

18 giugno 2009

## Note critiche sul federalismo fiscale

di Claudio De Fiore

### 1. Un'esigenza indifferibile del sistema?

L'attuazione del federalismo fiscale sembra oggi essere divenuta una esigenza indifferibile del sistema. Un bisogno avvertito, sempre più animosamente nel corso degli ultimi anni, dalle forze politiche di maggioranza e da quelle di opposizione<sup>[1]</sup>, dalle regioni e dagli enti locali<sup>[2]</sup>, dalle istituzioni globali (a cominciare dal F.M.I.)<sup>[3]</sup> e dalla Confindustria<sup>[4]</sup>, dal Capo dello Stato<sup>[5]</sup> e dalla stessa Corte costituzionale, intervenuta ripetutamente per sollecitare l'immediata costruzione del federalismo fiscale<sup>[6]</sup>. E tutto ciò – precisa il giudice costituzionale – non solo “al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo titolo V della Costituzione” (sent. n. 370/2003), ma soprattutto per arginare le gravi e sempre più devastanti conseguenze prodotte, sul terreno istituzionale, dalla “perdurante inattuazione” della riforma costituzionale del 2001 (sentt. nn. 222/2005; 98/2007; 193/2007; 194/2007).

Di qui il pressing insistente e costante esercitato dalla Corte sul Parlamento chiamato a predisporre la legge di attuazione dell'art. 119, ritenuta - non a caso - dal giudice costituzionale la “necessaria premessa” per la costruzione del federalismo fiscale (sentt. 241/2004 e 423/2004). Ma la recente giurisprudenza della Corte costituzionale va anche oltre. E arriva al punto di affermare che in assenza di una adeguata legislazione statale di coordinamento finanche l'effettivo esercizio delle funzioni normative costituzionalmente attribuite alle Regioni avrebbe dovuto ritenersi inibito (sentt. nn. 296/2003, 37/2004, 241/2004, 102/2008).

Una soluzione giurisprudenziale, questa, in evidente controtendenza con i precedenti orientamenti della Corte o quanto meno destinata ad introdurre una deroga alquanto significativa, al principio generale (invalso ancor prima della revisione costituzionale del 2001) in base al quale l'assenza della legge-quadro non inibisce in alcun modo il pieno esplicarsi (nel limite nei principi fondamentali dell'ordinamento) della potestà legislativa regionale su materie concorrenti (sent. n. 282/2002)<sup>[7]</sup>.

### 2. La Corte di fronte al “federalismo impazzito”.

Ma a cosa è dovuta questa singolare pretesa del giudice costituzionale a “dirigere” i processi di decentramento? Si tratta di una tendenza generale del sistema che induce sempre più il giudice costituzionale a svolgere, sul piano ordinamentale, una funzione di supplenza o in questo caso

l'atteggiamento della Corte ha motivazioni del tutto singolari e più "circostanziate"?

Pur non sottovalutando la prima opzione, ciò che in questo caso si è indotti tuttavia evidenziare è innanzitutto la condizione di imbarazzo che da qualche tempo (precisamente dall'approvazione del titolo V) attanaglia il giudice costituzionale costretto ad assumere quale parametro di giudizio un testo scarsamente intelligibile in molte sue disposizioni, privo di sistematicità sul piano giuridico, sguarnito di norme di natura transitoria. Una patologia, questa, che negli ultimi anni si era avvenuta ulteriormente aggravando in ragione della permanente condizione di latitanza assunta dal legislatore ordinario.

Una latitanza che più che innescare una sorta di *impasse*, di paralisi del governo territoriale ne ha, al contrario, alimentato vistosamente le storture e le bizzarrie, a tal punto da indurre parte della dottrina a parlare di federalismo "impazzito"[\[8\]](#). E non ci si riferisce soltanto alla "diaspora dei comuni"[\[9\]](#) di confine che hanno chiesto alle loro regioni di appartenenza di poter trasmigrare in Regioni a statuto speciale[\[10\]](#), ma soprattutto all'eccentrica spirale di esperimenti di "fiscalità etnica"[\[11\]](#) sortiti negli ultimi anni in alcune regioni a statuto speciale. Dalla "tassa sul tubo" (istituita dalla Regione Sicilia a carico di tutti i possessori di grandi gasdotti) alle "tasse sul lusso" (volute dalla Regione Sardegna nel 2006 e riguardanti le seconde case ad uso turistico, gli aeromobili e altro ancora).

Imposte queste, in breve tempo, travolte dalla Corte di Giustizia (sent. 21 giugno del 2007, C-173/05)[\[12\]](#) e (nel secondo caso) dallo stesso giudice delle leggi (sent. n. 102/2008) che a fronte dell'ennesimo tentativo esperito dalle regioni di collaudare autonomamente un proprio modello di federalismo fiscale tornerà – seppure implicitamente - a ribadire quanto aveva già espressamente asserito, qualche anno prima, con la sent. n. 37/2004: "non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale" da adottarsi in coerenza con i contenuti del nuovo art. 119 cost[\[13\]](#).

### **3. L'art. 119 Cost. e il nodo della sua attuazione.**

La riforma costituzionale del titolo V della seconda parte della Costituzione segue di un anno l'approvazione del decreto legislativo n. 56/2000 che ha introdotto nel nostro ordinamento le prime "disposizioni in materia di federalismo fiscale"[\[14\]](#). Tuttavia è solo con la stesura della L. Cost. n. 3/2001 che la questione del federalismo fiscale assume piena dignità costituzionale[\[15\]](#). Con la revisione "globale" del titolo V si è, infatti, attribuito allo Stato la competenza normativa esclusiva in materia di "sistema tributario e contabile" (art. 117, secondo comma, lett. e), assegnando alla potestà legislativa concorrente "l'armonizzazione" dei bilanci pubblici e "il coordinamento" della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, terzo comma, Cost.). Alle regioni e agli enti locali è stata, invece, riconosciuta la "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (art. 119, primo comma, Cost.) che deve a sua volta svolgersi in "armonia con la Costituzione secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 119, secondo comma, Cost.).

Di qui caotico delinearci di un assetto alquanto complesso e stratificato nelle sue fondamentali articolazioni: un sistema tributario *statale* (rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato), un sistema tributario *regionale* (oggetto di potestà legislativa concorrente), un sistema tributario *locale* (oggetto di potestà regolamentare)[\[16\]](#).

Lo stesso art. 119, al terzo comma, prevede altresì che i trasferimenti perequativi dovranno essere fatti confluire in un apposito fondo istituito con legge dello Stato "senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante". La Costituzione tace tuttavia sui criteri di istituzione (un unico fondo statale, più fondi a seconda dei livelli di governo ...) e di organizzazione del fondo perequativo (perequazione orizzontale, verticale, mista). Né chiarisce cosa debba intendersi per "capacità

fiscale”[17].

Il medesimo disposto normativo, al quinto comma, prevede, infine, che lo Stato, al fine di “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni .... destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”

Come si vede ci troviamo in presenza di un tortuoso coacervo di istituti e di enunciati normativi di non facile interpretazione, talvolta incongrui e spesso formulati sulla base di un impianto linguistico ambiguo e fuorviante. Il parziale (e contraddittorio) incardinamento nel sistema del nuovo titolo V è stato - non a caso - accompagnato da numerose e incalzanti pronunce della Corte costituzionale (che hanno, di fatto, contribuito a riscrivere profondamente i contenuti[18]) e dalle ricorrenti censure espresse da buona parte della dottrina giuridica che non ha esitato, negli anni passati, a definire la riforma un “monumento di insipienza politica e giuridica”[19].

In questi anni, in definitiva, ci si è trovati a dover fare ripetutamente i conti con una riforma costituzionale che, nella illusoria pretesa di assorbire le devastanti spinte centrifughe provenienti dalle aree più ricche del Paese, non ha indugiato a procedere ad una incisiva e sistematica disarticolazione di tutti i principali istituti della mediazione politica e istituzionale[20], senza tuttavia essere in grado di prevederne altri in funzione quanto meno surrogatoria (come, ad esempio, l’istituzione di una Camera territoriale)[21].

Di qui le odierne e “oggettive” difficoltà del legislatore ordinario chiamato a muoversi su un terreno minato[22]. Un terreno impregnato di ambiguità terminologiche, omissioni normative, ma anche da penetranti “vincoli giurisprudenziali” scrupolosamente predisposti dal giudice delle leggi e dal cui effettivo rispetto dipenderà la tenuta, sul piano della legittimità costituzionale, della legge sul federalismo fiscale.

#### **4. La L. 5 maggio 2009, n. 42 e i tempi del federalismo fiscale**

La L. 5 maggio 2009, n. 42 (recante “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione*”), non costituisce quindi l’esito normativo di un’eccentrica iniziativa della compagine di governo. Né tanto meno una stravagante forzatura della sua componente leghista. Ma rappresenta piuttosto il punto di svolta di un articolato processo politico-normativo, il cui fine ultimo è proprio quello di consentire la piena autonomia finanziaria degli enti territoriali così come concepita dalla riforma costituzionale del 2001. D’altra parte essa riprende nel suo impianto di fondo il progetto licenziato dal Governo Prodi nell’agosto 2007, così come successivamente integrato dall’Acoff (l’Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale istituita con l’art. 3 della L. n. 289/2003).

Certo, prevedere, sin da ora, quali saranno i tempi per l’integrale realizzazione del federalismo fiscale nel nostro ordinamento è operazione a dir poco ardua.

La legge recentemente approvata in Parlamento è, infatti, una legge delega. E ciò implica che la minuziosa determinazione dei contenuti della riforma sarà non solo ad appannaggio esclusivo del Governo, ma verrà fatalmente diluita nel tempo. È quanto si apprende, in particolare, dall’art. 2, della legge che accorda la dettagliata stesura della normativa sul federalismo fiscale al Governo, chiamato a redigere “entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”.

Non tutto il procedimento è destinato tuttavia ad esaurirsi entro due anni. E il 2011 non sarà di certo –

come da più parti (più o meno ingenuamente) si vuol far credere - l'anno del risolutivo compimento del federalismo fiscale. Ma semmai solo quello del suo concreto avvio. Una volta adottati i decreti legislativi avrà, infatti, inizio una nuova fase. Una sorta di regime transitorio la cui (prevista) durata è di cinque anni (art. 20, lett. *b*) e *c*). A ciò si aggiunga altresì che il Governo, una volta saggiati gli effetti della riforma, potrebbe “entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi” (art. 2, settimo comma), intervenire nuovamente per “aggiustare il tiro”, adottando nuove disposizioni normative (i cd. decreti integrativi-correttivi).

