

2 aprile 2010

## A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione \*\*

di Gianni Ferrara

Nove anni fa definii la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione” un monumento di insipienza giuridica e politica. Confermo questo giudizio. Me lo permette, anzi, lo impone l’andamento istituzionale complessivo del nostro Paese. A partire dalla giurisprudenza costituzionale che si è andata dipanando in tutti questi anni di vigenza di quel testo normativo che, già quanto a formulazione, ha posto e pone problemi per una interpretazione idonea a rendere il significato degli enunciati inquadrabile nel sistema costituzionale. Ancora qualche settimana fa il Presidente della Corte, nella relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2009, constatava che c’è “qualcosa di patologico” nel perdurare dell’alto numero di ricorsi in via principale, 110 nell’anno scorso, cioè “nella frequenza della controversie tra Stato e Regioni e nel continuo intervento della Corte nel definire confini delle loro rispettive competenze legislative”<sup>[1]</sup>. Che la litigiosità italiana sia accentuata e diffusa è noto, che oltre ai singoli ne siano contaminati anche gli enti privati e pubblici non può che conseguire, ma non si può né tacere, né attenuare la constatazione che la ragione principale e continuativa dell’enormità del contenzioso Stato-Regioni riversatosi sulla Corte costituzionale sia, in massima parte, da ascrivere alla qualità decisamente scadente della formulazione delle disposizioni della Legge costituzionale n. 3 del 2001 sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Non si tratta, in verità, solo di formulazione. Ma di qualcosa di più grave e serio. Non era alto il profilo del disegno di riforma dell’articolazione strutturale della Repubblica e non erano nobilissime le ragioni politiche che indussero a predisporre e ad approvare la legge costituzionale n. 3 del 2001. Il federalismo emerso in Italia nell’ultimo decennio del secolo scorso non era quello di Cattaneo. Si era affermato (e si consolida) nelle Regioni agiate del Paese, conteneva e contiene tendenze secessioniste, non nasconde nei suoi seguaci pulsioni razziste, aveva (come ha ancora) una matrice che lo accomuna alla rivolta fiscale nei confronti dello stato sociale. È con una forza politica avente tale matrice e queste caratteristiche che, illudendosi di strapparle voti, decise di competere, e proprio sul terreno del federalismo, una maggioranza politica erede di ben altra tradizione culturale e politica, molto radicata peraltro nelle Regioni di antica e persistente depressione economica. Era del tutto evidente che tale maggioranza non avrebbe potuto esprimere il massimo di ideazione e di mediazione sui problemi della forma di stato, che è quanto dire: distribuzione dei poteri rilevanti per la estrazione e la distribuzione della risorse, congiunzione felice delle ragioni del decentramento e quelle dell’unità dell’ordinamento. Non espresse

infatti né il massimo, né quanto necessario per accostarsi ad obiettivi così alti.

Che andavano comunque perseguiti. Ci ha provato la Corte costituzionale. È giusto riconoscerle il grande merito di aver disegnato e attuato un indirizzo giurisprudenziale volto al fine di ricercare i principi che andavano ricavati ed utilizzati per dare senso compiuto ed accettabile al novellato titolo V. Si trattava di interpretare le nuove disposizioni prestando a ciascuna di esse ed al loro complesso un significato ed una portata tale da ricondurre quanto più possibile la revisione costituzionale approvata alla logica dell'ordinamento [2]. Certo, nei limiti in cui una giurisprudenza costituzionale lo può, nei limiti cioè segnati inesorabilmente da quella che possiamo denominare complessiva *Political Question*, come tale non giustiziabile. Si è trattato, com'è evidente, di un'opera di grande spessore culturale, di "un'opera imponente nella quale la Corte si è avvalsa bensì del ricco patrimonio giurisprudenziale accumulato in cinquanta anni di attività ... ma non utilizzandolo nel segno della continuità"[3] non potendolo ovviamente, stante il riparto delle competenze introdotto, ma attraverso deduzioni dal sistema normativo quanto mai preziose, finemente valorizzate elevandole a clausole di salvaguardia indispensabili per la dinamica dell'ordinamento.

