

# Per un federalismo competitivo e solidale (\*)

di Giovanni Leone

## Sommario

1. Introduzione. – 2. Federalismo e federalismo fiscale: precedenti storici e problematiche attuali. – 2.1. Gli interventi strategici attuati dal 1948 al 1980 per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia. – 3. La spesa pubblica nelle Regioni meridionali in rapporto a quella del resto d'Italia. – 3.1. Spesa primaria. – 3.2. La spesa nei singoli settori. – 3.3. La spesa per le amministrazioni. – 3.4. Considerazioni di sintesi sui dati relativi alla spesa pubblica nelle diverse aree regionali e conseguente impostazione del problema dello sviluppo del Mezzogiorno. – 4. Il federalismo fiscale. – 4.1. Inquadramento costituzionale: i principi in materia di federalismo fiscale. – 4.2. Novità e ratio della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale. – 4.3. La giurisprudenza costituzionale sul principio del federalismo fiscale. – 4.4. Principi fondamentali della legge n. 42 del 2009. – 4.5. I “miglioramenti perequativi” apportati durante il dibattito parlamentare. – 5. Il problema della compatibilità del federalismo fiscale con i principi costituzionali di solidarietà sociale e sussidiarietà verticale. – 5.1. Interventi per favorire gli investimenti privati. – 5.2. Interventi dello Stato nel campo delle infrastrutture.

## 1. Introduzione

Ogni valutazione giuridica sulle prospettive di una riforma, anche di carattere istituzionale, deve necessariamente accordarsi su elementi e dati storici, politici, economici e sociali. Non può che giovare all'analisi giuridica l'esame delle cause storico-sociali in grado di influenzare la produzione di determinati fenomeni giuridici, evitando così quella separatezza tra discipline nello studio del diritto pubblico cara all'insegnamento di Vittorio Emanuele Orlando (1).

(\*) Ringrazio il dott. Antonio Tarasco per gli indispensabili dati che mi ha fornito.

(1) Per questa impostazione, si vedano per tutti V. CAIANIELLO, *Autonomie locali e*

In questa prospettiva d'indagine, il primo elemento da considerare è costituito dal dato – inoppugnabile – del grave ritardo che accusa il Mezzogiorno rispetto alle Regioni del *Nord* (nonché del Centro) Italia ed ai livelli (medi) di bontà dei servizi della UE.

Questo ritardo era ben visibile anche ai Costituenti che hanno inserito nella Costituzione norme tendenti a colmare le disuguaglianze sociali ed economiche, imponendo l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà (art. 2), impegnando il legislatore ed ogni pubblico potere a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3) e limitando, in generale, l'assolutezza del principio di libera iniziativa economica (art. 41) e del godimento della proprietà privata (art. 42) per orientarli (pur senza funzionalizzarli) in vario modo alla realizzazione di scopi di interesse pubblico.

## 2. *Federalismo e federalismo fiscale: precedenti storici e problematiche attuali*

Pur escludendo esplicitamente dall'analisi ogni intento revanscistico e richiamo nostalgico ai torti subiti a seguito della spedizione dei *Mille* con espresso riferimento allo "scippo" del Tesoro del Regno delle due Sicilie, che servì soprattutto per finanziare le infrastrutture dell'Italia settentrionale e l'industria bellica per far fronte alle guerre (III e IV di indipendenza) ed ai pericoli di un'invasione da parte dell'Austria-Ungheria, non può non convenirsi sul fatto che la sperequazione nella distribuzione delle risorse finanziarie tra *Nord* e *Sud* risalga almeno alla fine del XIX secolo ed abbia origine in un massiccio trasfe-

---

*Stato unitario*, in ID., *La cultura delle istituzioni nella storia del Mezzogiorno*, Vivarium (Istituto italiano per gli studi filosofici), Napoli, 1993, 71 ss., part. 76-77, nonché S. CASSESE, *Lo smarrimento di Oreste e la furia delle Eumenidi: la vicenda intellettuale della scienza dell'amministrazione*, in *Foro it.*, 1992, 3 ss. (Relazione al convegno organizzato dalla Facoltà di scienze economiche e sociali dell'Università del Molise su "Scienza dell'amministrazione: possibilità e sbocchi di una didattica", Campobasso, 1° marzo 1991).

rimento di risorse finanziarie dal *Sud* per finanziare le necessità (essenzialmente belliche e infrastrutturali) del *Nord* Italia.