## **5. Il principio di territorialità e il suo impatto sul potere sussidiario.**

Fondamento giuridico e indiscusso asse valoriale della legge è il principio della territorialità, le cui dirompenti implicazioni politiche e normative sono, oggi più che mai, evidenti: ogni regione ha il diritto di gestire la ricchezza prodotta sul proprio territorio[23].

E ciò significa, più precisamente, che per quanto attiene le funzioni ritenute “non essenziali” – ma che *inessenziali* non sono (basti pensare ad alcuni settori particolarmente esposti sul piano sociale come la formazione professionale, i servizi alle imprese e in parte i trasporti) – ogni regione dovrà provvedere a finanziarsele autonomamente.

Una vera e propria mannaia destinata ad abbattersi soprattutto sul meridione, sospingendo fatalmente le classi dirigenti di queste regioni a cimentarsi, nel prossimo futuro, in vere e proprie partite di giro. Non è, infatti, necessario disporre di una palla di vetro per prevedere che il ceto politico meridionale tenterà (al fine di non bruciare il consenso elettorale di cui ancora oggi ampiamente gode) di escogitare tutte le possibili soluzioni pur di non incrementare la pressione fiscale. E ciò anche a costo di fornire meno servizi, meno interventi sociali, meno beni comuni. Ed anzi trincerandosi comodamente – ancora una volta - dietro un'altra famigerata “conquista” della revisione costituzionale del 2001 (non a caso esplicitamente invocata dall'art. 2 della legge in questione[24]): il principio di sussidiarietà (in senso orizzontale). Un principio che consente oggi al potere pubblico di *devolvere* tutto o quasi tutto all'iniziativa privata, limitandosi ad ammettere - quale *legittima* eccezione alle virtù espansive dell'impresa - un'unica, ma risolutiva condizione: la palese constatazione del *fallimento* del mercato in quel determinato ambito della vita sociale.

Una soluzione normativa, questa, quanto meno fuorviante, dal momento che a legittimare l'intervento pubblico non può essere solo il tracollo dell'iniziativa privata oppure la (più o meno) sperimentata inattitudine del mercato a fornire quel determinato bene, ma piuttosto la reale possibilità per le fasce sociali più disagiate di procurarselo.

Tuttavia per gli esegeti del federalismo fiscale così non è, né può più essere. Per essi, anzi, l'intervento pubblico – anche in ragione degli assetti costituzionali delineati dal nuovo titolo V - è condannato irrimediabilmente a rivestire una valenza marginale e tendenzialmente “recessiva” nei confronti dell'iniziativa privata. Non è un caso che l'ultimo comma dell'art. 118 Cost. arrivi (seppure implicitamente) a imporre allo Stato e a tutti i governi territoriali di dover addirittura “giustificare” le ragioni dell'eventuale *diritto* “svolgimento di attività di interesse generale” dal momento che esse spetterebbero *naturalmente* all'iniziativa individuale (singola o associata)[25].

## **6. Livelli essenziali di prestazione e criteri di organizzazione del fondo perequativo.**

La L. n. 42/2009 ammette, tuttavia, una significativa eccezione all'applicazione generalizzata del principio di territorialità. E questa eccezione concerne il finanziamento di tutte le prestazioni relative ai diritti civili e sociali (sanità, assistenza, istruzione). L'art. 20, all'ultimo comma, conformemente a quanto stabilito in Costituzione, prevede, infatti, che debba essere la “legge statale [a] disciplina[re] la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni”.

Tuttavia anche in questo caso gli elementi di contraddizione non mancano e le conseguenze che la medesima normativa fa discendere da questo stesso principio paiono, a nostro modo di vedere, quanto meno incoerenti.

L'art. 8, lett. *d*) prefigura un assetto di finanziamento dei LEP complesso e multiforme. Una sorta di sistema bicefalo caoticamente alimentato sia da fonti nazionali (compartecipazioni e riserve di aliquota) sia da fonti di prelievo regionali (come l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, la compartecipazione regionale all'IVA e "in via transitoria" anche il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) ). Una soluzione, questa, che suscita non poche perplessità, anche sul piano costituzionale, trattandosi di prestazioni che invece avrebbero dovuto essere assicurate attraverso appositi trasferimenti derivanti esclusivamente dal bilancio dello Stato[26].

Ma vi è anche di più. La medesima disposizione prevede che, in futuro, per assicurare i LEPsi dovrà ricorrere anche a "quote specifiche del fondo perequativo" (art. 8, lett. *d*) ) che verrebbe così ad essere finanziato – ex art. 9 - dalla fiscalità generale. E ciò implica fatalmente che, in base alle nuove disposizioni di legge, ciò è essenziale e ciò che non lo è dipenderà esclusivamente dalla sostenibilità finanziaria di queste prestazioni[27]. L'istituzione del fondo, sebbene immaginata nel 2001 a fini perequativi (e quindi di eguaglianza)[28], verrebbe così ora ad essere drasticamente dirottata al perseguimento di altri obiettivi: non più la rimozione degli squilibri economici e sociali fra le regioni, ma solo un sostegno limitato (e proprio per questo "essenziale") a favore delle aree del paese più disagiate[29]. E questo perché l'idea dei livelli essenziali di prestazione seppure astrattamente conciliabile con il principio di solidarietà, non ha nulla da spartire tuttavia con la dimensione costituzionale del principio di eguaglianza[30]. L'eguaglianza, così come recepita all'art. 3 Cost. è, infatti, un principio strutturalmente innervato nei diritti sociali, il cui fine ultimo è innanzitutto quello di porre le condizioni per un progressivo superamento (e non solo contenimento) delle diseguaglianze sociali ed economiche.

L'enfasi posta, in questi anni, attorno alla nozione di "contenuto essenziale" dei diritti[31], le bizantine distinzioni tracciate in dottrina tra "contenuto essenziale" dei diritti e "livello minimo" delle prestazioni[32], le singolari teorie sulla presunta esistenza di una "soglia invalicabile di tutela"[33] vanno, quindi, giudicate con diffidenza e non poca circospezione. E questo perché i diritti costituzionali non possono essere vivisezionati, scomposti, smembrati nella loro essenza, discernendo, a nostro piacimento, ciò che è fondamentale da ciò che è superfluo, ciò che è essenziale e da ciò che è accessorio.

E anche ammettendo che, in questo ambito, i margini di manovra sono via via divenuti in questi anni sempre più ristretti (essendo la nozione di "essenzialità" entrata a far parte dello stesso testo costituzionale), ciononostante nulla avrebbe mai potuto impedire al legislatore di regolare il sistema di prestazione dei diritti, *a priori*, "in modo preventivo ed esterno rispetto alla determinazione dei meccanismi di perequazione e coordinamento fra Stato, Regioni ed Enti locali"[34].

Il modello di fondo perequativo che ne viene, invece, fuori appare - a nostro modo di vedere - eccessivamente fragile e del tutto incapace di arginare i gravi divari sociali esistenti fra i territori e il progressivo declino (di quel che rimane) dello Stato sociale[35]. Anche perché la L. n. 42 – interpretando restrittivamente il disposto costituzionale - si ostina a privilegiare un unico ed esclusivo parametro di riferimento: la "capacità fiscale per abitante", evitando, in tal modo, di temperare tale criterio con altri coefficienti sociali di ponderazione quale - ad esempio - il fabbisogno oggettivo di spesa.

Soluzione, quest'ultima, che avrebbe potuto consentire al legislatore di intervenire non solo sulle disparità derivanti dalla differente capacità fiscale *strictu sensu*, ma anche sugli *altri* fattori di squilibrio (territoriale) interpretati alla luce di *altri* parametri di ponderazione (quali il costo delle funzioni o

l'entità del fabbisogno). E questo perché – a fronte dei gravi divari economici e sociali che attraversano il Paese – non è detto che due cittadini, seppure “affini” per capacità fiscale (ma abitanti in due diverse regioni) abbiano una qualità della vita affine, godano delle medesime *chances*, usufruiscano (alla stessa maniera e alle stesse condizioni) dei medesimi beni e servizi[36].

Ma, anche in questo caso, le vistose ambiguità della legge non possono essere integralmente addebitate al legislatore del 2009, ma vanno, piuttosto, ricondotte alle opzioni di sistema già espresse dalla riforma del titolo V del 2001. Perché se vi è una contraddizione che rischia, soprattutto oggi, di paralizzare la costruzione del fondo perequativo questa non può che essere ricondotta alla riforma del titolo V e al suo enigmatico tentativo di volere (a tutti i costi) temperare la perequazione del fabbisogno (protesa ad assicurare il finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite ai governi territoriali) con i modelli di perequazione della capacità fiscale (attraverso la quale si intende, invece, garantire l'eguaglianza delle risorse pro capite).

E ad ulteriori rilievi critici si espone, infine, anche il sistema di perequazione “locale”. L'art. 13 della legge prevede, a tale riguardo, l'istituzione nel bilancio di ciascuna regione di due differenti stanziamenti: uno a favore dei comuni e l'altro a favore delle province e delle città metropolitane. Due fondi che verrebbero, a loro volta, “alimentati da un fondo perequativo dello Stato” sostenuto dalla fiscalità generale con “indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte” (art. 13, lett. *a*).

Per gli enti locali la dimensione del fondo perequativo è condizionata dalla previsione di un limite quantitativo pari alla “differenza fra i trasferimenti statali soppressi ... e le maggiori entrate spettanti in luogo di tali trasferimenti ai comuni ed alle province” (art. 21, lett. *d*). E ciò significa che anche l'estensione del fondo dovrà, quindi, essere determinata per decreto. Ma – a differenza di quanto ci si sarebbe potuto attendere – essa non viene definita in relazione all'ammontare dei costi previsti per finanziare le singole funzioni (fabbisogno di spesa) o per far fronte ai maggiori bisogni di un determinato territorio (perequazione dei bisogni), ma solo ed esclusivamente in rapporto alla riconosciuta incapienza del gettito (dei tributi locali) a compensare l'intero ammontare dei trasferimenti stessi[37].

Per ciò che concerne la ripartizione del fondo tra i singoli enti la legge prevede, altresì, che essa debba avvenire sulla base degli indici del fabbisogno finanziario (che verrebbe desunto dalla differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie) e sulla base di quelli relativi al fabbisogno di infrastrutture (in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale). Ma con una particolarità degna, anche in questo caso, di nota.

Sebbene la lett. *g*) dell'art. 13 si limiti a prevedere che le regioni dovranno limitarsi a “procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata” e alla stima dei fabbisogni di infrastrutture (nel rispetto dell'entità complessiva delle “risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni, alle province e alle città metropolitane inclusi nel territorio regionale”), l'impressione che, *rebus sic stantibus*, se ne ricava è che non di sole “valutazioni” o di mere “stime” si tratta.

