

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

47.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 MARZO 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Invernizzi Cristian, <i>presidente</i>	3	Perosino Marco (FIBP-UDC)	8
Audizione della professoressa Livia Salvini, coordinatrice della Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di federalismo fiscale insediata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale:		Salvini Livia, <i>coordinatrice della Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di federalismo fiscale insediata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	4, 10
Invernizzi Cristian, <i>presidente</i>	3, 8, 9, 10	ALLEGATO: Relazione consegnata dalla professoressa Livia Salvini	11

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che mediante il resoconto stenografico, anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione della professoressa Livia Salvini, coordinatrice della Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di federalismo fiscale insediata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

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, della professoressa Livia Salvini, coordinatrice della Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di federalismo fiscale insediata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

Questa mattina diamo avvio, sulla base delle determinazioni assunte dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, a un nuovo ciclo di audizioni, che,

con riferimento al tema di cui sopra, impegnerà l'attività della Commissione per le prossime settimane. Nella prima fase della richiamata attività conoscitiva, dopo l'audizione della professoressa Salvini che si terrà oggi, saranno auditi anche componenti di altre due Commissioni insediate presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, ovvero la Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di ordinamento di Roma Capitale, la cui audizione è già convocata per domani, e la Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata, la cui audizione è prevista per la prossima settimana.

Si tratta di audizioni che, unitamente alle altre che sono in programma, forniranno certamente una preziosa occasione per raccogliere elementi di valutazione sui diversi temi che riguardano la finanza territoriale e l'evoluzione del sistema dei rapporti finanziari tra i livelli di governo, nel quadro del processo volto alla piena attuazione del federalismo fiscale, anche in relazione al regionalismo differenziato di cui articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Proprio sulla materia del federalismo fiscale è incentrato l'ambito di competenza della Commissione coordinata dalla professoressa Livia Salvini che potrà quindi offrire sull'argomento il proprio autorevole contributo.

Ricordo che i componenti della Commissione, in virtù di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella riunione del 4 novembre 2020, possono partecipare alla seduta anche da remoto. Faccio presente da ultimo che l'Assemblea della Camera dei deputati è con-

vocata alle ore 9 per le comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista della riunione del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022. Conseguentemente, secondo le intese raggiunte nella riunione dell'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi del 10 marzo scorso, la Commissione è chiamata a concludere i propri lavori entro tale ora. In ragione di ciò e in conformità alla prassi già seguita in precedenti sedute di audizioni, avverto che dopo la relazione introduttiva da parte della professoressa Salvini darò la parola a un oratore per gruppo per poi lasciare spazio alla replica. Nel raccomandare ai colleghi di contenere la durata degli interventi, invito a far pervenire tempestivamente alla Presidenza le richieste di iscrizione a parlare. A questo punto rinnovo il benvenuto alla professoressa Salvini, che ringrazio a nome di tutta la Commissione per aver accettato l'invito, e le cedo la parola. Prego.

LIVIA SALVINI, *coordinatrice della Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di federalismo fiscale insediata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Grazie a voi per questo invito e per l'audizione. La Commissione per il federalismo fiscale, che è stata istituita dalla Ministra Gelmini, ha avuto dalla Ministra l'incarico di occuparsi prioritariamente della questione del finanziamento del regionalismo differenziato, proprio in relazione ai lavori che sono stati svolti contemporaneamente dalla apposita Commissione. È proprio su questo aspetto che la Commissione ha finora focalizzato la sua attenzione e su questo intenderei riferire in questa sede. Ho anche trasmesso il testo più ampio della mia relazione e faccio a questo riferimento dal momento che, come ha fatto presente il presidente, i tempi saranno abbastanza ristretti.

D'altra parte, affrontare il tema del finanziamento del regionalismo differenziato prima, nell'ordine dei vostri lavori, rispetto all'audizione dell'apposita Commissione ha un senso, perché noi ci siamo occupati di questo tema, a completamento dei lavori della Commissione Caravita, in

modo astratto, ovvero prescindendo dall'individuazione delle specifiche funzioni che saranno oggetto o potranno essere oggetto di devoluzione. Evidentemente, il tema delle funzioni oggetto di devoluzione è un tema politicamente, e anche tecnicamente, totalmente aperto; quindi abbiamo cercato di affrontare il tema del relativo finanziamento prescindendo dalle funzioni che saranno attribuite.

Ora è noto che rispetto alle ipotesi di devoluzione, *ex* articolo 116, vi sono due prospettive: una prospettiva macro, che è la prospettiva di devoluzione di funzioni, le quali richiedono importantissimi impegni di spesa, e *in primis* l'istruzione, e una prospettiva micro, nell'ambito della quale naturalmente tutti i problemi si riducono di importanza relativa e assoluta, in cui invece la devoluzione riguarda, perlomeno in prima battuta, delle funzioni che non ricomprendono l'istruzione e quindi non ricomprendono importantissimi volumi di spesa.

Sappiamo bene che il trasferimento del personale scolastico nella devoluzione dell'istruzione è un'ipotesi che allo stato attuale, anche in base alle indicazioni della relativa Commissione, non sembra proponibile. Tuttavia, tutte le regioni hanno richiesto la devoluzione della materia istruzione. È chiaro che questa è un'ipotesi che va considerata.

Il punto di partenza è che l'articolo 116 della Costituzione fa riferimento all'articolo 119; quindi, tutte quante le relative regole devono applicarsi anche nell'ottica del regionalismo differenziato. *In primis*, evidentemente, la regola per cui alla devoluzione delle funzioni alle regioni che lo hanno richiesto deve corrispondere un impegno dello Stato ad assicurare il perdurante svolgimento di queste funzioni attraverso un adeguato finanziamento. Ma naturalmente il tema è assolutamente speculare rispetto all'impegno di finanziamento che lo Stato ha nei confronti delle altre regioni che non hanno richiesto il regionalismo differenziato. Si tratta di assicurare con dei mezzi di non facile individuazione l'equilibrio e il fatto che le altre regioni non vengano ingiustificatamente depauperate

delle risorse che sono tuttora affidate in maniera rilevante, come è ben noto, a trasferimenti statali.

Il secondo punto, che ci sembra anche derivare dall'articolo 119 della Costituzione, è che il finanziamento da parte di risorse statali *lato sensu* intese delle funzioni devolute debba essere un finanziamento assicurato sia in sede di devoluzione sia in sede successiva, quindi sia in una prospettiva di inizio statica sia in una prospettiva dinamica.

Uno dei temi, in particolare, è quello di assicurare o non assicurare la dotazione iniziale delle risorse in dipendenza della fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il fatto di determinare e individuare i livelli essenziali delle prestazioni è il convalidato di pietra di tutto il tema, come a voi è perfettamente noto, del federalismo fiscale e anche del finanziamento del regionalismo differenziato.