È proprio leggendo alcune sentenze della Corte, dall'inizio della vigenza del novellato Titolo V, che di questa novella si constatano le insufficienze. Non perché esplicitamente denunciate dalla Corte, ovviamente, ma perché proprio per ovviare a carenze, per integrare positivamente i limiti, per riaffermare principi non sopprimibili, intervengono le sentenze della Corte e le motivazioni che le sostengono. Cito una delle prime sentenze, quella n. 106 del 2002. La Corte dopo aver riconosciuto che "Il nuovo titolo V - con l'attribuzione alle Regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti locali minori di darsi un loro statuto, la clausola di residualità a favore delle Regioni, che ne ha potenziato la funzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali - ha disegnato di certo un nuovo modo di essere del sistema delle autonomie" si affretta ad avvertire che: ..." i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni ... non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti ed attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana". Aggiunge poi che "semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato ... una positiva eco nella formulazione dell'art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica, quasi a svelarne, una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico della sovranità popolare". Sembrano affermazioni del tutto scontate, pacifiche, addirittura ovvie. Potevano apparire, come appaiono oggi, superflue. Se queste affermazioni furono fatte, evidentemente tanto scontate non lo erano. La Corte sentiva la necessità di collocare gli enti territoriali "al fianco" dello Stato, non distanti, e "come elementi costitutivi" della Repubblica che, per definizione dell'articolo 5, non può che essere "una ed indivisibile". La Corte, inoltre, univa questi enti territoriali autonomi allo stato per il tramite della sovranità popolare unica, unificante. Se alla Corte queste affermazioni sembrarono necessarie, ma anche se solo opportune, è del tutto presumibile che evidentemente dagli enunciati degli articoli revisionati di Titolo V, non erano deducibili con tanta immediata evidenza. Prosegue l'azione ricostruttrice con una sentenza, la 274 del 2003, che trova con alcune sentenze del 2007 il compimento conclusivo della ridefinizione unitaria dell'ordinamento. Sia chiarendo che dal novellato art. 114 con "non può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica dello Stato, delle Regioni, e degli enti territoriali" (sentt. 365 del 2007 e 274 del 2003). Sia riaffermando quanto risulta dai lavori dell'Assemblea costituente circa l'esclusione recisa di concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura confederale (sent. 365 del 2007). Sia, ancora, (con la sent. n. 365 cit.) rilevando la differenza radicale tra autonomia e sovranità "sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di endiadi) di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale

delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali”. Sia, infine, a proposito dei consiglieri regionali e la loro insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell’esercizio delle loro funzioni, affermando che l’identità formale degli enunciati dell’art. 122, quarto comma, e 68, primo comma, non riflette una compiuta assimilazione tra le Assemblee parlamentari e i Consigli regionali perché le “attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano ... nell’esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, non si esprimono a livello di sovranità” (sent. 301 de 2007).

Delineate così le linee generali dell’indirizzo giurisprudenziale che avrebbe perseguito a fronte e a causa della congerie di materiali normativi inseriti in Costituzione come nuovo Titolo V, l’opera maggiormente meritoria della Corte fu quella di integrare prima e poi di riordinare quei materiali ad una logica ordinamentale, interpretando le svariate disposizioni anche creativamente con l’autorità della scienza giuridica.

La scoperta, operata dalla Corte, delle *materie-non materie*, se da una parte, metteva in luce i limiti lessicali di tecnica defnitoria da colmare comunque, dall’altra parte, consentì, ad esempio, di limitare, per quanto era ormai diventato possibile, le conseguenze nefaste di aver compresso i diritti all’eguaglianza delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. La Corte, infatti, con fermezza, anche se generosa nei confronti del revisore costituzionale, osservò che “di materia *in senso stretto*” (corsivo mio) non si trattava, “ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”(sentenza n. 282 del 2002). Ma la via maestra che già si era venuta a configurare con le sentenze citate si delineò in tutta la sua portata con la sentenza 274 del 2003 con cui la Corte replicò sia alla pretesa della parificazione di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica secondo la declamazione dell’art. 114 – Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato - sia alla “parità d’armi” tra Stato e Regioni quanto a parametri di costituzionalità invocabili. È la sentenza secondo cui la Corte ritenne che fosse “decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell’ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all’articolo 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un’istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dai vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell’esigenza di tutelare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema ci sia un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento”. Ribadi poi questa linea giurisprudenziale con la sentenza successiva n. 303 del 2003, secondo cui lo Stato in nome di esigenze unitarie può assumere l’esercizio di funzioni amministrative in materia di competenza concorrente, acquisendo titolo per regolarla con propria legge anche interamente. In tal modo, la Corte, enucleandoli come portato della logica dell’ordinamento, quindi al di là delle enunciazioni normative del testo degli articoli del nuovo Titolo V, ha fatto emergere ed ha utilizzato “congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono intrecciate attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l’ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità ed indivisibilità della Repubblica”, ex art. 5 Cost.

