

Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Lo stato di attuazione del c.d. “federalismo fiscale” e il rapporto con il regionalismo differenziato

Prof. Michele Belletti, Ordinario di Diritto Pubblico

Università di Bologna – Alma Mater Studiorum

27 giugno 2024

1. Osservando, oggi, il Titolo V della Parte II della Costituzione, dopo più di vent'anni dalla riforma che oserei definire “copernicana” del 2001, ci possiamo rendere conto che sono molti di più i profili non ancora compiutamente attuati, rispetto a quelli attuati.

Anche con riguardo agli aspetti attuati, penso soprattutto al sistema di riparto delle competenze legislative, è innegabile che, dopo una prima fase di entusiasmo regionalista, si sia registrata una marcata tendenza alla ricentralizzazione.

È evidente, peraltro, che c'è una sorta di effetto domino, tale per cui, la mancata attuazione di alcuni profili produce ripercussioni nei riguardi di altre tematiche.

Si pensi, soprattutto, alla mancanza di una seconda Camera di rappresentanza dei territori, che impedisce alle Regioni di essere parte nel procedimento legislativo nazionale, pur evocata e prospettata nell'art. 11 della legge cost.3 del 2001.

Si pensi al regionalismo differenziato, che presupporrebbe un riparto dinamico delle competenze, sul modello spagnolo, in ragione delle capacità/potenzialità di ogni singola Regione di esercitare le competenze costituzionalmente attribuite, o altre ancora, sul quale mi soffermerò più avanti¹.

¹ Un attento studioso delle dinamiche regionaliste e federaliste, Antonio D'Atena, nel suo Manuale di Diritto regionale, con una chiara immagine evidenzia la differenza sistemica tra il modello spagnolo e quello italiano di regionalismo. Il primo sarebbe il “piatto dei formaggi”, ove ognuno prende ciò che vuole e ciò che riesce a mangiare; il secondo sarebbe “caffè per tutti”, dal quale si evince che in Italia si vuole ostentare e conservare un'omogeneità che non esiste nei fatti e che comunque ha creato non pochi problemi. In Italia, infatti, il “caffè per tutti” non è mai per tutti uguale. C'è chi lo vuole alto, chi basso, chi corretto, chi macchiato, chi decaffeinato, chi in tazza grande, chi d'orzo o di ginseng, in tazza grande o piccola. In sostanza, la disciplina uniforme e omogenea non fa altro che irrigidire un modello che potrebbe evidenziare ben altre potenzialità, nell'interesse di tutta la collettività nazionale, qualora differenziato.

2. Per quanto qui interessa, particolarmente problematica è la mancata attuazione – se non per alcuni profili – del c.d. federalismo fiscale.

Si pensi, in particolare, alla mancata attuazione del federalismo demaniale, che avrebbe potuto consentire la gestione e valorizzazione di beni immobili da parte degli enti territoriali con criteri di sussidiarietà e prossimità e dunque di “buona amministrazione”. Disattendendo radicalmente il primo periodo del comma 7° dell’art. 119 Cost., a tenore del quale, “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principî generali determinati dalla legge dello Stato”.

Si pensi alla mancata attuazione di un’autentica autonomia impositiva (2° comma, art. 119 Cost., che parla di “risorse autonome” “tributi ed entrate proprie”), nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, intesa secondo le indicazioni della Corte costituzionale, come tributo totalmente nella disponibilità della Regione, istituito con legge regionale, non già come compartecipazione ad un tributo statale, per il quale la Regione si limita a stabilire l’entità della compartecipazione entro una forbice stabilita dal legislatore statale.

Si ricordino le sentenze 296/2003, ove la Corte indica i presupposti per l’esistenza di un tributo proprio, e la 37/2004, che presuppone una legge di coordinamento statale per dare attuazione all’autonomia impositiva regionale e locale, che in larga parte stiamo ancora attendendo.