Dovendosi porre sul tavolo il tema del regionalismo differenziato nella perdurante non determinazione dei costi *standard* e dei livelli delle prestazioni, sembra che per quanto riguarda la dotazione iniziale da conferire alle regioni non possa che farsi riferimento al costo storico delle funzioni devolute. Purtroppo è una soluzione tecnicamente minimale, però sembra politicamente imprescindibile nel momento attuale.

Tuttavia, il fatto che non siano ancora stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni e i costi *standard* non esclude che le regole per il finanziamento delle funzioni devolute debbano o possano essere diverse per le funzioni LEP e per le funzioni non LEP, proprio perché con riferimento alle funzioni LEP lo Stato ha un compito e un onere di finanziamento che non esiste per quanto riguarda le funzioni non LEP.

Va fatta un'altra precisazione: nel momento in cui si individuano le funzioni da devolvere, il costo e quindi il finanziamento delle funzioni devolute potrebbe non essere a saldo zero rispetto alle rimanenti funzioni statali. Lo Stato, che deve continuare ad assicurare le funzioni e lo svolgimento delle funzioni nei confronti delle altre re-

gioni, quelle non differenziate, non automaticamente risparmia tutte le risorse che sono collegate, invece, alle funzioni devolute, perché nello svolgere le funzioni per l'intero comparto delle regioni lo Stato può conseguire delle economie di scala che vengono meno nel momento in cui esso continua a svolgere quelle determinate funzioni per tutto il restante complesso delle regioni. Anche questo fatto che non c'è un saldo zero, cioè non c'è un automatismo tra il costo delle funzioni devolute e il restante costo che resta a carico dello Stato, dovrebbe essere considerato nel momento in cui si andasse a determinare nel dettaglio il costo delle funzioni devolute.

Ci siamo posti il tema se l'individuazione dei LEP e degli obiettivi di servizio debba essere preliminare rispetto alla devoluzione delle funzioni alle regioni, *ex* articolo 116, proprio perché alcune bozze d'intesa prevedevano che ci fosse una pregiudizialità della definizione dei LEP rispetto alla devoluzione, ma ci sembra dal punto di vista del dettato costituzionale — oltre che dell'opportunità politica, ma questo non ci riguarda — che non ci sia questo obbligo di definizione dei LEP prima di procedere alla devoluzione. Ecco quindi che si pone il tema della devoluzione delle funzioni e del finanziamento con riferimento alla spesa storica e non con riferimento a una valutazione puntuale dei costi delle funzioni che verranno trasferite.

Uno dei temi che si è posto, anche in relazione a precedenti audizioni tenute da questa Commissione, è se all'atto della regolamentazione normativa della devoluzione delle funzioni si debba o non si debba fare riferimento alla legge n. 42 del 2009 e ai relativi principi che vengono da essa posti. Ci sembra anche questa una questione della quale si discute più che altro sotto il profilo politico, perché dal punto di vista giuridico, dal punto di vista costituzionale, non ci sembra dubbio che il richiamo operato dall'articolo 116 all'articolo 119 comporti anche il richiamo alla legge n. 42 del 2009, che dell'articolo 119 è attuazione, e ai relativi principi che regolano la finanza territoriale.

L'articolo 14 della legge n. 42 del 2009 fa riferimento espressamente all'articolo 116 e alla devoluzione, *ex* articolo 116, prevedendo che all'atto della devoluzione, *ex* articolo 116, si provveda all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie in conformità all'articolo 119. Questo dimostra che la legge n. 42 del 2009 deve essere richiamata e contiene un principio valevole anche con riferimento al regionalismo differenziato. È vero, tuttavia, che se non fosse richiamata dalle norme in materia di devoluzione, è chiaro che questa legge n. 42 con tutti i suoi principi continuerebbe ad applicarsi, perché essa si applica in generale a tutte quante le regioni, sia ad autonomia differenziata che ordinarie. Il richiamo di questa legge, pur se opportuno dal punto di vista tecnico, può ritenersi non necessario, perché tanto dovrebbe continuare ad applicarsi.

In particolare, quello che rileva nell'ambito della legge n. 42 e dovrebbe continuare a rilevare è il principio di cui all'articolo 8 della legge, che attiene le diverse modalità di finanziamento delle spese LEP e non LEP. Ribadiamo che, a nostro avviso, questa distinzione delle funzioni LEP e non LEP e delle relative modalità di finanziamento debba essere conservata anche in sede di devoluzione.

Come ho accennato, per quanto riguarda la dotazione iniziale delle risorse, allo stato attuale non sembrano esserci alternative a fare riferimento al costo storico. La base del costo storico dovrebbe essere osservata sia per le eventuali funzioni LEP che fossero devolute sia per le funzioni non LEP, proprio perché l'articolo 116 e l'articolo 119 della Costituzione, così come poi esplicitato dall'articolo 14 della legge n. 42, prevedono la necessità che le regioni vengano dotate delle risorse che servono per svolgere le funzioni che sono devolute.

Quali strumenti di finanziamento potrebbero essere previsti per dotare le regioni delle necessarie risorse? Il primo riferimento è all'articolo 119, però tra le forme di finanziamento e gli strumenti di finanziamento previsti all'articolo 119 sembra di primo acchito che ce ne siano al-

meno due, che non sono utilizzabili nel caso in esame. Non sono utilizzabili, ma non per motivi tecnici. Non sono utilizzabili i tributi propri. Non si può richiedere alle regioni a statuto differenziato di istituire dei tributi propri per finanziarli, perché sarebbe anche poi in contrasto col principio per cui è lo Stato che deve assicurare le necessarie risorse, a parte tutti i motivi politici che lo scongiurerebbero. Nello stesso modo molto probabilmente lo Stato non dovrebbe istituire dei tributi propri derivati, da attribuire alle regioni a statuto differenziato, per gli stessi motivi per cui non si può far carico alle regioni dell'onere, anche sulla base di una normativa derivata, di istituire dei tributi nuovi per finanziare le funzioni che sono devolute.

Quello che resta oggettivamente come strumento utilizzabile è lo strumento della compartecipazione. Lo strumento della compartecipazione può essere declinato in diversi modi. Quello che è avvenuto, soprattutto con riferimento al finanziamento del regionalismo differenziato, è l'utilizzo dello strumento della riserva di aliquota. La riserva di aliquota si deve intendere, all'interno della disciplina *standard* di un tributo — naturalmente un tributo nazionale, erariale — come la riserva implicita a una determinata regione, con riferimento ai presupposti che si verificano sul suo territorio, un'aliquota implicita. L'aliquota Irpef è del 23 per cento; una parte di quell'aliquota, il 2 per cento di quell'aliquota del 23 per cento, viene riservata alla regione di residenza della persona. È un mero esempio. Alla regione stessa deve essere attribuita coerentemente anche una facoltà di manovrare, entro determinati limiti, questa aliquota, al limite anche di ridurla per i soggetti residenti nella propria regione o anche eventualmente di aumentarla, ma sempre all'interno di un gettito che formalmente risulta attribuito dallo Stato all'interno di un'aliquota che è uguale per tutto il territorio nazionale.