È sufficiente leggere le riflessioni degli studiosi del XIX secolo per comprendere come il tema del federalismo fiscale sia stato introdotto non su sollecitazione di un *Nord* produttivo che intendeva mantenere presso di sé le risorse economiche prodotte sotto forma di entrate fiscali ma su impulso delle forze intellettuali del Mezzogiorno che temevano, al contrario, l'opposto trasferimento di risorse finanziarie verso il *Nord*. Non a caso, uno storico e meridionalista del calibro di Gaetano Salvemini non esitava a riconoscere che, "data l'unità amministrativa e burocratica, la quale, secondo il Nitti, è il nostro 'supremo bene', la ricchezza non può non continuare ad emigrare per tutta l'eternità dal *Sud* al *Nord*", nonostante piccoli sforzi finanziari decisamente irrisori rispetto alle "centinaia di milioni" "succhianti" al *Sud* "per versarli necessariamente nel *Nord*, restituendo solo qualche centinaio di migliaia di lire" <sup>(2)</sup>. Già nell'Ottocento, l'intellettuale (co-fondatore del *Movimento Giustizia e libertà* dei fratelli Rosselli) riteneva che il nuovo Stato italiano avesse "assorbito ricchezza nel *Sud*" riversandola al *Nord*, con la conseguenza che "d'ora in poi bisognerà che lo Stato assorba ricchezze nel *Nord* e la riversi nel *Sud*; finora lo Stato ha mandato gli impiegati buoni nel *Nord* e i cattivi nel *Sud*; da ora in poi dovrà mandare i buoni nel *Sud* e naturalmente gli altri, cioè i cattivi, nel *Nord*" <sup>(3)</sup>.

Non è, dunque, un segreto od un'interpretazione revisionistica dell'ultima ora quella seconda cui la sperequazione finanziaria tra *Sud* e *Nord* fu in larga parte dovuta non solo a motivi politici ma alla stessa unificazione italiana. Ricorda ancora il Salvemini che "la unificazione dei debiti dei vecchi Stati, riesci tanto utile al Piemonte e tanto dannosa al *Sud*, era una necessità assoluta, perché era impossibile fare l'unità senza unificare anche le finanze degli antichi Stati. Siccome le spese militari as-

---

(2) Così G. SALVEMINI, nello scritto del 1949 dedicato a *Federalismo e regionalismo*, ora raccolto in *Opere*, specificamente nel volume *Movimento socialista e questione meridionale*, Milano, 1963, 168.

(3) G. SALVEMINI, *op. loc. ult. cit.*

sorbono la quinta parte del bilancio e sono fatte in massima parte nel *Nord*, è evidente che esse sono una delle cause principali del dissanguamento del *Sud*<sup>4</sup>. Di conseguenza, l'abolizione del sistema tributario-finanziario meridionale ("adattissimo alle condizioni locali e l'unico favorevole allo sviluppo della ricchezza industriale") e l'adozione, in sua vece, del sistema piemontese, "danneggiò enormemente il paese e determinò un notevolissimo spostamento di ricchezza dal *Sud* al *Nord*", sebbene ciò fosse imposto dalla necessità dell'unificazione<sup>4</sup>.

Anche secondo un altro intellettuale meridionalista, Guido Dorso<sup>5</sup>, a causa dell'unificazione, il Mezzogiorno d'Italia divenne colonia di sfruttamento della borghesia produttiva settentrionale che non soltanto non fece nulla per aiutare il Mezzogiorno a risolvere la sua crisi secolare ma fu finanche interessato ad impedire ogni suo progresso economico e sociale in modo da lasciarlo in istato di permanente bisogno e tenerlo in scacco<sup>6</sup>. Se queste sono le premesse storiche, si comprende bene come la tematica del federalismo, e segnatamente di quello fiscale, debbano essere trattate entro un percorso, sì, di autonomia ma teleologicamente orientato verso il necessario riequilibrio delle risorse e la soddisfazione più piena possibile dei bisogni delle diverse realtà sociali, a cominciare dal Meridione d'Italia<sup>7</sup>.

---

(4) G. SALVEMINI, *op. ult. cit.*, 174, il quale, però, conclude nel senso del federalismo regionale per sgominare l'alleanza politica perversa tra i "moderati nordici e i baroni sudici [i quali] si accordarono per derubare le plebi meridionali e dividersi la preda".

(5) Sulla figura del quale, si veda di recente A. MACCANICO, *Guido Dorso*, in R. DIANA (a cura di), *Il pensiero civile a Napoli fra Ottocento e Novecento*, Il Denaro Libri, Napoli, 2008, 179 ss.

