

NOTA PER LA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Audizione del 19 giugno 2024

Prof. Sandro Staiano

1. Se fosse possibile un uso, se non rigoroso, almeno parsimonioso delle parole, dalla locuzione "federalismo fiscale" andrebbe espunto il sostantivo, così da risparmiare al giudice costituzionale di apporre a essa un prudente «cosiddetto» o di adoperarla tra virgolette d'enfasi o di citazione testuale, per prenderne le distanze. Ma un uso siffatto non è possibile, dopo che a quella locuzione è stata conferita dignità di previsione legislativa, essendo contenuta nella rubrica della legge n. 42 del 2009, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione": in materia di federalismo fiscale, appunto. Che è la restituzione impropria di una mitologia nel testo di una legge. Eppure, quanto al federalismo in generale, pur dopo la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, la Corte costituzionale non aveva avuto esitazioni: il federalismo si manifesta in peculiari «forme e istituti ... in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurata nel nostro ordinamento costituzionale» (sent. n. 365 del 2007). E, se questo è vero, in Italia, non solo non è in atto un processo federativo (interno, poi v'è invece il processo federativo europeo, assai contrastato e frastagliato: questo è altro discorso), ma esso non sarebbe neppure lecito, vigendo le attuali norme costituzionali. E, infatti, nella complessa vicenda attuativa della legge cost. n. 3 del 2001, guidata con mano ferma e alta creatività dalla Corte costituzionale, questa ha costruito l'intero apparato concettuale e lessicale di una pratica di accentramento: al rovesciamento del criterio di riparto delle competenze legislative (alle Regioni quella generale residuale, allo Stato competenze enumerate), che ha proiettato in Italia l'ologramma del federalismo statunitense, illudendo e poi disilludendo, ha fatto riscontro il principio di "non esaustività degli elenchi", in forza del quale le competenze esclusive dello Stato non sono solo quelle elencate nell'art. 117, c. 2, né le competenze concorrenti sono solo quelle elencate nel c. 3. Ce ne sono altre da rinvenire nel sistema. Da rinvenire in sede giurisprudenziale, per valutare se vi sia un «titolo di legittimazione» identificato di volta in volta. In sintesi: non c'è vera competenza generale residuale delle Regioni, esse non potranno fare tutto ciò che non è espressamente attribuito allo Stato, ma solo ciò che rientra in un elenco non scritto nella Costituzione, ma scritto con le sentenze della Corte costituzionale.

A ciò si aggiunga che nell'art. 117, c. 2 non vi sono solo materie in senso proprio, ma anche «competenze trasversali» (tra le quali quella della lett. m), nella quale si produce il travaglio del regionalismo e del cosiddetto federalismo fiscale: «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»).

Tuttavia, dopo la "normalizzazione" della Corte costituzionale, da una parte, rimane il «sogno di una cosa» che si chiama federalismo, coltivato soprattutto, nel contesto partitico, dalle forze con un saldo e diffuso insediamento in alcune Regioni del Nord Italia, che pervengono, in varie fasi, a far parte del governo nazionale. Dall'altra, c'è effettivamente un problema di efficienza del sistema che si potrebbe risolvere costruendo un assetto improntato a maggiore decentramento e una lettura della sussidiarietà nel senso del potenziamento delle autonomie, anche attraverso differenziazione, non potendosi negare che via sia una diversità di *performance* e nel rendimento stesso delle norme in enti appartenenti allo stesso tipo, una diversità che riguarda in primo luogo le Regioni e poi tutti i soggetti dell'autonomia.

2. Ecco perché il lemma "federalismo" rimane in campo, ma aggettivato con "fiscale". Il che dà alla questione maggiore *appeal*, ma è anche fortemente fuorviante. La locuzione traspone in italiano

fiscal federalism, allo stesso modo in cui “residuo fiscale” traduce letteralmente *fiscal residuum*, espressioni tratte dalla letteratura americana degli anni Cinquanta in materia di finanza pubblica, la prima dovuta a Richard A. Musgrave, la seconda a James M. Buchanan. Entrambi i concetti sono elaborati nell’ambito di letture di un modello di autonomia territoriale di tipo competitivo, qual è quello statunitense, per addurre la necessità di politiche perequative (dunque per eliminare esiti di ingiusta disegualianza nell’erogazioni delle prestazioni pubbliche, la quale, secondo Buchanan, non è accettabile, anzitutto sul piano morale).

La traslazione pedissequa nel contesto italiano – cioè in un sistema di regionalismo cooperativo – è perciò fallace. Ed è arbitrario trarne la giustificazione di interventi non intesi a rimuovere i divari territoriali, o addirittura rivolti ad aggravarli. Rivela inoltre la debolezza teorica e dogmatica che mette a rischio la coerenza e la conformità ai tratti di fondo dell’ordinamento costituzionale di molta legislazione approvata o progettata in materia di autonomie.