La “ricostruzione” operata dalla Corte è stata esattamente ed esaurientemente descritta da uno[4] dei maggiori studiosi del regionalismo italiano che ha individuato due strumenti - li vedremo subito - di ermeneutica giuridica usati per rifondare il principio indefettibile dell’ordinamento, quello degli interessi unitari che il revisore costituzionale del 2001, con rara ma non commendevole disinvoltura, aveva ommesso anche solo di menzionare nel formulare le disposizioni del Titolo V. Omissione che indusse un costituzionalista, per nulla immune dai virus revisionisti, a domandarsi se era scomparso l’interesse

nazionale<sup>[5]</sup>. La scomparsa poteva risultare dalla stesura del testo della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, forse anche dalla concezione giuspolitica dei relatori di maggioranza, ma non dalla Nazione italiana intesa come frazione della specie umana vivente stabilmente nella nostra penisola, non dalla realtà dell'ordinamento. La Corte ha riconosciuto i bisogni unitari della convivenza umana giuridicamente organizzata in Italia sia nella definizione delle materie indicate come di competenza legislativa esclusiva (secondo comma dell'art. 117) sia “nella nota figura dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni delle Regioni allo Stato; senza trascurare lo spazio riconosciuto al potere sostitutivo nei rapporti tra i soggetti istituzionali che costituiscono la Repubblica.” <sup>[6]</sup> Va chiarito in proposito che quanto a interpretazione del riparto di competenza per materie, la Corte, come si è già notato, aveva rilevato l'esistenza di materie-non materie, che cioè il denotato del termine materia propendeva verso la competenza, verso la funzione volta a scopi da conseguire e implicante quindi una pluralità oggettuale da disciplinare. Il caso dei “livelli essenziali” è emblematico a questo proposito. Se ad esso si aggiunge, la “materia non materia” della concorrenza e, a questa, quella della tutela dell'ambiente e poi quella dell'ordinamento civile, il quadro diventa piuttosto denso. Ma rilevante è soprattutto l'assunzione del criterio della flessibilità della ripartizione, che è come dire della prevalenza dell'interesse unitario su quello della frammentazione.

Certo, la ripartizione delle competenze legislative operata con l'articolo 117 non poteva essere assorbita. Non si potevano ignorare sia la lunga e intensa attribuzione di potere normativo differenziante conferita alle Regioni con il terzo comma di detto articolo, sia la attribuzione alle Regioni della legislazione residuale rispetto alle elencazioni nominative dei due commi dell'articolo 117. Nel corso però della elaborazione del nuovo Titolo V, fortunosamente venne a stagliarsi un principio tra i maggiori su cui si fondano gli ordinamenti a forma stato, indefettibile per assicurarne l'effettività. La furia disgregante del legislatore revisionista del 2001, non poteva, comunque non riuscì ad incrinare il principio di leale cooperazione tra le istituzioni. Nell'articolo 120 del Titolo V revisionato lo si trova associato al principio di sussidiarietà per l'esercizio dei poteri di sostituzione in caso di mancato rispetto dei trattati, della normativa comunitaria, di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza, per la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e la tutela dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali. La Corte, con la sentenza 303 del 2003, ha acquisito il merito di collocarlo come clausola generale dei rapporti interistituzionali, assumendolo come fattore di attrazione delle competenze anche legislative regionali nell'ambito delle leggi della Repubblica. La combinazione di tale principio con quello della sussidiarietà, se implicante un consenso declinabile in forme procedurali idonee, tali da far sì che “assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale”, se rispettosa dei due criteri dell'adeguatezza e della proporzionalità, se produttiva di atti dotati di ragionevolezza consentita da uno stretto scrutinio di costituzionalità, avrebbe potuto superare il gap del riparto, se sostenuta da accordi, “ovverosia le intese” Stato-Regione.