(6) G. DORSO, *La rivoluzione meridionale*, Einaudi, Roma, 1945, 218. Sebbene di estrazione completamente diversa, altro intellettuale, P.P. PASOLINI (*Pasolini su Pasolini: conversazioni con Jon Halliday*, Ed. Guanda, Parma, 1992) similmente riconosceva l'opera di colonizzazione del Nord ai danni del Sud fino a trasformare "i contadini in piccoli borghesi, in consumatori".

(7) Secondo G. SALVEMINI, *La questione meridionale*, nel volume *Movimento socialista e questione meridionale*, cit., 71 ss., alle origini delle diseguaglianze Nord-Sud non ci sono "né il clima né la razza; le cause sono esclusivamente sociali". Basti citare, ad esempio, B. CROCE, *Storia del Regno di Napoli*, Laterza, Bari, 3<sup>a</sup> ediz., 117 ss., secondo cui anche se gli Aragonesi che regnarono a Napoli si sforzarono di avviare industrie e commerci nel Sud, qui non attecchì mai una borghesia produttiva di pari

Gli interventi strategici attuati dal 1948 al 1980 per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia.

Con l'approvazione della nostra Carta costituzionale, dal 1948 al 1980 la politica meridionalistica finalizzata a rilanciare l'economia del *Sud* Italia anche attraverso la sua infrastrutturazione si è attuata prevalentemente con la *legge agraria* e l'istituzione della *Cassa per il Mezzogiorno (Casmez)*.

La prima ha provveduto alla redistribuzione delle terre coltivate (e non) in favore dei coloni ed in danno dei latifondisti; la seconda ha consentito la realizzazione diretta di migliaia di infrastrutture pubbliche di ogni genere (strade, acquedotti, scuole, ospedali, fogne, pubblica illuminazione, ecc.) e indiretta di molte industrie private e pubbliche, che hanno innalzato indubbiamente non solo il tenore di vita delle popolazioni ove sono sorte tali opere, ma hanno anche dato lavoro a imprese e manodopera locale.

L'abolizione della Casmez, ritenuta ente strumentale dello Stato incompatibile con la regionalizzazione della Nazione, da un lato, e la crisi dell'agricoltura – dovuta a ragioni svariate qui non esaminabili, ma obiettive – hanno inciso profondamente sullo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno, che ha fatto ricorso esclusivamente alle risorse “ordinarie” che lo Stato ha messo a disposizione delle Regioni, più attente a costituire serbatoi di impiego nel terziario (poco avanzato) che ad incentivare industria e settori produttivi (materiali ed immateriali).

Se accantoniamo i dati sui finanziamenti straordinari, di carattere nazionale (si pensi a quelli connessi agli eventi sismici) e comunitario, di cui hanno fruito tutte le Regioni (dal Friuli alla Sicilia, dalla Campania e Basilicata alle Marche) ed esaminiamo il flusso di finanziamenti ordinari dagli anni Novanta ad oggi, possiamo ben evidenziare come il *Centro Nord* abbia ricevuto molto di più, in termini di spesa *pro capite*.

---

livello rispetto al Nord. CROCE riferisce come ai toscani e ai veneziani che esprimevano meraviglia per il loro ozio, i napoletani rispondevano che il loro unico compito consisteva nel servizio al re, ossia nell'*obsequium principis*, e disprezzavano fieramente gli affari di lucro e di usura.

### 3. *La spesa pubblica nelle Regioni meridionali in rapporto a quella del resto d'Italia*

Esaminando nel dettaglio la situazione finanziaria non in valore assoluto ma in termini comparativi *Nord/Centro/Sud*, si scopre che quello del “*Sud sprecone*” che “*ruba al Nord*” è un autentico *mito* sviluppato, oltre che dalla ignoranza dei dati storici, anche grazie alla mancata conoscenza dei dati sulla redistribuzione delle risorse finanziarie.

#### 3.1. *La spesa primaria*

Per quanto concerne la spesa primaria (cioè al netto degli interessi dovuti dalle amministrazioni), può rilevarsi come nei quinquenni 1996-2001 e 2001-2006, al *Centro-Nord* questa è cresciuta, rispettivamente, del 31,40% e del 15,92%, e nel decennio 1996-2005 è aumentata complessivamente del 52,31%, mentre nel *Sud* essa è cresciuta nel quinquennio 2001-2005 del 12,21% e del 39,38% nel decennio 1996-2005. In particolare, la spesa primaria è cresciuta maggiormente nel *Centro-Nord* (1996-2001: 84,25%; 2001-2006: 80,82%) rispetto al *Sud* (1996-2001: 55,29%; 2001-2006: 52,98%) non solo per le amministrazioni locali e regionali ma altresì per le amministrazioni centrali (1996-2005: 39,56% nel *Centro-Nord* e 32,41% nel *Sud*).