Il che si riverbera, naturalmente, sull’autonomia di spesa; fermo restando che nei numerosi episodi di emergenza, la spesa è stata ampiamente centralizzata e soprattutto ne è stato centralizzato il coordinamento. Nemmeno il c.d. “Bollo Auto” può essere considerato un vero e proprio tributo regionale, poiché la Regione non può aumentare la pressione fiscale oltre i limiti stabiliti dal legislatore statale, ma può introdurre esenzioni, non previste dalla legge statale e così sviluppare un’autonoma politica fiscale, in funzione di specifiche esigenze (Sentenza 122 del 2019).

3. Sicuramente problematica è la mancata piena attuazione di una perequazione senza vincolo di destinazione, per fare fronte alle diverse capacità fiscali per abitante (3° comma, art. 119 Cost.), in considerazione del fatto che le risorse indicate nei commi precedenti devono consentire di finanziare integralmente le funzioni degli enti territoriali

(4° comma). Il che presupporrebbe, un'incisiva lotta all'evasione fiscale, onde evitare che l'assunta "capacità fiscale per abitante" non sia veritiera.

Sul punto si è più volte pronunciata la Corte costituzionale. Una delle prime sentenze in argomento è la n. 99 del 2009. A commento di quella si osservava che lo Stato si ostinava a non definire i "livelli essenziali", in particolare, quelli connessi allo svolgimento di servizi funzionali al godimento dei diritti fondamentali. La Corte costituzionale perseverava nel non sanzionare detta mancata determinazione e rilevava che non sarebbe stata riproponibile la prassi dei finanziamenti statali con vincolo di destinazione, unitamente al ripiano dei *deficit* di bilancio². Dunque, la definizione dei LEP prospettata dal DDL "Calderoli" potrebbe contribuire ad affrontare i problemi prospettati.

Più di recente, è sempre la Corte costituzionale a lanciare un severo monito per il reiterarsi dei finanziamenti perequativi con vincolo di destinazione, nel caso di specie riguardanti il fondo di solidarietà comunale. La Consulta precisa che è compito del legislatore adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale, bilanciandolo con la necessità di non regredire rispetto al processo di definizione dei LEP. La Corte non può pertanto pervenire all'incostituzionalità per non lasciare sguarnito il finanziamento dei LEP (Corte cost., n. 71 del 2023).

La Consulta precisa, successivamente, in occasione della sentenza n. 63 del 2024, che non esiste un modello di perequazione integralmente verticale, fondato esclusivamente su risorse statali. Tale modello è imposto solo con riguardo ai presupposti di cui al 5° comma dell'art. 119 Cost. Mentre, evidentemente, la perequazione generale, di cui al 3° comma dell'art. 119 Cost., presuppone un intervento di tutti gli enti territoriali che costituiscono la Repubblica.

Altro aspetto problematico è la mancata definizione dei costi standard, riferiti alle funzioni regionali, con il conseguente reiterarsi del finanziamento delle inefficienze che si ha con l'attribuzione da parte dello Stato della spesa storica.

² Così, cfr., M. BELLETTI, *Il controverso confine tra "livelli essenziali delle prestazioni", principi fondamentali della materia e divieto del vincolo di destinazione di finanziamenti statali, attendendo la perequazione nelle forme della legge n. 42 del 2009*, in *Le Regioni*, n. 3/4 del 2009; cfr., anche, E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Rimini, 2009, pp. 142 ss.

4. I principi cardine sui quali si regge il disegno riformista del 2001 sono sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (tra l'altro, criteri di allocazione della competenza nell'art. 118 Cost., ma anche clausola di riallocazione delle competenze in capo allo Stato, nonché, vera e propria *supremacy clause*, in forza della nota sentenza 303 del 2003), che presuppongono un sistema di riparto delle competenze, tendenzialmente elastico, che tenga conto delle peculiarità dei territori e delle diverse capacità legislative e amministrative, posto che sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza non sono altro che ragionevolezza nell'esercizio delle funzioni pubbliche da parte degli enti territoriali.

