

Audizione dell'11 giugno 2025

Prof. Sandro Staiano

1. Si è avuto più volte modo di segnalare l'improprietà della locuzione "federalismo fiscale", nella quale il sostantivo – che infatti la Corte costituzionale adopera accompagnandolo sempre con un prudente «cosiddetto» o apponendovi le virgolette d'enfasi o di citazione testuale (dalla legge delega n. 42 del 2009), per prenderne le distanze – manifesta una rottura culturale e politica col modello autonomistico disegnato dalla Costituzione italiana. Invero, quanto al federalismo in generale, pur dopo la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, la Corte costituzionale non aveva avuto esitazioni: il federalismo si manifesta in peculiari «forme e istituti ... in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurata nel nostro ordinamento costituzionale» (sent. n. 365 del 2007). Dunque, in Italia, un processo federativo per disaggregazione non sarebbe costituzionalmente lecito.

E l'impiego del lemma "federalismo" non è innocente, per quanto invalso dopo la traslazione in disposizione normativa.

Non lo è dal punto di vista politico, poiché proietta un'idea – che, a seconda dei punti di vista, può essere ritenuta distopica o felicemente visionaria – di disarticolazione della Repubblica in rottura del principio di unità, affermato accanto a quello di autonomia dall'art. 5 della Costituzione, idea coltivata da forze politiche dominanti, specie in alcune fasi della storia repubblicana, in talune Regioni del Centro-Nord (e legittimata – bisogna pur dirlo – da un'esigenza di efficienza del sistema che si potrebbe assecondare costruendo un assetto improntato a maggiore decentramento e a una lettura della sussidiarietà nel senso del potenziamento delle autonomie, anche attraverso differenziazione).

Non lo è dal punto di vista della restituzione in proposte istituzionali di alcune acquisizioni teoriche, più o meno sagacemente distorte, tratte dal contesto del federalismo statunitense: "federalismo fiscale" traspone in italiano *fiscal federalism*, allo stesso modo in cui "residuo fiscale" traduce letteralmente *fiscal residuum*, espressioni tratte dalla letteratura americana degli anni Cinquanta in materia di finanza pubblica, la prima dovuta a Richard A. Musgrave, la seconda a James M. Buchanan. Entrambi i concetti sono elaborati nell'ambito di letture di un modello di articolazione territoriale dei poteri che, essendo di tipo competitivo, è concettualmente e strutturalmente assai distante da quello italiano.

Non si tratta di ubbie lessicali prive di utilità analitica e operativa, poiché, in un sistema fondato, in forza dell'art. 119 Cost., sul principio di perequazione, che, dati i caratteri storici originari dell'Italia e le vicende politico-economiche dipanatesi sin dall'Unità, è soprattutto territoriale, certi significati dati a quella parola, "federalismo", con il precipitato ideologico che raccolgono, possono valere a sostenere soluzioni disallineate dal quadro costituzionale: così avviene se si privilegia un modello di perequazione orizzontale, nel quale cioè gli squilibri fiscali sono ridotti o azzerati attraverso compensazioni tra gli stessi livelli di governo, piuttosto che un modello verticale, nel quale è lo Stato a intervenire a favore dei livelli di governo nei contesti meno favoriti; se si opera in sviamento dalla funzione propria dei LEP, che è ridurre le diseguaglianze territoriali, pretendendo di non compierne la determinazione preventiva rispetto ai trasferimenti di funzioni e di poter prescindere dal finanziamento di essi; se si concepiscono i trasferimenti differenziati di competenze nel sistema regionale come uno strumento di trascinarsi arbitrario delle risorse, senza alcuna base analitica e giustificativa, aggravando le diseguaglianze. Ma neanche tali soluzioni si affermano univocamente; semmai risultano contrastate e oggetto di ripensamenti, o di parziali correzioni.

2. In tale scenario, indistinto quanto alla matrice culturale e all'ispirazione generale degli interventi messi in cantiere o realizzati, si è venuta determinando una confluenza di strumenti normativi, la cui messa in opera non sarà agevole coordinare.

Si intrecciano e si sovrappongono tre linee di intervento legislativo: l'attuazione di parte delle deleghe contenute nella legge n. 42 del 2009; la legge sul regionalismo differenziato, sul fondamento dell'art. 116, c. 3, Cost.; l'attuazione della legge delega per la riforma fiscale, n. 111 del 2023. Sull'intero processo incombe la forza "incentivante" del PNRR, il quale, dopo la revisione del maggio 2024, fissa oggi al primo trimestre del 2026 il completamento del quadro normativo prefigurato dalla legge n. 42 del 2009, e al gennaio 2027 l'attuazione completa di questa.

Lo stato delle cose sui tre versanti è il seguente:

- a) Il "federalismo fiscale" è rimasto quasi del tutto lettera morta per oltre dieci anni, per poi conoscere un'accelerazione a partire dal 2020, ma solo con riferimento a Comuni, Province, Città metropolitane.