La linea di tendenza è confermata anche dal raffronto tra la spesa primaria e la ricchezza prodotta (misurata attraverso il valore del *Prodotto interno lordo*), dal momento che detta spesa nel *Centro-Nord* è cresciuta di 8 punti percentuali in più rispetto al P.i.l. mentre al *Sud* solo della metà<sup>(8)</sup>.

---

(8) Dati tratti da G. MACCIOTTA, *Semplificazione istituzionale e risorse finanziarie*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia*, Passigli editore, Città di Castello, 2008, 135 ss.

### 3.2. La spesa nei singoli settori

Per quanto concerne i singoli settori di attività amministrativa, nella *sanità*, la spesa nel *Centro-Nord* è cresciuta del 78,85% mentre nel Mezzogiorno del 56,46%. Nel campo delle *politiche sociali*, anche se la spesa tra le due aree geografiche, nonostante le differenze strutturali, si equivale (€521 *pro capite* nel *Centro-Nord* contro €540 nel *Sud*), il ritmo di crescita nel decennio 1996-2006 è del 18,29% nel *Sud* e del 28,31% nell'altra metà d'Italia.

Nel settore dell'*istruzione e formazione*, sempre nel decennio 1996-2005, la spesa pubblica è cresciuta nel *Centro-Nord*, rispettivamente, del 48,43% e 224,92% mentre nel *Sud* l'aumento è stato contenuto nell'ordine del 34,27% e del 57,58%.

Per quanto riguarda l'importante settore della *ricerca scientifica*, nel biennio 2004-2005, la spesa è stata inferiore di circa il 26% rispetto a quella del *Centro-Nord*. Nel campo delle infrastrutture e dei servizi, poi, la spesa per investimenti nei servizi di depurazione e di trasporto registra finanche una diminuzione, rispettivamente, del 22,8% e del 2,5% <sup>(9)</sup>.

### 3.3. Spesa per le amministrazioni

Relativamente alla spesa per le amministrazioni, al *Centro-Nord* si spendono per ogni abitante €1.874 mentre nel *Sud* "solo" €1.329, con la precisazione, però, che qui incide notevolmente la popolazione delle Regioni a Statuto speciale <sup>(10)</sup>.

In generale, il trasferimento di funzioni operato a partire dal 2001 non ha determinato un riequilibrio della spesa ma ha accentuato la sperequazione tra *Nord* e *Sud*.

La spesa *pro capite* delle amministrazioni regionali del *Centro-Nord* che nel 1996 era del 3% inferiore alla media nazionale, nel 2005, in seguito al trasferimento delle funzioni collegato

---

(9) G. MACCIOTTA, *Semplificazione istituzionale e risorse finanziarie*, cit., 137.

(10) G. MACCIOTTA, *Semplificazione istituzionale e risorse finanziarie*, cit., 138.

alla riforma del Titolo V della Costituzione, ha superato la media nazionale del 2,4% <sup>(11)</sup>. Sempre nella medesima area geografica, la spesa per gli enti locali, che nel 1996 era già superiore del 9,11% rispetto alla media nazionale, è cresciuta fino a raggiungere un differenziale incrementale del 12,64% rispetto ai livelli medi italiani. Per converso, si è proporzionalmente ridotta la spesa in favore delle diverse amministrazioni del *Centro-Sud*, scendendo precisamente dal 105,23% al 95,59% per le Regioni e dall'84,09% al 77% per le amministrazioni locali.

Tale aumento della spesa per le amministrazioni decentrate non è stato, però, compensato da una progressiva diminuzione della spesa per l'amministrazione centrale che è, invece, aumentata al *Sud* come al *Nord*.