Questo strumento della riserva di aliquota, quindi riserva implicita, si differenzia dall'addizionale, essendo invece l'addizionale un'aliquota esplicita che si aggiunge a quella già prevista a livello erariale. Qual

è la differenza in concreto? La differenza in concreto della disciplina, che potrebbe essere prevista dalla legge, è che l'addizionale, essendo una maggiorazione del tributo erariale, risente del livello del tributo erariale. Se il tributo base, l'aliquota, diminuisce, diminuisce anche il gettito dell'addizionale. Per quanto riguarda, invece, la riserva di aliquota, se l'aliquota a livello nazionale diminuisce, rimane ferma — a meno che non ci siano diverse intese, diversi accordi — la parte di quel gettito che è riservata alla regione.

Questa differenza sostanziale fa sì che, a quanto risulta, le regioni interessate ritengano sicuramente preferibile lo strumento della riserva di aliquota piuttosto che l'addizionale, sia perché la riserva di aliquota non risente delle variazioni previste da aliquota a livello nazionale, sia perché è una sorta di prelievo implicito. Non viene manifestato come una specifica addizionale.

Questo tema della riserva di aliquota oppure dell'addizionale come strumento prescelto è particolarmente delicato e dovrebbe essere anche considerato nel momento in cui, come l'attuale, si sta ragionando su una riforma delle aliquote dell'Irpef e quindi su una riduzione in generale dell'onere, del peso, dell'Irpef su determinate categorie soprattutto. Sapete bene che attualmente è presente un disegno di legge delega in materia fiscale che prevede una sostanziale riforma dell'Irpef, per cui riteniamo che non si debba ragionare a compartimenti stagni. Nel momento in cui si pensa di riformare l'Irpef, si dovrebbe idealmente, possibilmente — non mi pare che si faccia — tenere presente anche che c'è quest'altro tema, il tema del finanziamento del regionalismo differenziato, che può impattare notevolmente con questo sistema di finanziamento o eventualmente con la riforma.

Ci siamo posti anche il tema, ma è un tema direi più che altro teorico, se la riserva di aliquota rientri nel concetto di compartecipazione prevista all'articolo 119 della Costituzione. La risposta è sì, perché è una forma *sui generis* di compartecipazione.

Qual è il tema politicamente delicato sotto questo profilo? È soprattutto il profilo dinamico, perché una volta che si è determinato l'iniziale gettito, l'iniziale ammontare del finanziamento delle funzioni devolute, la dinamica del gettito come impatta rispetto ai costi che la regione che ha ottenuto la devoluzione sostiene per finanziare e per svolgere quella determinata funzione? Il profilo dinamico è molto importante; ci risulta che sia molto controverso nella dialettica tra Governo e regioni interessate, proprio per il fatto che innanzitutto gli strumenti, riserva di aliquota o compartecipazione, impattano anche sulla dinamica, nel senso che la riserva di aliquota è sicuramente più stabile e quindi comporta un'invarianza di gettito in favore della regione devoluta rispetto all'addizionale che, come abbiamo detto, può aumentare o diminuire a seconda del gettito e del livello di aliquota previsto a livello statale.

Più la devoluzione viene attuata con strumenti tecnicamente rigidi, come potrebbe essere la riserva di aliquota, e più si pongono i problemi dell'eventuale *surplus* e dell'eventuale *deficit*, quindi del fatto che ci sia, per esempio, un residuo fiscale, e quindi un eccesso di risorse devolute, rispetto al finanziamento della funzione.

Ma questo, attenzione, non solo perché ci potrebbero essere state delle imprecisioni in fase devoluzione; non è questa la cosa principale da considerare. È il fatto che la regione, svolgendo autonomamente la funzione, potrebbe conseguire delle economie — quindi per un fenomeno virtuoso — e a un certo punto verificarsi un eccesso di risorse attribuite compartecipate rispetto alla spesa effettiva sostenuta dalla regione stessa; così come per difetto si potrebbe verificare il fenomeno opposto, e quindi in fase dinamica le risorse trasferite attraverso la compartecipazione risultano insufficienti per finanziare le funzioni devolute.

Che cosa può accadere in questi casi? È chiaro che le regioni tendono, e lo hanno affermato espressamente, una volta ottenuto un determinato ammontare di gettito per finanziare la funzione devoluta, a trattenerlo nonostante conseguano delle eco-

nomie, il che può essere positivo, perché le economie vanno anche premiate. È anche una funzione di efficientamento che lo Stato deve promuovere. È chiaro però che, se si manifestasse una palese eccedenza di risorse trasferite, questo si potrebbe risolvere ovviamente, data la finitezza delle risorse statali trasferibili al complesso delle regioni, in un pregiudizio per le regioni a statuto ordinario, le regioni non differenziate.

D'altra parte c'è anche l'altro tema. Che succede se le risorse trasferite non sono sufficienti a finanziare le funzioni, o perché ci sono stati degli errori in sede di attribuzione o perché i costi si sono rivelati maggiori, al limite anche per inefficienza della regione nello svolgere le funzioni trasferite? Le regioni tendono a dire politicamente: « Se siamo efficienti ci tratteniamo il maggior gettito. Se le risorse trasferite non sono sufficienti, lo Stato si deve fare carico di coprire la differenza, perché l'articolo 116 e il 119 richiedono evidentemente questo finanziamento integrale delle funzioni trasferite ».

Questo è il nodo, forse più politico che tecnico, che abbiamo messo sul tavolo, rispetto al quale si possono solo ipotizzare delle soluzioni. È chiaro che è tutta una contrattazione politica. È chiaro che la riserva di aliquota è un sistema un po' più rischioso, un po' più aggressivo di finanziamento, nell'ambito del quale si potrebbe anche prevedere politicamente che resta il sovrageggiato, il *surplus* fiscale sul territorio della regione, però la regione si accolla anche un ragionevole rischio di un'insufficienza di risorse.

Il sistema, invece, dell'addizionale e delle compartecipazioni classiche è un sistema più *soft*, nell'ambito del quale potrebbe essere anche prevista una ragionevole sovvenzione ulteriore dello Stato e quindi una copertura del *deficit* da parte dello Stato, a fronte però di un riversamento del *surplus*. Questo è l'ultimo tema delicato da affrontare, perché se lo Stato deve farsi carico delle inefficienze dell'« eccedenza di costo », dovrebbe anche rientrare in possesso dell'« eccedenza di risorse » che invece risultassero trasferite attraverso la compar-

tecipazione. Da questo punto di vista, un'ipotesi che si potrebbe fare è quella della devoluzione di questa eccedenza, di questo *surplus* fiscale, a un fondo perequativo orizzontale.