Nasce e si afferma su queste basi il regime delle intese e degli organi (le conferenze) con cui vengono stipulate. Regime espansivo, cumulativo, incrementale, privo di fondamento costituzionale, un regime basato su leggi istitutive, o atti equiparati, (legge 400 del 1988, d. lgs. 281 del 1997) quella Stato-Regioni, quella Stato-città e autonomie locali, quella unificata che insieme però formano una “nube impenetrabile” <sup>[7]</sup> come impenetrabile diventa poi la responsabilità degli atti che scaturiscono. Certo, i decreti legislativi che le hanno istituiti ne descrivono le funzioni, ne distinguono e denominano gli atti – pareri, intese, accordi – <sup>[8]</sup> ma hanno tutte un limite, quello di essere composte solo dagli esecutivi statali, regionali, comunali e dalle entità associative delle Province e dei Comuni, composte anche queste dai soli esecutivi delle Province e dei Comuni. Una rappresentanza complessiva di svariato grado e natura. Di molto dubbia coerenza e trasparenza quanto a responsabilizzazione, certamente politica, ma anche istituzionale – in qualche senso più o meno ampio - delle parti contraenti. Chi risponde politicamente degli atti normativi adottati previa intesa? Quale valore hanno le intese, gli accordi? Quali rimedi? Quali rimedi avverso le intese con cui le Regioni più forti dal punto di vista economico e politico “contrattano le proprie pretese col Governo nazionale, il quale, da parte sua, ha il

forte potere di definire l'ordine delle sedute delle Conferenze e di dirigerle" ? [\[9\]](#)

Le domande, specie l'ultima, non sono innocenti. Riflettono problemi più rilevanti ancora di quelli dell'ordine delle fonti normative, dell'appartenenza della funzione legislativa ordinaria, della misura effettiva della ripartizione. Riflettono, infatti, problemi della forma di stato della Repubblica italiana. E vanno considerati da un punto di vista che resta decisivo, quello del principio di eguaglianza ex articolo 3, primo e secondo comma, della Costituzione. Un pilastro dell'ordinamento, quello che la generazione dei costituzionalisti cui appartengo ritenne, e i pochi che ne sono rimasti di quella generazione ritengono fondamentale. Un pilastro che ha subito un urto, un impatto. È noto ma sottaciuto, per vergogna o per viltà o per pentimento inattivo e quindi codardo, che ad investire questo pilastro è stato ed è la formula "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" che il revisore costituzionale del 2001 scrisse all'articolo 117 novellato, secondo comma. Se delle prestazioni le leggi dello stato devono garantire solo i livelli essenziali è del tutto evidente che i livelli effettivi, specifici, reali Regione per Regione possono non essere comuni, eguali, uniformi o almeno equivalenti. Possono anzi essere diversi, Regione per Regione, a seconda della capacità fiscale degli abitanti. Il livellamento opera sia quanto ad altezza, che ad estensione, che a quantità. Mira al ribasso.

Lo dimostra chiaramente il sistema finanziario derivante dalla previsione dell'articolo 117 del Titolo V che attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva sul "sistema tributario e contabile dello Stato" e sulla "perequazione delle risorse finanziarie" e da quanto prescrive l'articolo 119 sull'autonomia finanziaria delle Regioni. C'entra il sistema finanziario con la garanzia dell'eguaglianza, con la tutela dei diritti? Sì che c'entra. Ne è proprio la condizione. Ne assicura la credibilità. Fornisce la possibilità del riconoscimento sia dell'eguaglianza che dei dritti nel quotidiano delle donne e degli uomini di ogni aggregazione umana a forma stato. Per una ragione ovvia, imprescindibile. L'eguaglianza costa, i diritti costano. Costano tutti i diritti perché costano gli apparati necessari per il loro godimento e/o il loro esercizio. Costano le prestazioni corrispondenti al loro godimento. Costa l'apparato del Ministero dell'Interno (polizia, carabinieri), che previene i delitti contro la persona, le sue libertà, i suoi beni, i suoi dritti, costa l'apparato giudiziario che garantisce il godimento dei diritti, di tutti i diritti, se contestati, se offesi, costano tutti gli apparati dei Ministeri preposti alle infrastrutture, all'istruzione, alla sanità, ai rapporti con l'estero, alla difesa e via via, così come gli apparati pubblici degli enti territoriali minori. Ci sono però diritti che, per essere di antica tradizione e godimento, così come gli apparati che li garantiscono, non sono percepiti come implicanti spese pubbliche gravose, intollerabili, ridicibili. Sono diritti ed apparati che garantiscono la persona e la proprietà, diritti ed apparati necessari per la vita, il livello, la qualità della vita, lo status, la preminenza economica e sociale dei ceti, delle classi di sicura e preminente capacità fiscale che consente la provvista privata dei beni offerti a mezzo della previdenza, dell'assistenza, dell'istruzione, oltre che quelli che la ricchezza può procurare. A questi diritti, a diritti aventi prevalentemente tali titolari, si sono aggiunti, da almeno mezzo secolo, diritti aventi lo stesso contenuto che garantiscono l'assistenza, la previdenza e l'istruzione ma spettanti anche a quanti non potrebbero goderne acquisendoli a prezzo di mercato. Sono stati riconosciuti a ceti, classi, presenti soprattutto nei territori con minore capacità fiscale, perché abitati da cittadini con minore, minima, addirittura inesistente capacità fiscale. Cittadine e cittadini della Repubblica, che pur essendo tali, non potrebbero privatamente assicurarsi mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria, istruzione dei figli, salute. Sono i dritti sociali. Impongono l'esistenza e il funzionamento di apparati, prestazioni di lavoro umano, somministrazione di merci di vario tipo. Sono, com'è evidente, apparati, prestazioni, somministrazioni che costano. Costano e gravano sui redditi di tutti, ma soprattutto di ceti e classi di maggiore capacità fiscale, quei ceti e quelle classi che potrebbero e possono procurarsi privatamente i beni oggetto dei diritti sociali. Ceti e classi che si rivoltano contro lo stato sociale. La lotta di classe ha travalicato gli ambiti tradizionali, ha abbattuto il confine tra società e stato. Da più di cinquanta anni ha unificato il terreno su cui si svolge e coinvolge struttura economico-sociale e sovrastruttura statale. È la democrazia, Signore e Signori.