### 3.4. Considerazioni di sintesi sui dati relativi alla spesa pubblica nelle diverse aree regionali e conseguente impostazione del problema dello sviluppo del Mezzogiorno

Dall'analisi della spesa pubblica sopra ricostruita emerge in maniera lapalissiana come siano state le Regioni settentrionali a ricevere e quindi a spendere più di quelle del *Sud*, con la conseguenza che è insostenibile avviare ogni discorso sul federalismo (fiscale o meno) declamando il *mito* delle ruberie dei meridionali (e degli uomini politici meridionali) cui si dovrebbe porre rimedio mediante interventi di redistribuzione delle risorse economiche, in ragione del "merito" maggiore degli enti locali centro-settentrionali (ed il c.d. *federalismo* soccorrerebbe proprio a tale problema); e ciò non solo perché il *Nord* sembra aver proprio poco di cui lamentarsi, ma anche perché, se ruberie ci sono state (opere pubbliche inutili o inutilizzate, corruzioni ecc.), queste hanno coinvolto tutto il territorio nazionale in quanto il malaffare è malattia endemica che coinvolge in una certa misura tutto il "sistema" politico e non è una caratteristica presente solo nel *D.n.a.* dei meridionali <sup>(12)</sup>.

(11) Dati tratti ancora da G. MACCIOTTA, *op. ult. cit.*, 140.

(12) Le ragioni sono prevalentemente state attribuite al fenomeno cd. di *tangentopoli* che ha decapitato molti partiti, i cui esponenti erano prevalentemente meridionali:

Se vogliamo invece assecondare la tendenza, introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, di attuare il dettato costituzionale della accentuazione della regionalizzazione della Nazione, già prevista dall'art. 5 Cost. (ché di questo si tratta: il federalismo non è altro che una diversa forma del regionalismo<sup>(13)</sup>), dobbiamo però verificarne la conformità, o meglio, la interazione con i su richiamati principi di uguaglianza e solidarietà (oltre che di sussidiarietà orizzontale *ex art. 118, comma 4, Cost.*, introdotti nel nostro ordinamento dalla UE e, in via mediata, dall'ordinamento tedesco), inseriti, anche essi, nella Carta

---

sicché il finanziamento al Mezzogiorno è stato costantemente inquadrato come mero assistenzialismo, zavorra da eliminare perché freno nei confronti delle Regioni produttive.

(13) Per la ricostruzione del dibattito storico e giuridico che ha visto contrapposte le scuole di pensiero centraliste ed autonomiste dall'Unità d'Italia fino all'approvazione della legge n. 142 del 1990, si veda l'ampio ed interessante studio di V. CAIANIELLO, *Autonomie locali e Stato unitario*, cit., 71 ss. In particolare, il CAIANIELLO critica vivacemente coloro che denigravano la scelta del modello accentrato fatta con l'Unità d'Italia sul falso presupposto per cui essa sarebbe stata realizzata per assicurare il predominio della classe borghese (come A. GRAMSCI, *Il Risorgimento*, Einaudi, Torino, 1949, 65) ovvero della classe egemonica piemontese (U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Il Mulino, Bologna, s.d. ma 1989). Tale contestazione, secondo il Caianiello, "è frutto di immotivato rifiuto del dato storico da cui risulta l'estrema precarietà delle condizioni della società italiana di quella parte del Paese al momento dell'unità". D'altro canto, "se ciò fosse vero, non si spiegherebbe allora perché, a circa un secolo dall'Unità, quella stessa parte politica cui aveva appartenuto Gramsci si sia diversamente orientata nella convinzione, espressa da Togliatti alla Costituente, che occorreva invece 'salvaguardare l'unità nazionale' ", finendo, quindi, col propendere per un sistema accentrato in grado di meglio tutelare il Mezzogiorno dagli egoismi delle Regioni settentrionali più ricche (V. CAIANIELLO, *op. ult. cit.*, 87). In altra parte del medesimo studio, il Caianiello insiste sul fatto che l'uniformità della regolamentazione degli ordinamenti locali fu finalizzata non già a reprimere le particolarità locali quanto a "dare forza all'ordinamento unitario e sconfiggere quelle spinte centrifughe che si sarebbero certamente manifestate se si fossero lasciati nei territori appena unificati diversità ordinali che avrebbero fatto riapparire le sembianze degli Stati-preunitari, alimentando suggestioni legittimiste che nel Sud erano fortissime perché sostenute nei primi anni dell'Unità, dalla Chiesa. Se, quindi, crociata vi fu, essa non fu dettata da spirito persecutorio contro le istituzioni autoctone ed i diritti storici, ma dall'intento di preservare l'Unità" (V. CAIANIELLO, *op. ult. cit.*, 130, *sub nota n. 98*). In conclusione, secondo l'Autore, l'intento dei Padri fondatori del Risorgimento "non era certamente quello che nei secoli precedenti aveva animato la lotta del potere centrale contro le autonomie locali, perché, con tutte le contraddizioni possibili, non bisogna dimenticare che lo Stato unitario si ispirava pur sempre all'ideologia liberale che, all'epoca, coltivava essenzialmente l'idea di libertà e di dignità del cittadino" (V. CAIANIELLO, *op. loc. ult. cit.*).

costituzionale.

