

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

16.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 GIUGNO 2019

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3	Longobardi Ernesto, <i>professore di scienza delle finanze presso l'Università di Bari</i> ...	5, 9
Audizione del Prof. Ernesto Longobardi, professore di scienza delle finanze presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e della Prof.ssa Giovanna Petrillo, professoressa di diritto tributario presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione:		Petrillo Giovanna, <i>professoressa di diritto tributario presso l'Università della Campania</i>	3, 8
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3, 5, 8, 9	Presutto Vincenzo (M5S)	8
		Russo Paolo (FI)	8
		<i>ALLEGATI</i> : Documentazione prodotta dagli auditi	
		<i>Allegato 1</i> : Documentazione presentata dalla Prof.ssa Giovanna Petrillo	10
		<i>Allegato 2</i> : Documentazione presentata dal Prof. Ernesto Longobardi	18

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

Audizione del Prof. Ernesto Longobardi, professore di scienza delle finanze presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e della Prof.ssa Giovanna Petrillo, professoressa di diritto tributario presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, del professore Ernesto Longobardi, professore di scienza delle finanze presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, e della professoressa Giovanna Petrillo, professoressa di diritto tributario presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Ringrazio i nostri ospiti e do la parola alla professoressa Petrillo.

GIOVANNA PETRILLO, *professoressa di diritto tributario presso l'Università degli Studi della Campania*. Ringrazio il presidente, e i componenti tutti della Commissione per questo gradito invito che mi è stato rivolto per quest'occasione di confronto con voi su una tematica di grande interesse e attualità, tematica indubbiamente complessa.

Questo mio breve intervento muove da una premessa di base, che è sostanzialmente quella della stretta interdipendenza tra i principi di autonomia finanziaria, tra l'attuazione dei principi di autonomia finanziaria, e più in generale del federalismo fiscale, e il processo di introduzione dell'articolo 116, comma 3, sostanzialmente l'attuazione del regionalismo differenziato. È importante individuare un bilanciamento tra le ragioni poste alla base della differenziazione e il principio fondamentale di solidarietà. Andranno, quindi, individuati, nell'ambito dell'articolo 119, come noto espressamente richiamato dal 116, fondamenti o limiti all'esercizio dell'autonomia differenziata. Sostanzialmente, l'attribuzione di maggiori competenze determina una problematica relativa alle modalità di finanziamento delle stesse.

Come è noto, la riforma del Titolo V nel senso del potenziamento delle autonomie ha modificato profondamente il testo dell'articolo 119. Regioni, comuni, province e città metropolitane sono sostanzialmente equiordinate, hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa nell'ambito e nell'ossequio dei rispettivi bilanci, quindi hanno a disposizione risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi propri in armonia con i principi del coordinamento della finanza pubblica del sistema tributario.

Sono elementi fondamentali, nell'architettura del federalismo fiscale, la nozione di tributo proprio e, ovviamente, anche quella di coordinamento della finanza pubblica, sulla quale torneremo. La possibilità di istituire tributi propri, sebbene gli enti siano equiordinati, leggendo in combinato disposto l'articolo 119 e l'articolo 23, viene esclusivamente riservata alle regioni, quindi la leva finanziaria potrà poi essere esercitata dai comuni, ovviamente in maniera ristretta, nel senso che ci sarà come fonte il regolamento, e quindi quest'autonomia finanziaria verrà estrinsecata sotto il profilo della manovrabilità delle aliquote, sotto il profilo procedimentale agevolativo.

L'articolo 119 disciplina anche il principio della neutralità perequativa. Viene istituito questo fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Tutte queste risorse devono finanziare il funzionamento ordinario delle funzioni.

Quella di tributo proprio è una nozione che, già all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V, ha destato un serio dibattito dottrinale. Si è discusso sulla valorizzazione della fonte istitutiva di questi tributi piuttosto che sull'individuazione di altre e diverse modalità che potessero connotare il tributo in senso regionale, la Corte costituzionale abbraccia l'orientamento in base al quale per tributo proprio deve intendersi il tributo che sia istituito con legge regionale. Si comincia a ragionare, quindi, anche in assenza di una legge di coordinamento sul principio di doppia imposizione.

Arriva, poi, la n. 42 del 2009, la legge di attuazione del federalismo fiscale, che delinea una serie di principi di base: il principio di doppia imposizione, il principio di territorialità, il principio di continenza, anch'esso un principio rilevante nella misura in cui l'esercizio della potestà regionale deve correlarsi con le materie di competenza regionale. Arrivano anche i decreti delegati, il n. 68 del 2011 e il n. 23 del 2011 per quanto concerne la finanza locale, quindi regionale.

A dieci anni dall'entrata in vigore della n. 42 del 2009, alla previsione di questi decreti delegati permangono a oggi dei vuoti

normativi abbastanza consistenti, relativi soprattutto al sistema perequativo, alla determinazione dei fabbisogni standard, quindi siamo ancora in una fase nell'ambito della quale c'è da lavorare.

Perché c'è stato questo primo congelamento del quale abbiamo parlato all'inizio, relativo all'individuazione della nozione di tributo proprio, quindi all'individuazione dei principi posti a base della n. 42 del 2009? Questo secondo congelamento, a partire dal 2010-2011 è dovuto alla crisi finanziaria, quindi anche le autonomie locali sono state chiamate a concorrere al meccanismo di risanamento della finanza pubblica.

Questo perdurante stato transitorio ha caratterizzato l'attuazione del federalismo fiscale e ha sicuramente impattato anche sulla finanza locale, quindi c'è da ragionare sul riordino di IMU e TASI, sul riordino del catasto, su una riforma della riscossione comunale, anch'essa materia particolarmente rilevante.

Anche il fondo di solidarietà comunale necessita di serie riflessioni, che sono poi poste alla base anche di recenti pronunciamenti sia della Corte costituzionale sia del Consiglio di Stato. Mi piace ricordare le sentenze gemelle del Consiglio di Stato del 2018, che hanno sostanzialmente ricordato i principi posti a base dell'autonomia finanziaria e hanno posto delle serie perplessità sul finanziamento di questo fondo nella misura in cui si dice: abbiamo dei valori da tutelare, che sono quelli della certezza delle risorse disponibili, il bilancio degli enti locali come bene comune. Questi sono valori che vanno tutelati. Anche sotto il profilo della finanza locale, quindi, rimane una serie di punti che devono essere meglio definiti o meglio attuati sicuramente.

A mio avviso, lo snodo fondamentale di tutta questa problematica è rappresentato proprio dal coordinamento della finanza pubblica: assicurare un coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, anzitutto per tutelare i diritti dei contribuenti. Tutti i contribuenti hanno diritto, appunto, a un sistema impositivo informato ai valori della chiarezza, dell'efficienza, un sistema gestibile.

La riforma del Titolo V è informata a un pluralismo istituzionale paritario. A seguito della crisi, c'è stato invece un riaccanamento dell'attività statale, e facendo un rapido *excursus* sulla giurisprudenza della Corte costituzionale — lascio qui una mia breve relazione — emerge come una potestà legislativa concorrente nei tempi successivi alla crisi sia quasi diventata una potestà legislativa esclusiva. La Corte costituzionale ha ultimamente anche temperato questi orientamenti, parlando di necessità di interventi centrali, virtuosi e proporzionali.

Ora, il 116, comma 3, questo regionalismo differenziato del quale si parla, può essere una modalità per uscire dal centralismo? Può essere una modalità per valorizzare le autonomie locali? Può essere una modalità per far passare in secondo piano l'attuazione dei principi del federalismo fiscale e partire subito con il regionalismo differenziato?

Ebbene, l'articolo 116, comma 3, è una norma che rientra nel patto costituzionale, è una norma che fa parte della Costituzione ed è una norma importante, perché valorizza le autonomie, che significa dar maggior responsabilità anche agli amministratori, e queste sono tutti elementi che fanno parte del patrimonio del federalismo fiscale, sempre improntato a una logica di solidarietà.