D'altronde è la medesima disposizione normativa a chiarire – semmai ve ne fosse stato bisogno - che “in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri definiti con le modalità di cui alla presente lettera”. E ciò vuol, quindi, dire che a decidere sulla ripartizione delle risorse saranno, ancora una volta, direttamente le Regioni “sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e previa intesa con gli enti locali”. Un esito, questo, che appare di dubbia costituzionalità. Sia rispetto all'art. 117, secondo comma, lett. *e*) che attribuisce la disciplina “esclusiva” delle modalità di “perequazione delle risorse finanziarie” alla competenza legislativa dello Stato. Sia rispetto all'art. 119 Cost. che al terzo comma riconduce l'istituzione del fondo perequativo – e quindi

anche la sua essenziale fisiologia - ad una "legge dello Stato".

## **7. Verso un federalismo competitivo. La disciplina del sistema perequativo locale e il nodo irrisolto del regionalismo asimmetrico (ex art. 116, terzo comma, Cost.).**

La fisiologia normativa sottesa al sistema dei trasferimenti ci pone, come si è visto, al cospetto di un modello di organizzazione del fondo perequativo destinato ad operare solo formalmente in senso verticale (così come richiesto espressamente dall'art. 9, primo comma, della legge). E questo perché le risorse necessarie a integrare il finanziamento delle prestazioni essenziali (scuola, sanità, assistenza) nelle aree del paese socialmente più deboli continuano, per molti aspetti, ad essere a disposizione delle regioni (più ricche) e non dello Stato e del suo bilancio[38]. Circostanza, questa, che non può che sospingere la perequazione ad operare in modo orizzontale (dalle regioni economicamente agiate a quelle più povere). A tal punto che la L. n. 42/2009 arriva addirittura ad ammettere che "per una parte dei tributi ... le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale" e "possono altresì disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nel rispetto della normativa comunitaria" (art. 7, lett. c). E ciò vuol dire, di conseguenza, che le risorse di cui lo Stato ordinariamente dispone sono risorse residuali e incerte.

E le stesse conclusioni è possibile ricavare anche dall'ambigua disciplina dei cd. "premi fiscali" per tutti quegli enti territoriali che si siano distinti con "comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica" (art. 2, secondo comma, lett. z) ). E questo perché le cospicue agevolazioni fiscali che verranno attribuite agli enti riconosciuti virtuosi tenderanno fatalmente a ripercuotersi (sotto forma di ulteriori aggravii di spesa) su tutti quegli enti che virtuosi non sono.

Certo, quelle che sono le intrinseche finalità "pedagogiche" di queste disposizioni sono chiare a tutti. Così come non sfugge ad alcuno che l'obiettivo dei cd. "meccanismi sanzionatori" (art. 2, lett. d) e z); art. 5, lett. a); art. 12, lett. f) e l); art. 17, lett. b) e e); art. 26, lett. b) ) è quello di porre finalmente i governi territoriali di fronte alle proprie responsabilità, inducendo soprattutto i biasimati amministratori delle regioni meridionali ad assumere comportamenti virtuosi e corretti nell'erogazione delle spese. Ma si tratta solo di un lato della medaglia. Perché a proposito del Mezzogiorno non si può far finta di non sapere che oggi le sue disperate condizioni sociali non dipendono esclusivamente dagli sprechi e dal malgoverno politico-amministrativo, ma anche - ed anzi soprattutto - da un livello della spesa sociale carente e assolutamente inadeguato[39]. E questo la legge n. 42/2009 non sembra tenerlo in alcun modo in considerazione.

Ciò che tende, invece, piuttosto ad emergere tra le righe della legge è un sistema di relazioni interistituzionali la cui fisiologia appare irrimediabilmente protesa ad innescare un'aspra competizione fra i governi territoriali. Un vero e proprio agonismo finanziario che solo un cinico sforzo di fantasia potrebbe indurci a definire "virtuoso". Esso non avrà, infatti, altro effetto se non quello di incrinare ulteriormente la propensione alla solidarietà territoriale, sospingendo i cittadini delle aree più povere del paese a spostarsi in quelle regioni dove il saldo tra il livello di tassazione e la qualità dei servizi verrà ritenuta più conveniente. Laddove, in altre parole, si potrà guadagnare di più pagando molto di meno (cd. *free-riding*)[40]. D'altronde a favorire questo nomadismo fiscale sono le stesse dinamiche normative sottese alla L. n. 42/2009. Dalle sue disposizioni apprendiamo, infatti, che in futuro le politiche di prestazione dei diritti di cittadinanza non verranno più predisposte sulla base del "criterio della spesa storica" (cioè sulla base di quanto speso nell'anno precedente)[41], ma attraverso un sistema di trasferimenti il cui ammontare verrà astrattamente definito sulla base di costi *standard* calcolati a livello nazionale e in relazione alla capacità di rendimento dimostrata dalla regione *benchmark* (cioè a dire dalla regione più efficiente, perché dotata di una capacità fiscale tale da finanziare tutte le spese fondamentali)[42].

Ma ad accentuare il carattere competitivo del federalismo fiscale è innanzitutto il combinato disposto fra le disposizioni contenute nel nuovo testo normativo e il sistema differenziato di relazioni Stato-Regioni disciplinato dall'art. 116 Cost. Questa disposizione, com'è noto, delinea un modello di regionalismo asimmetrico (a *due velocità*) che lungi dal costituire un'adeguata risposta alle istanze di *coesione sociale*, rischia oggi di implementare ulteriormente il tasso di instabilità del sistema[43].

“L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” (art. 116, terzo comma, Cost.) non è, infatti, qualcosa a cui è possibile pervenire sulla base di un generoso processo di “leale collaborazione”, ma costituisce piuttosto l'effetto concreto, il sofferto epilogo di prolungate ed estenuanti contrattazioni fra lo Stato e le singole Regioni, l'esito effettivo dei loro *rapporti di forza*.

Una prospettiva, questa, che ha recentemente sedotto – come era ampiamente prevedibile – le regioni più ricche del Paese (Lombardia, Piemonte e Veneto)[44] e che, nel prossimo futuro, dovrebbe poter costituire uno dei principali punti di ricaduta nella costruzione del federalismo fiscale. Eppure la L. n. 42/2009 elude vistosamente tale profilo, rinuncia a definire un sistema “essenziale” di relazioni fra le due fattispecie normative, evita ogni disciplina di coordinamento tra i “principi di cui all'art. 119” (ex art. 116, terzo comma, Cost.) e i futuribili assetti del cd. regionalismo differenziato. E tutto ciò – si è indotti un po' maliziosamente a presumere - per non complicare oltre misura la costruzione di un modello di federalismo fiscale già fin troppo ambiguo e scompigliato nei suoi assetti di fondo.

## **8. Il Parlamento ai margini delle procedure di costruzione del federalismo fiscale.**

Ma l'elusione delle norme di raccordo con la disciplina del regionalismo differenziato (ex art. 116, terzo comma, Cost.) non è l'unica lacuna presente all'interno della legge. Anzi - se così si può dire - la legge sul federalismo fiscale pare intenzionalmente poggiare su un articolato impianto di lacune, vuoti normativi, negligenze (omissione delle modalità di computo e di *standardizzazione* dei costi, indeterminazione dei LEP, mancata indicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni fondamentali, elusione delle procedure di revisione dei sistemi di contabilità pubblica all'interno dei singoli livelli di governo). D'altronde – ci rammenta ripetutamente la stessa *Relazione* d'accompagnamento – il testo di legge *de quo* è “solo” un testo di delega. Una legge cioè che si limita, in coerenza con la sua intrinseca natura normativa, a indicare esclusivamente “una serie di principi e criteri direttivi di carattere generale rivolti ad informare lo sviluppo dell'intero sistema del federalismo fiscale”[45].

Per ciò che attiene ai dettagli e alla complessiva disciplina dell'oggetto bisognerà, quindi, attendere i decreti legislativi di attuazione. E sul piano della tattica politica se ne comprendono diffusamente anche le ragioni (evitare possibili conflitti all'interno della maggioranza, non scontentare le regioni meridionali, tenere aperto il dialogo con l'opposizione). Ma lo stesso non può però dirsi sul piano costituzionale dal momento che quanto meno l'esplicita indicazione dei criteri di calcolo (cd. parametri standard) avrebbe dovuto essere necessariamente contemplata tra i “criteri direttivi” della legge. Quei “criteri direttivi” che l'art. 76 della Costituzione considera parte integrante (e quindi indefettibile) del contenuto essenziale di ogni legge di delega.

Un *vulnus*, questo, di non poco conto. Anche perché un maggiore rispetto dei contenuti dell'art. 76 avrebbe potuto produrre degli effetti positivi pure sul piano concreto delle relazioni istituzionali, consentendo al Parlamento - se non un approfondito monitoraggio delle situazioni da affrontare - per lo meno una più coerente e puntuale disamina delle questioni di fondo. Pensare, all'opposto, di poter risolvere tutti i problemi che la costruzione del federalismo fiscale oggi pone attraverso conferenze permanenti (ex art. 5)[46], commissioni paritetiche di difficile composizione e dotate di soli poteri consultivi (ex art. 4)[47] Commissioni bicamerali di “controllo” (ex art. 3)[48] appare – a nostro modo di vedere - a dir poco illusorio.

Il combinato disposto fra le disposizioni concernenti le modalità di redazione della delega e gli artt. 3, 4 e 5 ci pongono, infatti, al cospetto di quella che pare essere l'effetto più allarmante prodotto, sul piano procedurale, dalla legge n. 42: la definitiva emarginazione del Parlamento dai concreti processi di costruzione del federalismo fiscale in Italia. Una condizione, questa, che non discende soltanto dalle modalità generiche e alquanto ambigue di redazione della legge di delega (tali da attribuire al Governo un potere pressoché assoluto nella determinazione dei contenuti e delle istanze di realizzazione del federalismo fiscale). Ma che ha la sua cartina di tornasole nella disciplina delle funzioni assegnate alla già citata Commissione bicamerale chiamata ad esprimere (ex art. 2, terzo comma) più che un mero parere, una sorta di vera e propria presa d'atto, sugli "schemi di decreto legislativo", già precedentemente esaminati e "avallati" in sede di Conferenza unificata[49].

## 9. La disciplina degli "interventi speciali" e il (debole) ruolo dello Stato.

Il quinto comma dell'art. 119 stabilisce espressamente che "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

All'attuazione di tale disposizione costituzionale è dedicato l'intero capo V (sebbene composto dal solo art. 16) della legge. Ma la sua stesura svela una decurtazione di contenuti (rispetto all'enunciato costituzionale) che balza immediatamente ai nostri occhi: seppure l'art. 119 Cost. menzioni espressamente il binomio "risorse aggiuntive" e "interventi speciali" a sopravvivere nel testo di legge è solo il secondo di questi termini. Della locuzione "risorse aggiuntive" non vi è alcuna traccia. Né nel titolo del Capo V, né nell'enunciato normativo dell'art. 16[50].

