione federale è ambizioso, ma non impossibile. Nel suo disegno, la Costituzione federale costituisce l'architettura originaria del nuovo ordinamento dello Stato, in cui il potere viene distribuito tra comunità politiche dotate di consistenza propria, così da impedire che la vita pubblica del Paese continui a dipendere da un solo centro politico e amministrativo. Per Miglio il federalismo richiede quindi una struttura costituzionale pensata fin dall'inizio in senso federale. Una semplice aggiunta di norme autonomistiche o di decentramento dentro un ordinamento costruito secondo logica unitaria lascerebbe intatta la supremazia del centro e renderebbe l'autonomia sempre fragile e reversibile.

In primo luogo la Costituzione federale, nella concezione ideata dal Professore, modifica il modo in cui viene pensata la sovranità. Lo schema tradizionale dello Stato unitario concentra il comando in un vertice riconoscibile, dal quale derivano competenze, autorizzazioni e limiti. Miglio immagina invece una sovranità articolata in più luoghi di decisione e collegata alle comunità politiche che formano la Federazione. L'autorità federale non viene concepita come un potere superiore chiamato a concedere dall'alto autonomia ai territori, poiché nasce dal concorso dei soggetti federati e dalla loro partecipazione all'ordinamento comune. La Federazione diventa

così il risultato di una costruzione politica plurale, nella quale il centro esiste per coordinare e decidere insieme ai territori.

Il primo elemento istituzionale di questa costruzione è rappresentato dai Cantoni¹¹⁴. Nel linguaggio del Professore, il Cantone non indica una semplice circoscrizione amministrativa, né una Regione ordinaria dotata di qualche competenza aggiuntiva. Indica una comunità politico-amministrativa capace di esprimere governo, responsabilità e forza istituzionale. Il Cantone deve possedere una dimensione sufficiente per amministrare funzioni rilevanti, sostenere il confronto con l'autorità federale e partecipare alla formazione delle decisioni comuni. La scelta di Cantoni ampi risponde quindi a un'esigenza precisa, ovvero quella di costruire soggetti territoriali abbastanza solidi da evitare il ritorno del centralismo.

Proprio l'estensione dei Cantoni ha un significato politico molto chiaro. Miglio teme che una Federazione composta da molte unità deboli finisca per produrre l'effetto opposto rispetto a quello desiderato. Enti troppo piccoli e privi di adeguata forza amministrativa e politica, sarebbero costretti a cercare protezione nel centro federale, favorendo una nuova concentrazione del potere. I Cantoni devono perciò avere una struttura robusta, una base territoriale ampia e una capacità di governo tangibile. Solo in presenza di soggetti federati forti la Federazione può funzionare come equilibrio tra parti autonome, anziché come apparato centrale posto sopra territori dipendenti.

Accanto ai Cantoni Miglio colloca il Direttorio federale¹¹⁵, uno degli organi più caratteristici del suo modello. Il riferimento al sistema elvetico non è casuale, perché il Direttorio esprime una forma di governo coerente con il federalismo. Esso non opera come un normale Governo centrale separato dai territori, bensì come sede nella quale i vertici delle comunità federate partecipano direttamente alla guida della Federazione. Nel disegno di Miglio il Direttorio è composto dai Governatori cantonali, dal Presidente federale e da una rappresentanza delle Regioni a statuto speciale. In questo modo la decisione federale prende forma attraverso la presenza dei principali soggetti territoriali dell'ordinamento.

¹¹⁴G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.41

¹¹⁵G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.41

Il Direttorio federale rende visibile una delle intuizioni più forti di Miglio, che sta tornando ad essere centrale anche oggi, ossia che la Federazione, o comunque lo Stato in generale, deve governare attraverso i territori, non sopra i territori. In questo caso il Presidente federale conserva una funzione di guida, coordinamento e direzione, mentre i Governatori cantonali portano dentro l'organo federale la voce delle grandi comunità politiche. La decisione comune nasce così dall'incontro tra centro federale e autonomie costitutive, e dal relativo confronto. Tale assetto riduce il rischio di un potere centrale autosufficiente e rafforza il rapporto tra governo federale, responsabilità territoriale e consenso delle parti coinvolte.

La struttura federale immaginata da Miglio richiede anche un diverso metodo decisionale. In un ordinamento fondato su comunità politiche differenziate, la decisione pubblica non può essere costruita attraverso il comando verticale. Occorrono procedure capaci di trasformare il dibattito tra interessi diversi in decisioni chiare. Il negoziato, il contratto e il consenso diventano strumenti chiave della vita federale, in quanto Miglio attribuisce grande valore alla mediazione, senza trasformarla in immobilismo. Il suo modello richiede discussione, composizione delle posizioni divergenti e tempi certi, perché una Federazione priva di capacità decisionale finirebbe per indebolire se stessa.

Ciò che emerge da questi concetti è dunque un federalismo pragmatico. La Costituzione federale non è soltanto un'astratta dichiarazione di principio, poiché vengono definiti soggetti, organi e procedure. L'autonomia così inquadrata acquista una consistenza reale, protetta da una struttura istituzionale che impedisce al centro di riassorbire progressivamente funzioni, risorse e responsabilità.

Il collegamento con il federalismo fiscale è evidente, poiché una comunità territoriale dotata di poteri costituzionali effettivi deve poter rispondere delle proprie scelte, amministrare le funzioni assegnate e disporre di strumenti finanziari coerenti con le responsabilità esercitate. Il progetto di Miglio non separa l'organizzazione del potere dalla questione delle risorse. Al contrario, prepara il terreno per un ordinamento nel quale decisione politica, capacità amministrativa e responsabilità finanziaria siano ricondotte agli stessi soggetti. In questo senso la Costituzione federale rappresenta il presupposto politico-istituzionale di un vero federalismo fiscale.

Un altro punto di forza del modello di Miglio sta nella capacità di dare forma ad un'Italia plurale senza ridurla a semplice somma di autonomie locali, in quanto i Cantoni e le procedure negoziali consentono alle diverse parti della Repubblica di partecipare alla decisione comune. L'unità del Paese viene costruita attraverso il riconoscimento delle sue differenze, non attraverso la loro neutralizzazione. Risulta ancora una volta lampante la distanza tra Miglio e il regionalismo ordinario, il quale deve essere necessariamente superato. Il suo progetto non amplia soltanto qualche spazio di autonomia, ma ridisegna il modo in cui il potere viene generato, esercitato e gestito.