Prima di esaminare tali profili, è necessario, però, premettere brevemente alcuni punti fondamentali relativi al c.d. *federalismo fiscale*, che rappresenta uno dei contenuti essenziali attraverso cui si sviluppa il concetto stesso di federalismo e di autonomia in genere.

#### 4. *Il federalismo fiscale*

##### 4.1. *Inquadramento costituzionale: i principi in materia di federalismo fiscale*

È noto che il nuovo Titolo V sembra orientato verso un modello di federalismo fiscale di tipo solidaristico e cooperativo, piuttosto che verso un modello marcatamente competitivo come quello statunitense, dove ciascun livello di Governo, dallo Stato federale fino alle amministrazioni locali, è libero di istituire tributi, individuando basi imponibili ed aliquote, senza dover rispettare parametri posti da fonti normative di grado superiore. Alla luce dell'articolo 119 Cost., non deve tuttavia ritenersi preclusa la possibilità di differenziazioni tra i sistemi tributari locali, che potrebbero tra l'altro determinare un certo grado di competizione fiscale<sup>(14)</sup>.

La competizione fiscale che può legittimamente instaurarsi

---

(14) Sul tema, tra i diversi contributi, si vedano sul versante costituzionale L. ANTONINI, *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge*, in *Federalismi*, n. 16/2008 ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)); A. MORRONE, *Verso il federalismo fiscale?*, in *Corriere giur.*, n. 11/2008, 1485 ss.; G. RIVOCCHI, *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it). Si vedano, poi, le *Audizioni* di T. GROPPi e G.C. DE MARTIN tenute davanti alle Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze del Senato della Repubblica, il 12 novembre 2008, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, consultabili sempre in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

tra le diverse Regioni o città non attenua, però, l'impostazione solidaristica propria del successivo terzo comma dell'art. 119 Cost., che destina per i comuni con minore capacità fiscale un apposito fondo perequativo da cui attingere per i fondamentali e delicati trasferimenti perequativi <sup>(15)</sup>.

La previsione va comunque coordinata con l'articolo 117, secondo comma, lett. *m*) ed *e*), Cost. La prima impone allo Stato di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Poiché i livelli essenziali formano oggetto di diritti soggettivi, questi, una volta definiti, devono essere uniformemente garantiti a tutti i cittadini e vanno quindi obbligatoriamente finanziati. Tale circostanza, secondo l'opinione prevalente, comporta che, attraverso il fondo perequativo, debba essere assicurato l'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in tutti i territori. In questo modo lo Stato, responsabile della perequazione, vede rafforzato il proprio ruolo di garante del soddisfacimento dei diritti connessi ai livelli essenziali.

I livelli essenziali delle prestazioni (l.e.p.) sono stati sino ad oggi definiti esclusivamente in ambito sanitario e non direttamente con legge statale, nonostante la (pre)determinazione dei l.e.p. costituisca materia oggetto di esclusiva competenza statale, bensì attraverso intese tra lo Stato e le Regioni. Manca, invece, una definizione dei livelli essenziali in ambiti quali l'assistenza sociale o l'istruzione; al punto tale che alcuni autori (Cerulli Irelli) hanno criticato la distinzione presente nel d.d.l. governativo (poi recepito dalla legge 5 maggio 2009, n. 42) tra due categorie di funzioni: da una parte quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ex art. 117, comma 2, lett. *m*) e le funzioni fondamentali degli enti locali, ex art. 117, comma 2, lett. *p*); dall'altra, le funzioni pro-

---

(15) Il concetto di minore capacità fiscale può definirsi con riferimento sia ad un valore medio che ad un livello richiesto per assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni degli enti territoriali. In ogni caso, la formulazione costituzionale sembra implicare, almeno secondo l'opinione prevalente, che attraverso il fondo perequativo, i divari in termini di entrate debbano essere ridotti ma non necessariamente eliminati.

prie di ciascun ente. Il riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali “appare sostanzialmente privo di contenuti” dal momento che è la legislazione vigente a non identificare il contenuto di essi. Tali nozioni “potrebbero coprire molto o molto poco del complesso delle attività di governo proprie di ciascun ente”, ma in assenza di una disciplina che riempia di contenuto le nozioni, si rischia di approvare “una normativa sostanzialmente in bianco”<sup>(16)</sup>.