Prescindendo ora dall'annosa (e ampiamente trattata in sede giurisprudenziale[51] e dottrinale[52]) questione concernente l'esatta individuazione del discrimine assiologico esistente fra le due definizioni ciò che appare, a questo punto, utile verificare è piuttosto l'effettiva portata concettuale della nozione "interventi speciali": l'unica – come si è appena detto - recepita dalla legge n. 42/2009. Una nozione, certamente controversa e polisensa, ma che se calata nel disegno dell'art. 119 della Costituzione non può che alludere al concreto impegno dello Stato a fronteggiare le ragioni strutturali e organiche che ancora oggi impediscono (in ragione dei gravi e perduranti divari sociali presenti nel Paese) l'effettiva "unità economica" della Repubblica (art. 120, secondo comma, Cost.). Di qui l'intrinseca *specialità* di tali misure, la cui tipologia più che alla generica realizzazione dei livelli essenziali di prestazione[53] e più ancora che al soddisfacimento di circoscritti bisogni emersi in alcune aree territoriali, appare geneticamente finalizzata alla rimozione delle grandi diseguaglianze economiche e sociali che dividono la nazione. A cominciare dalla questione meridionale[54].

Di qui – a nostro modo di vedere - la *naturale* espansione della sfera d'azione dello Stato e la progressiva riaffermazione del suo ruolo sociale. A tal punto che finanche le sfere di attribuzione costituzionalmente definite parrebbero – in questi casi – venire meno, svelando così la loro natura *cedevole*. A cominciare dal riparto delle competenze legislative ex art. 117. Una soluzione interpretativa, questa, recentemente fatta propria dalla stessa Corte costituzionale che, in una sua significativa pronuncia, a tale riguardo dichiara: "*Proprio l'art. 119, quinto comma della costituzione, consentirebbe interventi speciali dello Stato e stanziamenti di risorse aggiuntive nel bilancio statale per sostenere finalità ed ambiti di legislazione che non sono attribuiti alla competenza legislativa naturale dello Stato. Se al contrario, si ritenesse che il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni (art. 117 della Costituzione) dovesse segnare anche il confine dell'ambito di applicazione dell'art. 119, allora la disposizione risulterebbe inutile e priva di effettivo contenuto precettivo*" (sent. n. 451/2006).

Ma per il legislatore ordinario, che ha appena varato la legge di attuazione dell'art. 119 Cost., *tamquam*

*non esset*. Nei complessi meandri dell'articolato della L. n. 42/2009 non solo non si assiste – né, in verità, ce lo si aspettava – ad una (seppur timida) riscoperta del ruolo dello Stato, ma la sua posizione e le sue funzioni parrebbero, anzi, ulteriormente svilite: lo Stato non assegna più “risorse aggiuntive”, ma si limita ad adottare misure speciali; il soggetto investito del compito di rimuovere gli squilibri di ordine economico e sociale e di definirne le strategie non è più esclusivamente lo Stato (come vorrebbe l'art. 119 Cost.), ma anche l'Unione europea e gli altri enti territoriali[55]; lo Stato non “finanzia” più direttamente gli interventi finalizzati ex art. 119 Cost., ma si limita ad erogare dei “contributi” (art. 16, lett. a)). E in quest'ottica, finanche l'ambito di incidenza del suo intervento “speciale” rischierebbe di divenire, a nostro modo di vedere, eccessivamente frammentato, contraddittorio, occasionale[56].

Dalle norme di attuazione dell'art. 119 lo Stato esce, quindi, ulteriormente indebolito. E così anche la sua funzione di tutela dei diritti e di salvaguardia dell'unità della Repubblica. Nelle sue tortuose spirali normative tutto parrebbe progressivamente stemperarsi all'interno di una caotica e indecifrabile rete di relazioni fra lo Stato, i territori, le entità locali. Quasi che l'interesse generale del Paese (ciò che un tempo veniva alquanto efficacemente indicato in Costituzione con il termine “interesse nazionale”)[57] altro non sia che una sommatoria di interessi parziali delle singole regioni, delle singole comunità locali, dei singoli territori strutturalmente inadatti a integrarsi sul piano statale[58]. Una concezione, questa, che pervade profondamente l'impianto della legge e che ne inficia, alla radice, l'ispirazione. A tal punto che finanche la gestione degli interventi speciali verrebbe sostanzialmente devoluta alle decisioni dei governi territoriali. Saranno, infatti, le Regioni (“in sede di conferenza unificata” e sulla base di vere e proprie “intese”) a dover direttamente trattare con lo Stato - ex art. 16, lett. e) - “gli obiettivi”, “i criteri di utilizzazione” e (situazione, questa, al limite del paradosso) finanche “l'entità” delle “risorse stanziato dallo Stato” (art. 16, lett. e) ). Risorse che, com'è ovvio, sono solo dello Stato!

## **10. Una breve postilla di “metodo”.**

Il dibattito parlamentare sulla legge è stato caratterizzato da un animoso e alquanto inconcludente dibattito sulla sostenibilità finanziaria del federalismo fiscale[59]. Arcano, questo, che né i cultori della materia, né le forze politiche che hanno sostenuto il progetto, né lo stesso Governo sono stati in grado di svelare. Anche se – a ben vedere – un elemento di chiarezza in occasione del confronto parlamentare pare comunque essere emerso: nessuno, in quella sede, ha più osato evocare il federalismo “a costo zero”.

Ma quale che sia l'ammontare del costo ciò che è certo è che a districare questo intricato nodo non sarà comunque la scienza giuridica. Ai giuristi, e segnatamente ai costituzionalisti, tocca piuttosto sondare la sostenibilità costituzionale del disegno politico e normativo prefigurato, ponderandone le conseguenze e valutandone le potenzialità. Attività di valutazione che non può che essere condotta impiegando, con scrupolo e rigore, quel ricco strumentario di congegni interpretativi forgiati, nel corso degli ultimi due secoli, dal costituzionalismo.

La questione del federalismo mal si presta, quindi, ad essere indagata sulla base di criteri interpretativi univoci, metodi di analisi omogenei, paradigmi esplicativi indifferenziati, dal momento che sensibilmente diverso è sempre stato l'approccio manifestato dalle diverse culture e dalle variegiate discipline attorno a tali tematiche.

Così, ad esempio, il federalismo dei costituzionalisti è sempre stato cosa assai diversa dal federalismo degli economisti[60]. E lo è sempre stato perché lo studioso del diritto costituzionale non esamina un disegno di riassetto del governo territoriale sulla base di rigidi parametri funzionali. Non assume quale paradigma pressoché univoco di ponderazione il binomio costi-benefici. Non si propone di vagliare esclusivamente i profili di efficienza. Non opera solo sulla base di istanze di tipo allocativo[61].

E ciò vuol dire – per essere ancora più espliciti - che se per gli economisti affrontare le tematiche del

federalismo significa innanzitutto misurare il grado di *accountability* e di responsabilità del ceto politico[62]; constatare il grado di maggiore o minore competitività dei sistemi locali (*yardstick competition*)[63]; accertare il tasso di consonanza del federalismo con le dinamiche del mercato (*performance market approach*)[64].

Per i costituzionalisti, per converso, la questione del federalismo fiscale (oltre ad essere intrinsecamente segnata da un'insolubile ambiguità terminologica)[65] pone problematiche e solleva istanze di ben altra natura: la tenuta del rapporto fra forma di Stato e diritti[66]; le eventuali ripercussioni sulla tenuta dell'unità nazionale[67]; le relazioni fra federalismo ed eguaglianza[68]; le possibili ricadute sul piano dell'organizzazione democratica dell'ordinamento[69]; “la individuazione dell'intreccio tra forma di stato e relazioni intergovernative da una parte, e stato sociale e questione meridionale dall'altra”[70]; le imprescindibili ripercussioni sull'organizzazione costituzionale del sistema (composizione della giurisdizione costituzionale, struttura del Parlamento...)[71].

Vi è tuttavia un tratto comune o meglio una sorta di *idem sentire* che in questi ultimi anni è venuto accomunando (parte dei) costituzionalisti e (parte degli) economisti che si sono (pre)occupati di federalismo fiscale. E questa sintonia concerne soprattutto il *giudizio di qualità* da essi espresso riguardo alla complessiva capacità di tenuta del federalismo fiscale (coerentemente valutata – anche in questo caso - all'interno dei rispettivi ambiti disciplinari e con esplicito riferimento alle esperienze storiche maturate in altri ordinamenti)[72]. Un giudizio certamente non lusinghiero, né tanto meno rassicurante. A tal punto che se per una un'ampia schiera di economisti “la teoria del federalismo fiscale ... è gravemente lacunosa”[73], per buona parte degli costituzionalisti tale soluzione rischierebbe addirittura di rivelarsi un grave fattore di rischio per il sistema, capace *ex se* di compromettere irreparabilmente la “qualità della democrazia italiana” e la stessa “identità della Repubblica”[74].

E ciò pare essere oggi tanto più vero, tanto più si esaminano da vicino i contenuti e le attuali modalità di costruzione del federalismo fiscale in Italia. Un processo che - se non adeguatamente governato - potrebbe negli anni a venire rischiare di logorare irrimediabilmente l'unità della Repubblica (come ripetutamente avvertito da buona parte della dottrina costituzionalistica), senza tuttavia essere in grado di favorire nemmeno un adeguato livello di “efficienza economica” (come evidenziato, in più occasioni, dalla stessa scienza economica). Anzi “la decentralizzazione, tra le sue tante pecche, può anche minare l'efficienza economica. Solo un governo centralizzato, infatti, può perseguire l'efficienza, sia perché è in grado di internalizzare le esternalità, sia perché può avvantaggiarsi delle economie di scala e della sua struttura unitaria”[75]. E tutti sappiamo quanto ve ne sia oggi bisogno a fronte di una “crisi globale” grave e senza precedenti[76].

[1] Sul punto si rinvia alla ricostruzione giornalistica di F. CERISANO, *Un federalismo fiscale bipartisan*, in *ItaliaOggi*, 16 gennaio 2009. Probabilmente l'atteggiamento tendenzialmente favorevole manifestato dal Partito democratico alla proposta del Governo è il frutto sia del “peso” delle passate scelte (la riforma del titolo V venne approvata in Parlamento con i soli voti del centro-sinistra), sia della avvenuta recezione da parte della legge n. 42/2009 di gran parte delle linee guida che nella precedente legislatura erano state fatte proprie dal Governo Prodi (D.d.L. approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 agosto 2007), sia, infine, della posizione egemonica che, al suo interno, la componente “nordista” è venuta recentemente assumendo.