Dopo aver individuato i requisiti generali della Costituzione federale, il Professore individua quali debbano essere i soggetti territoriali della nuova Federazione. La risposta non coincide quindi con il semplice rafforzamento delle venti Regioni esistenti. Nella sua concezione, come visto, la base dell'ordinamento federale è costituita dai Cantoni¹¹⁶, cioè quelle grandi comunità politico-amministrative capaci di esprimere governo, responsabilità e forza istituzionale.

La critica allo Stato regionale italiano nasce da una valutazione molto netta. Le Regioni ordinarie così come sono state disegnate nell'ordinamento repubblicano, non possiedono tutte la stessa consistenza politica, economica e amministrativa. Alcune hanno popolazione, struttura produttiva e capacità di governo paragonabili a quelle di veri e propri Stati europei, altre assomigliano molto di più a grandi Province, con una costruzione territoriale e demografica insufficiente per reggere un vero sistema federale. Una Federazione costruita semplicemente sommando le venti Regioni italiane produrrebbe quindi un assetto fragile, diseguale e facilmente esposto al ritorno del centralismo.

Il problema, per Miglio, non ha a che fare solamente con la grandezza fisica dei territori. La dimensione conta perché incide sulla capacità di governo. Un soggetto federato troppo piccolo può non avere risorse amministrative adeguate, peso politico e quindi forza negoziale nei rapporti con l'autorità federale. In una struttura di questo tipo, le unità più deboli finirebbero per cercare protezione nel centro, mentre quelle più forti tenderebbero a muoversi con maggiore autonomia.

¹¹⁶ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.45

Il risultato sarebbe un federalismo senza equilibrio, formalmente fondato su enti pari, concretamente attraversato da forti disuguaglianze interne.

La proposta dei Cantoni nasce proprio per evitare tale esito. Miglio immagina tre grandi aree territoriali, costruite attraverso l'aggregazione delle Regioni ordinarie, che vengono mantenute come punto di partenza, soprattutto perché possiedono il personale burocratico che ha la conoscenza e l'esperienza necessarie anche per il nuovo sistema. La prima è la Valle padana¹¹⁷, composta da Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. La seconda è l'Italia centrale¹¹⁸, formata da Toscana, Umbria, Lazio e Marche. La terza è l'Italia meridionale¹¹⁹, nella quale rientrano Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Basilicata e Calabria. Queste tre grandi unità territoriali rappresentano il cuore della nuova architettura federale.

La scelta dei tre Cantoni ha un significato politico molto chiaro. Miglio vuole costruire soggetti federati abbastanza grandi da poter governare funzioni rilevanti, sostenere il confronto con il potere federale e assumere responsabilità davanti ai cittadini. Le macroaree non nascono come semplici contenitori geografici. Sono pensate come comunità di scala adeguata, capaci di tenere insieme territori con una certa continuità storica, economica e sociale. La Valle padana, ad esempio, non viene considerata unicamente come somma di Regioni settentrionali, ma come grande area produttiva, infrastrutturale e amministrativa, dotata di una propria forza nel sistema nazionale.

In questa prospettiva, il Cantone diventa il livello capace di trasformare il federalismo in struttura costituzionale reale. Le Regioni continuano a esistere, però vengono inserite in un ordinamento più ampio. Miglio parla infatti di un Cantone come di un consorzio di Regioni, in cui l'identità regionale non viene cancellata, anzi, viene inserita dentro un soggetto politico più forte. Il Cantone permette di conservare la pluralità interna dei territori e, allo stesso tempo, di superare la debolezza istituzionale che deriverebbe da una Federazione costruita su enti troppo piccoli o poco omogenei.

¹¹⁷G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.46

¹¹⁸G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.47

¹¹⁹G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.47

Il fine della proposta, quindi, è rendere possibile un federalismo capace di funzionare. Una Federazione ha bisogno di soggetti territoriali solidi, perché soltanto comunità politiche dotate di forza propria possono dialogare con il centro senza dipenderne. La presenza di tre grandi Cantoni ordinari riduce il rischio di frammentazione e consente di costruire un rapporto più equilibrato tra governo federale e territori. Miglio non cerca una moltiplicazione disordinata dei livelli istituzionali. Cerca un nuovo modo per organizzare il potere territoriale, in nome di quell'efficienza tanto importante per il progetto federalista.

Un aspetto particolarmente rilevante riguarda le Regioni a statuto speciale¹²⁰. Miglio non le assorbe automaticamente nei tre Cantoni ordinari, in quanto riconosce la loro condizione particolare e attribuisce a ciascuna di loro una dignità costituzionale analoga a quella dei Cantoni. Tale scelta dimostra che il suo progetto non mira a cancellare qualsiasi provvedimento preesistente. Al contrario, prova a ordinare le differenze dentro una struttura federale più coerente, in ottica migliorativa. Le specialità territoriali vengono preservate, e successivamente collocate in un disegno generale nel quale ogni soggetto deve trovare un ruolo chiaro e costituzionalmente garantito.

Riprendendo l'idea dei Cantoni, le tre grandi macroaree ordinarie permettono di dare forza politica ai territori, di costruire un rapporto più maturo con la Federazione e di rendere più chiara la responsabilità di governo. Lo Stato regionale presentava all'epoca e presenta tutt'oggi troppa debolezza, poiché gravato da una frammentazione che rende difficile governare. Il federalismo diventa così un ordinamento fondato su comunità territoriali forti, evitando la dipendenza dal centro.

Il Professore continua la sua opera andando avanti a costruire l'architettura istituzionale, fondata sulla separazione tra chi governa e chi rappresenta. Governare significa dirigere l'azione pubblica, assumere decisioni e rispondere direttamente davanti ai cittadini. Rappresentare significa invece controllare il governo, discutere le scelte politiche e dare voce alla comunità. Miglio vuole evitare che queste due funzioni si confondano nello stesso organo, perché dalla confusione tra governo e

¹²⁰ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.48

rappresentanza derivano instabilità, deresponsabilizzazione e scarsa chiarezza nel rapporto con gli elettori.

