

Il “federalismo fiscale” italiano tra mito e realtà, nel centocinquantenario dell’unità d’Italia

1. *Premessa*

Ha senso nella celebrazione dei 150 anni dell’unità d’Italia una riflessione su un tema così recente come il cd. “federalismo fiscale”? Per di più all’interno di una realtà storica, come quella italiana, che non ha finora conosciuto dal punto di vista del suo assetto istituzionale un’esperienza propriamente “federale” nel senso più classico – per quanto non univoco – del termine?

La risposta può essere positiva solo ad una duplice condizione: che si chiarisca il significato dell’espressione “federalismo fiscale”, depurandola dalle imprecisioni tecniche della comune vulgata e attualizzandone il significato originario, e che la si collochi in una prospettiva diacronica con riguardo all’evoluzione storica del nostro ordinamento repubblicano.

2. *Fiscal federalism: origine ed attualità di una formula*

Al contrario di quanto potrebbe sembrare all’osservatore comune, l’espressione “federalismo fiscale” indicava originariamente (negli USA) l’intervento dei poteri federali *centrali* sulle politiche statali-locali, incentivava – appunto tramite la leva dei finanziamenti dall’alto – ad intraprendere così programmi ed azioni sociali di interesse nazionale¹.

¹ In questo senso, esso ha rappresentato una vera e propria reazione «all’eccesso di localismo ed all’eccesso di differenze tra enti locali e tra Stati esistenti in uno Stato federale»: cfr. P. GIARDA, *Federalismo fiscale e Regioni*, il Mulino, Bologna 1995, p. 18-9.

Senza poter qui ripercorrere un dibattito di ben altra portata, ci si limita a ricordare che l'interrogativo principale cui la teoria economica sul *fiscal federalism* ha cercato una risposta è: l'efficienza delle funzioni (economiche) pubbliche principali – quella allocativa, di stabilizzazione e redistributiva – è assicurata meglio da una gestione “accentrata” o “decentralizzata” delle stesse?

Le risposte sono state naturalmente diverse nel tempo e la stessa teoria economica ha conosciuto più stadi di evoluzione². È interessante però notare come, con il trascorrere dei decenni, la domanda di fondo ritorni periodicamente con identica forza: quanto ci costa spostare territorialmente una determinata funzione e quali maggiori benefici si avrebbero?

Una rapida indagine comparata mostra come nei sistemi federali le soluzioni a tale quesito, e quindi le traduzioni concrete del “federalismo fiscale”, non siano affatto univoche ma varino di luogo in luogo e anche di tempo in tempo. Ciò avviene, per semplificare al massimo, in ragione della diversa combinazione fra due principi base, quello di *separazione* (di materie, funzioni, compiti fra governo centrale e governo locale) e quello di *corrispondenza* (fra poteri/responsabilità di entrata e poteri/responsabilità di spesa su materie, funzioni e compiti ripartiti).

Si va, così, da forme di federalismo fiscale altamente “competitive” fra i territori (Usa, Svizzera) a forme di tipo “collaborativo” e con forti punte di solidarietà, anche orizzontali, fra gli enti (Germania, Spagna). Non bisogna, però, lasciarsi ingannare dalle apparenze: è, infatti, piuttosto frequente la dissociazione fra struttura formalmente federale e funzionamento sostanzialmente centralizzato del sistema (Austria), come pure l’assimmetria fra gestione decentrata delle spese e gestione accentrata delle entrate (Gran Bretagna, Spagna, Italia). A ben vedere, poi, in tutti i sistemi – federali o regionali che siano – lì dove i governi locali non arrivano in base alle proprie risorse, interviene direttamente il governo centrale con misure compensative o perequative dei bisogni e/o delle risorse³.

² Per un’efficace descrizione del passaggio dalle teorie “classiche” del federalismo fiscale (Musgrave, Tibeau, Oates) a quelle di “seconda generazione” (Buchanan), v. fra gli altri – anche per ult. bibl. – L. GRECO, *Federalismo fiscale: una nozione economica*, in «Federalismo fiscale», I, 1 (2007), pp. 39 ss.