Uscire dal centralismo è sicuramente un dato positivo. Purtroppo, bisogna attuare con chiarezza, in maniera profonda, i principi posti a base dell'articolo 119, intimamente richiamato dal disposto dell'articolo 16. Federalismo fiscale non può che significare, quindi, perequazione. Bisogna attuare compiutamente questi meccanismi perequativi, bisogna stabilire i LEP, i fabbisogni standard. Non possiamo prescindere da una piena attuazione del disposto dell'articolo 119, per poi poter dar valore allo spirito del 116, comma 3, della Costituzione. Perché?

La Corte costituzionale ha in più occasioni evidenziato come non possa esserci autonomia finanziaria senza definizione dei LEP. È un passaggio fondamentale affinché si parta, e si parta bene. Non si può con disinvoltura fare riferimento a impatto sulla

finanza pubblica di questa riforma relativa al regionalismo differenziato, all'autonomia differenziata. Anch'esso rappresenta un punto importante sul quale riflettere.

A mio avviso, quindi, va valorizzato il principio di definizione cooperativa tra Stato e regione, dunque il coordinamento del sistema della finanza pubblica, in maniera congrua con lo spirito dell'articolo 119. Va attuato l'articolo 116 della Costituzione in ossequio ai principi solidaristici. Questo regionalismo differenziato non potrà mai far sì che le regioni più ricche si sottraggano al vincolo di solidarietà, perché questo è un principio sancito nella Costituzione. Diversamente, si rischia di partire con una norma che potrebbe essere fondatamente oggetto di censure da parte della Corte costituzionale. L'auspicio è nel senso che la riforma venga avviata sulla scorta di una puntuale attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e del decreto legislativo n. 68 del 2011.

PRESIDENTE. Grazie, professoressa, anche per il tentativo di rimanere nei tempi imposti dai lavori dell'Aula.

Do ora la parola al professor Longobardi.

ERNESTO LONGOBARDI, *professore di scienza delle finanze presso l'Università di Bari*. Vi illustro brevemente il contributo che allegherò in forma scritta, in modo che chi lo desidera possa prenderne visione.

Io tratto direttamente della questione della richiesta della maggiore autonomia da parte delle tre regioni ai sensi del 116-ter e discuto, sostanzialmente, tre punti, in questo contributo. Il primo riguarda la consonanza di questo procedimento nelle forme che ha assunto con lo spirito della Costituzione, in particolare con lo spirito del 116 terzo comma.

Io sono un'economista, sono un professore di scienza delle finanze, non sono un giurista, quindi in questo mi appoggio prevalentemente all'opinione dei giuristi, e mi sembra che l'opinione prevalente sia quella per cui la piega che gli avvenimenti stanno prendendo abbia poco a che fare con lo spirito del 116-ter.

Vi leggo, per esempio, quest'affermazione del professor Marco Cammelli: « Queste dimensioni trasformano l'articolo 116-ter della Costituzione, da strumento di rifinitura e di messa a punto di quote di decisioni e di funzioni aggiuntive ritagliati su misura delle specifiche esigenze di singole realtà regionali, in una sorta di nuova fase di regionalizzazione, la quarta dopo la prima, la seconda e la terza ». Il professor Cassese dice: « Stiamo parlando, sostanzialmente, di una modifica della Costituzione ». E ce ne sono altri.

Io credo che, mentre in una fase iniziale si è discusso molto del problema dell'assegnazione delle risorse e si è cercato di vedere un'anomalia dal punto di vista dei profili costituzionali nell'aspirazione manifestata da alcune regioni a « trattenere nel territorio » una maggiore quota di risorse di quella attualmente di competenza, credo che questo problema sia sostanzialmente rientrato.

Se ricorderete, era ancora molto presente nelle bozze di febbraio del 2018, quando si prevedeva che i fabbisogni standard, che sono fabbisogni di spesa, fossero collegati anche al gettito prodotto nel territorio delle regioni, che è una contraddizione in termini. I fabbisogni, infatti, sono fabbisogni di spesa: che un fabbisogno di spesa sia legato a una voce di entrata era una contraddizione. Ripeto, però, che questo problema mi sembra sostanzialmente risolto, anche se nelle disposizioni generali delle bozze d'intesa attuali qualche ambiguità dal punto di vista dell'assegnazione delle risorse rimane.

Credo che invece il punto fondamentale sia questo che sottolineano i giuristi – non so se la collega conviene – che si sta in qualche modo travalicando quello che nello spirito della Costituzione era l'ambito di applicazione del 116-ter, costituendo come una terza tipologia di regioni: accanto alle regioni a statuto ordinario e alle regioni a statuto speciale, le regioni ad autonomia differenziata, le RAD, che andrebbero a costituire una categoria a sé. Non credo che si possa ritenere che nel 116-ter fosse questa la previsione.

La seconda questione che sollevo nel contributo scritto riguarda i criteri per decidere se e quali accogliere delle richieste delle regioni. Si è parlato molto poco di questo. Le regioni dovrebbero motivare la richiesta di maggiore autonomia. Il Governo e, in seconda battuta, il Parlamento dovrebbero darsi dei criteri per giudicarle. Di questo si è parlato molto poco.

Se si leggono le audizioni presso questa stessa Commissione bicamerale dei presidenti delle regioni, sembra di capire che la motivazione che viene avanzata è quella che alcune regioni vantano una maggiore efficienza, cioè sono convinte di poter produrre quel servizio a un costo minore. In alternativa, soprattutto da parte della regione Emilia-Romagna, l'idea è che si realizzerebbero quelle che noi economisti chiamiamo economie di scopo: ad accorpate i diversi servizi, a produrre congiuntamente diversi servizi, si realizzerebbe un'economia di costo.

Ora, queste mi sembrano motivazioni assolutamente legittime, però andrebbero valutate più attentamente sul piano economico, perché ci sono anche delle controtendenze, come quella delle economie di scala. In alcuni settori, se dei servizi si riproducono a un livello più elevato, se aumenta la scala di produzione, i costi diminuiscono. Sono le economie di scala che si verificano anche nelle realtà aziendali.

Ora, alcune delle materie oggetto della richiesta di devoluzione, per esempio le reti infrastrutturali di trasporto, le reti energetiche, certamente sono soggette a economie di scala. A fronte di alcuni risparmi di efficienza tecnologica e di economie di scopo, bisognerebbe valutare la presenza delle economie di scala, ma non solo.

Per un economista, non ci si deve fermare all'efficienza intesa in senso tecnico. Come sapete, noi cerchiamo di guardare a un'efficienza in senso più generale, che chiamiamo efficienza allocativa, cioè che si tratti di un buon uso delle risorse a livello dell'intero sistema.

Qui ci sono alcuni principi di carattere generale, come quello per cui si dovrebbe cercare di far coincidere il più possibile la platea dei cittadini che contribuiscono al

finanziamento di un determinato servizio pubblico con la platea dei beneficiari. Se ci sono i cosiddetti effetti *spillover*, effetti di traboccamento, esternalità, per cui del servizio prodotto e finanziato in una certa circoscrizione territoriale beneficiano anche cittadini residenti in altre circoscrizioni territoriali, dal punto di vista dell'efficienza allocativa sarebbe opportuno che tale servizio venisse prodotto ed erogato a un livello superiore di governo, che internalizzerebbe questi effetti di *spillover*, questi effetti di traboccamento.

Indubbiamente, in alcune delle materie del 117-ter, quelle di legislazione concorrente che sono oggetto della richiesta di maggiore autonomia, questi effetti di *spillover* ci sono. Un esempio chiaro è il settore dell'istruzione. Ormai, è provato dal punto di vista economico che l'istruzione ha un impatto estremamente importante sulla crescita complessiva di un sistema economico, e quindi gli investimenti in istruzione riguardano tutto il sistema.

Abbiamo un'altra serie di effetti di traboccamento, per esempio l'emigrazione di laureati. Ci sono regioni che investono in laureati che poi trovano occupazione in un altro settore. L'istruzione è, a mio modo di vedere, un tipico settore in cui bisognerebbe andare con estrema prudenza nella devoluzione alle regioni, cioè nella devoluzione a un livello subcentrale di governo rispetto al Governo centrale. Argomentazioni simili possono essere portate per la sanità.

Al di là di questo, oltre queste dimensioni che riguardano l'efficienza, sia essa tecnica o allocativa, ci sono, come è stato già richiamato, le questioni di equità nella nostra Costituzione: lo Stato si fa garante dell'uniformità dei servizi per i livelli essenziali delle prestazioni per alcune funzioni fondamentali, per i diritti civili e sociali.