Questa distinzione si applica a tutti i livelli dell'ordinamento. Il Sindaco, il Presidente di Regione e il Governatore di Cantone appartengono alla sfera del governo, in quanto sono eletti direttamente dai cittadini, dispongono di poteri propri e guidano l'amministrazione del rispettivo territorio. I Consigli e le Diete cantonali appartengono invece alla sfera della rappresentanza, poiché controllano gli esecutivi, vigilano sul loro operato e possono anche provocarne la caduta attraverso un voto di sfiducia. Tale scelta espone a sua volta i rappresentanti al giudizio degli elettori. In questo modo Miglio costruisce un sistema nel quale chi governa deve poter decidere, mentre chi rappresenta deve controllare senza nascondersi dietro l'irresponsabilità parlamentare.

L'organizzazione delle aree di governo segue la medesima logica. A livello comunale, il Sindaco¹²¹ nomina e revoca i membri della Giunta, che vengono qualificati come suoi fiduciari. Lo stesso schema vale per il Presidente della Regione. A livello cantonale, invece, il Governatore¹²² del Cantone, anch'egli eletto direttamente dai cittadini del Cantone, presiede e dirige un Direttorio cantonale formato dai Presidenti delle Regioni che compongono il Cantone. Il governo cantonale nasce quindi dall'incontro tra il vertice eletto della grande area federata e i vertici delle Regioni che ne fanno parte.

A livello federale, l'organo di governo è il Direttorio federale¹²³. Esso riunisce i tre Governatori cantonali, un Presidente a turno delle Regioni a statuto speciale e il Presidente della Federazione. La composizione dell'organo mostra con chiarezza il carattere federale del modello: il governo comune viene costruito come sede nella quale i principali soggetti territoriali partecipano direttamente alla direzione della Repubblica federale e non come apparato separato dai territori. Il Direttorio federale è presieduto e diretto dal Presidente della Federazione, che rappresenta il momento unitario della vita del Paese.

Il Presidente della Federazione è eletto per quattro anni da tutti i cittadini italiani. La sua figura si

¹²¹ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.49

¹²² G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.49

¹²³ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.50

avvicina a quella di un Presidente “governante”, simile per alcuni aspetti al Presidente degli Stati Uniti, più che a un Presidente con funzioni prevalentemente di garanzia. Le funzioni di garanzia vengono infatti spostate verso il Presidente della Corte costituzionale. Il Presidente federale dirige il Direttorio federale, sceglie, nomina e revoca i Segretari di Stato ed è capo del Governo federale. La sua funzione non è simbolica, perché egli incarna l’unità politica della Federazione e coordina l’azione del livello federale.

Le funzioni affidate ai Segretari di Stato¹²⁴ riguardano i compiti essenziali della Federazione: Esteri, Difesa, Politica monetaria e Giustizia. Miglio delimita così con precisione lo spazio del Governo federale, riservandogli le materie che richiedono una direzione unitaria e lasciando fuori tutto ciò che può essere governato dagli altri livelli di governo.

Il Direttorio federale delibera normalmente seguendo il principio di maggioranza, ma per alcune decisioni economico-finanziarie cruciali è richiesta l’unanimità. Rientrano in tale categoria la legge di bilancio, i provvedimenti finanziari più importanti, il sostegno alle aree svantaggiate e la redistribuzione intercantonale della ricchezza. La redistribuzione interna al singolo Cantone resta invece di competenza del Direttorio cantonale. Miglio collega così la struttura istituzionale alla questione fiscale: le scelte finanziarie più delicate devono essere condivise dai grandi soggetti della Federazione, perché incidono sull’equilibrio tra territori, responsabilità e solidarietà.

Per evitare che la ricerca dell’unanimità produca paralisi, Miglio prevede un procedimento di emergenza¹²⁵. Quando il Direttorio non riesce a raggiungere l’unanimità, il Presidente federale può attivare una procedura speciale. Se entro otto giorni l’accordo non viene raggiunto, decadono tutti i membri del Direttorio, compresi il Presidente e il rappresentante della Regione a statuto speciale, e si procede all’elezione di persone diverse. La soluzione è certamente dura, però coerente con il disegno migliano: il consenso viene ricercato con forza, mentre l’incapacità di raggiungerlo produce una responsabilità politica immediata.

Accanto agli organi di governo Miglio colloca i collegi rappresentativi. Sono conservati il

¹²⁴ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.50

¹²⁵ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.50/51

Consiglio comunale e il Consiglio regionale, mentre le Province restano solo come zone amministrative delle Regioni, senza Consigli o organi eletti propri. La novità più rilevante è costituita dalla Dieta cantonale. I suoi membri, eletti a livello di Cantone, sono contemporaneamente deputati dell'Assemblea federale. A livello cantonale vigilano sull'attività del Direttorio cantonale e del Governatore; a livello federale si riuniscono per controllare il Direttorio federale e il Presidente federale. Il medesimo rappresentante partecipa quindi alla vita del Cantone e alla vita della Federazione, creando un collegamento diretto tra i due livelli.

Miglio prospetta due criteri per definire il numero dei deputati cantonali-federali. Il primo segue un criterio quantitativo, legato alla popolazione: al Cantone Nord spettano 154 deputati, al Cantone Centro 71 e al Cantone Sud 75. Il secondo criterio, considerato più autenticamente federale, attribuisce a ciascun Cantone la stessa identità politica, indipendentemente dalla quantità della popolazione. In questo caso ogni Cantone viene rappresentato da 100 deputati. A tali 300 deputati si aggiungono i rappresentanti delle Regioni a statuto speciale, per un totale complessivo di 346 componenti dell'Assemblea federale¹²⁶.