[2] Un aspetto questo marcatamente evidenziato dalla *Relazione al D.d.L. n. 1117 – Senato della Repubblica* (XVI legislatura) – che a tale riguardo rileva come la presentazione del disegno di legge in questione sia “il frutto di un percorso ampiamente condiviso con tutti i livelli di governo interessati” (4).

[3] Si pensi alle lodevoli note redatte dal Fondo Monetario Internazionale (nel corso del parere sull'*Economia italiana* del 2 novembre 2005) che con riferimento al lavoro svolto dall'Alta Commissione di studio per l'attuazione dell'art. 119 (AcoFF) istituita dall'art. 3 della legge finanziaria per il 2003, rileva: *"To be successful devolution must be accompanied by mechanisms that allow local governments to raise their own taxes (within an appropriate equalization framework) creating incentives to be fiscally responsible. The recently completed work of the High Commission on fiscal federalism could form the starting point for designing this reform"*.

[4] In questo senso si vedano, da ultimo, le esternazioni del Presidente di Confindustria, Emma Marcegaglia, in occasione del suo discorso di investitura (24 maggio 2008) nel corso del quale verrà ribadito l'impegno attivo dell'associazione a sostegno di "un vero piano di federalismo fiscale", dal momento che "il federalismo varato fino ad oggi ha prodotto un disastro planetario con costi esplosi nella sanità fino al 50%. Il federalismo fiscale farà bene anche al Sud" (sui contenuti della relazione si veda l'ampia ricostruzione giornalistica di G.V., Marcegaglia: *"Ora il federalismo fiscale"*, in *La Stampa*, 25 maggio 2008).

[5] Il Presidente Napolitano, nel corso delle sue (pur non particolarmente numerose) esternazioni, ha ripetutamente rimarcato il carattere "ineludibile" della riforma sul federalismo fiscale. Sul punto ci si limita a richiamare le esternazioni presidenziali del 26 maggio 2008 (in occasione del centenario delle province italiane) e del 18 settembre 2008 quando (in occasione della sua visita a Venezia) il Capo dello Stato tornerà ad auspicare "larghe intese" per dar "vita al sistema disegnato dall'art. 119". Sul punto le efficaci ricostruzioni giornalistiche apparse su *La Repubblica* del 27 maggio 2008 (Napolitano: *"Il federalismo fiscale una legge oramai ineludibile"*); sul *Corriere della Sera* del 19 settembre 2008 (Napolitano: *"Larghe intese sul federalismo fiscale"*); su *Il Giornale* del 19 settembre 2008 (Napolitano: *"È venuto il momento di adottare il federalismo fiscale"*).

[6] Sul punto L. ANTONINI, *La prima giurisprudenza costituzionale sul federalismo fiscale: il caso dell'Irap (nota a C. Cost. n. 296/2003)*, in *Riv. dir. sc. fin.*, 2003, 97 ss.; A. BRANCASI, *Per "congelare" la potestà impositiva delle Regioni la Corte mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giur. cost.*, 2004, 2562 ss; A. MORRONE, *Principi di coordinamento e "qualità" della potestà tributaria di Regioni ed enti locali (nota a C. Cost. n. 37/2004)*, in *Giur. cost.*, 2004, 541 ss.; G. BIZIOLI, *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo "federalismo fiscale" (nota a C. Cost. n. 37/2004)*, in *Giur. cost.*, 2004, 550 ss.; M. BARBERO, *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale, più e meno recente, in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 234 ss. Per una complessiva e sistematica ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali si veda, infine, A. DE SIANO, *L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali*, in A. Pioggia - L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006, 295 ss.

[7] Ne discende da tale giurisprudenza che fintanto che lo Stato non si fosse dotato di una legge di attuazione dell'art. 119, le Regioni non solo non avrebbero potuto procedere all'istituzione di tributi propri, ma non avrebbero potuto neppure regolare i tributi esistenti già disciplinati da leggi statali (limite questo al quale non sarebbero state invece soggette le Regioni a statuto speciale). Sul punto si veda la cospicua serie di sentt. nn. 431/2004; 397/2005; 455/2005; 2/2006; 75/2006; 412/2006; 413/2006; 451/2007; 102/2008.

[8] P. CIARLO, *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quad. cost.*, 2002, 808 ss.

[9] L'espressione è di M. BERTOLISSI, *La diaspora dei Comuni e l'esigenza di giustizia*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 6.

[10] Ci si riferisce, com'è evidente, alle inquietudini e ai crescenti desideri di rivalsa espressi, negli ultimi anni, da gran parte dei residenti di alcune regioni ordinarie nei confronti dei "privilegi" finanziari di cui ancora oggi continuano a disporre le Regioni a statuto speciale, nonostante il profondo riassetto delle competenze intervenuto tra i due tipi regione. A tal punto da indurre un significativo numero di comuni veneti (fra questi anche Cortina) a seguire il pionieristico esempio di Lamon: il comune che, al fine di godere dei cospicui e stabili vantaggi finanziari riconosciuti alle Regioni a statuto speciale, nel 2005 aveva richiesto di essere "annesso" al Trentino Alto-Adige.

[11] L'espressione è di L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale come criterio di ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo*, in F. Amatucci – G. Clemente di San Luca (a cura di), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Torino, 2007, 30.

[12] Con la sent. 21 giugno del 2007, C-173/05 la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha dichiarato incompatibile con il diritto comunitario la cd. "tassa ambientale sul tubo" introdotta dalla legge n. 6/2001 della Regione Sicilia. Si trattava di un tributo gravante su tutti i possessori di gasdotti quale risarcimento per i danni ambientali provocati al territorio dall'impiego di tali impianti. La sua istituzione avrebbe però violato le norme che attribuiscono la competenza esclusiva sulla tariffazione doganale e sulla politica commerciale all'Unione europea, istituendo surrettiziamente (e illegittimamente) una sorta di dazio. Sulla vicenda si veda, in particolare, P. CIARLO, *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, cit., 808 ss.; V. FICARI, *"Scintille" di autonomia tributaria regionale e limiti interni e comunitari*, in *Rass. tribut.*, 2002, 1226 ss.

[13] La legge regionale della Sardegna n. 4/2006 aveva istituito un articolato sistema di c.d. "imposte sul lusso". Fra queste l'imposta sullo scalo riguardante tutti i soggetti non residenti sul territorio sardo. Soggetto passivo dell'imposta era ritenuta la persona o la società avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale che avesse assunto l'esercizio dell'aeromobile ovvero dell'unità da diporto. Fattispecie questa ricondotta espressamente alle previsioni di cui all'art. 8 dello Statuto speciale della Sardegna che autorizza quest'ultima a istituire con proprie leggi tasse e imposte sul turismo. La vicenda è stata successivamente vagliata dal giudice costituzionale che con la sent. n. 102/2008 si è, invece, espressamente rifatto alla giurisprudenza comunitaria (in particolare alla C88/03) sul divieto degli aiuti di Stato. E con particolare riferimento all'imposta sullo scalo si è posta la questione se essa potesse essere considerata aiuto di Stato, visto che le imprese residenti avrebbero nei fatti dovuto corrispondere un minor costo rispetto a tutte le altre non residenti. Considerata la particolare rilevanza interpretativa della questione la Corte decideva così di deliberare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

[14] Il d.l. n. 56 del 18 febbraio del 2000, recante *"Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133"* ha proceduto alla soppressione dei trasferimenti erariali sostituendoli con una compartecipazione al gettito di alcuni tributi (Iva, Irpef ...). Sul punto P. GIARDA, *L'esperienza italiana del federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, Bologna, 2005, 56 ss.; F. PICA, *Decreto legislativo 56/2000 e finanziamento della sanità in Italia*, in *Riv. trib. loc.*, 2003, 237 ss.

[15] Per una coerente e approfondita ricerca sulle origini e sugli sviluppi del federalismo fiscale F. COVINO, *La "costituzione finanziaria" italiana tra federalismo fiscale e formule cooperative*, in V. Atripaldi – R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, 138 ss.

[16] La Corte costituzionale con la sent. n. 37/2004 ha ritenuto, tuttavia, infondata l'opinione in base alla quale la disciplina del "sistema tributario degli enti locali" spetti, già oggi, alla potestà legislativa residuale delle regioni. Ne discende - anche sulla base di tale giurisprudenza - che in ragione della riserva di legge ex art. 23 della Costituzione (che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno le norme di "base" della prestazione) e stante l'assenza di poteri legislativi in

capo agli enti locali, quello che sarà lo spazio normativo a disposizione della potestà regolamentare dovrà essere fissato dalla legislazione statale e regionale di riferimento.

[17] Sui controversi profili di tale definizione si veda D. DE GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 282 ss.; F. COVINO, *L'autonomia finanziaria*, in T. Groppi – M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 189 ss.; G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale"*, in *Le Regioni*, 2002, 982; L. ANTONINI, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale: il quadro giuridico dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'art. 119 Cost.*, in *Riv. it. dir. finanz. e sc. finanz.*, 2004, 400 ss.; A. DE SIANO, *Configurazione dell'interesse pubblico e determinante finanziaria. I. Gli effetti dell'introduzione dei primi tratti di federalismo fiscale sul sistema autonomistico-territoriale nella legislazione finanziaria 1999-2008*, Torino, 2008, 104 ss.

[18] Sul punto si rinvia, in particolare, ai contributi di A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*, in *Quad. cost.*, 2003, 818-819; G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale del 25-26 giugno: le prospettive del titolo V*, in *Dir. pubbl.*, 2006, 585 ss.

[19] G. FERRARA, *L'anticostituzione*, in *La rivista del manifesto*, 2004, 21.

[20] A tale riguardo ci si limita ad indicare "solo" tre parziali, ma tuttavia significativi, sintomi di questa tendenza: a) la scomparsa in Costituzione dell'interesse nazionale e di ogni riferimento al Mezzogiorno; b) l'introduzione del modello asimmetrico di relazioni Stato-Regioni (art. 116); c) il dissolvimento dell'unità dei diritti, sancita dalla lettera *m*) dell'art. 117 (frettolosamente soppiantata dalla filosofia degli standard di prestazione). D'altra parte la riforma è stata varata in anni fortemente caratterizzati dall'euforia federalista, dall'epopea dei "governatori virtuosi" (solo perché eletti direttamente), dalla mito efficientista nelle amministrazioni locali. Oggi dopo quasi dieci anni ci troviamo a dover fare i conti con la riscoperta del ruolo dello Stato (anche in economia), con presidenti regionali pressoché inamovibili (anche grazie ai meccanismi di blindatura sottesi all'art. 126 Cost.), con macchine regionali gonfiate da sprechi e burocrazie, con la inarrestabile dilatazione della spesa pubblica a livello locale. Anche per questa ragione ci si sarebbe – a dir il vero - atteso dalla classe politica una maggiore attenzione attorno alla questione territoriale, in grado di fare i conti con le deformazioni introdotte dalla legge cost. n. 3/2001 soprattutto al fine di aggiustarne le principali storture e di temperarne gli effetti.