La preoccupazione è che la devoluzione in alcuni settori molto sensibili dal punto di vista della garanzia dei diritti civili e sociali (di nuovo, il caso dell'istruzione e della sanità), sia le differenze nella capacità fiscale dei diversi territori, cioè la capacità di finanziare i servizi, sia anche differenze storica-

mente determinate nel tempo di capacità di governo, di capacità di amministrazione, possano portare a un'erogazione differenziata di servizi essenziali come sanità e istruzione. Direi che sotto entrambi i profili, sia dell'efficienza sia dell'equità, bisognerebbe valutare con grande attenzione alcune delle richieste delle regioni.

C'è, poi, tutto l'aspetto del finanziamento, che qui tratto in maniera un momento più diffusa perché più di mia competenza rispetto agli altri due punti. Vi rimando al testo scritto.

Sostanzialmente, la scelta è stata quella per un meccanismo di compartecipazione al gettito dei tributi dell'IRPEF o di un altro tributo erariale prodotto nel territorio della regione o per un meccanismo praticamente equivalente dal punto di vista tecnico, che è la riserva di aliquota sulla base imponibile. Sulla concreta applicazione di questo meccanismo di compartecipazione c'è un dibattito in corso, ci sono stati alcuni importanti interventi, come quello del professor Zanardi dell'Ufficio parlamentare di bilancio, e vengono qui un momento discusse queste questioni, cioè come articolare nel concreto eventualmente questo meccanismo di compartecipazione.

Aggiungo a questi tre gruppi di osservazioni (« legittimità » politico-istituzionale del procedimento, valutazioni dal punto di vista di efficienza e di equità e, infine, forme di finanziamento) alcune considerazioni di carattere conclusivo che mi sembra che vadano nella direzione che ho sentito dalla collega.

Probabilmente, cioè, la grande stagione chiamata federalismo fiscale, quella della legge n. 42 del 2009 e dei decreti delegati, in particolare di quello che riguarda le regioni, il n. 68 del 2011, si è vista fermarsi totalmente incompiuta per diversi motivi, ma soprattutto, come è stato ricordato, per l'insorgere della crisi economica e finanziaria, che a partire dal 2011 diventa in Europa una crisi dei debiti sovrani, e lì praticamente si smette di lavorare al cosiddetto cantiere del federalismo fiscale.

C'è stata, poi, un'altra piccola stagione di ripresa di temi che riguardano le rela-

zioni finanziarie intergovernative, che è stato il tentativo di riforma dell'ente intermedio, la provincia, la città metropolitana, sostanzialmente legato al disegno di legge costituzionale approvato dal Parlamento, ma che poi non ha trovato la conferma referendaria.

Con il venir meno di quello, anche quel processo è rimasto largamente incompiuto. Sul terreno dell'ente intermedio veramente le cose sarebbero da sistemare. È un altro pezzo del sistema complessivo di relazioni finanziarie intergovernative che rimane aperto oltre il cantiere iniziale della legge n. 42 del 2009.

A mio modo di vedere, in questo quadro, date tutte queste incertezze che riguardano la procedura che si è avviata per le regioni; data la scarsa consapevolezza che continua a esserci presso l'opinione pubblica sulla rilevanza dal punto di vista proprio di riforma costituzionale del processo che si è messo in atto; dato quest'insieme di problemi aperti, capisco che la politica è un'altra cosa, ma la posizione di una valutazione più tecnica che politica è quella che sarebbe bene fermare un momento questo processo, prendersi una pausa di riflessione, cercare di rinquadrarlo in un disegno progettuale più complessivo che riguardi tutti i temi che ricordava la collega e che ho brevemente richiamato io aperti in questo cantiere delle relazioni finanziarie intergovernative, questo cantiere della finanza multilivello.

PRESIDENTE. Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

PAOLO RUSSO. Professoressa Petrillo, provo a sintetizzare.

In buona sostanza, bene l'impianto complessivo, soprattutto un impianto complessivo che vada nella direzione di recuperare quanto si sarebbe dovuto fare attraverso il federalismo fiscale, ma prima di ogni azione LEP e fabbisogni standard.

LEP e fabbisogni standard in sé garantirebbero quell'equilibrio finanziario e quell'equilibrio anche dal punto di vista pro-

prio del coordinamento della finanza pubblica verso il quale pure tendiamo o che aspiriamo che possa esserci?

VINCENZO PRESUTTO. Professor Longobardi, lei ha fatto riferimento a un eventuale ipotetico blocco o rivalutazione del processo di riforma del federalismo fiscale. Sarò proprio immediato e veloce: quale aspetto specificamente rivedrebbe, quello normativo di tipo costituzionale o quello normativo legislativo di tipo attuativo, cioè la legge n. 42 del 2009?

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

GIOVANNA PETRILLO, *professoressa di diritto tributario presso l'Università degli Studi della Campania*. Come diceva anche il professor Longobardi in precedenza, il regionalismo differenziato non integra un *tertium genus*. Abbiamo sempre le due tipologie di regioni di base che l'architettura del nostro sistema costituzionale ha definito. È un nuovo modello di *governance* che dovrà essere sperimentato sul territorio.

Le intese sono state abbastanza generiche sulle modalità di finanziamento. Ho ascoltato anche l'audizione del professor Tria, il quale faceva riferimento all'impatto sulla finanza pubblica su cui poi si sarebbe dovuto correttamente ragionare dopo il DPCM, per cui l'intesa costituiva soltanto un piano di base sul quale poi si sarebbe ragionato concretamente.

Quanto a definizione di LEP e costi standard, discorsi connessi e funzionali ad attuare la perequazione e tutto il meccanismo di base, definiti questi, si potrebbe andare concretamente verso una piena attuazione del meccanismo perequativo, che torno a dire è alla base del 119, e anche alla base di un'altra norma, l'articolo 14 della n. 42 del 2009, richiamato nel procedimento delle intese. Anche questa norma rimanda al 119 della Costituzione, che prevede anche un'altra tipologia di intervento dello Stato a favore di altri territori e altre aree geografiche. Tutto torna nella logica del percorso costituzionale.

Il problema è come attuarlo, e definire LEP e fabbisogni standard è il primo passo sul quale poi ragionare. Il rischio di una norma a mio avviso molto importante, quella sul regionalismo differenziato, è che non possa essere ben attuata. Parafrasando Luigi Sturzo, non possiamo creare invalidi di diritto pubblico. Rischieremo di creare un invalido di diritto pubblico, che non è una terza via tra le regioni. Si rischia di partire male.

Come è stato ampiamente e puntualmente ricordato in precedenza dal professor Longobardi, bisogna essere ponderati nelle scelte affinché non si avvii un processo e poi lo si congeli. Congelando e scongelando, rischiamo di perdere la bontà del prodotto finale.

ERNESTO LONGOBARDI, *professore di scienza delle finanze presso l'Università di Bari*. Sono molto numerose le questioni aperte, dal punto di vista sia ordinamentale sia applicativo di legislazione già vigente.

Lo stesso ordinamento regionale delle regioni ordinarie delineato nel decreto legislativo n. 68 del 2011 non è stato attuato, ed era un bel disegno legislativo, che prevedeva questa distinzione tra le spese coperte dai LEP, che avevano un certo tipo di copertura finanziaria e un certo tipo di meccanismo perequativo, e le rimanenti funzioni soggette a una perequazione di carattere più debole.

Quello era un buon disegno. Perché si è fermato? In parte, perché le spese non LEP sono state ampiamente tagliate dai provvedimenti che si sono succeduti dal 2010 in poi, ma anche prima, dal primo provvedimento Tremonti, dall'estate 2010 in poi, che hanno ridotto all'osso le risorse a disposizione delle regioni per le funzioni diverse dalla sanità.

I problemi che posso enumerare sono tantissimi. La collega ha parlato di fabbisogni e di LEP. Dobbiamo prendere atto che sui fabbisogni a livello comunale si è fatto molto. Abbiamo imparato molto, c'è stato un buon lavoro fatto dalla SOSE, e prima della COPAFF, la commissione cui anch'io avevo l'onore di partecipare, mentre adesso c'è una commissione diversa, quella presieduta dal professor Arachi, che

avete ascoltato. Lì si è fatto veramente un buon lavoro. Abbiamo un patrimonio di conoscenze tecniche e anche di valutazione.