L'Assemblea federale¹²⁷ è l'unica camera politica della Federazione. Non lavora in modo permanente, perché i suoi membri fanno parte anche delle Diete cantonali e quindi mantengono un legame diretto con i Cantoni. Ha il compito di controllare il Presidente federale e può anche provocarne la caduta. Inoltre si occupa delle materie attribuite alla Federazione e in alcuni casi può approvare regole di coordinamento su materie cantonali, quando serve una disciplina comune tra i diversi territori. Tuttavia, sulle decisioni finanziarie più importanti, come quelle che richiedono l'unanimità del Direttorio federale, l'Assemblea non può intervenire liberamente, poiché deve rispettare l'accordo raggiunto tra i componenti del Direttorio.

Un ulteriore elemento istituzionale è il Senato legislativo¹²⁸. Miglio intende separare la funzione legislativa dalla funzione politica di controllo del Governo. Il vecchio Senato viene trasformato in un collegio specializzato nella produzione delle norme, composto da 200 membri eletti da tutti i

¹²⁶ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.51/52

¹²⁷ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.52

¹²⁸ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.53

cittadini con metodo proporzionale, in modo da rappresentare le diverse opinioni presenti nella Repubblica. Il Senato legislativo è un organo moderno e funzionale, che ha competenza esclusiva sulle materie relative ai principi fondamentali e ai diritti e doveri dei cittadini indicati dalla Costituzione.

La specializzazione del Senato legislativo emerge anche dai requisiti richiesti ai suoi componenti, i quali devono poter dimostrare di essere utili al Paese. Infatti, al momento della candidatura, i futuri senatori devono dichiarare e documentare la propria specifica conoscenza di almeno una delle materie sulle quali saranno chiamati a intervenire. I disegni di legge elaborati dal Senato, prima dell'adozione definitiva, devono essere approvati dall'Assemblea federale, che può rinviarli al Senato stesso con l'indicazione delle modifiche richieste. Miglio prevede anche che un disegno di legge approvato dai due terzi dei senatori possa diventare legge senza l'assenso dell'Assemblea federale. Il Senato può anche organizzarsi in commissioni permanenti corrispondenti alle attività produttive e alle categorie sociali presenti nella Repubblica.

Il progetto riserva poi uno spazio specifico ai Municipi¹²⁹. Il Professore riconosce che nella storia e nella politica italiana i Comuni hanno sempre avuto un ruolo estremamente rilevante. Per tale ragione prevede la creazione delle Consulte municipali, chiamate a fornire pareri, proposte e suggerimenti in materie come ambiente, comunicazioni e urbanistica. Presso ogni Direttorio cantonale viene costituita una Consulta municipale cantonale composta da trenta Sindaci, eletti dai Sindaci del Cantone e distribuiti in modo da rappresentare Comuni piccoli, medi e grandi.

A livello federale viene costituita anche una Consulta municipale federale¹³⁰, formata da trenta Sindaci eletti da tutti i Sindaci della Repubblica. Le Consulte operano accanto ai governi cantonali e federale, non accanto ai collegi rappresentativi. Tale scelta evita sovrapposizioni nell'attività legislativa e consente ai Municipi di incidere soprattutto sulla formazione dei disegni di legge preparati dai governi. Le Consulte possono fornire pareri su richiesta e avanzare autonomamente proposte e progetti di legge. Dopo una fase di rodaggio, Miglio ipotizza che il parere espresso dai due terzi dei componenti possa diventare vincolante per il rispettivo organo di

¹²⁹ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.53

¹³⁰ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.54

governo e di legislazione.

L'ultimo pilastro dell'architettura istituzionale riguarda la Corte Costituzionale¹³¹, la quale dovrebbe essere composta da giudici nominati per un quarto dall'Assemblea federale, per un quarto dalle Diete cantonali e per una metà dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa. I membri dovrebbero essere portati a venti e dovrebbe essere creata una competenza specifica per l'amministrazione economica della Repubblica.

La Corte Costituzionale ha un ruolo estremamente importante, in quanto costituisce il principale presidio di garanzia dell'ordinamento federale. Miglio le attribuisce il potere di sindacare direttamente la rispondenza alla Costituzione di tutti gli atti normativi prodotti dai pubblici poteri, anche attraverso l'iniziativa del suo Procuratore. Inoltre il Presidente della Corte assume alcune funzioni oggi attribuite al Presidente della Repubblica, tra cui lo scioglimento dell'Assemblea federale nei casi previsti e la supplenza del Presidente della Federazione quando questi decade e non è ancora stato eletto il successore. L'ordinamento federale viene così completato da un organo di garanzia forte, chiamato a proteggere l'equilibrio tra i poteri e la legalità costituzionale.

La nuova architettura istituzionale proposta da Miglio mostra la coerenza complessiva del suo progetto. Ciò che ha prodotto è un modello molto articolato, pensato per superare tanto la confusione del parlamentarismo tradizionale quanto la rigidità dello Stato accentrato. Il progetto, oltre ad immaginare più autonomia per i territori, costituisce una vera e propria rivoluzione riguardo la forma dello Stato, fondata su governo responsabile, rappresentanza territoriale, competenza legislativa e garanzie costituzionali.

Dopo aver costruito la struttura territoriale e istituzionale della Federazione il Professore affronta il problema delle risorse, poiché egli è consapevole che l'autonomia politica rimane incompleta se non viene accompagnata da una coerente autonomia economica. Un territorio chiamato a governare funzioni pubbliche deve poter contare su entrate riconoscibili, collegate alle proprie responsabilità e comprensibili per i cittadini.

Miglio apre questa parte garantendo la libera circolazione delle persone e dei capitali. Si tratta di

¹³¹ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.54/55

una precisazione importante, perché il suo federalismo non mira a chiudere i territori dentro confini economici separati. Al contrario, la Repubblica federale conserva uno spazio comune, nel quale sono centrali e restano tutelate le libertà fondamentali europee, come la circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone. L'autonomia dei Cantoni si colloca conseguentemente dentro un ordinamento aperto, nel quale le differenze territoriali vengono riconosciute senza spezzare l'unità economica generale.

La parte fiscale del progetto parte dai Municipi. Miglio prevede che le spese dei Comuni siano finanziate attraverso tributi esclusivamente municipali, che non vanno a ridurre il Comune a semplice livello amministrativo dipendente da risorse trasferite dall'alto. La tradizione municipale italiana, già riconosciuta e valorizzata attraverso le Consulte, trova quindi anche una base finanziaria. Come già ampiamente sostenuto, il legame tra spesa locale e tributo locale rende più chiaro il rapporto tra amministratori e cittadini, in quanto chi decide un servizio deve anche misurarsi con il modo in cui quel servizio viene finanziato.