[21] Sul punto mi sia consentito rinviare, da ultimo, a C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Pol. dir.*, 2007, 527 ss.

[22] Sui nodi irrisolti dell'art. 119 Cost. si veda, in particolare, L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale come criterio di ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo*, cit., 29; A. MUSUMECI, *L'eguaglianza nel processo di federalizzazione della forma di Stato. Il nodo (non sciolto) del "federalismo fiscale" in Italia*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, II, 641 ss.; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, 1425 ss.

[23] Sulle rischiose implicazioni derivanti dal principio di territorialità (in base al quale tutte le risorse dovrebbero essere direttamente gestite nei territori nei quali vengono prodotte) si veda la cospicua letteratura straniera sull'argomento M.L. MARLOW, *Fiscal decentralization and government*, in *Public choice*, 1988, 259 ss.; M.V. PAULY, *Incombe redistribution as a local public good*, in *Journal of Public Economics*, 1973, 45 ss.; J.D. WILSON, *A Theory of Interregional Tax Competition*, in *Journal of Urban Economics*, 1986, 213; R.A. MUSGRAVE, *Devolution, Grants and Fiscal Competition*, in *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 67 ss.; J.D. WILSON, *A Theory of Interregional Tax Competition*, cit., 213 ss.; H. W. SINN, *Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition*, in "Scottish

Journal of Political Economy”, 1994, 85 ss.

[24] L’art. 2, secondo comma, lett. *dd*) della L. n. 42/2009 ribadisce, infatti, con forza le ragioni di “una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale”.

[25] Sul punto mi sia consentito rinviare a C. DE FIORES, *Interesse nazionale e sussidiarietà*, in C. Magnani (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, 2007, 112 ss. Per una ottimistica lettura del rapporto tra federalismo fiscale e principio di sussidiarietà si veda, invece, G. TREMONTI - G. VITALETTI, *Il federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidarietà fiscale*, Roma-Bari, 1994; P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995; L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, 2005.

[26] In questo senso anche G. ARACHI – P. LIBERATI, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, in *I quaderni di “Italianieuropei”*, 1, 2009, 235 secondo i quali dal momento che “la spesa delle Regioni sui LEP ha carattere sostanzialmente obbligatorio il finanziamento integrale del fabbisogno (misurato ai costi standard) dovrebbe essere garantito da trasferimenti dal bilancio dello Stato. Questo approccio garantirebbe la coerenza delle politiche redistributive a livello nazionale, in quanto la spesa per l’assistenza e anche (sebbene in misura diversa) quelle per la sanità e l’istruzione sono motivate da obiettivi di tipo quantitativo”.

[27] Sul punto, persuasivamente, G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in L. Chieffi - G. Clemente di San Luca, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2004, 195 che opportunamente evidenzia come la disposizione in questione non “fa appello all’essenzialità del bisogno .. [ma] all’essenzialità del livello delle prestazioni”, intendendo in tal modo sottintendere che “l’essenzialità delle prestazioni va ricostruita in base al parametro ... delle risorse disponibili”.

[28] In questo senso le incalzanti argomentazioni di M. POSILLIPO, *Costituzione finanziaria, federalismo fiscale e questione meridionale*, in F. Amatucci - G. Clemente di San Luca (a cura di), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, cit., 157-158. Sul punto si veda, altresì, F. PUZZO, *Il federalismo fiscale. L’esperienza italiana e spagnola nella prospettiva comunitaria*, Milano, 2002, 43 ss.; G.M. SALERNO, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Riv. federalismo fiscale*, 2007, 1 ss.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 179 ss.; V. CERIANI, *Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni novanta al nuovo titolo V*, in F. Bassanini – G. Macciotta (a cura di), *L’attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, 2003, 47 ss.

[29] Non a caso buona parte della dottrina considera il mantenimento delle disparità l’aspetto maggiorante qualificante della riforma costituzionale del 2001. In questo senso, fra gli altri, P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119*, cit., 1438 ss.; A. PIRAINO, *Linee per l’attuazione dell’art. 119*, in Id. (a cura di), *Il nuovo modello di finanza locale*, Soveria Mannelli, 2004, 21-22 per il quale “un regime di uniformità di spesa, di prestazioni e quindi di finanziamenti è palesemente incompatibile con il modello istituzionale policentrico ... e quindi deve ritenersi che non abbiano fondamento alcuno le pretese radicali di chi dovesse pensare di parificare in modo generalizzato le condizioni finanziarie dei vari enti”.

[30] Sul punto M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 2002, 354 ss. A ritenere la filosofia degli standard essenziali strutturalmente connessa al principio di eguaglianza è, invece, la prevalente dottrina. In questo senso, fra gli altri, A. BRANCASI, *Uguaglianze e disuguaglianze nell’assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 925 per il quale “la determinazione dei livelli delle prestazioni è rivolta a garantire l’uguaglianza mediante una disciplina unitaria in tutto il territorio nazionale”; F. GALLO, *Il nuovo art. 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. Bassanini – G. Macciotta (a cura

di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, cit., 198 per il quale la disposizione in questione “risponde alla (ed è anzi imposta dalla) norma fondamentale dell’art. 3 della Costituzione”; E.A. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, in *Le Regioni*, 2006, 572 ss.; L. CHIEFFI, *L’effettività del principio di eguaglianza negli ordinamenti policentrici: il sistema italiano*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, I, 711 che considera “indubbia la portata garantistica dei livelli essenziali che, in presenza di un’inedita disarticolazione autonomistica, si propone di rafforzare la protezione di alcuni beni o valori richiamati nella Prima Parte della Costituzione, conferendo – in particolare – *effettività* proprio al principio fondamentale contenuto nel 2° comma dell’art. 3 Cost.”; A. D’ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, 109 che vede nell’art. 117 una mirabile sintesi di “logiche competitive” e “logiche unificanti”; E. BALBONI, *Il concetto dei “livelli essenziali ed uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1183; C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 881 ss.; S. GAMBINO, *Normazione regionale e locale e tutela dei diritti fondamentali (tra riforme costituzionali, sussidiarietà e diritti fondamentali)*, in A. Ruggeri (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007, 56 ss.

[31] Sul punto le persuasive considerazioni critiche di L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l’assetto delle fonti dopo la riforma dell’art. 117 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2002, 1174; I. MASSA PINTO, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 1097.

[32] Così M. BELLETTI, “Livelli essenziali delle prestazioni” e “contenuto essenziali dei diritti” nella giurisprudenza costituzionale, in L. Califano (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, 2004, 181 ss.

[33] L’espressione è di M.V. BALLESTRERO, *Differenze e principio di eguaglianza*, in *Lavoro e diritto*, 2001, 423.

[34] P. DE IOANNA, *L’autonomia finanziaria: un’ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo possibile*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20 per il quale la compartecipazione ai tributi erariali e la perequazione avrebbero dovuto operare “a valle della determinazione dei livelli essenziali”.

[35] Sul punto, fra gli altri, G. CORSO, *Welfare e Stato federale: uguaglianza e diversità delle prestazioni*, in C.N.R. (a cura del), *Regionalismo, federalismo, welfare state*, Milano, 403 che opportunamente evidenzia che se “il welfare state implica tendenzialmente la distribuzione del prodotto nazionale lordo fra i soggetti che della nazione fanno parte ... è evidente che frazionando questo prodotto tra più territori e distribuendo ciascuna frazione nel solo territorio interessato le diseguaglianze saranno inevitabili”, dal momento che “quanto più si riduce la scala territoriale alla quale viene fatta la distribuzione, tanto più si accentuano le diseguaglianze”.

[36] Da tutto ciò ne discende, in altre parole, che nel calcolo dei cd. costi standard (che la redazione dei decreti dovrà affrontare) dovranno essere opportunamente ricompresi molti altri fattori: effettiva condizione delle infrastrutture (e degli assetti produttivi), dimensione demografica (popolazione, composizione per classi di età), fattori territoriali (superficie, densità abitativa). Sulle modalità di computo dei costi e sui criteri di standardizzazione si veda, fra gli altri, A. BRANCASI, *L’attuazione del federalismo attraverso i principi contenuti nell’art. 119 Cost.*, in F. Amatucci – G. Clemente di San Luca (a cura di), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, cit., 14 che opportunamente evidenzia come “il gettito di una identica pressione fiscale è destinato a differenziarsi in relazione al livello di ricchezza della comunità a cui tale pressione è applicata. Ciò significa che è

necessaria anche un'operazione di perequazione fiscale, in grado di mettere in condizioni gli enti con minore capacità fiscale di disporre anch'essi di risorse corrispondenti al costo delle funzioni”.

[37] Sulle implicazioni concettuali della nozione di “perequazione dei bisogni” e sul suo controverso rapporto con la definizione di “perequazione fiscale” si veda A. BRANCASI, *L'attuazione del federalismo attraverso i principi contenuti nell'art. 119 Cost.*, cit., 14 ss.

[38] Sul punto G. RIVOSECCHI, *Il disegno di legge sul federalismo fiscale*, in *I quaderni di "Italianieuropei"*, 1, 2009, 226 che definisce il modello perequativo “spurio” in quanto proteso a consentire “una redistribuzione soltanto fra alcune Regioni”.

[39] Sul punto, da ultimo, E. PUGLIESE, *Le prestazioni sociali*, in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, 2008, 186 che scrive: “che ci sia stato del malgoverno a livello regionale negli ambiti delle politiche sociali è innegabile: non è un fatto nuovo. E certamente esso si è aggravato in alcuni contesti: basti pensare alla questione della sanità nelle regioni del Mezzogiorno. Ma qui è opportuno distinguere nettamente le questioni di cattiva gestione, che pure esistono e sono generalizzate, da quelle ancora più importanti di carenza dei servizi sociali di base in contesti poveri”.