L'operazione di calcolo dei fabbisogni per le regioni dovrebbe comportare, dal punto di vista tecnico, meno problemi di quelli che ha comportato ai comuni. Pensate all'eterogeneità che c'è in 8.000 comuni italiani, che è molto più ampia come eterogeneità di quella che riscontriamo presso le quindici regioni a statuto ordinario. Dal punto di vista tecnico, econometrico, è più facile.

Posso, poi, ricordarvi il problema della finanza comunale, al di là dei fabbisogni standard. Dalla decisione di sottrarre alla potestà tributaria comunale la casa di abitazione principale è rimasto aperto un grosso problema. Anche per il fondo perequativo comunale il processo va portato a compimento. C'è il problema dell'ente intermedio. Queste città metropolitane funzionano? Con le province che sono rimaste appese lì, un po' snellite, che non hanno risorse, che cosa facciamo? Sono enormi i problemi che abbiamo di fronte nel campo generale dei livelli di governo del nostro Paese.

Io temo che, se lasciamo tutto il resto così e andiamo avanti su questa strada delle autonomie differenziate, inseriamo un ulteriore elemento di squilibrio e di destabilizzazione. Sarebbe invece importante raccogliere le esigenze legittime di queste regioni che marciano più delle altre in un quadro unitario che ricomponga un qualche disegno progettuale sull'insieme delle relazioni finanziarie intergovernative. Questo è un po' lo spirito del mio intervento.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi, dispongo che la documentazione prodotta sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.05.

*Licenziato per la stampa
il 15 ottobre 2019*

CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA

*Commissione Parlamentare
per l'Attuazione del Federalismo Fiscale*

RIUNIONE DEL 20 Giugno 2019

AUDIZIONE DELLA

Prof.ssa Giovanna Petrillo

Professore di Diritto Tributario

Università degli Studi della Campania “L. Vanvitelli”

1. La prospettiva dalla quale muove il presente intervento è rappresentata dalla stretta interdipendenza fra attuazione dei principi dell'autonomia finanziaria e più in generale del «federalismo fiscale» e il processo stesso di introduzione dell'autonomia differenziata. 116 cost., comma 3.

L'attribuzione di maggiori competenze determina, infatti, la problematica della quantificazione delle risorse necessarie a finanziare i maggiori spazi di autonomia dei governi regionali e l'individuazione delle modalità di finanziamento delle materie devolute.

Bisogna, pertanto, individuare un punto di equilibrio fra le ragioni della differenziazione e la solidarietà fra le varie aree territoriali stabilendo quali siano i principi dell'art. 119 cost. che integrano fondamenti o limiti all'attuazione del regionalismo differenziato.

E' ben noto che al fine di rafforzare le autonomie locali, la riforma del tit. V ha profondamente modificato l'art. 119 cost., in primo luogo riconoscendo a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni un'«autonomia finanziaria di entrata e di spesa» da esercitarsi nel rispetto dei relativi bilanci e, in secondo luogo, prevedendo che tali Enti «hanno risorse autonome», che essi «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», che «dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

Detta autonomia, sebbene formalmente riconosciuta a tutti gli Enti territoriali in misura eguale, sul piano dell'effettività risulta differenziata in quanto l'art. 23 cost. prevede che la potestà impositiva possa essere esercitata solo in base alla legge. Da tanto deriva che le Regioni (*ex art. 117 cost.*) sono gli unici Enti territoriali in grado di imporre autonomamente dei tributi mentre la potestà impositiva delle altre istituzioni territoriali deve necessariamente estrinsecarsi su base regolamentare all'interno di leggi regionali o statali.

In vista dell'attuazione di un disegno federalista di stampo cooperativo, il legislatore ha previsto, altresì, l'istituzione ad opera della legge statale di un «fondo perequativo» senza vincoli di destinazione «per i territori con minore capacità fiscale per abitante», precisando come tale complesso di entrate dovesse consentire agli Enti sub-statali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

In assenza di una legge statale di coordinamento si è posto subito il problema di stabilire in base a quali criteri un tributo potesse essere considerato proprio della Regione a seconda se andasse valorizzata la fonte istitutiva o, in senso inverso, una serie di elementi idonei a connotare il tributo in senso regionale. A seguito dell'intervento chiarificatore della Corte Costituzionale (cfr. Corte cost., sent. 26 gennaio 2004, n. 37) potevano considerarsi «tributi propri» della

Regione ai sensi dell'art. 119 cost., comma 2, solo i tributi istituiti dalle Regioni con propria legge nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale; pertanto, lo spazio dei c.dd. tributi regionali autonomi (cioè quelli istituiti solo con legge regionale) risultava minore potendosi esercitare solo su presupposti che non fossero già oggetto dell'imposizione statale. I tributi propri regionali, nelle intenzioni del riformatore costituzionale, sono profondamente legati al principio della c.d. contenenza, in ragione del quale vi dovrebbe essere un'intima relazione tra l'elemento materiale assunto dal legislatore regionale nel presupposto e gli interessi che si rapportano alle materie di esclusiva competenza regionale.

Ebbene, solamente nel 2009 è stata approvata la l. n. 42 del 2009 di delega al Governo all'emanazione dei decreti legislativi recanti la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Detta legge delega disciplina sia i principi generali del federalismo fiscale, sia i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario.

In riferimento a questi ultimi i principali sono: (i) il divieto di doppia imposizione sul medesimo presupposto, in base al quale le Regioni non possono assoggettare a tributi propri presupposti già assoggettati ad imposte disciplinate da leggi statali; (ii) il principio di territorialità, inteso come riferibilità al territorio regionale dei tributi erariali derivati e compartecipati; (iii) il principio di contenenza, per cui l'esercizio della potestà impositiva regionale deve essere direttamente correlato (oltre che al territorio) anche alle materie rientranti nella competenza regionale; (iv) il principio di invarianza della pressione fiscale complessiva gravante sui contribuenti in relazione all'attuazione della legge delega.

Fra i decreti legislativi di attuazione della citata legge delega, anch'essi solo apparentemente di rottura rispetto al tradizionale assetto centralistico della finanza pubblica, si segnalano quelli sull'autonomia tributaria delle Regioni a Statuto ordinario (d.lg. n. 68 del 6 maggio 2011) e dei Comuni (d.lg. n. 23 del 14 marzo 2011). Riguardo alle Regioni, il finanziamento delle relative spese è basato sui tributi – in particolare, tributi propri in senso stretto, tributi propri c.d. «derivati», addizionali sulle basi imponibili di tributi erariali – compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e al riparto del fondo perequativo.

A dieci anni dall'approvazione della 42/2009 numerose sono, tuttavia, le problematiche relative all'attuazione del federalismo fiscale non essendosi ancora compiutamente delineato un organico assetto della finanza regionale e locale in considerazione della incompleta attuazione della richiamata legge delega e del Dlgs. 68/2011. Una riflessione sul lungo e complesso percorso di attuazione della legge n. 42/2009 non può, senza dubbio, prescindere dalla necessaria compartecipazione delle autonomie locali al duro sforzo di risanamento della finanza pubblica a

partire dal 2010-2011. A determinare il deciso rallentamento del disegno riformatore ha contribuito, infatti, la crisi economica del 2008 ed i conseguenti vincoli di bilancio che hanno richiesto l'imposizione di importanti manovre finanziarie a carico degli enti territoriali. A partire dal 2011, dunque, si è privilegiato l'equilibrio dei conti pubblici e ridotto i trasferimenti statali che la legge n. 42/2009 aveva previsto di trasformare in risorse autonome.