In questo senso si è espressa la Corte costituzionale, con la sentenza n. 33 del 2019, con riguardo all'attribuzione delle funzioni fondamentali agli enti locali, rilevando che è irragionevole assegnare al più piccolo Comune italiano e alle più grandi Città Metropolitane le medesime funzioni. Il che determinerebbe “il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi”.

Il che conferma che non è la differenziazione a generare diseguaglianza nell'erogazione dei servizi e nella garanzia dei diritti, ma è proprio l'uniformità, poiché ragionevolezza è trattare diversamente situazioni diverse e trattare in maniera eguale situazioni uguali.

Il quadro qui rapidamente tratteggiato può tuttavia funzionare qualora si assicurino il rispetto del “principio di solidarietà” e di “coesione territoriale”, quali precipitati del principio di eguaglianza sostanziale, con l'imposizione che alla differenziazione si affianchi perequazione e responsabilità.

5. Come risulta dal documento depositato dalla Commissione tecnica per la definizione dei costi standard, mentre, con riguardo a determinati profili si sono registrati dei progressi nell'attuazione del “federalismo fiscale”, i due citati aspetti della perequazione e della responsabilità non hanno conosciuto significativi progressi.

In occasione della mia precedente audizione del 2021, presso questa Commissione, avevo citato la sentenza n. 219 del 2013, che aveva sanzionato con l'incostituzionalità la previsione della incandidabilità – contemplata dalla disciplina attuativa della legge 42 del 2009 – del Presidente di Regione colpevole di aver provocato un grave dissesto finanziario, per diverse ragioni, tra le quali l'irragionevolezza di fare

coincidere nella medesima persona il Presidente di Regione, responsabile per grave dissesto finanziario, e il Commissario *ad acta*, incaricato dal Governo di risolvere il dissesto da lui stesso provocato.

La Consulta ha infatti criticato il sistema dei Piani di rientro, che contemplano la nomina come Commissario *ad acta* di chi si è reso responsabile del dissesto, consentendogli di avvalersi della struttura amministrativa che ha determinato quella situazione, che probabilmente ha subito condizionamenti sociali e territoriali (Corte cost. 168 del 2021).

È evidente che rivedendo il sistema dei commissariamenti e dei Piani di rientro si potrebbe mettere mano anche ad un nuovo meccanismo di responsabilità, in ipotesi, di incandidabilità, magari, non più agganciato all'art. 126 Cost., che contemplerebbe forse ipotesi più gravi.

Ci si rende conto che la sanzione dell'incandidabilità sia politicamente molto forte e problematica, ma ad un'importante devoluzione di competenze, non può non essere correlata una proporzionata responsabilità.

6. Per quanto concerne la differenziazione, *ex art.* 116 Cost., 3° comma, questa potrebbe costituire l'occasione o il presupposto per l'attuazione del federalismo fiscale.

La legge Calderoli prevede, infatti, l'individuazione e il finanziamento di un numero importante di LEP, individuati dal Comitato tecnico-scientifico, selezionati dalla Cabina di regia e dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. È prevista l'attuazione dei meccanismi perequativi, di cui all'art. 119 Cost., il trasferimento di funzioni e personale avverrà, in un primo momento, secondo il criterio della spesa storica, ma, progressivamente, dalla spesa storica si passerà ai costi standard. Il che sarà un vantaggio per tutte le Regioni, ma, soprattutto per le popolazioni delle Regioni meridionali, che non saranno più costrette a pagare le inefficienze delle strutture amministrative regionali, ma pagheranno, a regime, il costo effettivo delle prestazioni.