³ Per un’indagine comparata sulle varie soluzioni di federalismo fiscale, cfr. G. ANDERSON, *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*, Oxford University Press, Oxford-New York 2010 e, nella dottrina di lingua italiana, spec. *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, a cura di G.F. Ferrari, Donzelli, Roma 2010.

Poiché, dunque, può rivelarsi arduo tracciare i confini dell'espressione in esame, immaginare che esista una sola risposta giusta alla domanda in essa contenuta (cui prima ci riferivamo) equivarrebbe a raccontare una favola⁴.

In questa prospettiva, si può genericamente intendere per "federalismo fiscale" – almeno in senso minimale – il *sistema di relazioni finanziarie intergovernative* che si instaura in ordinamenti politicamente decentrali, come esso risulta dall'insieme della normativa, della prassi e della giurisprudenza rilevanti in materia e non soltanto, dunque, dal dato formale dei rispettivi documenti costituzionali (la cd. "Costituzione finanziaria")⁵.

Anche con riguardo al dibattito interno all'Italia, pertanto, l'espressione "federalismo fiscale" deve acquisire un'ampiezza di significato e di contenuti che vada oltre la sua contingente e strumentale invocazione da parte di questa o quella forza politica.

Pur tenendo ferma questa precisazione, è peraltro comprensibile che – per l'evoluzione del nostro regionalismo – l'espressione designi *oggi* prevalentemente l'esito di un processo di "decentralizzazione" del potere fiscale e finanziario dello Stato in favore delle autonomie locali, ciascuna in ragione del suo grado di "libertà" dagli indirizzi politici fissati dal governo centrale.

In questo senso, spogliata del suo originario movimento centripeto e ripulita dalle imprecisioni di un linguaggio atecnico e superficiale, la formula "federalismo fiscale" può convenzionalmente adottarsi per indicare il processo di attuazione del modello costituzionale di relazioni finanziarie che trova la sua specifica sede nel novellato art. 119 della Costituzione.

⁴ Cfr. P. GIARDA, *La favola del federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale tra diritto ed economia. Scenario e prospettive*, a cura di A. Cerri, G. Galeotti e P. Stancati, Aracne, Roma 2010, pp. 57 ss.

⁵ Sul punto, v. R. BIFULCO, *Le relazioni intergovernative finanziarie negli Stati composti tra Costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in *Federalismi fiscali e Costituzione*, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, Giappichelli, Torino 2001, pp. 1 ss.

3. L'originaria autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali in Italia (1948-2001)

Se si va alle origini del modello costituzionale di autonomia finanziaria regionale e locale si è costretti a riconoscere che, pur non mancando fra i costituenti voci autorevoli della dottrina economica del tempo (Einaudi, Nitti, Vanoni, Corbino), si preferì non giungere all'assunzione di scelte chiare sul tema e rinviare a future e più consapevoli – si sperava – decisioni politiche del legislatore ordinario⁶. La cosa si spiega anche con le incertezze più generali che gravavano sull'esatta configurazione da dare alle autonomie, specie alle neo-istituite Regioni, nell'ambito di un ordinamento che si voleva restasse unitario.

Si pervenne, così, alla formulazione di un testo «oscuro»⁷, in cui non riusciva ad essere chiaro come e in qual misura si sarebbero dovuti temperare in pratica i principi, ivi affermati, dell'*autonomia regionale* in materia finanziaria, da un lato, e del *coordinamento statale*, dall'altro⁸. L'effetto, forse non del tutto imprevedibile, fu quello di porre le basi per una successiva compressione di tale importantissimo profilo costituzionale dell'autonomia di Regioni ed Enti locali, come poi avvenuto ad opera della legislazione ordinaria e della giurisprudenza costituzionale successive.