Il federalismo fiscale[10] è l'obiettivo della rivolta fiscale delle Regioni ricche, e associa tutte le classi delle Regioni ricche, a seguito del processo di spoliazione ed alienazione della coscienza di classe dei lavoratori. Il federalismo del Titolo V revisionato ha la sua ragion d'essere fondamentale nell'articolo 119 che - come si diceva - attribuisce autonomia finanziaria ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni, autonomia di entrata e di spesa. Il che annuncia, prefigura, determina già una localizzazione, un sistema fiscale con sicuro profilo territoriale quanto a derivazione delle entrate, quanto a disponibilità delle risorse e quanto a destinazione della spesa. In ordine poi all'autonomia proclamata al primo comma, emerge chiaramente dal secondo comma, che quella attribuita non comporta una autonomia impositiva esclusiva, tale da rendere possibile, come si afferma da parte dei fautori del federalismo in nome dell'*accountability*, un controllo reale tra corpo elettorale, da una parte e rappresentanti e governanti dall'altra. Alla disponibilità di entrate realmente proprie, fornite cioè da tributi imposti dalle Regioni, si accompagna quella derivata da "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio". La conseguenza è immediatamente rilevabile. Ed è quella che presiede alla legge delega per l'attuazione del "federalismo fiscale"[11].

È più che nota la "ritrosia da parte delle Regioni e degli enti locali minori alla gestione in proprio dei tributi e ciò non solo per l'impopolarità ineludibilmente correlata all'esercizio del potere impositivo ma anche per le difficoltà operative che comporta la gestione di tributi complessi". È quindi più che prevedibile che il sistema verrà a concretizzarsi in "tributi derivati, che di regionale avranno poco". [12] Altrettanto accadrà per le addizionali. Proprio sulla base dei principi della legge-delega, il carattere delle entrate regionali sarà quello della compartecipazione al gettito di alcune imposte erariali, a cominciare dall'Iva. Dovendo fondarsi sul principio della territorialità, la ripartizione del gettito derivante dai *tributi propri derivati* (si chiamano così ma la congiunzione tra i due aggettivi "propri" e "derivati" rende l'espressione un ossimoro) una volta che la scelta è caduta sui consumi, come è l'Iva, il tipo principale delle entrate sarà quindi derivante dalla ricchezza prodotta e consumata territorialmente. Il che sarebbe quanto mai razionale se la destinazione del gettito fosse poi vincolata ai bisogni generali, fosse cioè distribuita in ragione di tali bisogni. Invece no. All'estrazione dalle Regioni ricche dovrà corrispondere la restituzione alle Regioni ricche.[13]

Gli effetti più inquietanti del federalismo fiscale gli sono intrinseci, connessi. Sono stati assunti dal fondamento giuridico della legge che lo attua: il principio della territorialità per cui ogni Regione ha diritto alla ricchezza che produce.

Come non credere che si tratti di un principio dagli effetti dirompenti[14]? Che ne consegue quanto al principio di solidarietà posto a fondamento della Repubblica dall'art. 2 della Costituzione? Non si avvia un processo di evaporazione dei doveri che a detto principio si collegano, sempre secondo l'enunciato di tale articolo della Costituzione? Che ne consegue quanto all'altro principio, quello di eguaglianza che, come già si diceva, risulta incrinato dai "livelli essenziali"?