L'idea che si potrebbe mettere in campo è quella della creazione di un fondo orizzontale, come quello attualmente previsto per i comuni, non senza polemiche, in cui il *surplus* venga riversato e quindi poi vengano, queste risorse, poste a disposizione delle restanti regioni.

Tutti questi discorsi, e qui concludo rifacendomi a quello che ho detto all'inizio, cambiano molto se ragioniamo nella prospettiva macro della devoluzione di funzioni particolarmente costose, e quindi è un grande ammontare di somme trasferite, e sono estremamente meno rilevanti nella prospettiva micro di funzioni che non richiedono un rilevante conferimento di finanziamenti a favore delle regioni, *ex* articolo 116. Grazie per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie a Lei, professoressa. Prego, senatore Perosino.

MARCO PEROSINO (FIBP-UDC). Grazie, presidente. Professoressa, Lei ha fatto un *excursus* generale da cui si evince, come anche da altre relazioni, che è molto difficile attuare il federalismo, perché solleva delle problematiche enormi. Poi, il sistema centrale è un po' allergico al delegare queste funzioni. C'è una specie di avversione, che è in parte tecnica e in parte politica. Io riconosco sulla base della mia modesta esperienza quelli che sono i pro e i contro. Abbiamo visto che nella materia della sanità c'è stato qualche problema quando le regioni hanno voluto andare un po' per proprio conto e su questioni peraltro molto delicate. Poi ci sono stati i referendum, che chiedevano a furor di popolo un maggiore passaggio di funzioni. Lei ha citato quello che era l'oggetto della discussione a quel tempo, la questione dell'istruzione. La vedo un po' complicata, non solo dal punto di vista finanziario, che genera i problemi che Lei ha evidenziato, ma anche dal punto di vista dei contenuti. Forse si potrebbe attuare un regionalismo differenziato su que-

stioni meno impattanti, più pratiche, più pragmatiche.

Io sono anche della teoria, provenendo dalla Prima Repubblica, che si debba far funzionare quello che c'è e che può funzionare. Secondo me potremmo andare bene lo stesso, perché tante scelte fatte al tempo si sono rivelate successivamente molto equilibrate. Certo, è cambiato il mondo, è cambiata la società, però con qualche piccolo adeguamento e sano realismo si possono far funzionare le regole che ci sono con le leggi che ci sono. C'è la questione dei costi *standard* e del costo storico, a cui si è aggiunta la questione dei LEP. Sono stati calcolati in parte su alcune funzioni; su altre sono anche di difficile calcolo. Questa è la questione delle questioni, perché le risorse sono sempre quelle.

Tra l'altro, trovo molto interessante quello che Lei ha citato a pagina 8 della sua relazione, paragrafo 6. Si pone il problema, per le funzioni devolute, della loro dinamica nel tempo sotto il profilo dell'eccedenza e della carenza. Normalmente è carenza. Io Le faccio alcuni casi che ho conosciuto nella mia attività amministrativa. Ai tempi, alla regione Piemonte si era passata la funzione dell'agricoltura, di alcune parti dell'agricoltura, alle province. Sarebbero diventati degli stipendi inferiori quelli delle province. Allora ci furono assemblee a non finire, proteste, documenti eccetera. Io ho sempre detto: «Lasciamo perdere tutte le nostre idee, facciamo i conti, vediamo come e se si può». Allora non si fu precisi in quell'ambito sotto l'aspetto finanziario, che poi alla fine è quello che conta parecchio.

È successo che i dipendenti della regione sono diventati dipendenti provinciali. La regione si impegnò per un importo che era quello dell'epoca. Dopo dieci anni gli stipendi erano aumentati del 5-10 per cento annessi e connessi e la provincia li doveva finanziare. Non sono nate discussioni che nel frattempo è subentrata la legge n. 56 e ha fatto ritornare questo personale alla regione, ma distaccato in alcuni casi presso le province; quindi lo paga la regione che lo dà alla provincia e la provincia è tornata a pareggiare. Le ho fatto un esempio, ma vale

lo stesso per le guardie venatorie e le guardie forestali, quelle che hanno competenze miste regione-provincia, ma poi se ne potrebbero fare un sacco. Io ho conosciuto un dipendente delle Ferrovie che era diventato dipendente di un comune, e si lamentava. Adesso è pure in pensione, ma poteva lamentarsi in comune, perché poi le ferrovie trasferivano lo stipendio di allora, e dopo vent'anni era ben cambiato. Siamo di fronte a un argomento difficile. Chiudo, presidente.

Anche la questione delle addizionali rispetto ad altre forme di perequazione o di trasferimento è delicato. Lei ha fatto cenno che la riforma è oggetto di tante discussioni, soprattutto a riguardo della questione del catasto, ma quella delle addizionali è delicatissima, perché secondo me nella versione vigente, le addizionali entro un limite o un massimo fissato dalla legge nazionale, fanno la politica, perché la regione o il comune può applicare dal-al, e il cittadino contribuente ed elettore può giudicare sulla base dei risultati raggiunti; per quello Lei dicevo della Prima Repubblica.

Stiamo discutendo da anni su questo tema, con avanti tutta e indietro tutta in certi casi, perché da quando è iniziato il lavoro della Commissione sono cambiate le situazioni. Ora certi concetti non si usa più esprimerli. Invece, io penso che, se ciò è affrontato con realismo e su alcune funzioni, se ne possa parlare.

Chiudo dicendo che seguo le dinamiche e i problemi dei comuni. Riguardo alla questione del costo storico rispetto ai costi *standard*, invito la Commissione a dire che qualcosa bisognerebbe fare, perché effettivamente, se prendiamo enti di pari popolazione, di pari superficie — anzi, il criterio dovrebbe essere misto, superficie e popolazione — si vedono delle differenze che sono macroscopiche. Adesso si tende a sostituire tutto ciò con la capacità fiscale. Scusi l'espressione, ma i pro e i contro mi fanno un po' di fregatura, ma fa parte delle cose che sono miste tra amministrazione e molta politica. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a Lei. Prego, professoressa Salvini.

LIVIA SALVINI, *coordinatrice della Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di federalismo fiscale insediata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Grazie, mi sembrano considerazioni condivisibilissime e nessuna replica. Lei giustamente mette l'accento, tra l'altro, anche sulla dinamica di lungo periodo. Prendo l'esempio da Lei fatto degli aumenti salariali. Sono stabiliti dall'ente al quale è stata devoluta la funzione. Non può non farsene carico poi alla fine. È chiaro che non si può richiedere allo Stato un impegno permanente.

Altro aspetto sul quale Lei giustamente mette l'accento è proprio questa interrelazione, che anch'io in parte ho evidenziato, tra la riforma del sistema fiscale statale e la finanza locale. Lei adesso ha anche ampliato il discorso sul federalismo. È chiaro che la prevista revisione del sistema catastale, fondandosi le entrate degli enti locali sulla fiscalità immobiliare, dovrebbe avere un effetto, salvo che poi il disegno di legge-delega e il Governo assicurino che non ci sarà nessun riflesso di questa riforma sul gettito. Però, non c'è dubbio che una fiscalità locale che si regge sugli immobili non possa prescindere da una corretta determinazione della base imponibile.