Com'è noto, è del 1970 la prima legge statale in materia (la n. 281) che

⁶ Per un'approfondita ricostruzione (e valorizzazione interpretativa) del dibattito costituente sul tema, v. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Cedam, Padova 1983, pp. 173 ss.

⁷ U. ALLEGRETTI-A. PUBUSA, *Art. 119*, in *Commentario alla Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, t. I, a cura di G. Branca, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma 1985, p. 340. Si riporta, a beneficio del lettore, il testo dell'art. 119 nella sua versione originaria, indicando per comodità con i numeri gli originali commi: «1. Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. 2. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. 3. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. 4. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica».

⁸ Per diverse interpretazioni del problema segnalato, cfr.: V. COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Jovene, Napoli 1979, spec. pp. 40-9; BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., pp. 306 ss.; ALLEGRETTI-PUBUSA, *Art. 119*, cit., pp. 402 ss.

segna anche l'avvio in concreto dell'istituto regionale nel nostro ordinamento, se si fa eccezione per le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano. Si tratta di una disciplina fortemente limitativa dell'autonomia regionale, i cui punti caratterizzanti possono essere così schematizzati: *a*) si istituiscono i tributi regionali cd. "proprii", che le Regioni non possono manovrare se non in piccola percentuale (per di più entro soglie inferiori e superiori stabilite dallo Stato, come pure avviene per le addizionali regionali) e si attribuisce alle Regioni il gettito di alcuni tributi erariali; *b*) per le Regioni più svantaggiate, opera in funzione perequativa un "fondo comune" – ripartito in base alla popolazione regionale (per i 6/10), all'estensione territoriale (per 1/10) e ad alcuni indicatori del grado di (sotto)sviluppo quali il tasso di emigrazione, il livello di disoccupazione, l'incidenza *pro capite* dell'imposta complementare sul reddito (per i restanti 3/10) – cui è affiancato un ulteriore fondo destinato a sostenere i programmi regionali di sviluppo; *c*) si stabilisce, infine, che i contributi speciali di cui all'art. 119, co. 3, abbiano carattere aggiuntivo rispetto alle forme di finanziamento sopra indicate.

Di fronte a tale quadro, poco è valso alle Regioni rivolgersi alla Corte costituzionale, vista la genericità del rinvio che lo stesso art. 119 fa alla legge statale ed i problemi interpretativi connessi⁹. Se qualche risultato dette iniziative hanno avuto, è sul piano politico-istituzionale che bisogna ricerarlo, ovvero nella "pressione" sugli organi di governo nazionali per la correzione delle storture del sistema, anche se l'esito finale è consistito il più delle volte in un generico incremento dei trasferimenti verso la periferia – e, quindi, in una maggiore dipendenza finanziaria (e politica) dal centro – piuttosto che in una diversa attuazione dell'art. 119 Cost.

Senza poter ripercorrere in dettaglio le diverse fasi dell'evoluzione normativa in materia, conta qui evidenziare solamente tre passaggi.

Il primo concerne l'aumento quantitativo, nei primi anni, delle entrate regionali tramite l'istituzione di altri fondi statali (cui si sono aggiunti, poi, quelli di origine comunitaria), stavolta settoriali e specifici – sanità,

⁹ Sul punto, v. per tutti L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova 2000⁷, pp. 246-7, il quale conclude, con un certo disincanto, che «la soluzione dei problemi dell'autonomia finanziaria non va ricercata nei giudizi di legittimità costituzionale, ma resta riservata – in ultima analisi – alle scelte politiche del legislatore statale ordinario».

trasporti pubblici, attività agricole, asili nido, zone montane, edilizia scolastica e abitativa, opere pubbliche regionali, ecc. – ma soprattutto *vincolati* nella destinazione. Così, già mortificata sul versante qualitativo dell'autonomia di entrata, la potestà finanziaria regionale viene ulteriormente compressa su quello dell'autonomia di spesa¹⁰.