Il regime "transitorio" che ha caratterizzato il percorso di attuazione del federalismo fiscale ha anche interessato in misura rilevante la finanza locale non consentendo una convincente programmazione delle gestioni con la conseguente determinazione di elementi di incertezza all'interno del sistema istituzionale. Il decreto legislativo n. 23/2011 era finalizzato ad una complessiva soppressione dei trasferimenti statali aventi carattere di generalità e permanenza e la loro sostituzione con entrate proprie e con risorse di carattere perequativo. A fronte di tanto, una razionalizzazione complessiva della fiscalità comunale, nel rispetto dei principi dettati dalla legge n. 42/2009 e dall'articolo 119 Costituzione, appare senza dubbio auspicabile. In via di estrema sintesi le tematiche di più rilevante interesse ed attualità riguardano il riordino dell'IMU-TASI, la revisione del catasto e l'implementazione della capacità stessa di riscossione comunale. Anche la normativa sul FSC merita accurate riflessioni alla luce dei numerosi interventi della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa che ne evidenziano la scarsa compatibilità con i principi costituzionali che disciplinano l'autonomia finanziaria degli enti locali. In merito, sottolineo che il Consiglio di Stato (cfr. sentenze gemelle nn. 02200/2018, 02201/2018 e 02203/2018) ha evidenziato che il principio della certezza delle risorse disponibili e il valore del bilancio degli enti territoriali come "bene pubblico", enunciati dalla più recente giurisprudenza costituzionale, rischiano di rimanere seriamente compromessi, travolgendo l'essenza stessa della democrazia municipale.

2. Assicurare omogeneità e coordinamento all'intero sistema della finanza pubblica è, dunque, il vero «punto di snodo» dell'intero sistema di riferimento, nella misura in cui l'autonomia finanziaria riconosciuta ai diversi livelli di governo va temperata con i c.dd. «diritti dei contribuenti», e cioè con la necessità di costruire un sistema impositivo improntato alla chiarezza, alla semplicità e alla gestibilità. Come evidenziato, la riforma del 2001 era fondata su un modello costituzionale di pluralismo istituzionale e paritario. Tuttavia proprio nel momento in cui si stava dando attuazione alle riforme concernenti l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali ha avuto inizio la contrazione delle risorse pubbliche con conseguente esigenza di riaccentrare ad opera dello Stato le competenze in materia di bilancio, indebitamento, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Sul versante del coordinamento della finanza pubblica un sintetico excursus della giurisprudenza della Corte costituzionale può fornire qualche utile spunto di riflessione. Ebbene, prima del 2011 (in particolare con le sentt. n. 417 del 2005, n. 390 del 2004 en. 375 del 2003), la Corte ha precisato che la legge statale potesse «stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli stessi Enti ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e i diversi obiettivi di spesa». Dal 2011 in poi, la Corte modificando questo orientamento interpreta in modalità estensiva la competenza statale in tema di coordinamento della finanza pubblica, fino ad avvicinarla sostanzialmente a una materia di competenza esclusiva statale. Con la sent. n. 64 del 2016, la Corte cost. precisa che «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono inevitabilmente in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali».

È significativo osservare che la Corte Costituzionale, già prima della riforma costituzionale del 2012 mostra estrema sensibilità rispetto all'esigenza di equilibrio bilancio (si vedano le sentt. n. 100 del 2010, n. 128 e n. 182 del 2011) nella misura in cui l'unità economica viene a legittimare l'intervento statale, che è volto ad assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica.

Più di recente, la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale (Cfr. sentt. n. 272 nel 2015 e n. 65 del 2016), favorendo forme di coordinamento dal carattere meno pervasivo, ha tuttavia interpretato le disposizioni costituzionali nel senso che le stesse, «lungi dal convalidare sempre previsioni dettagliate e circostanziate in nome dell'unità economica della Repubblica, impongono allo Stato l'onere di giustificare l'esercizio del potere di coordinamento in ragione del perseguimento di chiari obiettivi di politica della spesa». È necessario, significativamente, che si tratti di interventi proporzionali e virtuosi.

3. Pertanto, considerando la complessità del quadro di riferimento connotato da una perdurante “transizione”, al fine di garantire un efficiente coordinamento fra i diversi livelli di governo in funzione dell'osservanza dei principi di sussidiarietà e autonomia, merita opportuna attenzione il recupero del principio del regionalismo a geometria variabile di cui all'art. 116 cost., ultimo comma, per rilanciare la cultura del coordinamento, abbandonando quella del centralismo, delineando sempre maggiori spazi di autonomia per le Regioni e gli Enti locali nel rispetto dei fondamentali principi di uguaglianza e sussidiarietà

Il regionalismo differenziato, in quest'ottica può offrire un contributo importante al superamento di tendenze centralistiche ed al rilancio di un effettivo regionalismo ed

autonomismo sempre che risulti informato ai fondamentali principi di ragionevolezza, proporzionalità, solidarietà e garanzia di unità di sistema.

Ebbene, in vista del potenziamento dei principi di responsabilità dei livelli di governo sub-statali e di solidarietà sociale ed economica, federalismo fiscale non può che significare anche perequazione.

Il fondo perequativo, come si evince dal dettato costituzionale, viene istituito a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante al fine di garantire l'integrale copertura delle spese corrispondenti ai fabbisogni standard per i livelli essenziali delle prestazioni. La perequazione- definita, nell'ambito della legge delega, quale strumento volto a ridurre le differenze tra i territori con «diverse capacità fiscali per abitante»- interviene allorché le risorse proprie delle Regioni non sono sufficienti a coprire i «fabbisogni standard» per i livelli essenziali delle prestazioni a causa della ridotta capacità fiscale pro-capite e si alimenta attraverso il gettito prodotto nelle regioni e la compartecipazione all'IVA.

Per i profili che interessano l'oggetto del presente intervento, il meccanismo previsto dall'art. 116 cost., comma 3, richiede che l'intesa debba rispettare i principi racchiusi nell'art. 119 cost., fra i quali, in particolare, quelli dell'equilibrio di bilancio, dell'osservanza dei vincoli economico-finanziari derivanti dall'ordinamento dell'UE, della disponibilità di risorse autonome o, in ogni caso, non vincolate idonee all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite. In merito si osserva che dalle bozze delle intese circolate l'individuazione delle modalità di attribuzione delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia trasferite o assegnate dallo Stato alle Regioni appare abbastanza generico.

Dato fondamentale dal quale muovere è che i meccanismi finanziari dell'autonomia differenziata devono essere concepiti in maniera tale da non escludere il concorso delle Regioni ad autonomia differenziata al raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica e soprattutto di perequazione interterritoriale. Ciò al fine di garantire il rispetto dei principi ispiratori dell'art. 119 cost., tutti richiamati dall'art. 116cost.; pertanto le regole concrete di finanziamento delle competenze differenziate non potranno costituire una modalità per consentire alle Regioni più ricche di venir meno al dovere di solidarietà nei confronti delle aree economicamente più svantaggiate del Paese

Proprio la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e la salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale rappresentano, dunque, l'asse portante intorno al quale dovrà essere disegnata l'attuazione dell'art. 116cost., comma 3. Dinanzi all'affermazione di un regionalismo differenziato e asimmetrico, il legislatore statale dovrà essere garante di tali valori, con la determinazione dei

livelli essenziali delle prestazioni e con la relativa determinazione dei fabbisogni e dei costi standard, nel quadro di una finanza autonoma rispettosa delle intrinseche ragioni di una dimensione solidaristica delle risorse disponibili in ossequio al disposto dell'art. 119 cost.

Un elemento di forte criticità è rappresentato, tuttavia, dalla stessa definizione e delimitazione dei fabbisogni standard, rendendosi necessaria l'individuazione, a livello nazionale, di un assetto di prestazioni minime da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, quali livelli essenziali delle prestazioni, il tutto nel quadro di un coordinamento costante e dinamico della finanza pubblica, nel rispetto anche dei vincoli di finanza comunitaria offrendo, in definitiva, un insieme di beni e servizi alle comunità territoriali, finanziariamente sostenibile.

In conclusione, i processi di differenziazione regionale andranno necessariamente inquadrati in un'ottica di sistema ed alla luce dell'impianto autonomistico che informa la nostra Repubblica.

Dalla premessa che l'autonomia a perimetro variabile di cui all'art. 116 cost., comma 3, non integra un *tertium genus* fra Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale con conseguente fondamentale mantenimento dei valori di unità giuridica, economica e finanziaria della Nazione discende che i nuovi e rilevanti compiti riservati alle Regioni ordinarie, in una prospettiva di differenziazione degli assetti delle competenze innanzitutto legislative, dovranno rappresentare uno strumento per consentire ai diversi territori di configurare, in ottica propria, i poteri da esercitare per il governo delle specificità delle rispettive comunità, in un rapporto informato a criteri di responsabilità diretta tra cittadini e governanti che proprio nella «autonomia» trova la sua più tipica espressione.