Queste sono delle banalità, delle ovvietà. Il mandato della Commissione era quello di occuparsi del federalismo fiscale in generale. Questo lavoro è stato un po' sospeso perché, fino a che non c'è la determinazione dei LEP e dei costi *standard*, siamo veramente in una situazione in cui non si può far altro, come fa del resto il legislatore, che perpetuare il sistema attuale dei trasferimenti. Si andrà avanti all'infinito. Però, è chiaro pure che una fiscalità locale efficiente non potrebbe che fondarsi in buona parte sulla fiscalità immobiliare che per tantissimi motivi politicamente e socialmente non è accettata. I temi sono effettivamente molto aperti.

PRESIDENTE. Se non vi sono altri colleghi che intendono intervenire, ringrazio nuovamente la professoressa Salvini per la sua esauriente relazione. Dispongo che la documentazione consegnata sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione. Grazie.

La seduta termina alle 8.40.

*Licenziato per la stampa
il 26 gennaio 2023*

ALLEGATO

Il finanziamento del regionalismo differenziato**Livia Salvini**

1. Le c.d. “pre-intese” sottoscritte nel 2018 da alcune Regioni con il Governo Gentiloni e le ulteriori “bozze di intesa” discusse con il primo Governo Conte nel corso del 2019 vanno da rivendicazioni di cospicue competenze legislative, a proposte volte ad introdurre discipline derogatorie rispetto ai (puntuali) limiti stabiliti dalla legislazione statale di principio nelle materie di potestà concorrente (specie in ordine al coordinamento della finanza pubblica), a richieste di specifici poteri legislativi inerenti all’organizzazione e alla disciplina di funzioni amministrative o di acquisizione di funzioni amministrative *tout court*, o, infine, di incremento delle dotazioni finanziarie o di esenzioni e agevolazioni fiscali. Tutto ciò apre la delicata questione del finanziamento delle funzioni che potrebbero essere oggetto di trasferimento e della sostenibilità - non soltanto giuridica, ma anche - economica di tale disegno di differenziazione. E ciò anche tenendo presente la delicata situazione finanziaria in cui le Regioni a statuto ordinario potranno trovarsi in futuro (e, prima ancora, la delicatezza delle scelte che dovrà fare il legislatore), strette tra l’attribuzione delle entrate fiscali alle Regioni a statuto speciale e la nuova disciplina del finanziamento delle Regioni ad autonomia differenziata.

E’ vero infatti – come è stato da più parti rilevato – che il tema del finanziamento delle funzioni da devolvere riguarda in massima parte la materia dell’istruzione e specificamente il trasferimento del personale scolastico, e non vi è allo stato unanimità di vedute sul tema. Tuttavia la devoluzione dell’istruzione è stata richiesta da tutte le Regioni interessate ed è dunque opportuno trattare anche isolatamente il tema del finanziamento, al di là delle scelte che verranno in proposito definitivamente adottate. Si cercherà comunque di affrontare separatamente il tema (per così dire “micro”) del finanziamento delle “altre funzioni” devolvibili (individuate sulla base delle bozze di intesa ad oggi disponibili) rispetto al tema della devoluzione di materie quale l’istruzione, collegate ai LEP e per le quali le problematiche (per così dire “macro”) relative al finanziamento della spesa ed alla relativa dinamica risultano inevitabilmente amplificate.

Al riguardo, deve essere anzitutto ricordato che i livelli essenziali, una volta determinati, devono ritenersi imprescindibile soglia di tutela dei diritti da garantire necessariamente anche nella cennata prospettiva del regionalismo differenziato.

In secondo luogo, si deve ricordare come, per espressa previsione costituzionale (art. 116, terzo comma, Cost.) i principi posti dall'art. 119 Cost. si impongono come “vincolo di sistema” anche nell'attuazione del c.d. regionalismo differenziato. In particolare, dal riferimento ai principi reperibili in questa disposizione costituzionale derivano senz'altro i seguenti vincoli:

- a) la Regione che chiede di attivare la procedura costituzionalmente prevista per l'acquisizione di ulteriori competenze dovrebbe presentare determinate caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni acquisite (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario);
- b) dovrebbe essere rispettato il principio di connessione tra funzioni e risorse sia nei confronti delle Regioni beneficiarie del disegno di differenziazione, in maniera tale da garantire che le rinnovate dotazioni finanziarie regionali siano strettamente corrispondenti alle funzioni preventivamente acquisite, sia nei confronti dello Stato, per effetto della perdurante necessità di assicurare lo svolgimento di talune delle funzioni oggetto di trasferimento da parte dell'amministrazione centrale, con riguardo al resto del territorio nazionale: da questo punto di vista bisogna evitare che vengano “scaricati” costi aggiuntivi sull'amministrazione statale per le funzioni da continuare a garantire nei confronti dei territori delle Regioni non beneficiarie della differenziazione (evitando, cioè, di invertire la sequenza costituzionalmente presupposta tra l'identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento);
- c) il principio *sub* b) dovrebbe essere rispettato non solo in sede di prima attribuzione delle risorse, ma anche in prospettiva dinamica;
- d) dovrebbero essere rispettati i principi costituzionali dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali e il principio di territorialità dei tributi, evitando ogni forma di incidenza sul gettito comunale;
- e) dovrebbe essere comunque salvaguardata la perdurante possibilità di utilizzare con efficacia gli strumenti solidaristici previsti dalla disposizione

costituzionale *de quo*, ossia il fondo perequativo e le risorse aggiuntive e gli interventi speciali in favore di determinati enti territoriali;

- f) dovrebbero essere individuati strumenti idonei affinché le Regioni ad autonomia differenziata concorrano, al pari delle regioni ordinarie, agli obiettivi di finanza pubblica; pare inoltre opportuno salvaguardare l'attribuzione allo Stato della funzione del coordinamento della finanza pubblica, come configurata dalla Corte Costituzionale, sotto il duplice profilo delle entrate e delle spese ¹.

2. Ferma restando questa imprescindibile cornice di riferimento, desumibile dai vincoli costituzionalmente conseguenti alla corretta interpretazione dell'inciso contenuto nell'art. 116, terzo comma, Cost., che impone l'adozione della legge di autonomia differenziata «*nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119*», si pone la delicata questione di come assicurare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite agli enti sub-statali, secondo quanto prescritto dall'art. 119, quarto comma, Cost. A questa disposizione costituzionale deve essere infatti riconosciuta una portata precettiva generale, estensibile anche alla prospettiva del regionalismo differenziato, qualora le Regioni beneficiarie delle leggi di differenziazione conseguano ulteriori funzioni.