Sarebbe stato certo assai meglio, più misurato e più prudente, parlare di attuazione delle norme costituzionali sulla finanza locale, con un esplicito richiamo all’art. 119 Cost.

Ora, in Italia, il sistema della finanza locale è fondato su tre capisaldi: la compartecipazione a grandi tributi statali, limitati tributi propri, perequazione.

3. La legge n. 42 del 2009 tenta di razionalizzare il modello, anzitutto quanto al finanziamento della spesa pubblica. Per farlo, bisogna superare il criterio della spesa storica, secondo il quale si dà a chi più ha speso nel tempo precedente. Il che può equivalere a premiare gli enti meno virtuosi, perché si finanziano insieme servizi e inefficienze, con il sistema del ripianamento gravante sulla fiscalità generale. Con la legge 42 del 2009 si introducono, per converso, i concetti di «costo standard» e «fabbisogno standard», in modo da finanziare il costo del servizio depurato dalle inefficienze. Costi e fabbisogni standard vengono raccordati con esigenze di perequazione.

Il meccanismo è noto. Si identificano cinque Regioni in equilibrio economico: tre di esse sono scelte dalla Conferenza Stato-Regioni come parametro di riferimento (*benchmark*, nell’inglese invalso). Viene così definita una sorta di “media di buona amministrazione”, quantificando, per ogni singolo servizio, i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e i livelli essenziali di assistenza (LEA), e le risorse necessarie a garantire secondo efficienza ogni singolo servizio. Gli scostamenti dovranno gravare sulla fiscalità locale (dunque, in termini politici, si dovrebbe evidenziare la responsabilità del soggetto corrispondente: Regione, Provincia, Città metropolitana, Comune). Secondo il modello, lo Stato assumerà, invece, la responsabilità di una rimodulazione per legge dei livelli essenziali, togliendo risorse ai soggetti di autonomia, quando imprescindibili esigenze di finanza pubblica impongano di ridimensionare la spesa locale.

La prima attuazione di questo modello si compie sotto una cattiva stella: già appena approvati i primi decreti delegati, gli effetti di una severa crisi finanziaria globale, quella del 2007-2009, che diventa crisi economica, fase di stagnazione e di recessione di lunghezza inedita, conduce a imponenti “tagli lineari” delle risorse pubbliche, inflitti ai soggetti di autonomia locale, con la cancellazione dei trasferimenti destinati a finanziare le nuove funzioni amministrative appena decentrate. E il risanamento economico dello Stato viene fatto gravare sul sistema delle autonomie. La tecnica dei tagli lineari – cioè la riduzione delle risorse disponibili per ciascun centro di spesa – è incompatibile con il modello stesso della fiscalità locale quale si ricava dall’art. 119 Cost. Questo imporrebbe un’analisi articolata dei dati e misure di differenziazione intese a perequare progressivamente e a incrementare l’efficienza dei soggetti pubblici. Tenderebbe all’eguaglianza in senso proprio, come definita dall’art. 3 Cost.: a situazioni eguali, eguale trattamento; a situazioni diverse, diverso trattamento secondo ragionevolezza. I tagli lineari, nella loro grossolanità, consolidano le asimmetrie, e non distinguono tra efficienza e inefficienza, tra virtù e vizio.

La storia del cosiddetto federalismo fiscale, in Italia, è anche storia di cattiva normazione, fin dall'inizio, dunque: mentre si affermano solennemente i principi, una legislazione rapsodica, frammentata, priva di analisi di impatto – nella forma del decreto-legge e nella farragine delle leggi di bilancio, delle leggi finanziarie e delle leggi di stabilità, varie denominazioni per una medesima incongruenza – disarticola quanto si è previsto con la legislazione riformatrice.

Vizio genetico, dunque. E, per dirla con Raymond Queneau, *pour suivre l'oiseau dans son vol, il faut l'avoir vu s'envoler*.

4. Sono incontrovertibili due circostanze, fatti storici: il modello del cosiddetto federalismo fiscale è rimasto quasi del tutto lettera morta per oltre dieci anni, per poi conoscere un'accelerazione a partire dal 2020, ma solo con riferimento a Comuni, Province, Città metropolitane; per le Regioni, all'inattuazione è subentrato uno stato di sovrapposizione di prospettive implementative – chiamiamolo così, per eufemismo compassionevole – in ragione dell'irrompere sulla scena delle pulsioni a una peculiare forma di differenziazione.