Il passaggio più forte riguarda il gettito dei tributi non municipali. Pur non indicando un elenco dettagliato di imposte, Miglio distingue chiaramente tra i tributi destinati a finanziare le spese dei Municipi e gli altri tributi dell'ordinamento. Il gettito di questi ultimi, sotto la sorveglianza del Direttorio federale, dovrebbe essere riscosso e trattenuto dai Cantoni e dalle Regioni a statuto speciale in base al luogo in cui la ricchezza è stata prodotta o scambiata. La scelta è significativa, perché collega il prelievo fiscale al territorio nel quale si forma la base economica. In questo modo la ricchezza viene ricondotta al luogo in cui è prodotta o scambiata, fatta salva la quota necessaria al funzionamento della Federazione e quella destinata alla redistribuzione territoriale delle risorse finanziarie, evitando che venga gestita secondo logiche poco trasparenti.

A mio avviso, il concetto esplicitato da Miglio non implica che il federalismo si traduca in chiusura egoistica dei territori più forti, dato che il Professore prevede espressamente due quote da sottrarre al gettito trattenuto dai Cantoni e dalle Regioni speciali, ovvero quella destinata al funzionamento della Federazione e quella destinata alla redistribuzione territoriale delle risorse finanziarie. Il livello federale riceve quindi quanto serve per esercitare le proprie funzioni comuni, mentre la solidarietà territoriale viene conservata come componente esplicita dell'ordinamento.

La differenza rispetto al centralismo sta nel metodo della redistribuzione stessa, in quanto essa non opera come assorbimento indistinto delle risorse da parte del centro, ma come quota riconoscibile dentro un sistema fondato sulla responsabilità dei territori.

Secondo tale organizzazione i Municipi finanziano le proprie spese con tributi municipali, i Cantoni e le Regioni speciali trattengono il gettito collegato alla ricchezza prodotta o scambiata nei rispettivi territori, mentre la Federazione riceve una quota per le funzioni comuni. La redistribuzione territoriale viene prevista, ed è collocata dentro un meccanismo chiaro, che non rende il federalismo fiscale una mera tecnica contabile, bensì il completamento economico della Costituzione federale.

Anche la stabilità rappresenta un elemento importante del progetto di Miglio. Dopo aver definito la struttura istituzionale e i rapporti economici della Federazione, il Professore tratta l'argomento della revisione costituzionale. A suo avviso, le Costituzioni federali incorporano norme e istituzioni che non possono essere modificate con eccessiva facilità, perché altrimenti verrebbe meno la stessa natura federale dell'ordinamento. Per tale ragione, una volta adottata la Costituzione federale, alcune sue parti dovrebbero restare sottratte alla revisione per almeno vent'anni, evitando così modifiche troppo facili; soltanto dopo il consolidamento della Carta, Miglio ipotizza la possibilità di una revisione periodica ogni trent'anni, intesa come occasione per aggiornare l'ordinamento dopo molti anni di applicazione¹³².

La revisione costituzionale viene inserita dentro una procedura larga e garantita. Qualsiasi cambiamento dovrebbe essere discusso e approvato dalle Diete cantonali, dall'Assemblea federale e dalla popolazione degli otto Cantoni. È una precisa scelta che conferma il carattere pattizio della Federazione, in cui le regole fondamentali appartengono all'insieme delle comunità che compongono l'ordinamento federale. La Costituzione non viene trattata come un testo disponibile alla maggioranza del momento, bensì come il patto comune tra i soggetti della Repubblica federale.

Miglio è consapevole che una trasformazione così netta non potrebbe realizzarsi in modo

¹³² G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.56

immediato. Il passaggio dal sistema politico-amministrativo vigente a un ordinamento federale richiederebbe tempo, preparazione e adattamento istituzionale. Egli richiama espressamente la necessità di “armarsi di pazienza”¹³³, poiché la riforma costituzionale durerebbe alcuni anni e richiederebbe organi tecnici incaricati di predisporre le nuove norme. Come si evince, la riforma è seria e radicale negli obiettivi, però viene pensata come processo graduale e non come rottura improvvisata.

Nelle conclusioni¹³⁴, Miglio individua diversi vantaggi del modello federale. Il primo riguarda la coesione tra governi cantonali e governo federale. Il sistema si compatta su due livelli: nell'Esecutivo federale, perché il Direttorio è formato dai vertici stessi dei Cantoni, e nel collegio rappresentativo, perché l'Assemblea federale nasce dalla riunione delle Diete cantonali. In questo modo si crea una corrispondenza più immediata tra decisioni cantonali e decisioni federali, evitando che i due livelli dell'ordinamento procedano come mondi separati.

Un secondo elemento riguarda il metodo del consenso. L'unanimità richiesta per determinate decisioni del Direttorio federale, soprattutto nei rapporti finanziari tra componenti diseguali della Repubblica, serve a ricercare il massimo accordo possibile. Miglio collega la regola al giudizio dell'opinione pubblica e alla responsabilità personale degli uomini politici che non riescono a trovare una mediazione. Il Presidente della Federazione, in tale schema, non è un capo carismatico, ma un mediatore chiamato a persuadere, convincere e costruire accordi tra soggetti diversi¹³⁵.

Il consenso, tuttavia, non deve trasformarsi in rinvio continuo. Miglio conferma che il negoziato deve concludersi nella decisione e che la ricerca del massimo accordo non può produrre inefficienza dei pubblici poteri. I tempi del modello federale sono brevi e soprattutto certi. In questo senso la Federazione deve discutere, mediare e comporre gli interessi, mantenendo al tempo stesso la capacità di decidere e impedendo al sistema di paralizzarsi.