Di fronte ai detrattori della riforma, che ritengono che l'attuazione della stessa non possa prescindere da una verifica sull'impatto in un Paese “ancora caratterizzato da un profondo divario socioeconomico tra le diverse parti del suo territorio”³, è bene ricordare

³ Cfr., L. CHIEFFI, *Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale*, in C. Buzzacchi, M. Massa (a cura di), *Non abbiate paura delle autonomie. Scritti per Enzo Balboni*, Milano, 2022, pp. 130 ss.

che nella riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione sono diversi gli articoli che intendono assicurare la coesione sociale e ridurre le distanze tra le diverse aree del Paese. Tra questi, l'art. 117, 2° comma, lett. m), che si pone l'obiettivo di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale; l'art. 119, comma 3, che contempla il fondo perequativo senza vincolo di destinazione; l'art. 120, comma 2, che riconosce al Governo poteri sostitutivi quando lo richiedano le esigenze di unità economica, unità giuridica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni⁴.

7. Come è noto, il progetto di legge recante l'attuazione del regionalismo differenziato, dopo l'approvazione da parte del Senato della Repubblica (23 gennaio 2024) è stato definitivamente approvato dalla Camera dei deputati il 19 giugno 2024.

Il Testo ha catalizzato da subito numerose critiche e sollevato, tra le opposizioni, diverse perplessità, tant'è che vi è chi intende proporre un *referendum* abrogativo e chi addirittura un ricorso alla Corte costituzionale.

È da premettere sul punto che il testo di legge approvato non incide affatto sulle materie, sulla sostanza della differenziazione, trattandosi, prevalentemente di un testo sulla procedura da seguire per pervenire alle Intese, poiché è soltanto con le Intese che si avrà contezza delle materie devolute o devolvibili alle Regioni richiedenti.

Tra l'altro, pare evidente a chi scrive che dal testo non si evincano profili di lesività nei confronti di altre Regioni.

Non mancano, invero, precedenti interessanti nella giurisprudenza costituzionale (sent. 216 del 2008), ove alcune Regioni (Veneto e Lombardia) contestarono il ripiano da parte dello Stato dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale nei confronti di diverse Regioni meridionali.

La Consulta ha giudicato inammissibile il ricorso, per difetto di interesse delle ricorrenti, che non hanno dimostrato che detto ripiano abbia sottratto loro risorse, ma soprattutto, quel ripiano rientrava nelle dinamiche perequative di cui all'art. 119 Cost., 5° comma, che, con tutta evidenza, non verranno meno con l'attuazione dell'art. 116 Cost., 3° comma.

⁴ Così, cfr., A. GIOVANARDI, *Autonomia differenziata versus solidarietà e coesione territoriale: contro l'utilizzo strumentale dell'argomento solidaristico*, in *Il Diritto della Regione*, 1/2023 p. 136.

8. Per quanto concerne la procedura di approvazione delle Intese, originariamente si contestava il mancato coinvolgimento del Parlamento. Mentre ora l'Intesa confluisce in un disegno di legge. Invero, avrebbe senso il coinvolgimento del Parlamento se esistesse una Camera di rappresentanza territoriale, come accade nella gran parte dei Paesi territorialmente articolati.

Ne deriva che per le altre Regioni pare sicuramente maggiormente garantista il procedimento definito, che è largamente partecipativo (art. 2), ove comunque sono coinvolte anche le Camere con pareri delle Commissioni competenti, ma soprattutto sono coinvolte, tra gli altri, la Conferenza permanente rapporti Stato-regioni e la Conferenza unificata, che esprimono pareri.

Per garantire la tenuta dell'unità giuridica ed economica può essere limitato l'oggetto del negoziato (art. 2).

Nonostante la Corte costituzionale – sent. 88 del 2003 – avesse rilevato che la riserva di legge statale di cui all'art. 117, 2° comma, lett. *m*), fosse una riserva di legge relativa, che consentirebbe la concreta definizione dei LEP con fonte secondaria, specificatamente, con DPCM, dall'art. 3 della legge sulla differenziazione si evince che la definizione dei LEP interviene con decreto legislativo, previa naturalmente legge di delega del Parlamento, salva la possibilità di modificare o aggiornare i LEP con DPCM. Previsione, invero, problematica, perché presuppone una sorta di delegificazione.