Quanto a quelle che una volta venivano definite le "minori autonomie territoriali" – oggi non sarebbe politicamente corretto denominarle così, dopo la formale pariordinazione alle Regioni e allo Stato, compiuta con il nuovo articolo 114 Cost., pariordinazione che è stata icasticamente, ma forse non a torto, definita «ipocrita» (da Ugo De Siervo) – si è tentata l'accelerazione nella determinazione dei LEP, in modo da poter fondare sistemi perequativi adeguati, e sono stati fissati alcuni livelli di servizio con l'individuazione di risorse strutturali per la copertura degli oneri. Ma sarebbe del tutto improprio qualificare come razionalizzato e coerente il quadro attuale, sul quale occorrerebbe intervenire con misure di ricomposizione della normazione in sistema, o in sottosistemi, come dir si voglia. Tanto più perché è intanto stato dato corso alle misure e ai finanziamenti del PNRR, dopo l'emergenza pandemica, secondo modalità inconferenti alla perequazione territoriale, pure obiettivo imposto come vincolo normativo dal Piano NGEU (si pensi al sistema dei bandi, che mettono in competizione enti di una stessa classe, ma dotati di risorse organizzative molto diverse, e, in generale, alla rinuncia ad affrontare, se non molto marginalmente, con misure straordinarie adeguate incidenti sulle strutture, il deficit di efficienza di interi comparti dell'amministrazione pubblica locale, segnatamente nel Mezzogiorno). Ancora una volta, qualche elemento di chiarezza è venuto dalla Corte costituzionale, che, con la sent. n. 71 del 2023, ha indotto a riconsiderare il sistema degli obblighi e il modello sanzionatorio per la violazione di essi a carico dei Comuni: secondo la pronuncia, il vincolo di destinazione può valere solo per gli interventi speciali, cui si riferisce l'art. 119, c. 5, Cost., e, in caso di violazione, la sanzione non può essere la restituzione, da ritenere in contrasto con l'obiettivo di rafforzare i servizi e di pervenire a garantire i livelli essenziali delle prestazioni. Semmai dovrà darsi corso all'intervento sostitutivo statale, previsto dall'art. 120 Cost. (norma rimasta a lungo nell'ombra e sporadicamente applicata, e ora proiettata al centro delle relazioni tra Stato ed enti locali sub-regionali). La legge di bilancio per il 2024 – 30 dicembre 2023, n. 213 – si è adeguata, istituendo un nuovo Fondo speciale equità e livello dei servizi per il periodo 2025-2030.

Ma nessuna sentenza normativa potrà porre rimedio alla carenza di una legislazione organica di derivazione politica.

Quanto alle Regioni, la legge n. 42 del 2009, per larga parte legge di delegazione, ha trovato attuazione nel d.lgs. n. 68 del 2011, ma l'efficacia di questo è stata procrastinata, con una modalità difficilmente componibile con il sistema di produzione normativa conformato dalla Costituzione, prima con decreto-legge, poi con la legislazione finanziaria periodica, da ultimo al 2027 con l'art. 1, c. 788, della legge di bilancio per il 2023, 29 dicembre 2022, n. 197. Il modello inattuato è quello per cui trasferimenti statali generalizzati alle Regioni siano sostituiti da un incremento dell'aliquota addizionale regionale dell'Irpef compensata da un'equivalente riduzione della parte di competenza

statale, mantenendo inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente (già Luigi Einaudi, in effetti, parlando nella Seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente il 31 luglio 1946, paventava il rischio del sovraccarico fiscale che sarebbe potuto derivare ai cittadini dalla moltiplicazione dei centri di imposizione e di spesa: «la materia impositiva è una sola: il reddito del contribuente»); a riprova del fatto che il modello di regionalismo italiano presenta dei problemi di applicazione attinenti alla sua perdurante struttura determinata dai suoi caratteri originari, la quale non può essere obliterata o disarticolata). La copertura dei fabbisogni per le spese relative ai Lep dovrebbe poi essere garantita attraverso una compartecipazione all'IVA, con un'aliquota fissata al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno assumendo a riferimento la Regione che presenta la distanza minima tra getto dei tributi propri e fabbisogni. Le Regioni con minori capacità fiscali, con un gettito insufficiente al finanziamento integrale dei Lep, fruirebbero del fondo perequativo.

Al centro del sistema c'è dunque la definizione dei Lep e dei fabbisogni standard.

5. Sul tronco di questa riforma inattuata si innesta ora la legge sul regionalismo differenziato. E ciò determina una situazione di potenziale sovrapposizione e confusione di piani.