Quali conseguenze? Nessun effetto di qualche rilevanza sul piano del principio-esigenza della responsabilizzazione degli eletti. L'*accountability* sfuma, si disperde. Qualche e non irrilevante effetto invece tale sistema produrrà di sicuro quanto a impopolarità-popolarità degli eletti nazionali (perché responsabili dell'imposizione tributaria) e degli eletti locali (regionali, provinciali e comunali) in quanto limitati nelle disponibilità finanziarie dalle decisioni adottate in sede nazionale.

È quanto mai opportuno soffermarsi sul trattamento che riceveranno dal federalismo fiscale i diritti sociali. L'art. 117 del Titolo V revisionato attribuisce alla Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio della Repubblica. La legge delega sul federalismo fiscale stabilisce che vi si provveda con compartecipazione e riserve di aliquota di fonti statali e con fonti regionali quali l'addizionale sull'IRPEF, la compartecipazione all'IVA, e, per ora attingendo anche all'IRAP. La competenza statale in materia non è più esclusiva? È

degradata a concorrente? Sfuma? Non dovrebbe comportare che con legge della Repubblica, quella finanziaria e di bilancio, si debba provvedere al finanziamento di tali livelli? La stessa legge poi prevede che, a regime, per finanziare i livelli essenziali delle prestazioni si dovrà provvedere con quote di quel fondo perequativo che il Titolo V novellato sembrava promettere, con l'art. 119, a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante e senza vincoli di destinazione, vincoli che, in tal modo verrebbero invece imposti.[\[15\]](#)

Ha natura pratica, come insegnava don Benedetto, l'errore di logica interpretativa che rivela la confusione che commette il legislatore delegante tra il principio della solidarietà e quello dell'eguaglianza,[\[16\]](#) cioè tra un dovere ed un diritto. Deriva dall'intento di ridurre la quantità delle risorse volte alla perequazione declamata dal quinto comma dell'art. 119 Cost. Così la stretta sui dritti sociali si rafforza e rafforzandosi li indebolisce. Ma è tutto il sistema finanziario che, partendo dalle norme costituzionali introdotte nel 2001 e attuandosi con la legge-delega sul federalismo fiscale, è volto allo svuotamento dei diritti sociali. Al di là delle non poche illusorie elaborazioni dottrinali sui livelli essenziali, averli statuiti non poteva che significare la scarnificazione dei diritti. Basti pensare al criterio scelto per il trasferimento a regime delle risorse volte al finanziamento delle prestazioni necessarie per assicurare i diritti sociali, istruzione, sanità, assistenza. È il criterio degli standard che verrebbe a sostituire quello della "spesa storica". Detti standard verrebbero definiti, alla stregua di quanto prescrive la lettera g) dell'articolo 8 della legge delega, da un decreto delegato cui spetterà "la definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinate 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", quella dotata da una capacità fiscale che le consente di finanziare tutte le spese fondamentali. Resta ovviamente del tutto incerto, oscuro, indefinito il significato di "livello essenziale". A quale altezza si arresta? L'inessenzialità da dove inizia? Quali cure sono essenziali e per quali malattie? Quali malattie vanno curate per assicurare che i livelli essenziali della sanità pubblica siano garantiti? E quale livello di istruzione per la media delle scuole di ogni ordine e grado? Si può continuare. Ma non fu rilevante per il revisore costituzionale del 2001 la determinazione di qualche criterio specificativo dei livelli essenziali. Tanto meno significativa era la formula tanto più lo avrebbe esentato dal rispondere della mistificazione che compiva del principio fondante della Repubblica. Non poteva certo essere rilevante poi per il legislatore delegante del 2009.

È rilevante invece per definire il tipo di federalismo che si è voluto costruire. È rivelato dal fine prioritario cui mira: la territorializzazione della spesa pubblica in corrispondenza della derivazione territoriale delle risorse. Produrrà sicuramente nomadismo fiscale, lo spostamento continuo dei cittadini, che se lo possono permettere, da una Regione ad un'altra alla ricerca delle condizioni più favorevoli tra livello di tassazione e qualità dei servizi.[\[17\]](#) Ne consegue comunque ed inequivocabilmente la definizione. È il federalismo competitivo quello che il Titolo V revisionato ha introdotto in Italia. Risponde al principio prescritto come fondamento della società e dello stato dal neoliberalismo economico, la dottrina che ha prodotto la crisi finanziaria che stiamo vivendo, lo stesso liberismo economico che produce fatalmente darwinismo economico e sociale.