Sulla base di quella definizione, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard propone i costi e i fabbisogni standard, che vengono determinati e aggiornati con cedenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

È evidente che la definizione dei costi standard ha lo scopo di tentare di condurre le Regioni non virtuose sui medesimi standard delle Regioni virtuose, così da consentire un trattamento eguale sull'intero territorio nazionale.

Il dato significativo che emerge dall'art. 4 è dato dal fatto che, qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche, si potrà procedere al trasferimento delle funzioni solo dopo lo stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare quei livelli sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le Intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra le Regioni.

Ancor più interessante è quanto si evince dall'ultimo comma dell'art. 5, a tenore del quale l'intesa "individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale", con un finanziamento che deriva prevalentemente da risorse dei residenti nella Regione che chiede la differenziazione.

9. È di tutta evidenza che l'attuazione del regionalismo differenziato avrà un senso se apporterà un efficientamento nella fruizione dei servizi nelle Regioni differenziate, che determini dinamiche virtuose anche nelle altre Regioni.

Per l'esercizio delle funzioni trasferite, lo Stato, in una prima fase, trasferirà alla Regione il costo storico per l'esercizio di quella funzione. Qualora quella Regione riesca ad esercitare quella competenza con criteri di sussidiarietà ed economicità, potrà trattenere i risparmi collegati a quella specifica funzione, creando ulteriore ricchezza, implementando il PIL regionale, conferendo di conseguenza maggior residuo fiscale a favore delle Regioni non differenziate.

Progressivamente, alla luce della spesa delle Regioni virtuose, si potrà definire il costo standard per l'esercizio di una specifica funzione, contribuendo al superamento delle inefficienze soprattutto nelle Regioni non virtuose.

Proprio in ragione di tali valutazioni, è condivisibile la previsione di sottoporre periodicamente le Intese a monitoraggio. Queste avranno una durata decennale. Alla scadenza potranno essere rinnovate, salva diverse volontà di una delle parti, oppure, verranno modificate. Se ne può chiedere la cessazione, parziale o integrale, soprattutto quando si registri il mancato rispetto dei LEP.

Le clausole finanziarie, di cui all'art. 9 dispongono che "non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", ma, soprattutto, che è garantito "il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione", venendo "comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante".

In sostanza, l'intervento perequativo non dovrà soltanto garantire il costo standard, ma riequilibrare la diversa e penalizzante situazione di partenza, quale, in ipotesi, il numero di residenti, i redditi degli stessi, la qualità e quantità delle imprese, ecc..., secondo una logica coerente con l'impianto costituzionale solidarista/cooperativo,

di concreta attuazione dell'art. 3, secondo comma, quale azione positiva volta a garantire il "pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Posto che, quanto alle materie oggetto di differenziazione, si tratta di competenze che in larga parte sono già nella disponibilità delle Regioni, ovvero, tutte le materie di competenza concorrente, ove resta allo Stato la sola definizione dei principi fondamentali, risulta evidente come sia difficile, se non impossibile differenziare su quelli.

Prevalentemente, dunque, la differenziazione sarà sulle funzioni amministrative (il che era emerso chiaro già dai lavori del Comitato LEP, che si è pronunciato su molteplici funzioni amministrative, indicate dai Ministeri), tuttavia, per assicurare efficienza, dovrà essere accompagnata dalla riorganizzazione della macchina amministrativa statale.

Conclusivamente, qualora vi sarà perequazione e responsabilità, nonché costi standard e garanzia dei LEP, il regionalismo differenziato potrebbe mettere in moto un circuito virtuoso, che consentirà di finanziare i costi standard, che, a differenza della spesa storica, garantirebbero prevedibilità e programmazione della spesa.