Il secondo può collocarsi nell'ultimo decennio del secolo scorso – il “decennio delle riforme” – a partire dalla legge n. 158/1990, che ha disposto la confluenza dei fondi settoriali nel fondo comune, lasciando intatto per il resto l'impianto della finanza regionale risalente alla legge n. 281, e soprattutto con la cd. riforma sanitaria *bis* del 1992 (legge n. 421 e d.lgs. n. 504), che ha operato una “*regionalizzazione*” dei contributi sanitari e delle tasse automobilistiche, con corrispondente riduzione dei trasferimenti statali, in un gioco a somma zero. È qui che si realizza la prima, vera dissociazione fra *accentramento delle entrate e decentramento della spesa*, un fenomeno che ha avuto l'infusto effetto di una crescita elefantica dei costi della sanità in quasi tutte le Regioni, coperti soprattutto tramite indebitamento e quindi fuori da un circuito di diretta responsabilità degli organi politici regionali per le scelte compiute (*accountability*). Ed è qui che si radica uno dei “mali” storici della finanza pubblica italiana, che le recenti riforme legislative tentano di correggere definitivamente, ovvero il ricorso al criterio della *spesa storica* per valutare il fabbisogno finanziario annuo di ogni Regione, al fine di ottenere la garanzia della copertura di quelle spese da parte dello Stato con appositi trasferimenti disposti annualmente dalla legge finanziaria (cd. *rimborsi a pié di lista*).

In sintesi, quella che avrebbe dovuto essere la «pietra angolare» dell'intera impalcatura autonomistica italiana¹¹, ossia la potestà finanziaria, ha finito per diventare un simbolo della dipendenza e subordinazione di tali enti alle scelte politiche nazionali, tutto sommato *comoda* per molte autonomie proprio per il ricordato meccanismo della “*spesa storica*”.

Si apre qui la terza fase, rappresentata dal tentativo di generale revisione del sistema finanziario regionale al termine del decennio considerato,

¹⁰ Solo progressivamente tali fondi verranno inglobati dalla legislazione degli anni '90 nel fondo comune, eliminandone il correlativo vincolo di destinazione.

¹¹ Secondo la celebre definizione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova 1976⁹, p. 906.

con la legge n. 133/1999 ed il correlativo d.lgs. n. 56/2000. Il fulcro della nuova disciplina è rinvenibile nella soppressione dei trasferimenti erariali e nella loro sostituzione tramite una maggiorazione delle aliquote regionali esistenti ed una nuova compartecipazione a tributi statali (l'IVA), quindi con un passaggio da un sistema di "derivazione" diretta ad uno di "accesso" diretto alle risorse derivanti dalla leva fiscale. Altri contenuti fondamentali attengono all'eliminazione dei vincoli di destinazione sulle somme da spendere e all'istituzione di una perequazione "mista", ossia verticale (dallo Stato) e orizzontale (fra Regioni). L'attuazione del nuovo regime ha tuttavia incontrato notevoli difficoltà tecniche, accanto a prevedibili resistenze di tipo "politico e culturale", ma soprattutto è andata a scontrarsi con la contemporanea riforma del Titolo V della Costituzione, approvata a distanza di appena un anno, che ha modificato il quadro dei principi di riferimento¹².

Un ultimo aspetto degno di nota è l'introduzione, già dal 1998 (legge n. 448), di un fattore che condizionerà la finanza regionale non solo fino ad oggi ma, presumibilmente, anche in futuro, ossia il cd. *patto di stabilità interno* – analogo a quello *esterno* operante fra gli Stati membri dell'Unione Europea – cui sono associati precisi impegni di rientro dai disavanzi maturati e di contenimento del deficit pubblico.

4. *La revisione del Titolo V della Costituzione (2001)*

Come il vecchio art. 119 si inseriva in un modello costituzionale di regionalismo specifico (quello dell'originario Titolo V), così il nuovo art. 119 va interpretato alla luce del quadro risultante dalla complessiva riscrittura operata dalla legge cost. n. 3/2001¹³.