Tale questione ha a sua volta diversi aspetti, che riguardano: la determinazione dei criteri con cui assicurare la dotazione iniziale delle risorse, da effettuare in sede di devoluzione; la determinazione dei criteri da applicare successivamente, in dipendenza della dinamica delle risorse assegnate; la eventuale determinazione di criteri differenti per le funzioni LEP e non LEP.

Al riguardo, un primo profilo da prendere in esame è quello relativo all'esigenza di assicurare il principio di correlazione tra funzioni e risorse. Non è affatto scontato che il trasferimento di funzioni alla Regione beneficiaria della legge di differenziazione, a cui deve seguire il trasferimento di adeguate risorse, sia operazione sempre finanziariamente neutrale poiché lo Stato è tenuto a svolgere alcune funzioni unitariamente per l'intero ordinamento, sicché l'attuazione del disegno di differenziazione potrebbe comportare il rischio di aggravare i costi organizzativi e la spesa pubblica complessiva. Anche sotto questo profilo è

¹ L'esercizio di tale funzione, concretizzato in tagli alla spesa pubblica che hanno interessato anche le Regioni, ha senza dubbio costituito un ostacolo all'attuazione del federalismo fiscale; tuttavia, si ritiene che ad esso, in prospettiva, non debbano sottrarsi le Regioni ad autonomia differenziata.

dunque essenziale individuare uno o più criteri idonei di attribuzione delle risorse in sede di devoluzione.

Sempre rimanendo sul piano dell'analisi delle "condizioni preliminari" in relazione alla questione centrale del finanziamento, occorrerà anzitutto valutare in che misura la determinazione dei LEP e degli obiettivi di servizio possano effettivamente costituire necessarie condizioni preliminari governate in via esclusiva dal legislatore statale ai fini dell'attuazione del regionalismo differenziato come presupponeva la "*Bozza di legge quadro contenente i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia e le modalità di definizione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni) e degli obiettivi di servizio*" predisposta dal secondo Governo Conte. Ciò perché: a) presupporre che il legislatore statale possa vincolare a determinate condizioni l'avvio del procedimento di differenziazione potrebbe innescare un contenzioso davanti alla Corte costituzionale con le Regioni interessate; b) l'ambito entro il quale la competenza statale volta alla fissazione dei LEP non è costituzionalmente prefissata, e non è affatto scontato che tutte le funzioni oggetto di possibile differenziazione siano destinate ad essere "intercettate" dalla determinazione dei LEP stessi, ben potendo anzi alcune di esse venire ricondotte ad ambiti materiali nei quali appare poco congruo l'esercizio di tale competenza; c) la determinazione dei livelli essenziali, degli obiettivi di servizio e dei costi *standard* non è utile solo con riferimento alle Regioni beneficiarie della differenziazione *ex art.* 116, terzo comma, Cost. come presupponeva la bozza di disegno di legge sopra richiamata, ma soprattutto in relazione all'obiettivo di assicurare il finanziamento delle funzioni svolte dalle *altre* Regioni non beneficiarie della differenziazione, al fine di definire il complesso delle risorse di cui queste ultime hanno bisogno per poter svolgere i propri compiti perché il livello essenziale costituisce il punto di riferimento per il finanziamento di *tutte* le funzioni regionali; all'opposto, la determinazione di tali grandezze con esclusivo riferimento alle funzioni "differenziate" rischierebbe invece di pregiudicare tale obiettivo.

Ciò sembra comportare che, in sede di devoluzione, debbano essere fissati dei criteri che prescindano, quantitativamente, dai LEP e dai relativi costi *standard*, salvo un adeguamento di tali criteri a seguito della futura determinazione dei LEP e costi relativi.

3. La prevedibile mancata individuazione dei LEP nel momento della devoluzione non dovrebbe tuttavia precludere la possibilità – e l'opportunità – di individuare delle

regole specifiche per il finanziamento delle funzioni devolute che certamente non sono riconducibili alle prestazioni essenziali.

In linea teorica, si può discutere sull'opportunità di prevedere o meno, negli strumenti normativi attuativi della devoluzione, un richiamo ai principi della l. n. 42/2009. Premesso che, come noto, l'art. 14 della legge delega dispone che *“con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge”* si può osservare in proposito che la l. n. 42/2009:

- naturalmente, quale legge ordinaria, ben può essere derogata;
- non contiene regole specifiche sulla assegnazione delle necessarie risorse finanziarie;
- continua comunque ad essere applicabile a tutte le Regioni anche dopo la devoluzione.

Dovrebbe tuttavia rimanere fermo – mediante rinvio espresso, o comunque nella sostanza, il principio indicato dall'art. 8 l. n. 42/2009, attinente le diverse modalità di finanziamento delle spese LEP e non LEP, se non in sede di devoluzione, quantomeno con riferimento alla successiva rideterminazione (v. oltre).

4. Per quanto attiene la dotazione iniziale delle risorse, non sembra esservi alternativa, in via di principio generale, alla loro determinazione sulla base del costo storico, stante l'attuale non determinazione dei LEP e dei relativi costi standard.

Tale regola dovrebbe valere tanto per le (eventuali) funzioni LEP quanto per le non LEP, in ossequio al principio, desumibile dagli artt. 116 e 119 Cost. ed esplicitato dall'art. 14 l. n. 42/2009, di dotazione delle “necessarie” risorse finanziarie.

Come si è sopra osservato, la devoluzione potrebbe non essere “a somma zero”, in quanto lo svolgimento da parte dello Stato per le altre Regioni delle funzioni devolute potrebbe comportare delle diseconomie di scala. Tuttavia, in assenza di una puntuale determinabilità di tali costi non sembra possibile neanche ipoteticamente operare una tale valutazione². Non vi è peraltro dubbio, al riguardo, che ove tali diseconomie fossero di

² Sarebbe da stabilire se nella clausola presente nelle bozze di intesa *“dall'applicazione della presente intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”* siano da ricomprendere anche tali eventuali

ammontare rilevante, la conseguente riduzione delle risorse statali potrebbe risolversi in pregiudizio delle altre Regioni, con ciò manifestandosi un'ulteriore conseguenza negativa e sperequativa del ritardo nella fissazione dei LEP.

Ciò posto, anche in ordine alla scelta degli strumenti di finanziamento collegati alle scelte devolutive, le soluzioni potrebbero variare, purché siano esse riconducibili agli istituti previsti dall'art. 119 Cost. Al riguardo, la norma costituzionale delinea un *numerus clausus* di strumenti di finanziamento: a) entrate e tributi propri, istituiti e disciplinati con legge regionale; b) tributi propri "derivati", istituiti e disciplinati con legge statale il cui gettito è destinato alle Regioni (art. 7 della legge n. 42 del 2009); c) compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio regionale.