È comunque generalmente condivisa l’opinione secondo cui le prestazioni relative ai livelli essenziali hanno un contenuto quantitativo ed uno qualitativo e vanno definite, anche ai fini della relativa copertura finanziaria, tenendo conto delle specificità dei singoli territori. Diviene in questo modo possibile giungere a stabilire dei costi *standard*, che possono tuttavia anche variare da territorio a territorio<sup>(17)</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la lett. *e*) dell’art. 117 Cost. (“*perequazione delle risorse finanziarie*”), la norma non chiarisce se tale funzione debba esercitarsi in conformità al principio della “perequazione verticale”, secondo il quale è rimessa allo Stato la salvaguardia dell’equilibrio tra i diversi territori, o se possa invece attuarsi anche attraverso il concorso delle Regioni e degli enti locali (c.d. *perequazione orizzontale*), rimettendo la decisione al legislatore ordinario. Va in ogni caso sottolineato come la perequazione delle risorse finanziarie, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. *e*), sia materia di esclusiva competenza del legislatore statale. Ricade quindi sullo Stato la responsabilità di assicurare la coerenza del sistema di perequazione con il disposto costituzionale.

Infatti, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, lo Stato ha potestà legislativa esclusiva in ordine non solo alla legislazione elettorale ma anche agli organi di governo e alle fun-

(16) V. CERULLI IRELLI, *Audizione*, cit., in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 3-4.

(17) È stato osservato come la perequazione delle risorse finanziarie non risulti una materia in senso tradizionale e si configuri piuttosto, analogamente ad altre competenze esclusive, nei termini di una competenza in senso funzionale che, in virtù del suo carattere teleologico, sembra consentire al legislatore statale di spaziare in una serie di ambiti materiali, con l’effetto di limitare l’esercizio della potestà legislativa concorrente e residuale delle Regioni.

zioni fondamentali degli enti locali (lett. *p*) dell'art. 117, comma 2, Cost.); inoltre, l'art. 117, 2° co., lett. *e*), attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la "perequazione delle risorse finanziarie", materia nella quale certamente è compresa la disciplina del "fondo perequativo, senza vincoli di destinazione", che la legge statale istituisce per i territori con minore capacità fiscale per abitante ai sensi dell'art. 119, 3° co., Cost.

#### 4.2. *Novità e ratio della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale*

Per lungo tempo, il sistema finanziario che ha presidiato ai rapporti tra centro e periferia è stato quello della *finanza derivata*, consistente nell'acquisizione delle risorse finanziarie dalla periferia al centro e nel conseguente trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni e agli enti locali<sup>(18)</sup>.

Tale sistema, basandosi su ripiani a piè di lista alle amministrazioni inefficienti e reggendosi sul criterio della spesa storica, ha finito per premiare paradossalmente gli enti che hanno creato maggiori disavanzi, e favorire politiche demagogiche che hanno generato disavanzi destinati prima o poi ad essere coperti da imposte e tasse di varia natura a carico degli italiani. Per via legislativa, il sistema di finanza derivata ha consacrato il principio per cui chi ha più speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno – perché magari è stato più efficiente – deve continuare a spendere di meno.

Su tale assetto di rapporti finanziari tra Stato ed autonomie locali<sup>(19)</sup> va ad incidere la legge di delega n. 42 del 2009 (deri-

---

(18) I trasferimenti finanziari dal centro alla periferia accomunano tutti i Paesi del mondo, differenziandosene unicamente per la quantità di risorse spostate verso gli enti locali e, dunque, per il grado di autonomia finanziaria di questi. Nel 1997, ad esempio, i trasferimenti verso i livelli decentrati del governo coprivano, negli U.S.A., solo un terzo delle risorse finanziarie di questi, in Gran Bretagna la metà, il 35% in Francia, il 54% in Spagna ed il 66% in Italia (dati tratti da C. RAPALLINI, *La teoria economica del decentramento fiscale*, in *Autonomia tributaria e federalismo fiscale. Quaderni Formez* n. 39, Roma, 2005, 38).

(19) La legge n. 42 del 2009 incide su un quadro normativo costituito, per le Regioni

vante dal d.d.l. di iniziativa governativa n. 1117) recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”. La legge di delega si prefigge di implementare il novellato articolo 119 della Costituzione che è rimasto inattuato fin dal momento della sua introduzione nel 2001 <sup>(20)</sup>.