Le novità che emergono dal confronto sono ad un primo sguardo mol-

¹² Sulle attese e i fallimenti di tale riforma, v. per tutti P. GIARDA, *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, il Mulino, Bologna 2005.

¹³ Al solito, per comodità, riportiamo il testo. Questa la nuova versione dell'art. 119: «1. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. 2. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principî di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di comparteci-

te: l'espresso richiamo dell'autonomia nei due versanti dell'entrate e delle spese; la razionalizzazione del sistema di entrate a tributi propri, compartecipazioni erariali (ma agganciate alla ricchezza prodotta dal singolo territorio) e alla perequazione (non dei bisogni, ma delle capacità fiscali); la sufficienza di queste risorse per corrispondere alle normali funzioni attribuite; l'assenza di vincoli di destinazione per le somme corrisposte con finalità perequative; l'eccezionalità degli interventi speciali e aggiuntivi (ma solo a territori determinati); i limiti all'indebitamento. Non scompare certo il coordinamento statale, ma nella forma dei (soli) principi e con una competenza che va esercitata – nei modi previsti dall'art. 117, co. 3 – insieme alle Regioni.

Si tratta, com'è ovvio, di norme generali, se non generalissime, che necessitano di essere sviluppate dal legislatore ordinario per essere pienamente operative. Nell'attesa della legge attuativa, approvata a ben otto anni di distanza (v. il § successivo), è stato inevitabile che fosse la Corte costituzionale a dare le prime indicazioni sulla portata del nuovo art. 119, in occasione del contenzioso Stato-Regioni che – come osservato da molti – ha subito una rapida impennata dopo il 2001.

Il giudice delle leggi ha assunto un atteggiamento duplice di fronte a tale disposizione, ritenendola, per alcune parti, non immediatamente applicabile al posto della legislazione ordinaria preesistente e, per altre, invece idonea a vincolare da subito la legislazione vigente. Significativamente, ciò si è tradotto in un diverso regime per il versante delle entrate e per quello delle spese. Ad esempio, per il primo, la Corte ha confermato la risalente impostazione secondo cui tutti i tributi attualmente istituiti e di-

pazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. 3. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. 4. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. 5. 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. 6. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

sciplinati dalla legge statale hanno per ciò solo natura “erariale” e restano nella piena disponibilità di tale fonte, quand’anche il loro gettito sia interamente devoluto alle Regioni, con il solo limite delle modifiche regressive rispetto al nuovo parametro costituzionale (nn. 296, 297, 311/2003 e 37/2004)¹⁴; oppure che la potestà impositiva di Regioni ed Enti locali non può attivarsi in assenza della previa disciplina di coordinamento statale (n. 16/2004). Per il secondo versante, si è invece stabilito che operi immediatamente il divieto di istituire fondi vincolati in materie di competenza legislativa regionale e al di fuori delle ipotesi particolari previste dall’art. 119, co. 5 (nn. 370/2003, 16 e 49/2004)¹⁵, come pure il co. 6 relativo ai limiti all’indebitamento (cd. *golden rule*: n. 425/2004).

Si tratta solo di un florilegio di giurisprudenza¹⁶, ma sufficiente a far comprendere come la coesistenza di principi e logiche ispirati a contesti così diversi (vecchia legislazione e nuovo quadro costituzionale) fosse molto difficile e, similmente alla pretesa di mettere il vino nuovo in otri vecchi, alla lunga produttiva di effetti perversi nel sistema. Era, dunque, sempre più urgente provvedere all’attuazione del nuovo art. 119.