Quanto alle Regioni, la legge n. 42 del 2009 ha trovato attuazione nel d.lgs. n. 68 del 2011, ma l'efficacia di questo è stata in larga parte procrastinata, prima con decreto-legge, poi con la legislazione finanziaria periodica, da ultimo al 2027 con l'art. 1, c. 788, della legge di bilancio per il 2023, n. 197 del 2022. Il modello inattuato è quello per cui trasferimenti statali generalizzati alle Regioni sono sostituiti da un incremento dell'aliquota addizionale regionale dell'Irpef compensata da un'equivalente riduzione della parte di competenza statale, mantenendo inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente (obiettivo difficile da realizzare anche per la differenza di disciplina tra Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale). La copertura dei fabbisogni per le spese relative ai LEP dovrebbe poi essere garantita attraverso una compartecipazione all'IVA, con un'aliquota fissata al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno assumendo a riferimento la Regione che presenta la distanza minima tra gettito dei tributi propri e fabbisogni. Le Regioni con minori capacità fiscali, con un gettito insufficiente al finanziamento integrale dei LEP, fruirebbero del fondo perequativo. Ma il d.lgs. n. 68 del 2011 ha definito solo i fabbisogni sanitari.

- b) Quanto al regionalismo differenziato, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, l'impianto complessivo della legge n. 86 del 2024 è stato interamente destrutturato, e si rende necessario un nuovo organico intervento legislativo. Infatti: 1) in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, c. 3, non risulta definita, allo stato, alcuna modalità e alcun criterio di individuazione dei LEP, poiché «i "nuovi" criteri non ci sono e quelli vigenti non hanno più efficacia». Residuerrebbero le cosiddette materie no-LEP. Tuttavia, a tenore della sentenza n. 192 del 2024, in ciascuna di esse vanno individuate le funzioni incidenti su diritti civili e sociali, poiché per il trasferimento di queste occorrerà egualmente definire preliminarmente i LEP; 2) la nuova legge dovrà prima ancora stabilire criteri e modalità di svolgimento dell'analisi delle funzioni da porre a base dei trasferimenti: la sentenza n. 192 del 2024, premesso che il trasferimento differenziato non può riguardare materie, ma funzioni a queste riconducibili, ha stabilito che esso possa avvenire solo sulla base di una ragionevole giustificazione, «espressione di un'ideale istruttoria», conformemente al principio di sussidiarietà. I termini di tale istruttoria, i parametri e gli indicatori da considerare, in generale il metodo analitico da applicare dovranno essere stabiliti in maniera uniforme dalla legge dello Stato, vincolando le Regioni proponenti; 3) alla nuova legge statale spetterà stabilire in via generale – implicando ogni decisione in questo campo una valutazione di preminenza dell'interesse nazionale – secondo quali criteri ed entro quali limiti potrà essere stipulata la devoluzione di funzioni in materie con riferimento

alle quali la sentenza n. 192 del 2024 ha stabilito, anche per l'interazione con la normativa europea, un onere di giustificazione particolarmente gravoso alla luce del principio di sussidiarietà, riservandosi «uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale» sui futuri trasferimenti differenziati: commercio con l'estero; ambiente; energia; porti e aeroporti; professioni; ordinamento delle comunicazioni; istruzione; 4) la nuova legge dovrà stabilire in quali di queste materie sia preclusa ogni devoluzione di funzioni, nella considerazione del complessivo quadro ordinamentale risultante dalla legislazione interna ed europea e dal livello dell'interesse coinvolto; in quali sia giustificata solo la devoluzione di funzioni amministrative, ed entro quali limiti; in quali sia possibile anche la devoluzione di funzioni legislative, per una necessità di stretta congruenza dimensionale con quelle amministrative, ed entro quali limiti; 5) una nuova legge dovrà ridefinire l'assetto della finanza locale, poiché la disciplina apprestata dalla legge n. 86 del 2024 è stata disarticolata dalla sentenza n. 192 del 2024: quanto ai profili finanziari, la sentenza travolge con una dichiarazione di illegittimità il meccanismo secondo il quale, per le funzioni trasferite in sede di differenziazione, si poteva procedere alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa originariamente definiti e l'andamento del gettito dei tributi, e, nel caso vi fosse uno scostamento, si potesse aumentare l'aliquota di compartecipazione ai tributi. In termini generali, ogni funzione trasferita andrà finanziata con una compartecipazione a imposte nazionali stabilita però non al costo storico, il che cristallizzerebbe le inefficienze, bensì in base al fabbisogno standard e dopo aver garantito allo Stato risorse adeguate alle attività che continua a svolgere e per i costi che si aggiungono in ragione della differenziazione. Al cospetto di tali esigenze e delle prestazioni ordinamentali attese dalla nuova legge, in conformità alle indicazioni della Corte costituzionale, non appare congruo il disegno di legge deliberato dal Governo il 17 febbraio 2025, il quale è asseritamente riferito alla sola determinazione dei LEP.