E non solo. Si sa, si dovrebbe in qualche modo sapere, almeno da parte dei politologi, dei costituzionalisti e dei politici che hanno pretese di fare, se non proprio i fondatori, i riformatori degli stati che, se è vero che sono i sistemi politici che conformano le forme di stato e di governo, è anche vero che le forme di stato e di governo conformano i sistemi politici. Li conformano soprattutto attraverso lo spostamento del potere politico. Sono due i fattori che lo producono. O movimenti di fatto, anche molecolari, accettati diffusamente via via, che intervengono a normativa invariata per poi esigere ed ottenerne la modifica, sanzionando e legittimando l'intervento prodottosi. O atti normativi che trasferiscono titolarità ed esercizio del potere da un organo ad un altro, anche da un ambito istituzionale ad un altro. La legge costituzionale del 18 ottobre 2001 configura questa seconda ipotesi.

Le conseguenze sono quanto mai rilevanti. Alle Regioni sono state attribuite, in compartecipazione o in via esclusiva, ampie competenze sull'allocazione delle risorse destinate alla spesa pubblica. Della spesa pubblica sono le principali agenzie di gestione. La loro crescita in termini di potere non ha precedenti. Ma la quantità del potere non è infinita, ad un'acquisizione corrisponde sempre una decurtazione. Col Titolo V revisionato ad essere decurtato è il potere centrale, quello dello Stato. L'impatto di questo trasferimento di potere dal sistema istituzionale sul sistema politico non poteva che essere simmetrico. Quale organo delle Regioni ha incrementato il suo potere, quale soggetto del sistema politico ha visto decrescere il suo?

Ho rinviato a questo punto della relazione l'esame del capovolgimento intervenuto nell'ambito dello stesso ordinamento regionale due anni prima della revisione di tutto il Titolo V. È con la legge costituzionale del 22 novembre 1999, n. 1, che, con il nuovo testo dell'art. 122 della Costituzione, il Presidente della Giunta regionale può essere eletto a suffragio universale, salvo che lo Statuto disponga diversamente. Così, per la prima volta nella storia degli ordinamenti costituzionali conosciuti, il revisionismo istituzionale esibisce la sua furia sovvertitrice offrendo la possibilità, realizzatasi poi in tutte e 15 le Regioni a statuto ordinario, che si instauri una forma di governo delle istituzioni sub-statali diversa, opposta a quello statale. Anche ignota. Non è una forma di tipo presidenziale. La clausola *simul, simul*, sfiducia al Presidente, scioglimento del Consiglio, introdotta come terzo comma del nuovo art. 126, rende il Consiglio regionale organo subordinato al Presidente, salvo suicidio. Asservito il Consiglio, i Presidenti delle Regioni non trovano alcun contrappeso al loro potere, il che allontana mille miglia il presidenzialismo dell'art. 126 Cost. dal modello presidenziale degli ordinamenti costituzionali. Si instaura quindi in Italia una nuova forma di governo, una sorta di "feudalesimo elettivo". L'incremento del potere regionale si è tradotto nell'incremento del potere dei Presidenti delle Giunte, non temperato da nessun altro. I Presidenti delle Regioni non incontrano contropoteri politici e la forma di governo che impersonano fa scuola.

Non incontrano contropoteri neanche nel sistema politico nazionale, proprio per la trasformazione che i partiti hanno subito in ragione dell'accumulazione del potere personale che ha prodotto il "feudalesimo elettivo". Ne deriva un calo incessante del potere centrale, quello dello stato, della Repubblica.

A meno che non si determini un'altra anomalia che investa tutto l'ordinamento della Repubblica. L'anomalia tutta e solo italiana di una leadership esercitata su di una maggioranza solo apparentemente parlamentare, sostanzialmente "personale", come la legge elettorale vigente per le due Camere del Parlamento permette che si costituisca ed infatti si è formata, la leadership di un partito "personale" di dipendenti, clienti, beneficiari, impiegati, *laquais* del leader che dispone anche di un potere mediatico composto da tre emittenti radiotelevisive private, della proprietà di testate giornalistiche, del controllo di due emittenti pubbliche, di un enorme potere finanziario. In questa ipotesi, tuttavia, se sul piano nazionale si è condizionati da una componente della maggioranza con forte e concentrato insediamento regionale, il potere in sede regionale può condizionare e condiziona quello dello stesso leader.

C'è una "chicca" nel testo del Titolo V che va rilevata per il suo significato, per la sua portata, per le sue valenze, i suoi possibili usi. L'ottavo comma dell'art. 117 novellato prevede che con legge regionale si ratifichino le intese che dovessero intervenire tra le Regioni per "il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni." Come può definirsi un procedimento del genere? È arduo considerarlo di secessione *soft* ?