5. L’attuazione del nuovo art. 119 Cost. (2009)

È solo dopo otto anni, con la nota legge n. 42/2009, che si *avvia* finalmente l’attuazione del disposto costituzionale. L’uso del corsivo non è casuale, considerato che: *a) la legge n. 42 è una legge delega, che necessi-*

¹⁴ Così facendo, essa ha inventato per la categoria dei tributi “autonomi” una sotto-distinzione fra tributi *proprii* in senso stretto e tributi propri *derivati*, che verrà poi conservata dalla legge di attuazione dell’art. 119 (n. 42/2009). Già sotto il vecchio Titolo V, la sent. n. 271/1986 aveva espressamente ricondotto la potestà normativa delle Regioni ordinarie in materia tributaria – su cui tanto l’art. 117 quanto l’art. 119 tacevano – alla competenza legislativa “attuativa” piuttosto che “ripartita”.

¹⁵ L’orientamento è stato “addolcito” dalla stessa Consulta, ammettendo più di una volta alcune eccezioni.

¹⁶ Per ulteriori e approfondite analisi della giurisprudenza costituzionale, v. fra gli altri: A. MORRONE, *Corte costituzionale e «Costituzione finanziaria»*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale*, a cura di A. Pace, Giuffrè, Milano 2006, pp. 624 ss. e A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Diritto pubblico», XIII, 3 (2007), pp. 857 ss.

ta a sua volta di attuazione a mezzo di appositi decreti legislativi governativi da emanarsi nel giro di 24 mesi (scadenza poi prorogata); *b)* il passaggio al nuovo regime è graduale e “pilotato” attraverso un periodo transitorio di durata variabile in base all’oggetto.

Quindi ci troviamo ancora, attualmente, in una fase di *transizione*, retta com’è da principi nuovi e regimi (in parte) vecchi e in via di progressivo superamento¹⁷. Invero al momento in cui scriviamo, lo stato di attuazione del “federalismo fiscale” risulta quasi completo, almeno sul piano della normazione primaria: sono stati emanati i decreti legislativi in materia di federalismo demaniale (n. 85/2010), ordinamento transitorio di Roma capitale (n. 156/2010), determinazione di costi e fabbisogni standard degli Enti locali (n. 216/2010), federalismo fiscale municipale (n. 23/2011), autonomia di entrata di Regioni ordinarie e Province e determinazione di costi e fabbisogni standard in sanità (n. 68/2011), risorse aggiuntive e interventi speciali (n. 88/2011), armonizzazione contabile (n. 118/2011); e meccanismi sanzionatori e premiali (n. 149/2011). Va tuttavia ricordato che, a loro volta, i decreti emanati non chiudono definitivamente il cerchio, ma rinviano ad ulteriori passaggi procedurali da completare nel giro di alcuni anni¹⁸.

La legge delega ha comunque indicato le linee generali che debbono guidare la riforma delle relazioni finanziarie fra gli enti costitutivi della Repubblica in ossequio al nuovo art. 119. Non è ora possibile soffermarsi interamente sul suo articolato contenuto, ma si possono indicare alcuni punti chiave estremamente significativi¹⁹.

Il *telos* della legge è tutto contenuto nel suo primo articolo, che recita:

La presente legge costituisce attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di

¹⁷ Fra le recenti novità legislative, v. l’importante e generale revisione della disciplina in materia contabilità e finanza pubblica: legge n. 196/2009.

¹⁸ È possibile seguire lo stato di attuazione della legge delega sul sito www.portalefederalismofiscale.gov.it.

¹⁹ Per un’accurata analisi dei contenuti della legge n. 42, fra i moltissimi commenti, v. l’ottimo volume *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti e S. Scorzese, Donzelli, Roma 2009.

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. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire...

Autonomia, responsabilità, trasparenza, controllo democratico, solidarietà, coesione sociale: questi i valori-guida di una riforma che mira a potenziare gli strumenti del pluralismo politico-territoriale senza indebolire l'unità-indivisibilità della Repubblica, secondo la saggia sintesi già contenuta nell'art. 5 della Costituzione italiana.