Infatti, l'ordine delle cose, per un legislatore razionale, avrebbe indotto a portare anzitutto a compimento il processo di attuazione dell'art. 119 Cost. Il rischio, invero, è quello di una nuova vicenda di legislazione metacronica, cioè connotata da confusione, sovrapposizione, rovesciamento dei piani temporali. Ci sono alcuni precedenti assai significativi, primo tra tutti quello della legislazione in materia di autonomie, prodotta "a Costituzione invariata" nella seconda metà degli anni Novanta, della quale venne in soccorso, mentre ne era alle viste la demolizione da parte della Corte costituzionale, la legge cost. n. 3 del 2001, che introdusse il nuovo Titolo V della Parte Seconda. Dei difetti di questa non si sarà mai detto abbastanza. Com'è noto, la situazione fu ricondotta a razionalità da una assai copiosa giurisprudenza costituzionale, che diede un'interpretazione di segno precipuamente centralistico al sistema delle relazioni tra Stato e Regioni.

Ora, il ddl n. 1665, approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati, considera la preventiva determinazione dei Lep centrale nel disegno normativo, al fine di fronteggiare i divari delle prestazioni nel campo dei diritti civili e sociali in caso di differenziazione delle funzioni con attribuzione delle corrispondenti risorse erariali. Per definire gli ambiti materiali in cui il trasferimento di funzioni deve essere preceduta dalla determinazione dei Lep, e per prefigurarne la formulazione, il Governo si è avvalso dell'opera di un Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie (CLEP), che ha prodotto un Documento finale, dal quale si evince la rinuncia a definire in via preliminare la nozione stessa di LEP, rinviandone la responsabilità al decisore politico: «la determinazione puntuale della nozione LEP appartiene a un momento successivo nel quale la componente tecnica, giuridica ed economica, non è la sola a rilevare. Poiché dal modo di tratteggiare la nozione LEP possono discendere conseguenze per la finanza pubblica in termini assoluti, conseguenze redistributive e allocative in termini relativi, non può che spettare al decisore politico la responsabilità di questa definizione», afferma il Documento (pag. 16).

La formulazione dei Lep proposta è molto generica, consistendo talvolta in mere dichiarazioni di principio, prive di significativi e specifici criteri di misurabilità e insuscettibili di «declinazioni operative», essendo rimasto inascoltato il richiamo a una precisazione in tal senso prodotto dal Governatore della Banca d'Italia (lettera del 10 ottobre 2023). Soprattutto, in assenza di premesse metodologiche, è del tutto priva di fondamento dimostrativo la distinzione tra funzioni LEP e funzioni non-LEP, queste ultime suscettibili, per la loro stessa natura, di devoluzione immediata, senza attendere la definizione previa dei Lep (art. 4, c. 2, ddl 1665): tanto si ricava anche dalla nota inviata il 30 ottobre 2023 al Presidente del CLEP dai componenti del Sottogruppo 5, e sottoscritta da altri

componenti del medesimo Comitato, della quale non si è ritenuto di dare conto nel Documento finale.

Ora, tracciare la linea di demarcazione tra funzioni Lep e funzioni non-Lep è dirimente per le sorti del cosiddetto federalismo fiscale, disegnato dalla legge n. 42 del 2009, e i prevedibili problemi, e il conflitto politico, che si avranno nella identificazione delle materie non-Lep, incideranno sulla possibilità di costruzione del fondo perequativo, che è centrale nella messa in opera di quella legge. Si consideri altresì che il finanziamento delle funzioni attribuite in sede di differenziazione avverrà attraverso compartecipazioni al gettito di tributi erariali nei singoli territori. Al momento del trasferimento, per le funzioni Lep l'aliquota sarà fissata per garantire la copertura dei relativi fabbisogni, per le funzioni non-Lep sarà stabilito un ammontare pari alla spesa storica.

Ma l'intera gestione delle compartecipazioni sarà affidata all'opera delle Commissioni paritetiche Governo-Regioni, con quasi certe conseguenze di frammentazione e rischio elevato di incompatibilità con i vincoli alla spesa primaria derivanti anche dagli obblighi europei (lo ha rilevato, innanzi a questa Commissione, l'UPB, nell'audizione del 29 maggio 2024).

6. Quella che si prospetta è dunque una vicenda assai accidentata di messa in opera delle norme sul cosiddetto federalismo fiscale, delle quali è stata procrastinata l'efficacia posponendo nel tempo la soluzione di problemi sistemici, e delle nuove norme sul regionalismo differenziato, che tali problemi rendono più ardui, per l'evidenza di ambiti di inapplicabilità e per scostamenti ampi dalla Costituzione.

Ne risulterà elevato conflitto politico e istituzionale, e intenso contenzioso giurisdizionale, in particolare davanti alla Corte costituzionale. L'esito probabile (e, giunti a tali estremi, auspicabile) è una razionalizzazione del sistema affidata, nei limiti del possibile, al giudice delle leggi e del conflitto di attribuzione. È già avvenuto nel caso del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione: anche con la legge cost. n. 3 del 2001, lo scettro cadde dalle mani del legislatore politico e fu raccolto dai giudici. Ma bisogna pur considerare che, alla lunga, simili fenomeni deprimeranno gravemente la funzione del Parlamento.