- c) Quanto all'attuazione della riforma fiscale prefigurata dalla legge delega n. 111 del 2023, alcuni principi consolidati nell'evoluzione legislativa, che coinvolgono il sistema autonomistico, dovrebbero essere tratti dallo stato di inattuazione o di difficile attuazione in cui versano: progressività e divieto di doppia imposizione, senza restrizioni irrazionali delle basi imponibili e irragionevolezza nella determinazione dei presupposti di imposta (a ciò conducono il mancato riordino del catasto, misure quali l'abolizione dell'IMU sulla prima casa ed eccessiva compressione delle addizionali); pienezza dell'autonomia e della responsabilità attraverso il ricorso a tributi propri, ma meccanismi di perequazione verticale per coprire le funzioni essenziali; razionalizzazione del contraddittorio con i contribuenti, rafforzando il ruolo degli enti locali e riconoscendo a essi potere transattivo quando si tratti di tributi propri.
3. Quanto precede mostra che al centro del discorso è la determinazione dei costi standard e dei LEP e il loro finanziamento, prima di poter procedere a una qualsiasi riorganizzazione dei poteri al centro e nell'ordinamento decentrato. Ma v'è una questione che di solito è tenuta sullo sfondo, e che invece emerge con nitidezza anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024: la determinazione dei LEP deve necessariamente fondarsi sulla previa analisi delle funzioni. Ma non è analisi delle funzioni una congerie di etichette estratte alla rinfusa dalla legislazione vigente. È analisi delle funzioni l'identificazione di ciascuna di esse tenendo conto della dimensione dell'interesse pubblico coinvolto, razionalizzato nel riferimento alle collettività – nazionale e locali – identificate per il loro insediamento territoriale. E le funzioni così identificate debbono essere raccolte in aggregati, facendo riferimento, non alle materie elencate nell'art. 117 Cost., di cui è dato acquisito l'irrazionalità, ma a «settori organici» materiali: sono passati cinquant'anni da quando la

Commissione per il completamento dell'ordinamento regionale, presieduta da Massimo Severo Giannini, diede quest'insuperata indicazione. Oggi noi possiamo solo dire, col senno maturato dopo tanto lungo tempo, che la determinazione del livello dell'interesse pubblico nel riferimento a territori e comunità deve avvenire, irrinunciabilmente, con l'ausilio dell'analisi economica.

Solo una volta identificata la funzione nel suo contenuto e al suo livello, si può definire il livello essenziale della prestazione: il che pare abbastanza ovvio.

L'assenza di una tale analisi è uno degli elementi decisivi che fanno ritenere inutilizzabile quanto prodotto dal CLEP, sia pure come semplice risultanza istruttoria.

Altro elemento è la mancanza di una nota metodologica che definisca la nozione di LEP, sicché le conclusioni proposte sono arbitrarie e non verificabili e il riferimento al «settore organico», elaborato dalla dottrina qui sopra richiamata, si mostra privo di senso riconoscibile. Altro, ancora, e connesso, è che i «principi e criteri direttivi», di cui all'art. 76 Cost., sono conformati in modo sempre spurio, talvolta come oggetto dell'intervento legislativo, tal'altra come scopi, tal'altra ancora come interventi di revisione normativa delle procedure in vari ambiti ordinamentali, tutto confuso in una farragine di cui non si riconosce il filo razionale e la riconducibilità stessa al concetto di LEP. Mai è posto, tra i principi e criteri direttivi, quanto andrebbe detto, in conformità alla Costituzione e alla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024: i LEP sono uno strumento di riduzione delle diseguaglianze lungo le linee di demarcazione territoriale; la regola dell'invarianza della spesa, per la quale le funzioni trasferite non debbono aumentare la spesa pubblica, nell'accoglimento del costo e del fabbisogno standard, non si applica ai LEP (e quindi, se i LEP aumentano, occorre trovare una copertura finanziaria sufficiente al trasferimento).

4. Su tali premesse, occorre interrogarsi su quali possano essere, allo stato delle cose, le modalità dell'intervento legislativo.

Dato l'incombere delle richiamate scadenze poste dal PNRR, sarebbe altamente opportuno definire i LEP in sede di completamento del quadro normativo prefigurato dalla legge n. 42 del 2009, insieme all'assetto della finanza locale, in coordinamento con l'attuazione della legge n. 111 del 2023.

La nuova legge sul regionalismo differenziato si potrebbe più razionalmente collocare su una faglia temporale di maggiore durata, in modo da tenere conto di una prima verifica di impatto regolatorio di quanto determinato in attuazione dei due richiamati strumenti normativi, e da muoversi su tutto lo spettro delle questioni richiamate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, secondo un procedimento di esercizio della funzione legislativa delegata capace di coinvolgere efficacemente le sedi parlamentari, secondo le indicazioni contenute nella medesima sentenza.