L'aspetto su cui indubbiamente si punta di più è la transizione (epocale, se andrà a buon fine) per il calcolo della spesa pubblica dal sistema del costo "storico" a quello del costo "standard", con un'auspicata maggiore oggettività nella determinazione dei fabbisogni locali e regionali in relazione alle funzioni esercitate. È invece piuttosto deludente il fatto che non si sia pensato (o voluto) applicare lo stesso cambiamento anche ai costi dell'amministrazione *statale*, rischiando così di imporre dall'alto e solo per alcuni enti un modello di federalismo fiscale virtuoso²⁰.

Il sistema di reperimento delle entrate ruota attorno alla distinzione tra finanziamento "integrale" delle funzioni e perequazione delle sole "capacità fiscali" dei territori, come obiettivi cui concorrono in misura diversa i tributi proprii, le compartecipazioni erariali e il fondo perequativo. La distinzione è frutto della ripartizione, a monte, tra spese destinate a coprire l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (c.d. LEP)²¹ e l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli Enti locali, da un lato, e tutte le altre spese decise dai vari livelli di governo (spese cd. "libere"), dall'altro. Mentre, per le prime, deve essere comunque assicurata una copertura totale dei costi (al limite, anche gravando sul fondo perequativo), per le seconde la copertura dipenderà dalle capacità fiscali dei singoli territori, il cui differenziale – secondo la legge n.

²⁰ V., al riguardo, le puntuali critiche di R. BIN, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in «Le istituzioni del federalismo», XXIX, 5 (2008), pp. 525 ss., riprese poi in ID., *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, in «Le Regioni», XXXVIII, 4 (2010), pp. 721 ss.

²¹ Sui lep, sia consentito rinviare a C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa*, in «Federalismo fiscale», III, 2 (2009), pp. 133 ss.

42 – potrà eventualmente essere ridotto dalla perequazione statale ma, si noti, mai eliminato!

Sebbene le spese cd. libere nelle Regioni ordinarie corrispondono ad una fetta davvero minoritaria delle spese totali (circa 1/10), esse toccano comunque materie di rilevante importanza – come l’innovazione tecnologica e la ricerca scientifica – e rischiano di mantenere il solco fra un settentrione ricco e sviluppato ed un meridione economicamente “al palo”, nonostante l’apparentemente diversa intenzione della legge (che indica, sempre all’art. 1, l’obiettivo del «superamento del dualismo economico del Paese») e un dettato costituzionale che non pare supportare l’accennata bipartizione²².

Un’ultima considerazione merita la previsione, nella legge delega, di esplicite sanzioni per gli enti che non rispettino gli equilibri economico-finanziari – fino al limite del dissesto – come pure di forme premiali per i comportamenti virtuosi ed efficienti. In particolare, le sanzioni possono giungere a colpire con l’ineleggibilità i titolari delle cariche pubbliche locali e regionali (ma non anche, come si diceva, statali...) responsabili della cattiva gestione²³; i premi rappresentano invece un utile strumento tecnico di politica legislativa per incentivare il raggiungimento dei risultati auspicati, secondo una concezione più avanzata del diritto, di tipo promozionale e non meramente sanzionatoria²⁴.

²² Al contrario, l’art. 119, co. 4, esprime il diverso principio del finanziamento integrale di (tutte) le funzioni pubbliche attribuite ai vari enti. Per queste ed altre osservazioni critiche, v. T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Il federalismo fiscale, secondo la legge n. 42 del 2009*, Appendice di aggiornamento a *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano 2009.

²³ Cfr. l’art. 17, co. 2, lett. e), legge n. 42/2009. È da osservare, però, che il meccanismo sanzionatorio è applicato “dall’alto”, svelando un’implicita sfiducia del legislatore statale verso le forme di responsabilità politica che rimettono la sanzione della mancata riconferma al giudizio (negativo) della comunità male governata.

²⁴ Sul punto, in generale, v. N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2007, spec. i capp. I e II.