Ai fini del finanziamento del regionalismo differenziato, dovrebbero invece ritenersi inammissibili specifici trasferimenti erariali con vincolo di destinazione o stanziamenti di risorse aggiuntive in quanto si tratterebbe di istituti incompatibili con il quadro costituzionale delineato dall'art. 119 Cost. che, al di fuori del fondo perequativo, già in via generale limita i trasferimenti erariali alle sole ipotesi indicate dal suo quinto comma in relazione alle "risorse aggiuntive" e agli "interventi speciali" che devono essere circoscritti a finalità specifiche e a una platea ben definita di enti sub-statali.

Inoltre, il primo strumento richiamato (tributi propri) si dovrebbe ritenere di difficile praticabilità, in forza dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale, poi "positivizzato" dall'art. 7 della legge n. 42 del 2009, sulla c.d. "riserva di presupposto" che vieta alle Regioni di istituire tributi propri se non in relazione a presupposti di imposta che non siano già assoggettati ad imposizione sulla base di una legge statale, a meno di non eliminare – come peraltro potrebbe in termini più generali ritenersi opportuno – tale "riserva".

Da quanto detto segue, ai fini del finanziamento delle ulteriori competenze e funzioni acquisite, la difficoltà per le Regioni beneficiarie della differenziazione di individuare presupposti di imposta significativi su cui, cioè, il legislatore statale non abbia già previsto l'istituzione di tributi.

Pertanto, in assenza di adeguati presupposti di imposta "liberi" e stante l'impossibilità di ricorrere a trasferimenti erariali, per finanziare il regionalismo differenziato residuerebbero soltanto gli strumenti *supra* indicati *sub b)* e *sub c)*: tributi propri "derivati" e

compartecipazioni al gettito di tributi erariali. Mentre i primi dipendono dalle scelte del legislatore statale, le compartecipazioni sembrerebbero meglio rispondere ai profili organizzativi e funzionali che costituzionalmente connotano l'autonomia differenziata.

5. A questi profili in ordine alla scelta delle compartecipazioni come strumento di finanziamento si collega l'ulteriore questione relativa alla possibilità di ricondurre all'istituto in parola anche le c.d. "riserve di aliquota" (o "aliquote riservate"), intendendosi con tale espressione la devoluzione alle Regioni di una quota di gettito di un tributo erariale unitamente alla facoltà di modificare le aliquote e alcuni elementi strutturali del tributo nei limiti di quanto previsto dalla legislazione statale. Tale quota è fissata attribuendo alla Regione una determinata aliquota di un tributo esistente che viene implicitamente "scorporata" da quella vigente a livello nazionale (a differenza dell'addizionale, che invece si aggiunge in modo palese all'aliquota erariale). Se lo Stato decide di ridurre l'aliquota complessiva dell'imposta, il gettito si riduce (e si riducono le entrate delle Regioni che partecipano al gettito secondo la forma classica della compartecipazione), ma l'aliquota riservata resta tale e quindi la Regione che ne beneficia non subisce riduzione delle entrate.

Tanto le compartecipazioni quanto le riserve di aliquota sono conformi al principio di territorialità del tributo, espresso dall'art. 119 Cost. e rivolto a garantire il legame tra il gettito del tributo e il territorio. Si tratta di un profilo centrale dell'art. 119 Cost. e dell'intero Titolo V poiché i principi fondamentali della legislazione tributaria sono talmente «incorporati in un sistema di tributi governato dallo Stato» – per riprendere le parole della sent. n. 37 del 2004 della Corte costituzionale – da riflettersi negativamente – si può aggiungere – sulle relazioni finanziarie tra centro e periferia non foss'altro perché tale assetto dell'ordinamento tributario ha sinora concorso in maniera decisiva ad impedire che sia garantito l'adeguato finanziamento delle funzioni affidate alle Regioni.

Il punto è comprendere, però, se la c.d. riserva di aliquota sia assimilabile ai tributi propri o non costituisca piuttosto una *species* del *genus* compartecipazioni e, quindi, possa essere ritenuta compatibile con gli strumenti *tassativamente* previsti dall'art. 119 Cost. ai fini del finanziamento delle competenze e delle funzioni.

L'art. 119, secondo comma, Cost., nella parte in cui prevede che gli enti sub-statali «dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi erariali* riferibile al loro territorio», sembrerebbe letteralmente precludere l'utilizzo delle riserve di aliquota. In assenza, però, di indicazioni desumibili dalla giurisprudenza, non si vede perché non si possa ritenere che la

compartecipazione al gettito di tributi erariali non possa avvenire anche mediante l'attribuzione di una riserva di aliquota alla Regione poiché l'effetto sarebbe comunque quello di *compartecipare al gettito*. In tale direzione milita peraltro un ulteriore argomento: se l'art. 119 Cost. consente di utilizzare gli strumenti costituiti dai tributi propri e dai tributi propri "derivati", che certamente realizzano forme di maggiore autonomia rispetto a quello dello strumento di aliquote, non si vede perché il legislatore non possa configurare uno strumento di finanziamento diverso dalla compartecipazione "classicamente intesa" che, pur essendo maggiormente attento alle ragioni dell'autonomia rispetto a quest'ultimo, non raggiunga i "livelli" di tributi propri e tributi propri "derivati".

La c.d. riserva di aliquota non sembrerebbe pertanto incompatibile con l'art. 119 Cost. ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti sub-statali e di tale scelta potrebbe beneficiare il disegno differenziazione poiché le c.d. riserve di aliquota non implicano una variazione delle entrate di spettanza regionale a seguito di eventuali modifiche della disciplina dell'imposta erariale e consentono una maggiore manovrabilità del tributo.

Non può tuttavia non considerarsi, nella prospettiva delle politiche fiscali statali, che la riserva di aliquota a favore di alcune Regioni introduce degli elementi di rigidità che possono rivelarsi indesiderati in un momento, come l'attuale, in cui è fortemente sentita l'esigenza di attenuare la tassazione IRPEF sui redditi medi, a fronte della cronica scarsità di risorse da impiegare a tal fine: è evidente, in proposito, che l'insensibilità della riserva all'auspicato ridisegno della curva delle aliquote potrebbe porre importanti temi di opportunità ed equità.

L'impatto delle questioni relative al finanziamento delle materie e/o funzioni devolute, sia nella fase iniziale che in quella successiva (v. par. succ.), è certamente meno rilevante nella prospettiva "micro", sulla base dei primi dati disponibili.

6. Una volta individuati i criteri di determinazione della dotazione iniziale delle risorse destinate a finanziare le funzioni devolute, nella prospettiva "macro" si pone il tema della loro dinamica nel tempo, sotto il duplice eventuale profilo dell'eccedenza e della carenza.

Iniziando dal profilo della spettanza dell'eventuale gettito "eccedente" il "costo" delle ulteriori competenze e funzioni acquisite dalle Regioni beneficiarie delle leggi di differenziazione (c.d. extra-gettito), si deve rilevare che tale questione è collegata a quella relativa al c.d. residuo fiscale, inteso quale differenza tra il complesso delle entrate fiscali

introitate in un certo territorio e l'ammontare della spesa pubblica (regionale e statale) complessiva, inclusiva dei servizi e di ogni funzione svolta nel medesimo territorio di riferimento.