¹³³ G.Miglio, Modello di Costituzione Federale per gli italiani, p.56

¹³⁴ G.Miglio, Modello di Costituzione federale per gli italiani, p.56/57

¹³⁵ G. Miglio, Modello di Costituzione Federale per gli italiani, p. 57

Il pensiero di Gianfranco Miglio merita quindi di essere considerato uno dei momenti più alti del federalismo italiano. La grandezza del suo progetto risiede nella capacità di offrire un'alternativa completa all'assetto centralista dello Stato italiano. Miglio, infatti, non si limita a chiedere più autonomia per i territori. Immagina una nuova forma dello Stato, fondata su Cantoni forti, organi federali distinti, responsabilità politica, autonomia finanziaria, in cui garanzie costituzionali e procedure decisionali, capaci di tenere insieme consenso ed efficienza, non vengono indebolite ma rafforzate.

La sua proposta colpisce per il livello di realismo. Ogni elemento del modello è studiato in modo preciso e ha una funzione evidente: i Cantoni danno forza politica ai territori, il Direttorio federale collega il governo comune alle grandi comunità federate, l'Assemblea federale mantiene il raccordo rappresentativo, il Senato legislativo produce le norme, le Consulte municipali valorizzano la tradizione comunale italiana, e la Corte costituzionale garantisce l'equilibrio dell'ordinamento. Ciò che ne consegue è che assistiamo ad un sistema istituzionale articolato, in cui il potere viene ricondotto a responsabilità riconoscibili.

È il metodo attraverso cui una Repubblica composta da territori diversi può decidere senza schiacciare le minoranze e senza affidarsi alla semplice imposizione della maggioranza.

Per tutte queste ragioni rimane un evidente rammarico nel constatare che un progetto così ambizioso non abbia trovato realizzazione nell'ordinamento italiano. La proposta di Miglio avrebbe potuto aprire una discussione più profonda sulla struttura dello Stato, andando oltre il regionalismo debole e oltre il centralismo amministrativo che ha continuato a pesare sul funzionamento del Paese. La sua idea di federalismo non era una fuga dall'unità nazionale, ma un tentativo di costruire un'unità più adulta, fondata sul riconoscimento delle differenze e sulla responsabilità delle comunità territoriali.

Anche quando il suo modello appare lontano dalle soluzioni concretamente adottate, esso conserva una forza teorica e politica notevole. Ricorda che il problema italiano riguarda la forma complessiva dello Stato, non soltanto la distribuzione di qualche competenza. La mancata realizzazione del suo progetto a mio avviso non ne riduce il valore. Al contrario, rende ancora più

evidente quanto il dibattito in Italia sul federalismo sia spesso rimasto al di sotto della profondità della sua proposta.

CONCLUSIONE

Al termine di questo lavoro, il federalismo fiscale emerge sia come tema tecnico di finanza pubblica, e anche come questione più ampia, che riguarda il modo stesso in cui viene organizzato il potere. Parlare di federalismo significa interrogarsi sul rapporto tra Stato e territori, tra centro e autonomie, tra risorse disponibili e responsabilità politica, e significa porsi interrogativi riguardo il ruolo di chi decide, di chi finanzia e amministra. Di conseguenza, il federalismo fiscale per me è uno dei modi più efficaci attraverso cui una comunità prova a rendere più chiaro e più vicino ai territori l'esercizio delle funzioni pubbliche.

Nel corso della tesi sono stati analizzati diversi profili di tale problema. Dalla teoria del federalismo fiscale si è passati all'esperienza italiana, segnata da riforme ambiziose, ma non sempre completate. Il superamento della spesa storica, i fabbisogni standard, i livelli essenziali delle prestazioni, la perequazione, il Fondo di solidarietà comunale e l'autonomia differenziata mostrano tutti la medesima difficoltà di fondo, che consiste nel costruire un sistema nel quale autonomia e solidarietà riescano a convivere senza annullarsi reciprocamente. L'errore più grande sarebbe quello di cadere in due semplificazioni opposte. La prima è l'idea che ogni forma di decentramento sia per forza positiva, la seconda è invece la convinzione che solo lo Stato centrale possa garantire un adeguato controllo della spesa. Il tema vero è più complesso e consiste nel comprendere quali funzioni possano essere svolte meglio vicino ai cittadini e quali richiedano invece un controllo nazionale. Il federalismo fiscale ha senso soltanto se riesce a rispondere a questa domanda senza trasformarsi né in centralismo mascherato né in frammentazione territoriale. Un ordinamento realmente maturo dovrebbe garantire i diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale e, allo stesso tempo, riconoscere che territori diversi possono avere capacità amministrative, economiche e sociali differenti.

L'Italia sembra ancora un'eterna incompiuta. Il regionalismo repubblicano ha riconosciuto spazi importanti alle autonomie territoriali, senza arrivare però a una piena responsabilizzazione dei diversi livelli di governo. Troppe volte le competenze risultano sovrapposte, le risorse non sono collegate in modo chiaro alle funzioni esercitate e il cittadino fatica a capire quale livello istituzionale sia davvero responsabile dei risultati ottenuti. Il federalismo fiscale, per funzionare,

richiede invece certezza, poiché, come visto, chi amministra deve disporre di risorse coerenti, chi spende deve rispondere delle proprie scelte e chi riceve solidarietà deve poter contare su strumenti trasparenti e non su meccanismi confusi o occasionali.

Il pensiero di Gianfranco Miglio rappresenta una conclusione particolarmente significativa e sentita. Miglio ha avuto il merito di portare il ragionamento federalista fino alle sue conseguenze più profonde. La sua proposta andava oltre la richiesta di qualche competenza in più per le Regioni, in quanto immaginava una vera riorganizzazione dello Stato, fondata su Cantoni forti, autonomia finanziaria e organi federali distinti. Il suo progetto può apparire oggi molto lontano dalle soluzioni concretamente adottate, sebbene conservi una forza teorica e politica notevole. Ci ricorda che il federalismo non è una semplice parola da usare nei dibattiti istituzionali, bensì una diversa concezione dell'ordine politico.