[40] Sugli effetti distorsivi del *free-riding* si rinvia alle considerazioni critiche di R. MATHEWS, *La perequazione fiscale: una molla propulsiva per la politica, l'economia, la società di una federazione*, in G. Brosio (a cura di), *Governo decentralizzato e federalismo. Problemi ed esperienze internazionali*, Bologna, 1995, 338 che persuasivamente evidenzia come il temperamento del principio di territorialità è indispensabile anche per assicurare una maggiore “efficienza” del sistema. L'avvio di una incisiva politica redistributiva è ritenuto, quindi, dal Mathews necessario anche per eliminare “le ineguaglianze fiscali al verificarsi di spostamenti della popolazione inefficiente. In effetti essa compensa i cittadini degli Stati poveri del fatto di non emigrare e quindi del fatto che con tale scelta essi contribuiscono all'aumento del costo dei servizi pubblici, sia negli Stati ricchi sia in quelli poveri”; Z. HERCOWITZ – D. PINES, *Migration with Fiscal Externalities*, in *Journal of Public Economics*, 1991, 78 ss.; J. M. BUCHANAN - C. J. GOETZ, *Efficiency limits of Fiscal Mobility*, in *Journal of Political Economy*, 1974, 78 ss.

[41] Il riferimento al superamento della spesa storica è significativamente contemplato già nell'incipit della legge e ciò probabilmente proprio al fine di sottolinearne il carattere preminente. L'art. 1, primo comma, della L. n. 42/2009 enuncia, infatti, che obiettivo dell'iniziativa legislativa è la “attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”. Un obiettivo, questo, da realizzarsi progressivamente nel corso del tempo “in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti”. Una soluzione, questa, tuttavia insoddisfacente soprattutto in relazione alla carente determinazione – sul piano della legittimità costituzionale - dei criteri della delega che dovrebbero sovrintendere il passaggio dalla spesa storica a quella standard. Sul punto, persuasivamente, G. RIVOSECCHI, *Il disegno di legge sul federalismo fiscale*, cit., 225.

[42] L'art. 8, lett. g) della legge attribuisce alla decretazione delegata la “definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese ... sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni... in una sola regione”.

[43] Sul punto si veda, fra i tanti, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi - M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 51 ss.

[44] Sulle avviate procedure di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., si veda l'efficace

ricostruzione di L. FERRARO - R. MANFRELOTTO, *Aspetti del principio di eguaglianza: lineamenti descrittivi e dinamiche applicative*, in F. Amatucci - G. Clemente di San Luca (a cura di), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, cit., 126 ss.; L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, 3 comma*, in *Le Regioni*, 2007, 199 ss.

[45] *Relazione al D.d.L. n. 1117 – Senato della Repubblica (XVI legislatura) -*, 4-5.

[46] La *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* – prevista dall'art. 5 - è composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali che ne disciplinano, a loro volta, il funzionamento. La Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto e alle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, promuove l'attivazione degli interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, propone criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza, trasparenza e ne verifica l'applicazione.

Sul punto, in particolare le considerazioni critiche di A. MANZELLA, *Progetto reticente*, in *La Repubblica*, 4 ottobre 2008 che, a tale riguardo, persuasivamente rileva: “il progetto di federalismo fiscale è per sua natura un progetto matematico. Le formule giuridiche rimandano continuamente a numeri da calcolare e a calcoli che variano nel tempo... questi calcoli spettano, per Costituzione, allo Stato: responsabile del coordinamento statistico nazionale. Il progetto affida, invece, questa cifratura super partes ad una *commissione paritetica* di prima attuazione e poi ad una *commissione permanente per il coordinamento della funzione pubblica*. È questa una scelta sostenibile per capacità e per legittimità...?”.

[47] La *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale* svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario delle Regioni e degli enti locali. Pur essendole stato attribuito il notevole compito di raccordo e riordino delle relazioni intergovernative finanziarie, le sue funzioni – sul piano tecnico-normativo - risultano tuttavia alquanto indefinite e sfuggenti. Essa verrebbe istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, e dovrà essere formata da trenta componenti (per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà rappresentanti tecnici delle Regioni e degli enti locali). La disposizione prevede altresì che alla Commissione debba partecipare un rappresentante tecnico della Camera dei deputati e uno del Senato della Repubblica, designati dai rispettivi Presidenti, nonché un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle province autonome. Di qui la difficoltà di procedere agevolmente alla composizione paritetica fra tutti i rappresentanti della autonomie territoriali.

[48] La *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, composta da quindici senatori e da quindici deputati, dovrebbe svolgere attività consultiva sugli schemi dei decreti legislativi e verificarne lo stato di attuazione.

[49] Sui “tenui poteri consultivi” della Commissione bicamerale e più in generale sui gravi rischi che potrebbero derivare dalla costruzione di un “federalismo fiscale senza Parlamento” si vedano, in particolare, le considerazioni critiche di A. MANZELLA, *Il teorema del federalismo*, in *La Repubblica*, 30 gennaio 2009.

[50] L'art. 16, lett. a), menziona, infatti, quale unica categoria di riferimento quella degli “interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione”.

[51] Cfr., in particolare, le sentt. C. Cost. n. 16/2004 e n. 45/2006. Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di interventi speciali, si veda, in particolare, C. SALAZAR, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sentenza n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del “federalismo fiscale a costituzione inattuata”*, in *Le Regioni*, 2007, 604 ss.

[52] Sul punto, ampiamente, G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, 212 ss.; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziarie degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 41 ss.; G. FRASONI – G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. Bifulco - A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, 2006, 2373 ss.; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2004, 443 ss.; A. DE SIANO, *Configurazione dell'interesse pubblico e determinante finanziaria*, cit., 103.

[53] In questo senso C. PINELLI, *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in G. Berti – G. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, 119 ss.

[54] Sul punto si veda, da ultimo, il *Rapporto Svimez* per il 2008 nel quale vi si legge: “all'obiettivo di rimozione degli squilibri economici e sociali, ad esempio, sarebbe sufficiente il ricorso a trasferimenti di risorse alle Regioni, nel caso di squilibri modesti interni al territorio regionale (come nella maggior parte delle aree sottoutilizzate del centro-nord), mentre agli interventi speciali dovrebbe essere affidato il compito di riduzione del divario economico e sociale del Mezzogiorno con il resto del Paese” (SVIMEZ, *Rapporto sul “Disegno di legge per l'attuazione del federalismo fiscale e le prospettive delle regioni deboli d'Italia”*, Roma, 10 novembre 2008). Sulle conseguenze pregiudizievoli che il federalismo fiscale è destinato a produrre nel Mezzogiorno (riduzione delle risorse pubbliche, incremento del dualismo, ulteriore compressione dei diritti sociali) si veda P. CIARLO, *Federalismo fiscale e Mezzogiorno*, in C.N.R. (a cura del), *Regionalismo, federalismo, welfare state*, cit, 297 ss.; C. PEPE, *Questione meridionale e forma di Stato*, in *Diritto e società*, 2003, 379 ss.

[55] L'art. 16, lett. a) del testo di legge stabilisce, a tale riguardo, che gli “interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione” oltre ad essere finanziati dallo Stato si avvalgono anche dei “finanziamenti dell'Unione europea e ... cofinanziamenti nazionali”. Per una positiva e ottimistica valutazione dell'obbligo di cofinanziamento da parte degli enti destinatari degli interventi speciali si veda, invece, P. GIARDA, *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2003, 1-17. E, da ultima, L. CASSETTI, *Gli interventi “speciali” dello Stato nella prospettiva del federalismo fiscale*, in *I quaderni di “Italianieuropei”*, cit., 276 che definisce tale approdo normativo “una soluzione appropriata in quanto presuppone la necessaria partecipazione alla spesa dell'ente destinatario dell'intervento speciale e quindi rappresenta una soluzione perfettamente coerente con la specificità di questa tipologia di intervento statale”.

[56] La legge n. 42 del 2009 ritiene che gli interventi speciali oltre a “promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona...” (art. 16, lett. d) ) debbano, innanzitutto, avere particolare “considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale ...” (art. 16, lett. c) ), assimilando in tal modo la filosofia dell'intervento speciale ad una surrettizia azione di contenimento della spirale secessionista dei comuni di confine verso le Regioni speciali.

[57] Cfr., da ultimo, l'interessante volume di D. FISICHELLA, *La questione nazionale. Per una critica del federalismo*, Roma, 2008.

[58] Sul punto si rinvia alle celebri pagine di R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale* (1928), Milano, 1988, 187-188, secondo il quale compito preminente dello stato federale è, innanzitutto, quello

di porre le basi dell'integrazione fra le entità territoriali, dal momento che "il senso dello Stato federale non consiste nell'amalgamarle come se fossero due potenze nemiche, nel costringerle esteriormente a un compromesso, ma nell'esistenza della loro unità di vita in virtù di una necessità interiore. In tale unità esse non sono due componenti, ma due momenti e, a sua volta, lo Stato federale non è un giogo eteronomo, ma la legge della loro essenza comune". E poi conclude: "La realtà vitale dello Stato è integrazione e giustamente il senso più immediato dell'integrazione di uno Stato federale è sempre stato individuato innanzitutto nell'inserimento permanente nell'intero della vita degli Stati membri".

[59] Si vedano le ricostruzioni giornalistiche di E. BRUNO, *Federalismo: il nodo costi frena il via bipartisan*, in *Il Sole-24Ore*, 21 gennaio 2009; F. CERISANO, *Federalismo fiscale sulla fiducia. Impossibile dare i numeri*, in *ItaliaOggi*, 22 gennaio 2009; L. FUCCARO, *Scontro sul federalismo. Tremonti: "Costi ignoti"*, in *Corriere della Sera*, 22 gennaio 2009.

[60] Sul punto, fra i tanti, A. M. FUSCO, *Note minime sul federalismo degli economisti*, in D. Fausto - F. Pica (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, 2000, 73 ss.; W. OATES, *Federalismo e finanza pubblica*, in G. Brosio (a cura di), *Governo decentralizzato e federalismo*, cit., 110 che a tale riguardo evidenzia come le dinamiche normative, "le istituzioni e le politiche non siano a volte assolutamente in grado di raggiungere i loro obiettivi allocativi e distributivi" e che solo "l'analisi economica, sia teorica sia empirica, può dunque dare un contributo fondamentale a disegnare sistemi più efficaci di finanza intergovernativa"; V. CERIANI, *Gli aspetti economici del federalismo*, in A. Cantaro - M. Degni (a cura di), *Il principio federativo. Federalismo e stato sociale*, Molfetta, 1995, 45 ss.; G. BROSIO, *Equilibri instabili. Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi fiscali*, Torino, 1994; G. TRUPIANO - M. VILLANI, *Aspetti economici del federalismo fiscale*, Roma, 1996; F. DE DOMENICO, *Profili economici del federalismo fiscale*, in *Il Fisco*, 1994, 243 ss.; T. PADOA SCHIOPPA, *Il federalismo economico e la Comunità europea*, Bologna, 1993.