6. Federalismo fiscale e diritti

Il nodo centrale di tutto il processo riformatore, per venire alle conclusioni, resta quello della garanzia dei diritti fondamentali su tutto il territorio.

Se già la riscrittura del Titolo V ha rilanciato il tema della elaborazione di una politica “regionale” dei diritti (attraverso la legislazione *ex art.* 117, ma ancor prima tramite gli Statuti *ex art.* 123), l’attuazione dell’art. 119 offre nuova materia di dibattito sulle garanzie di *effettività* degli stessi, dipendendo più o meno tutti i diritti – in special modo quelli a carattere “prestazionale” – dal reperimento delle risorse necessarie alla loro implementazione oltre che da una corretta ed efficiente gestione delle stesse.

Si spiega, così, il motivo del tutto logico e legittimo per cui la Costituzione *anche dopo la riforma* del 2001 riservi allo Stato il compito di fissare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e la competenza esclusiva sulla «perequazione delle risorse finanziarie» [art. 117, co. 2, lettere *m*) ed *e*]), come pure di intervenire eccezionalmente con fondi speciali e aggiuntivi [art. 119, co. 5] o con azioni sostitutive in caso di inadempimento degli organi locali o regionali [art. 120, co. 2].

Tutte queste previsioni – ed altre ancora: artt. 2, 3, 5, 23, 53... – sono parte del “federalismo fiscale” in un’accezione lata (ma non vaga), che guarda non solo alle relazioni finanziarie fra i livelli di governo di un ordinamento dato, ma anche ai rapporti fra poteri pubblici e cittadini, quindi alla *forma di Stato*²⁵.

In periodi di crisi economica e finanziaria non bisogna sottovalutare il rischio che la soggezione generale alle leggi si indebolisca, specie nell’ambito fiscale, mentre si può al contempo acuire il senso di distanza da una politica inefficiente e costosa, superficialmente identificato con indifferenza, distacco o perfino disprezzo per le “istituzioni” repubblicane nel loro insieme. In tali casi, il primo a farne immediatamente le spese è il vincolo di coesione sociale e di unità nazionale, sotto la spinta di vecchi ego-

²⁵ Per una considerazione specifica anche della posizione del contribuente, quale «soggetto passivo del rapporto giuridico d’imposta e termine di riferimento della allocazione della spesa pubblica», v. fra gli altri: M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in «Federalismo fiscale», I, 1 (2007), pp. 9 ss., p. 27 per la citazione.

smi locali astutamente amplificati e rinnovate richieste di protezionismo e chiusure territoriali incompatibili con i principi costituzionali ed europei in tema di libera circolazione e stabilimento²⁶.

Ecco allora perché il “federalismo fiscale” non è – e non può essere – solo una questione di etichette o identificazione politico-partitica, ma una possibile *scommessa* per tentare di rispondere a precise domande economiche (come vogliamo gestire le tre funzioni viste sopra?) e politiche (in che direzione ottimizzare il rapporto centro-periferia in un sistema complesso?), pur nella consapevolezza della difficoltà di coniugare due obiettivi altamente desiderabili – l’uguaglianza-uniformità delle prestazioni essenziali e l’autogoverno responsabile – ma continuamente sottoposti alla prova dal dubbio di non «essere fatti per un’agevole coesistenza all’interno di un processo di riforma»²⁷.

²⁶ Si pensi, per esempio, ai casi di legislazioni regionali che imponevano il requisito ulteriore della cittadinanza italiana per accedere ad alcuni benefici sociali relativi al trasporto sui mezzi pubblici locali (come avvenuto in Lombardia e in Friuli-Venezia Giulia, con discipline fortunatamente dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale: sentt. n. 432/2005 e 40/2011), o alle proposte di riservare i posti per la docenza nelle scuole ai soli residenti in Regione, impedendo così la mobilità interregionale.

²⁷ GIARDA, *Federalismo fiscale e Regioni*, cit., p. 161.