Una aggiunta non mia. "Un rapporto confidenziale presentato nel 2000 al Presidente Clinton affermava: nel 2010 il mondo assisterà probabilmente alla nascita di nazioni criminali".<sup>[18]</sup> È incontestabile che uno sviluppo sicuro, massiccio, pervasivo il Mezzogiorno lo ha constatato. A costruirlo, contro il Mezzogiorno, ha provveduto per sé, la malavita organizzata che ne controlla molta parte del territorio, ne sottomette le popolazioni.



Si tratta di due prospettive non fantasiose, non remote. Sono già terribilmente presenti, già incumbenti. Possono realizzarsi distintamente o congiuntamente.

La “chicca” del Titolo V potrebbe operare da sola, staccando il Nord dal resto dell’Italia. La criminalità organizzata, già presente nelle istituzioni comunali, provinciali, regionali, potrebbe innalzare la bandiera degli interessi conculcati del Sud. Sbandierando questi interessi, se non da sola, alleandosi con l’eterno sanfedismo meridionale, potrebbe trasmutare quelle nelle quali è presente in istituzioni della “nazione criminale” nel Sud d’Italia.

Ci incombe quindi un dovere, imperioso, indefettibile. Combattere, senza tregua e con tutte le forze l’una e l’altra catastrofica prospettiva, distinte o congiunte che siano. Ce lo chiede la Repubblica “una e indivisibile”, ce lo chiede l’Italia.

\*\* Testo della Relazione tenuta presso l’Istituto italiano per gli Studi filosofici, Napoli, 26 marzo 2010.

Ho tratto la giurisprudenza costituzionale citata da un’ampia rassegna sul tema indicatami da Laura Ronchetti che ringrazio vivamente. La responsabilità della scelta delle sentenze, dell’interpretazione e dell’uso fattone è, ovviamente, solo mia.

[1] Cfr. *Regioni.it*, periodico telematico n. 1525, 25 febbraio 2010, 1.

[2] In tal senso già A. D’Atena, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale* in *Giur. cost.* 2003, 277 e ss..

[3] Così lucidamente M. Scudiero, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in *Scritti in onore di G. Ferrara*, v. III, 576 e s.

[4] M. Scudiero, *op cit.*, 577.

[5] A. Barbera, *Forum* in *Quaderni costituzionali*, 2001, I, 34 e ss.

[6] Così Scudiero, *op. cit. loc cit.*

[7] Cfr. M. Villone, I nodi (ancora) irrisolti del federalismo italiano: una repubblica di cacicchi ? in [www.Astrid-online.it](http://www.Astrid-online.it)

[8] Per una sintetica ma esauriente descrizione cfr. M. Ruotolo, *Le esigenze unitarie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni: attuazione giurisprudenziale del Titolo V e prospettive di (ulteriore) riforma* in F. Modugno (a cura di) *Attuazione ed integrazione della Costituzione*, Napoli, 2008, 216 e ss.

[9] Cfr. M. Ruotolo, *op cit.* 219

[10] È nella non rimpiainta Commissione D’Alema per le riforme che entra nel dibattito italiano il federalismo fiscale. Lo riferisce M. Villone, *Il tempo della Costituzione. Manuale online di diritto costituzionale*, 2°, 397 del cartaceo. Ma v. *ultra* per la critica al federalismo fiscale, come progettato nella legge-delega

[11] Così, M. Di Siena, *Le entrate tributarie degli enti sub-statali nella recente legge –delega sul federalismo fiscale. Brevi riflessioni (problematiche) di un tributarista: è vera gloria?* in *www-Costituzionalismo*. it 2, 2009

[12] M. Di Siena, *ibidem*.

[13] Cfr. Di Siena, *ibidem*.

[14] Il termine “dirompenti” è di C. De Fiore, *Note critiche sul federalismo fiscale*, in *www.Costituzionalismo*. it 2. 2009.

[15] Cfr: M. Villone, *Il tempo della Cost.*, cit. 413 e ss. secondo cui è improprio il richiamo della formula “livelli essenziali” dell’art. 117 “ nel diverso contesto dell’art. 119, che pone una regola specifica e diversa: il finanziamento integrale” .

[16] A rilevare acutamente la confusione tra solidarietà ed eguaglianza e le conseguenze che ne derivano è C. De Fiore, *op. cit., loc. cit* .

[17] Cfr. ancora C. De Fiore, *ibidem*.

[18] G. Ruffolo, *Un Paese troppo lungo. L’unità nazionale in pericolo*, Torino. 2009, 222.