Come evidenziato, l'art. 116 cost., comma 3 stabilisce che le forme e le condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti con i principi dell'art. 119 cost., dunque, qualsiasi forma di autonomia differenziata, dal punto di vista finanziario, non solo deve rispettare “i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” ma necessita che la Regione presenti un “bilancio in equilibrio”. Più in particolare, le modalità di finanziamento delle materie aggiuntive devono essere coerenti con gli strumenti previsti dall'art. 119 (poi specificati dalla l. n. 42 del 2009 e dal d.lgs. n. 68 del 2011).

In merito alla problematica fondamentale della quantificazione delle risorse finanziarie, bisogna ancora provvedere alla stima dei fabbisogni standard, i quali dovranno rappresentare in un'ottica di superamento della spesa storica, il termine di riferimento in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio. Sul punto, in via estremamente significativa la stessa Corte Costituzionale ha rilevato che “il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento

delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.” (sentenza n. 273/2013) puntualizzando altresì (cfr. sentenza 65/2016) che “non c'è vera autonomia finanziaria fintantoché non siano definiti i livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti sociali e civili”.

L'amministrazione statale dovrà, da una parte, osservare la funzione tradizionale di fornitore di servizi pubblici per le Regioni a Statuto ordinario e dall'altra dovrà rafforzare il ruolo di coordinamento, monitoraggio e garanzia dei LEP per le Regioni a Statuto ordinario in «regime» di regionalismo differenziato. Al fine di evitare distorsive sovrapposizioni fra i diversi livelli di governo dell'attuazione del regionalismo differenziato, la Regione dovrà coinvolgere i Comuni nella riorganizzazione amministrativa e nell'attribuzione delle risorse in ossequio al principio del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» tra le materie decentrabili.

Alla luce delle considerazioni esposte, emerge che le difficoltà logico-sistematiche dell'interpretazione del sistema attuale del federalismo fiscale, e di conseguenza dello stesso regionalismo asimmetrico, risiedono nella necessità di dare rappresentanza alle diversità in un quadro di unità nazionale e statale in vista di una piena valorizzazione delle virtù dell'autogoverno e della cooperazione. Autogoverno e cooperazione, autonomia e solidarietà costituiscono, infatti, valori da tradurre in specifici e cogenti meccanismi istituzionali in modo tale da garantire una effettiva sintonia fra i principi dell'autonomia, della responsabilizzazione di ogni livello di governo e della cooperazione.

Estremamente stimolante risulta, pertanto, la sperimentazione di nuovi modelli di *governance* regionali, decentrati sul territorio e capaci di integrare competenza istituzionale, capacità di pianificazione e di attuazione, coinvolgimento del partenariato sociale ed istituzionale nel processo di programmazione e di delega alle autonomie locali anche in ambito europeo.

Al fine di garantire una tendenziale uniformità delle esigenze finanziarie dei diversi territori e, dunque, delle risorse pubbliche da destinare alle differenti aree del Paese, è, tuttavia, necessario completare, al più presto, il quadro dell'integrazione Stato-Regioni e della cooperazione, nell'ambito del quale necessariamente dovrà svilupparsi l'autonomia differenziata questo per evitare il rischio che una maggior autonomia possa ingenerare sul piano, dell'effettività, irragionevoli disparità fra le diverse aree territoriali del paese.

Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale

Audizione del prof. Ernesto Longobardi (Dipartimento di economia e finanza, Università di Bari "Aldo Moro) in tema di autonomia finanziaria delle regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - Roma, 20 giugno 2019

1. Intendo considerare brevemente tre questioni, peraltro ampiamente presenti nel dibattito in corso. La prima è quella della natura politico-istituzionale del processo in atto; la seconda quella dei criteri per valutare le richieste di attribuzione di nuove competenze da parte delle regioni; la terza, infine, quella della determinazione delle risorse da riconoscere alle regioni a fronte delle nuove competenze e delle modalità di assegnazione.

2. La vicenda della richiesta di una maggiore autonomia ai sensi dell'art. 116.3 della Costituzione avanzata da tre regioni (Veneto, Lombardia, Emilia Romagna) ha assunto, sin dagli esordi, significati e valenze difficilmente riconducibili allo spirito della norma costituzionale cui si appellano. Non si tratta più, ormai, della questione dei "residui fiscali", cioè dell'aspirazione, mai taciuta, almeno dalle regioni Veneto e Lombardia, a trattenere una larga parte delle risorse fiscali "prodotte sul territorio". Tale pretesa era ancora surrettiziamente presente negli accordi preliminari firmati il 28 febbraio 2018, laddove (art. 4, lett. c) si stabiliva che i fabbisogni standard, strumento per quantificare le risorse da assegnare a fronte delle competenze devolute, fossero fatti dipendere anche dal "gettito dei tributi maturato nel territorio regionale" (una contraddizione in termini, questa, di far dipendere i fabbisogni "di spesa" da un volume di entrate). La disposizione, tuttavia, è scomparsa dalle bozze di intesa sottoscritte il 25 febbraio 2019, pur permanendo anche in tali testi, come si vedrà, non lievi e non poche ambiguità dal lato dell'attribuzione delle risorse finanziarie.

La difficoltà a ricondurre le attuali richieste di autonomia allo spirito della Costituzione è oggi, tuttavia, se possibile, ancora più forte. Quando ad uno strumento concepito per dare una qualche flessibilità alla ripartizione delle competenze legislative fissate con la riforma del 2001, si fa ricorso per chiedere l'assegnazione, senza limiti temporali, di tutte, e per intero, le 23 materie previste dal 116.3, e quando la richiesta è avanzata da pressoché tutte le regioni statuto ordinario¹, si è evidentemente in presenza di una riforma costituzionale, che procede su binari affatto diversi da quelli previsti dalla Costituzione stessa.² Si tratta, di fatto, dell'eutanasia dell'art. 117.3 che elenca le materie a

¹ Le regioni Campania, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria hanno conferito mandato al Presidente ad avviare i negoziati con il Governo; le regioni Basilicata, Calabria, Puglia e Molise hanno approvato qualche provvedimento prodromico (atti di indirizzo, mozioni, risoluzioni ecc.), solo la Regione Abruzzo non ha, finora, assunto alcuna iniziativa, cfr. Servizio Studi del Senato (2019), pp. 23 e sg.

² Un economista non può che appoggiarsi all'opinione dei nostri migliori giuristi. "Queste dimensioni trasformano l'art.116.3 cost. da strumento di rifinitura e di messa a punto di quote di decisione e di funzioni aggiuntive ritagliate su misura sulle specifiche esigenze di singole realtà regionali in una sorta di nuova fase di regionalizzazione (la quarta, dopo i decreti del '72, la stagione del Dpr 616/1977, il decentramento delle leggi Bassanini alla fine degli anni '90)" (Cammelli, 2019, p. 13); "stiamo parlando, sostanzialmente, di una modifica della Costituzione", (Cassese, 2019, p. 53); "se il senso del regionalismo differenziato è quello non di modificare la forma di Stato regionale, o di creare una ulteriore tipologia regionale che si affianchi alle Regioni ad autonomia speciale e a quella ad autonomia ordinaria, bensì di consentire alle Regioni, che hanno sperimentato su singole materie risultati reputati convincenti, di potere ulteriormente darsi regole e procedure idonee a porre le medesime come apripista anche per le altre Regioni su puntuali e circoscritte competenze

legislazione concorrente tra Stato e Regioni, le quali passerebbero *in toto* sotto la piena potestà legislativa regionale (ci si riferisce evidentemente al caso limite in cui tutte le RSO richiedano e ottengano la devoluzione di tutte le 20 materie a legislazione concorrente, oltre alle 3 attualmente di competenza esclusiva statale). Non si tratterebbe, dunque, neppure, di quel “regionalismo a geometria variabile” di cui si è tanto parlato, perché, in questa ipotesi limite, tutte le RSO diverrebbero regioni ad autonomia differenziata (RAD) e sarebbero, alla fine, sullo stesso piano in termini di funzioni attribuite. Non è tuttavia difficile prevedere che, sotto l’uniformità formale, le diverse capacità di governo e di amministrazione, e le diverse configurazioni economico-sociali dei territori, da cui discende anche una diversa capacità fiscale, finirebbero per produrre rilevanti disparità di trattamento sul territorio nazionale in settori fondamentali dal punto di vista delle garanzie dei diritti civili e sociali, quali la tutela della salute e l’istruzione. Disparità cui lo Stato stenterebbe a porre rimedio, in assenza di robuste istituzioni preposte al coordinamento della finanza pubblica³, e in mancanza della metrica fondamentale della perequazione, vale a dire i *livelli essenziali delle prestazioni* (lep)⁴.