La convinzione maturata nel corso del tempo è che il federalismo rimanga una prospettiva che se non verrà adottata per scelta, verrà adottata per necessità. Il divario tra Nord e Sud è realmente esistente e sostengo che dare più responsabilità agli amministratori possa essere un provvedimento positivo. Non si tratta di una posizione parziale o occasionale, ma di un convincimento profondo, a trecentosessanta gradi. Il federalismo può rendere le istituzioni più vicine ai cittadini, valorizzare le specificità territoriali, e permettere ai territori più capaci di esprimere pienamente le proprie potenzialità. Non deve essere né confuso né strumentalizzato con una forma di egoismo territoriale o di disgregazione. Al contrario, può rappresentare un modo più adulto e più ordinato di costruire l'unità, perché un'unità fondata sul riconoscimento delle differenze è più solida di un'unità imposta attraverso l'uniformità. “Nessuno vuole disgregare o dividere, ma coordinare in maniera differente”.

Lo stesso concetto lo si può estendere anche a livello europeo. L'Europa non dovrebbe limitarsi a essere una somma di Stati nazionali gelosi delle proprie sovranità. La storia europea ha mostrato quanto la sovranità nazionale chiusa, competitiva e assoluta possa produrre conflitti e sofferenze. Un vero federalismo europeo dovrebbe avere un respiro diverso, quindi non un federalismo degli Stati nazionali, ma un federalismo dei territori e delle Regioni. Un'Europa realmente federale dovrebbe valorizzare le identità locali, le comunità storiche, le aree produttive e le diverse

tradizioni amministrative, affidando a un livello centrale soltanto le funzioni effettivamente comuni, come la difesa, la politica estera, la giustizia e le grandi scelte strategiche. In tale modello, l'Europa potrebbe diventare una vera potenza globale senza cancellare la ricchezza delle sue specificità locali.

Il federalismo delle Regioni consentirebbe di immaginare un'Unione Europea più vicina ai cittadini e meno prigioniera degli apparati statali tradizionali. I territori non sarebbero più periferie chiamate ad adeguarsi a decisioni prese altrove, ma soggetti vivi e partecipi di un ordinamento più ampio. Un'Europa così concepita potrebbe unire forza politica comune e pluralità territoriale, capacità di azione globale e radicamento locale. Proprio in questa direzione il federalismo mostra la propria forza come possibile forma istituzionale del futuro, non come ritorno al passato.

La conclusione di questa tesi coincide anche con la conclusione di un percorso universitario impegnativo e appassionante, caratterizzato da studio, crescita personale e maturazione. Durante questi anni ho avuto modo di confrontarmi con docenti e prospettive che hanno contribuito ad arricchire il mio modo di ragionare e di interpretare la realtà istituzionale ed economica. Non è sempre stato semplice, ma proprio per questo ha rappresentato un'esperienza importante, capace di lasciare un segno profondo.

Desidero esprimere gratitudine per la disponibilità incontrata da parte dei Professori e di tutto il personale universitario. In particolare, rivolgo un sincero ringraziamento al docente relatore, Professor Giorgio Barberis, per gli insegnamenti offerti agli studenti e per la capacità di trasmettere passione tanto per la propria professione quanto per le materie insegnate.

La conclusione di questo lavoro, oltre a rappresentare il termine di un elaborato accademico, costituisce anche il momento in cui diventa possibile guardare con riconoscenza a un percorso formativo che ha contribuito in modo significativo alla mia formazione.

Ritengo doverosa un'ultima considerazione di carattere politico. Il federalismo è stato per molto tempo una delle grandi questioni capaci di distinguere in modo netto alcune forze politiche dal resto del panorama nazionale. Lascia un certo rammarico osservare come tale tema sia stato

spesso accantonato, sminuito o trasformato in una formula meno centrale rispetto al passato, per privilegiare certe materie che si trovano anche altrove. Il mio augurio è che i partiti che un tempo si battevano per il federalismo tornino a farlo non per convenienza, ma per convinzione. La differenza è a mio avviso decisiva, in quanto la convenienza usa un qualsiasi argomento come strumento momentaneo, mentre la convinzione lo considera una visione complessiva, da perseguire senza esitazione.

Il federalismo rimane quindi il filo conduttore della mia ricerca e, allo stesso tempo, una visione politica e personale. Indica una strada fondata su responsabilità, libertà territoriale, vicinanza ai cittadini e rispetto delle differenze. In un Paese ancora segnato dal peso del centralismo, con un popolo italiano che ha necessità di autonomia e federalismo, e in un'Europa che fatica a trovare una vera forma politica comune, il federalismo stesso è prospettiva di grande attualità che unisce diversi temi, come solidarietà, identità locale, radicamento territoriale e ambizione.

Mi pongo, infine, un ultimo quesito, che giunge come un'eco da una stagione politica lontana, e che il tempo non ha ancora dissolto, capace di attraversare il tempo e di tornare, forse oggi, con la stessa forza:

«Federalismo sarà, nonostante i partiti di Roma?»

BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA¹³⁶

- Gentile, G., Ronga, L., Rossi, A., *Il Nuovo Millennium. Corso di storia per il secondo biennio e il quinto anno. Dalla metà del Seicento alla fine dell'Ottocento*, La Scuola, 2016.
- Gentile, G., Ronga, L., Rossi, A., *Il Nuovo Millennium. Corso di storia per il secondo biennio e il quinto anno. Il Novecento e l'inizio del XXI secolo*, La Scuola, 2016.
- Malandrino, C., *Da Machiavelli all'Unione Europea*, Carocci editore, 2003.
- Ottaviano, G., *Geografia economica dell'Europa sovranista*, Laterza, 2019.
- Miglio, G., *Modello di Costituzione Federale per gli italiani*, G. Giappichelli Editore, 2017.
- Rosen, H. S., Gayer, T., Rapallini, C., *Scienza delle finanze*, McGraw-Hill Education, edizione e anno non indicati nel PDF consultato, capp. 21-22, pp. 368-386.
- Ambrosanio, F., Bordignon, M., *Il federalismo fiscale in Italia: fatti e problemi*, 2007.
- Arachi, G., Greco, L., "Il dibattito sull'autonomia differenziata", in Arachi, G., Baldini, M. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, il Mulino, Bologna, 2020.
- Di Caro, P., Manzo, M., Monteduro, M. T., "L'attuazione del federalismo tra autonomia e solidarietà", in Arachi, G., Baldini, M. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2018*, il Mulino, Bologna, 2019.
- Camera dei deputati, Servizio Studi, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, 21 gennaio 2025.
- Senato della Repubblica – Camera dei deputati, Servizi Studi, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. A.C. 1665. Elementi per l'esame in Assemblea, dossier n. 85/3, Progetti di legge n. 101/3, XIX Legislatura, 27 aprile 2024.*
- Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale*,

¹³⁶ I testi sono citati in ordine di apparenza all'interno della tesi.