Senza poter qui addentrarsi in considerazioni analitiche, ci si limita ad osservare come la scienza economica e la scienza delle finanze abbiano dimostrato le difficoltà tecniche di calcolare l'effettivo scarto tra la percentuale di entrate percepite e quella della spesa pubblica effettuata sullo stesso territorio per due ordini di ragioni: a) si dovrebbe tenere conto del complesso dei beni e dei servizi forniti che incidono sulla qualità della vita; b) il prelievo fiscale non è a carico di un territorio, ma dei singoli contribuenti che in esso risiedono.

Sul piano del diritto, la giurisprudenza costituzionale ha chiaramente affermato che il criterio del c.d. residuo fiscale non può essere considerato specificativo dei precetti costituzionali sull'autonomia finanziaria e che, conseguentemente, esso è inidoneo ad integrare il parametro di costituzionalità nei giudizi sulle leggi. La Corte è giunta a tali conclusioni sia perché sono controverse le modalità di calcolo del suddetto differenziale, sia perché l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego delle risorse sul territorio di provenienza non è un precetto espresso dall'art. 119 Cost. (sentt. n. 69 del 2016, punto n. 4 del "Considerato in diritto" e n. 83 del 2016, punto n. 7 del "Considerato in diritto"). Nondimeno, dalla giurisprudenza costituzionale pare potersi desumere che il decisore politico possa legittimamente perseguire l'obiettivo di ridurre i residui stessi, anche al fine di favorire la coesione territoriale.

In questo contesto, quanto alle sorti dell'eventuale extra-gettito prodotto in forza di riserve di aliquota o degli strumenti adottati a beneficio delle Regioni che avessero acquisito ulteriori competenze o funzioni *ex* art. 116, terzo comma, Cost., da un lato è stato paventato il rischio che tali possibili effetti del sistema di finanziamento del regionalismo differenziato possano generare diseguaglianze aumentando i divari tra i territori regionali in violazione dei doveri costituzionali di solidarietà; dall'altro lato, sul versante opposto, è stato osservato che il trattenimento dell'extra-gettito da parte della Regione interessata costituirebbe naturale corollario dei principi di autonomia finanziaria e di territorialità dei tributi, costituendo un incentivo all'efficienza ed economicità nella gestione delle funzioni devolute.

Al riguardo, ci si limita qui ad osservare che la sorte del gettito eccedente il costo delle funzioni oggetto della legge di autonomia negoziata dipenderà in larga parte dalle

scelte concrete degli strumenti di finanziamento, con particolare riferimento all'eventuale impiego delle compartecipazioni "classiche" ovvero delle c.d. riserve di aliquota (strumento che di per sé, come si è sopra osservato, potrebbe massimizzare nel tempo l'extra-gettito).

In linea generale, può qui osservarsi che quanto più la legislazione statale tende ad innalzare il livello delle spese pubbliche ritenute costituzionalmente necessarie in quanto inerenti ai LEP o a funzioni che devono essere svolte in ambito regionale perché dipendono dalla legislazione statale in funzione unificante, tanto più il residuo fiscale è destinato a permanere alto, ponendo un problema di finanziamento delle funzioni di ambito regionale che non discende da autonome scelte di indirizzo nella realizzazione di politiche pubbliche. Da questo punto di vista — posto che per effetto del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse il fondo perequativo è naturalmente chiamato a rendere possibile l'esplicazione di tali funzioni su tutto il territorio nazionale — è possibile concludere che quanto più è alto il "costo" delle funzioni che la legge statale impone su tutto il territorio nazionale, tanto più si riducono i margini per poter trattenerne "in periferia" il gettito ivi prodotto.

Più nella specie, pare possibile ritenere che, ove si prescelga lo strumento della compartecipazione "classica", sia difficile trattenerne l'extra-gettito sul territorio, poiché si tratterebbe di una misura economica non giustificata in alcun modo dal costo delle funzioni da finanziare. Viceversa, ad esiti differenti si potrebbe giungere nel caso in cui si scelga lo strumento della riserva di aliquota. In tale circostanza il rispetto del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse è affidato ad una condivisa valutazione prognostica sulla sufficienza della aliquota riservata, accompagnata dalla possibilità di variarla entro limiti prefissati. Un meccanismo di tal genere chiama in causa direttamente l'autonomia regionale dell'amministrazione del tributo, e rende possibile ipotizzare che, come quest'ultima si esponga al rischio di un minor gettito, allo stesso modo possa beneficiare di una variazione al rialzo.

Quest'ultimo profilo è molto importante, ed è dunque il caso di ribadirlo, in presenza di tesi le quali sostengono che mentre le Regioni avrebbero diritto a trattenerne l'extra-gettito, nell'opposto caso di deficienza delle risorse originariamente assegnate lo Stato dovrebbe farsi carico dell'integrazione. Una tale asimmetria non pare giustificabile. Piuttosto, laddove lo strumento adottato fosse quello della compartecipazione, si deve ritenere che l'eventuale extra gettito dovrebbe ritornare allo Stato (o alternativamente essere devoluto ad un fondo perequativo regionale orizzontale), il quale tuttavia sarebbe tenuto a

farsi carico dell'integrazione in caso di variazione negativa del gettito; viceversa, laddove lo strumento prescelto fosse quello della riserva di aliquota, la Regione potrebbe beneficiare dell'extra gettito ma dovrebbe accollarsi i sacrifici derivanti da una riduzione del gettito.

In ogni caso, si deve ulteriormente rilevare, anche sotto questo profilo sarebbe opportuno distinguere in primo luogo tra funzioni LEP e non LEP, dal momento che solo per le prime parrebbe sostenibile la necessità dell'integrazione delle risorse originariamente assegnate in caso di loro insufficienza. Inoltre, per le ragioni illustrate più sopra, sarebbe necessario accomunare alle funzioni LEP anche tutte quelle funzioni amministrative che, per le regioni differenziate, sono rese obbligatorie da leggi statali.

In questo contesto, non sembra irragionevole ipotizzare una qualche forma di bilanciamento nella legge di autonomia differenziata tra l'esigenza di preservare il principio costituzionale di correlazione tra funzioni e risorse, da intendersi – come si è detto – come regola generale valevole anche per il finanziamento del regionalismo differenziato, da un lato, e l'esigenza di assicurare che, una volta che sia stata affidata alla Regione una determinata compartecipazione o riserva di aliquota, siano conseguentemente lasciate nella disponibilità dell'ente sub-statale risorse tali da consentire maggiori spese nelle competenze acquisite, anche nella prospettiva della sperimentazione delle funzioni che connota il regionalismo differenziato.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18STC0179830