3. Veniamo alla seconda questione. È stato autorevolmente notata la drammatica assenza di un qualsivoglia tentativo di determinazione preventiva dei criteri in base ai quali valutare le richieste delle regioni di assegnazione di nuove competenze legislative di spesa (Cassese, 2019, p. 53). Da parte delle regioni, le due motivazioni principali che, mi sembra, vengono addotte, a sostegno delle richieste, sono quella di una maggiore efficienza nella produzione e nell’erogazione dei servizi e quella delle *economie di scopo* che si possono realizzare con l’aggregazione di più funzioni presso la regione⁵. Si tratta di motivazioni di cui non si può negare il fondamento. Se si può produrre di più allo stesso costo o produrre la medesima quantità a un costo minore, il vantaggio economico per la collettività è evidente. Si dovrebbe comunque provvedere a verificare e quantificare i possibili risparmi di costo. Anche perché alcuni dei settori elencati nel 117.3 – penso, in particolare, alle grandi reti di trasporto e di navigazione, e alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia – sono certamente caratterizzati da *economie di scala*: l’affidamento alla regione, anziché allo stato, comporterebbe dunque un aumento dei costi di produzione, che andrebbe portato a fronte degli altri possibili vantaggi in termini di efficienza tecnica. Si può affermare, senza timore di sbagliare, che in alcuni settori, quali le grandi reti, l’effetto delle economie di scala travalicherebbe di gran lunga quello, di segno opposto, delle altre economie.

(«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», non genericamente «maggiore autonomia»), appare di tutta evidenza l’impossibilità di giustificare l’estensione alla totalità degli oggetti contemplati nell’art. 116, comma 3, Cost.” (Balduzzi-Servetti, 2019, p. 6-7). Si potrebbe, tuttavia, aggiungere che il legislatore costituzionale del 2001 ha certo mancato nel non stabilire alcun limite e vincolo alla richiesta di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, né alcun criterio per valutare la congruenza e l’opportunità della richiesta. Così come potrebbe essere denunciata l’inerzia del legislatore ordinario, mai intervenuto a disciplinare il procedimento attuativo del 116.3. A quanto pare, solo al termine della XIII legislatura, vi fu una timida iniziativa governativa, che non approdò a nulla (Servizio Studi del Senato, 2019, pag. 11 e nota 11).

³ La *Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica*, prevista dall’art. 5 della legge 42/2009, non è, di fatto, mai stata operativa.

⁴ Per quanto, per le materie devolute ai sensi del 116.3, i lep siano attualmente, in qualche modo, impliciti nella pianificazione della fornitura statale.

⁵ Economie di scopo sono le riduzioni del costo medio che si possono ottenere dalla produzione congiunta di una pluralità di beni o servizi.

Ma non basta. Sul terreno dell'efficienza la questione dell'assegnazione delle funzioni di spesa ai diversi livelli di governo richiama aspetti attinenti non solo e non tanto all'efficienza organizzativa interna (efficienza tecnica), ma anche, e soprattutto, all'efficienza nell'impiego delle risorse a livello di sistema (efficienza allocativa). Un risultato importante della teoria economica che viene chiamata del federalismo fiscale (un po' impropriamente, riguarda infatti lo studio delle relazioni economiche e finanziarie tra i diversi livelli di governo, si tratti o meno di assetti federali) è l'opportunità di fare coincidere il più possibile la platea dei beneficiari di un servizio con quella di coloro che ne sopportano il costo. Se di alcuni servizi beneficiano non solo i residenti della circoscrizione territoriale in cui il servizio viene prodotto e finanziato, ma anche quelli di altre circoscrizioni, sarebbe opportuno che tali *esternalità* (effetti di traboccamento) venissero internalizzate, assegnando quel servizio ad un livello di governo di ordine superiore. È certo il caso delle spese per l'istruzione, sia per l'ormai indubitato effetto che hanno sul tasso di crescita dell'intera economia, sia per i fenomeni di migrazione intellettuale, per i quali giovani formati in certe aree di un paese trovano poi occupazione in altre (è il caso del nostro Mezzogiorno, generatore netto di flussi di migrazione di laureati, cfr. Vecchione, 2018; Filippetti, 2019).

La presenza di rilevanti esternalità o, se si vuole, la natura di bene pubblico nazionale delle spese per l'istruzione, raccomanderebbero una estrema prudenza nella devoluzione di ulteriori funzioni alle regioni. Tanto più se si considera che tale natura di bene pubblico dell'istruzione non è solo riconducibile alle dimensioni strettamente economiche che si sono ricordate, ma è, più in generale, riconoscibile nella funzione che l'istruzione scolastica e universitaria ha svolto nella costruzione della nazione e deve continuare a svolgere nel cementare le ragioni dello stare insieme in un unico Paese.

Al di là delle questioni di efficienza, c'è poi l'altra fondamentale dimensione del giudizio economico sugli assetti delle relazioni intergovernative, quello che riguarda l'equità. Una maggiore autonomia, se finanziata con tributi locali o con altre risorse che comunque dipendano dal livello del reddito (come le compartecipazioni al gettito), comporta, in presenza di aree con diversi livelli di ricchezza, cioè con diversa capacità fiscale, e in assenza di correzioni, una distribuzione sperequata dei benefici dei servizi pubblici.⁶ Tale esito può non essere ritenuto accettabile sul piano dell'equità, soprattutto in relazione a servizi che risultano fondamentali per garantire buone condizioni materiali e immateriali di vita. E non è ritenuto accettabile nel nostro ordinamento: l'art. 117.2 lett. m della Costituzione stabilisce infatti che lo Stato, con la fissazione dei livelli essenziali (lep), si fa garante delle "prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

4. Il discorso sulla devoluzione delle funzioni di spesa si intreccia così con quello delle modalità di finanziamento. Le bozze delle intese tra il Governo e le tre Regioni interessate datate 25 febbraio 2019 stabiliscono (art. 5) che la quantificazione delle risorse da assegnare vada effettuata, in una prima fase, in relazione alla spesa storica sostenuta dallo Stato nella Regione e, successivamente, in base ai fabbisogni standard. C'è poi la previsione che, qualora i fabbisogni standard non entrino in vigore decorsi tre anni, le risorse assegnate non possano essere inferiori "al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale" per l'esercizio delle funzioni devolute. In assenza di fabbisogni standard si dovrebbe, dunque, adottare un parametro, quello dell'importo medio nazionale, che ne è logicamente del tutto

⁶ Nel caso italiano gli effetti indesiderati dell'autonomia in termini di equità non dipendono, probabilmente, solo dalla natura dualistica del Paese in termini di capacità fiscale, ma anche in termini di capacità di governo e di amministrazione, e di capitale sociale.

antitetico. Ma in effetti, dietro tale pretesa, che nel dibattito è stata pressoché unanimemente stigmatizzata, rispunta l'antica aspirazione ad acquisire maggiori risorse, perché l'applicazione del criterio ne drenerebbe un ammontare di rilievo verso almeno due delle regioni interessate.

Per quanto riguarda le modalità del finanziamento le bozze prevedono una compartecipazione al gettito, "maturato nel territorio regionale", dell'Irpef o di altro tributo erariale, oppure, l'alternativa tecnica della riserva di aliquota sulla base imponibile. Si è dunque escluso sia il ricorso a trasferimenti, probabilmente perché, nella formulazione dell'art 119 uscita dalla riforma del 2001, si contemplano solo i trasferimenti di tipo perequativo, e non quelli di mero finanziamento; sia il ricorso a tributi propri, probabilmente alla luce dell'esperienza della legge 42/2009 e del d.lg.vo 68/2011 che evidenziò una grande difficoltà a rinvenire basi imponibili non sfruttate adatte all'applicazione di autonomi tributi regionali.