[61] Sul controverso tema della "allocazione efficiente delle risorse" si rinvia al bel saggio di D. FAUSTO, *Note sulla teoria economica del federalismo*, in Id. - F. Pica (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, cit. 106 ss.

[62] Cfr. B. DENTE - G. KJELLEGERB, *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*, London, 1988; M. BÄCK, *Decentramento, privatizzazione e rappresentatività nel governo locale*, in *Queste istituzioni*, 1995, 16 ss.; D. LANGROD, *Local Government and Democracies*, in *Public Administration*, 2, 1993. Per quanto riguarda la dottrina italiana si veda, fra gli altri, G. POLA - M. REY, *Finanza locale e finanza centrale*, Bologna, 1978, 50 per i quali sebbene "il termine *federalismo* è diventato di per sé sinonimo di maggiore efficienza dello Stato, di rigore, di responsabilità, di trasparenza in realtà, è indimostrabile a priori che il federalismo renda il processo decisionale più facilmente ed efficientemente controllabile da parte dei cittadini".

[63] Cfr. A.P. HAMLIN, *Decentralization, Competition and Efficiency of Federalism*, in *Economic Record*, 1991, 193 ss.; M. BORDIGNON, *Federalismo, perequazione e competizione fiscale*, Pavia, 1995; B. LOCKWOOD, *Fiscal Federalism: A political Economy Approach*, New York, 2004; R. BRANDS, *Theories of Local Government Reorganization: an Empirical Evaluation*, in *Public Administration*, 1992; A. BRETON, *Towards a Theory of Competitive Federalism*, in *European Journal of Political Economy*, 1987, 42 ss.

[64] Cfr. C. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *Journal of Political Economy*, New York, 1956 che a tale riguardo utilizza, significativamente, la seguente metafora: "Allo stesso modo in cui osserviamo il consumatore che si dirige verso un negozio privato per comprare i beni di cui abbisogna e i cui prezzi sono fissati, è possibile immaginare lo stesso consumatore camminare in direzione di una amministrazione locale, i cui prezzi (imposte) sono anch'essi fissati. Entrambi gli spostamenti conducano il consumatore al mercato. In un'economia spaziale il consumatore non può fare

a meno di rilevare le proprie preferenze. La mobilità spaziale rappresenta nei confronti dei beni pubblici locali ciò che è l'andar per negozi sul mercato privato" (322). Posizioni, queste, successivamente poste a fondamento del "teorema del decentramento" formulato da W. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, 1972 e sviluppato da R. J. BENNET, *Decentralization, Local Government and Markets*, Oxford, 1990.

[65] In Italia le tematiche del federalismo fiscale si sono imposte in stretta aderenza culturale con il consolidarsi dell'offensiva neoliberista. Bersaglio privilegiato delle nuove teorie sul federalismo fiscale sono infatti innanzitutto, "la dottrina e l'ideologia politica dominanti" che nel corso degli "anni '60 e '70 ... schiacciate dal dogma centralistico della programmazione economica teorizzavano ... con successo l'idea dell'autonomia finanziaria intesa solo come autonomia della spesa e come libertà di bilancio" (F. GALLO, *Federalismo fiscale*, in *Enc. giur.*, 1996, Roma, XIV, 2). Una ambiguità, questa, che contraddice la stessa dimensione originaria del discorso sul "federalismo fiscale" così come inizialmente formulato da R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, New York, 1959 che impiegando tale espressione "reclamava" – esattamente all'opposto - l'esigenza di un maggiore intervento finanziario dello Stato centrale sulle entità territoriali. Il federalismo fiscale – per quanto oggi ciò possa apparire paradossale – nasce, quindi, sul piano teorico, con una impronta fortemente centripeta. Sul punto, esaustivamente, A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e "federalismo fiscale" in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quad. cost.*, 1999, 33-34 che evidenzia come l'ambiguità della nozione sarebbe da ricondurre alla "diversa valenza semantica ad essa attribuita dagli studiosi di scienza delle finanze, che per primi la hanno elaborata e dai nostrani federalisti e neoregionalisti"; M. BERTOLISSI, *"Rivolta fiscale", federalismo, riforme federali. Promemoria per un'Italia che cambia*, Padova, 1997, 131 ss. che evidenzia l'eccessivo abuso linguistico di tale definizione "in termini vaghi e onnicomprensivi, tant'è che questa espressione è evocata per l'urbanistica, per la televisione, per le stesse organizzazioni di rappresentanza degli artigiani".

[66] Cfr., fra i tanti, L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 1995, 33 ss.

[67] Cfr. M. DOGLIANI, *La forma di Stato come forme dell'unità nazionale*, in *Critica marxista*, 1993, 30 ss.; M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in AA.VV., *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, 1997, 73 ss.

[68] Sul punto, in particolare, G. FERRARA, *Eguaglianza e federalismo (ovvero del federalismo virtuoso e di quello perverso)*, in ID., *L'altra riforma nella Costituzione*, Roma, 2002, 160.

[69] Sul punto si rinvia alla celebre *querelle* tra Carl Friedrich e Carl Schmitt sulle virtù del federalismo. Friedrich, respingendo le tesi di Carl Schmitt che nella sua *Dottrina* aveva giudicato inconciliabili federalismo e democrazia (C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), Milano, (1984), 508), rileva che "se la democrazia è intesa in termini di governo assoluto e senza limiti della maggioranza dei membri di una determinata comunità politica, come nel caso di Rousseau e molti altri, allora deve essere riconosciuta l'esistenza di un duro e irrisolvibile conflitto fra federalismo democrazia ... le difficoltà insite nel rapporto tra federalismo e democrazia possono essere risolte se, come base dell'analisi teorica ed empirica, viene presa in considerazione la democrazia costituzionale e non quella assolutista" (C. FRIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna, 2002, 272). Sul punto, significativamente, anche F. NEUMANN, *Sulla teoria dello Stato federale* (1955), in ID., *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bologna, 1973, 315 per il quale l'adozione di un sistema di tipo federale non implica, *ex se*, un rafforzamento delle dinamiche democratiche: "federalismo e pluralismo sociale non sono la stessa cosa". E in effetti il grado di democrazia di un Paese non dipende, in alcun modo, dall'articolazione dei poteri tra centro e periferia o dal modello di organizzazione del potere locale, ma piuttosto dalla sua struttura economica e sociale. Anzi, come Neumann sottolinea più volte, nei casi in cui la struttura sociale di un Paese presenti gravi squilibri e i poteri economici risultano molto forti ed accentrati, un eccesso di diffusione della decisione politica sul territorio può addirittura

aggravare ulteriormente il deficit democratico, anziché sanarlo. Dall'altra parte - sono sempre parole di Neumann - "coloro che asseriscono che lo Stato federale tramite la distribuzione dei poteri costituzionali distribuisce effettivamente il potere politico, spesso trascurano il fatto che la vera difesa della libertà è costituita dalla struttura pluralistica della società e dal sistema pluri-(o bi-)partitico".

[70] V. ATRIPALDI, *Introduzione*, in Id. - R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, cit., XI.

[71] Sul punto diffusamente R. JEFFRIES, *Federal Courts and the Law of Federal-State Relations*, Mineola, 1987.

[72] Su questo punto si veda, fra i tanti, lo studio di impianto economico di A. SHAH, *La pratica del federalismo in quattro paesi industrializzati*, in G. Brosio (a cura di), *Governo decentralizzato e federalismo*, cit., 349 ss.; R. IMMAN, *The Evolution of a New Federalist Fiscal Order*, in *Fiscal Federalism*, 1988, 45 ss.. Per quanto riguarda gli studi di diritto costituzionale italiano ci si limita, invece, a menzionare il pionieristico contributo di M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del "Federalismo fiscale". Prospettive comparate*, Padova, 1982. Ma anche A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e "federalismo fiscale" in sei ordinamenti liberal-democratici*, cit., 31 ss.; I. NICOTRA, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Riv. it. Dir. pubbl. comunitario*, 2005, 132 ss.

[73] D. FAUSTO, *Note sulla teoria economica del federalismo*, cit., 125, per il quale l'efficienza di un modello economico non può prescindere dalla centralità delle funzioni dello Stato, visto che finanche i compiti di "stabilizzazione appaiono compito del governo centrale". Su posizioni affini anche F. PADOVANO, *Controllo elettorale, regole di approvazione del bilancio e federalismo fiscale: indicazioni per l'Italia tratte dall'esperienza americana*, in G. Trupiano (a cura di), *Attualità del federalismo fiscale: effetti economici e sociali*, Cassino, 1993, 73 che evidenzia come (soprattutto) dall'esperienza americana si ricava chiaramente la conclusione che "progressi significativi nella performance finanziaria pubblica possono essere ottenuti solo inserendo in una riforma del fisco in senso federalista regole di approvazione dei provvedimenti di bilancio (decisioni in materia di prelievo e di spesa pubblica) che limitino la discrezionalità delle autorità fiscali locali"; R. MATHEWS, *La perequazione fiscale: una molla propulsiva per la politica, l'economia, la società di una federazione*, cit., 338 ss. che esprime una serrata e incisiva critica contro quella vulgata di pensiero secondo la quale "la perequazione fiscale comporta un'inefficiente allocazione delle risorse". Sul punto ampiamente M.V. PAULY, *Income Redistribution as a Local Public Good*, in *Journal of Public Economics*, 1973, 39 ss.

[74] G. FERRARA, *Effetto federalismo fiscale*, in *Il manifesto*, 3 settembre 2008.

[75] D. FAUSTO, *Note sulla teoria economica del federalismo*, cit., 125. Sul punto, si veda infine, G. VITALETTI, *Federalismo fiscale*, in *Enciclopedia dell'Economia*, Milano, 2001, 489 che a tale riguardo rileva come proprio "l'analisi di efficienza tende a produrre paradossalmente un risultato centralistico per la collocazione delle funzioni". D'altronde - conclude l'Autore - "è altresì difficilmente contestabile che la gestione decentrata degli interventi riguardanti la redistribuzione e la stabilizzazione del reddito porti di regola a gravi inefficienze".

[76] Sul punto, da ultimo, i rilievi critici di T. BOERI, *Sirena d'allarme per il federalismo*, in *La Repubblica*, 2 febbraio 2009 il quale a ragione evidenzia come "un federalismo non bene definito, in questo clima, rischia di dare sfogo alle pulsioni centrifughe che si scatenano durante le recessioni. Se così fosse non solo il federalismo costerebbe alle casse dello Stato molto di più che in tempi normali, ma renderebbe ancora più difficile il varo di quelle politiche, necessariamente su scala nazionale e internazionale, che ci possono far recuperare rapidamente il terreno perduto in questa recessione".