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 5 maggio 2022.

- Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, intervento del Consigliere Giampaolo Arachi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 7 maggio 2025.

- Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del DDL n. 1623. Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, intervento del Consigliere Giampaolo Arachi, Commissione 1^a del Senato della Repubblica, 22 gennaio 2026.

- Zanardi, A., Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica, Convegno ASTRID-CRANEC, Autonomie regionali: specialità e differenziazioni, Roma, Palazzo Altieri, 27 giugno 2017.

- Arcano, R., Maroccia, I., Turati, G., Cosa insegna l'esperienza dei LEA per l'autonomia differenziata, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 31 marzo 2023.

- Bordignon, M., Neri, F., Orlando, C., Turati, G., Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 19 gennaio 2023.

- Bordignon, M., Neri, F., Rizzo, L., Secomandi, R., Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 14 marzo 2023.

- Grazzini, L., Decentramento asimmetrico e sue motivazioni: una nota sulla letteratura economica, IRPET, Note e contributi, 2019.

- lavoce.info, Ma come si finanziano i Lep?, 10 febbraio 2023.

- Olmastroni, G., Turati, G., A che punto siamo con l'autonomia differenziata?, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 13 marzo 2026.

- Costituzione della Repubblica italiana, artt. 116, 117, 118 e 119.

- Decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56.

- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.
- Legge 5 maggio 2009, n. 42.
- Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.
- Decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216.
- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.
- Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.
- Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88.
- Legge 26 giugno 2024, n. 86.
- Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2024.

APPENDICE: CONTRIBUTO DELL'ONOREVOLE RICCARDO MOLINARI SUL FEDERALISMO FISCALE E SULL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

A conclusione del lavoro svolto nella presente tesi, riporto il commento dell'Onorevole Riccardo Molinari, Presidente del Gruppo Lega alla Camera dei Deputati, inerente ai temi del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata.

Il contributo si collega ai temi affrontati nel corso della tesi e offre un punto di vista autorevole, politico e istituzionale sulle principali questioni che caratterizzano l'evoluzione del sistema delle autonomie territoriali. In particolare, vengono richiamati il percorso di attuazione del Titolo V della Costituzione, le recenti modifiche riguardanti il finanziamento delle Regioni e gli sviluppi dell'autonomia differenziata.

La scelta di inserire questo documento nasce anche dalla particolare fase nella quale la tesi viene conclusa. Le tematiche analizzate, infatti, sono ancora oggi al centro dell'attività del Governo, del Parlamento e delle Regioni.

Il commento dell'On. Molinari rappresenta quindi una testimonianza dell'attualità dei temi affrontati e permette di collegare l'analisi sviluppata nel lavoro svolto con alcuni dei più recenti passaggi del processo di evoluzione del sistema delle autonomie territoriali italiane.

Un sentito ringraziamento va all'Onorevole Riccardo Molinari per la disponibilità, la cordialità e l'attenzione dimostrate nei confronti di questo lavoro e per aver accettato di offrire il proprio contributo su ciò che è stato affrontato nella tesi.

Di seguito viene riportato integralmente il documento originale.



Il tema del federalismo fiscale e quello dell'autonomia differenziata sono strettamente legati, anche se stanno seguendo due iter parlamentari diversi.

Entrambi sono disciplinati dal Titolo V della Costituzione, modificato con la riforma costituzionale del 2001, che a distanza di 25 anni ancora non ha trovato effettiva applicazione. Il Gruppo Parlamentare di cui mi onoro di essere Presidente ha come principale impegno politico quello di procedere nell'attuazione di queste riforme.

Per quanto riguarda il federalismo fiscale, la legge n. 111 del 2023 ha delegato il Governo ad emanare una serie di decreti legislativi in materia fiscale fra cui appunto quello intitolato "Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale" volto a dare attuazione ai principi e criteri direttivi specifici contenuti negli articoli 13 e 14 della predetta legge delega. Il contenuto del decreto legislativo stabilisce che attraverso la definizione di una aliquota di compartecipazione all'Irpef regionale si garantisca annualmente alle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti all'ammontare di alcuni trasferimenti statali che verranno soppressi, la cui voce più cospicua è quella legata al trasporto pubblico locale. Il Consiglio dei Ministri, nonostante la mancata intesa in Conferenza delle Regioni, ha dato il via allo schema di questo dlgs il 29 luglio, trasmettendo alle commissioni parlamentari competenti il testo per i pareri al fine di poter procedere entro il 29 agosto all'approvazione definitiva in Cdm. L'importanza di questa norma è soprattutto il principio che sta alla base, cioè invertire il sistema di finanziamento su alcune voci di spesa delle Regioni, passando da un trasferimento che da Roma arriva ai territori ad un sistema in cui una parte del gettito prodotto sui territori resta nelle Regioni.

Novità importanti ci sono anche sull'Autonomia differenziata, dove solo il 21 luglio scorso la Camera ha approvato gli schemi di intesa preliminare di Liguria, Piemonte, Lombardia e Veneto dando quindi inizio alla fase conclusiva del percorso, che prevede ora la stesura delle intese definitive, l'approvazione delle stesse da parte delle Regioni e del Cdm e poi il passaggio finale in Parlamento con la votazione a maggioranza assoluta per l'approvazione.

La discussione di questa tesi di laurea arriva quindi in un momento fondamentale dell'evoluzione del sistema delle autonomie nel nostro Paese, avendo Andrea Porta non solo lavorato su un tema centrale per il presente ed il futuro istituzionale della Repubblica, ma avendo anche presentato la sua tesi in una fase in cui Governo e Parlamento sono impegnati in passaggi cruciali che si inseriscono nella lunga storia del percorso politico autonomista che la tesi tratta.

On. Riccardo Molinari