La previsione della compartecipazione lascia aperte molte alternative sul piano delle articolazioni concrete. Sono state prospettate due soluzioni polari (Zanardi, 2019). Nella prima le aliquote di compartecipazione (una per ciascuna RAD) verrebbero fissate ogni anno, determinando così l'ammontare aggregato di risorse da destinare alle funzioni devolute in coerenza con il quadro generale della finanza pubblica e con eventuali obiettivi programmatici settoriali. Si nota (*ibid.*) come si tratti di un modello analogo a quello a tutt'oggi utilizzato per il finanziamento della sanità regionale (ex-Fsn). Si può aggiungere che secondo i criteri classificatori condivisi a livello internazionale, in particolare in sede OCSE, a tale schema di finanziamento non verrebbe probabilmente riconosciuta la natura di compartecipazione, ricadendo piuttosto nel comparo dei trasferimenti. Con questo modello eventuali guadagni di efficienza realizzati dalle RAD verrebbero direttamente assorbite nell'alveo del sistema generale della finanza pubblica, con un indebolimento degli incentivi a realizzare comportamenti virtuosi.

L'altro modello polare è, invece, un meccanismo di compartecipazione in senso proprio, con le aliquote tenute tendenzialmente ferme nei diversi esercizi. In questo caso le RAD, da una parte, condividerebbero per intero con lo Stato centrale i rischi delle variazioni di gettito dovute all'andamento delle basi imponibili; dall'altra, acquisirebbero al proprio bilancio i risparmi di spesa imputabili a comportamenti virtuosi nell'impiego delle risorse, così come dovrebbero sopperire ai maggiori costi in caso contrario.

Lo schema prefigurato nelle intese non risponde, a dire il vero, a nessuno dei due modelli. Per come è stato interpretato, si tratterebbe di un meccanismo del tutto anomalo di compartecipazione, di natura asimmetrica, per il quale le RAD troverebbero una garanzia assicurativa nel bilancio statale in caso di cadute di gettito (in virtù della verifica biennale della "congruità" prevista dal comma 6 dell'art. 5), mentre incamererebbero gli eventuali aumenti di gettito (come esplicitamente previsto dal comma 4 dello stesso articolo). Si tratta di una incongruenza che è stata unanimemente notata (si veda, per esempio, Servizio Studi Senato, 2019, p. 46) e che non potrà non essere rimossa.

In entrambi gli schemi polari rimane aperto il problema di come coordinare il meccanismo di esplicita assegnazione di risorse alle RAD, con quello di natura implicita, passante per il bilancio statale, che continuerebbe a riguardare le regioni rimaste estranee alla devoluzione.

Prevalentemente in relazione al secondo schema si pongono altre due principali questioni.

La prima riguarda l'assetto del più lungo andare, quando dalla spesa storica si dovrebbe passare ai fabbisogni standard. Sembra che, ancora una volta, la soluzione più nitida passi per la fissazione dei lep, cui ancorare la stima dei fabbisogni. Le aliquote di compartecipazione dovrebbero essere fissate in modo da garantire la copertura dei lep, affidando allo sforzo fiscale autonomo delle RAD il compito di finanziare sia eventuali eccedenze dei livelli quantitativi/qualitativi delle prestazioni al di sopra dei lep, sia le possibili lacune rispetto ai lep, imputabili a carenze di efficienza.

La seconda questione è come far fronte alle differenze di capacità fiscale tra le RAD, vale a dire la costruzione del sistema perequativo. Nell'iniziale discussione di Zanardi (2019) la questione è risolta alla radice con un sistema di aliquote di compartecipazione differenziate, una per ciascuna regione. Altri (Rizzo-Secomandi, 2019) prospettano un sistema ispirato al modello prefigurato per le "spese lep" dalla legge 42/2009 e del d.l.vo 68/2011. Si tratterebbe di applicare un'aliquota di base, comune a tutte le RAD, che porterebbe a pareggio la regione "più ricca", e un'ulteriore aliquota, differenziata, per coprire le necessità delle regioni che vengono dietro. Ma allora, in questa prospettiva, varrebbe la pena puntare ad un'applicazione integrale del modello del 68/2011: da una parte affidando la perequazione a trasferimenti da un fondo (evitando la complicazione della doppia aliquota), dall'altra considerando insieme tutte le RSO, e ritagliando, all'interno del sistema, un trattamento particolare per provvedere al finanziamento delle funzioni aggiuntive delle RAD. Tale opzione risulterebbe in qualche modo obbligata qualora l'insieme delle RAD tendesse a sovrapporsi a quello delle RSO.

5. Assolutamente prioritaria, rispetto a questa discussione sulle modalità di finanziamento, rimane, tuttavia, quella sull'opportunità di perfezionare le intese così come appaiono oggi confezionate. Per i motivi che si sono brevemente ricordati – la surrettizia trasformazione in modifica della Costituzione di un procedimento previsto, dalla stessa Costituzione, per tutt'altri scopi; la carenza di motivazioni specifiche, caso per caso, delle richieste di devoluzione, che vengono invece, almeno per il momento, presentate in "blocco"; la perdurante scarsa informazione sui contenuti delle intese, al di là delle "disposizioni generali" che sono state rese note; le forti perplessità di carattere sostanziale in relazione all'opportunità del riconoscimento di ulteriori competenze regionali in alcuni settori di spesa, quali quelli delle grandi reti infrastrutturali ed energetiche, dell'ambiente, dell'istruzione e della sanità; l'ancora modesta consapevolezza dell'opinione pubblica sulla portata della "riforma costituzionale" che verrebbe avviata – per tutti questi motivi, e altri ancora, sembrerebbe quanto mai opportuna una pausa di riflessione. La stagione che si volle chiamare del "federalismo fiscale", quella della legge delega 42/2009 e dei conseguenti decreti delegati, che, pur con tutte le proprie lacune e difetti, aspirava ad avviare una profonda riforma del sistema di relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, si arenò per molti motivi, ma principalmente a causa della crisi finanziaria internazionale, diventata in Europa crisi dei debiti sovrani. Da allora, un tentativo di ripresa di iniziativa politica su questo terreno ha riguardato prevalentemente la riforma dell'ente intermedio (abolizione/riforma delle province, istituzioni delle città metropolitane), in un disegno le cui sorti erano strettamente legate a quelle del progetto di riforma costituzionale che non trovò conferma in sede referendaria. Il mancato completamento di quel progetto di riforma ha lasciato sul terreno diverse vittime. Innumerevoli altri problemi derivano dal mancato completamento della riforma disegnata nel 2009. Sarebbe dunque auspicabile che alle istanze di maggiore autonomia avanzate dalle regioni si cercasse la risposta in una più ampia prospettiva di

ripresa di iniziativa politica e progettuale a livello del sistema complessivo della finanza multilivello.

Riferimenti

R. Balduzzi e D. Servetti, “Regionalismo differenziato e materia sanitaria”, *Rivista AIC*, Associazione italiana dei costituzionalisti, n.° 2/2019, 17 aprile

Cammelli M., *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l’art.116.3 Cost.*, Astrid, testo non definitivo, maggio 2019

Cassese S., “Scenari costituzionali, politici ed economici”, in *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato Sala Zuccari, Palazzo Giustiniani, 18 febbraio 2019, testo non rivisto dall’autore, pp. 52-57

Filipetti A., “Istruzione non fa rima con devoluzione”, *lavoce.info* 14 giugno 2019 (<https://www.lavoce.info/archives/59651/istruzione-non-fa-rima-con-devoluzione/>)

Rizzo L. e R. Secomandi, Istruzione: che fare per una spesa regionale equa, *lavoce.info* 19 marzo 2019 (<https://www.lavoce.info/archives/58105/federalismo-differenziato-questa-e-la-lista-della-spesa/>)

Servizio Studi del Senato, XVIII legislatura, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, Dossier n. 104, marzo 2019, a cura di L. Fucito e M. Frati

Vecchione G., “I costi della migrazione intellettuale”, *openlabria*, 28 giugno 2018 (<http://www.openlabria.com/i-costi-della-migrazione-intellettuale/>)



18STC0065560