Se, grazie alla riforma del dirompente art. 117 Cost., poteri e competenze delle Regioni e degli enti locali si sono notevolissimamente dilatati, a causa della inattuazione dell’art. 119 Cost. non vi è una corrispondente espansione dell’autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, a tutt’oggi dipendenti dal predetto modello di finanza derivata che dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa <sup>(21)</sup>.

In pratica, la mancata attuazione del principio costituzionale del federalismo fiscale ha fatto venir meno taluni elementi essenziali per un armonico funzionamento del sistema secondo l’articolo 119 della Costituzione (e che il disegno legislativo governativo intende, appunto, realizzare), e cioè:

- la responsabilizzazione dei centri di spesa;
- la trasparenza dei meccanismi finanziari;
- il controllo democratico dei cittadini nei confronti degli e-

---

a statuto ordinario, dal d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56 (recante disposizioni in materia di federalismo fiscale) e, per le Regioni a statuto speciale e le province autonome, invece, dal coordinamento dei rispettivi ordinamenti finanziari con le disposizioni contenute nel citato decreto legislativo n. 56 del 2000 operato sulla base delle procedure previste dai singoli statuti speciali. Per quanto attiene agli enti locali, infine, la normativa in materia è costituita da una complessa ed articolata serie di previsioni relative a specifiche imposte e quote di compartecipazione, il cui gettito è destinato a soddisfare il fabbisogno finanziario degli stessi enti locali.

(20) Al disegno di legge delega di iniziativa governativa n. 1117 si affiancavano comunque altre proposte di legge, anch’esse recanti principi e norme di delega per l’attuazione del federalismo fiscale: A.C. 452 (Ria) “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*”; A.C. 692 (Consiglio regionale della Lombardia) “*Nuove norme per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*”; A.C. 748 (Paniz) “*Delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale*”.

(21) In questo senso, la Corte cost., con sent. n. 370 del 23 dicembre 2003 (in *Giur. it.*, 2005, 13, con nota di F. COVINO) riconosceva l’urgenza dell’attuazione dell’articolo 119 Cost. “al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni”.

letti e dei propri amministratori pubblici <sup>(22)</sup>).

#### 4.3. *La giurisprudenza costituzionale sul principio del federalismo fiscale*

Anche la Corte costituzionale ha più volte sollecitato il legislatore ad intervenire colmando il vuoto normativo creato con la novella dell'art. 119 Cost.

In particolare, con la sentenza n. 423 del 29 dicembre 2004 (e, prima ancora, con le sentenze emesse nel 2004 nn. 49 del 29 gennaio, 16 del 16 gennaio, 37 del 26 gennaio e 320 del 5 novembre), la Consulta ha rilevato come il sistema di autonomia finanziaria derivante dall'articolo 119 della Costituzione richieda l'intervento del legislatore statale che, oltre a fissare i principi, è chiamato anche a determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario e a definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed enti locali. In argomento, la Consulta si è più volte espressa sulla natura dei tributi regionali esistenti, ritenendoli, salvo limitatissime eccezioni <sup>(23)</sup>, proprio in mancanza di norme di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, tributi «non propri» in senso stretto (delle Regioni) ma statali, in quanto istituiti con legge dello Stato anche se attribuiti alle Regioni <sup>(24)</sup>.

---

(22) Come riconosciuto nella *Relazione illustrativa* al d.d.l. n. 1117 A.S., il federalismo è rimasto "una grande incompiuta, innanzitutto proprio per mancanza del federalismo fiscale. Di questa drammatica incompiutezza sta ora maturando la consapevolezza, nell'evidenza che è proprio la mancanza di federalismo fiscale a deprimere la competitività del sistema – sottraendo risorse agli impieghi produttivi e sociali – a rischiare di spaccare il Paese, a determinare, per mancanza di una adeguata responsabilizzazione e *accountability*, l'aumento incontrollato della spesa pubblica. Senza federalismo fiscale, infatti, lo Stato non si ridimensiona, nonostante abbia ceduto forti competenze legislative e amministrative, e le Regioni e gli enti locali non si responsabilizzano nell'esercizio delle nuove competenze" ricevute prima con il d.lgs. n. 112/1998 e poi con la riforma costituzionale n. 3/2001.

(23) Come nella sentenza n. 297 del 26 settembre 2003, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 1298.

(24) Sulla spinosa tematica, si vedano anche le sentenze nn. 2 del 13 gennaio (in *Foro it.*, 2006, I, 633), 412 (in *Urbanistica e appalti*, 2007, 162) e 413 (in *Dir. e prat. trib.*, 2007, 205) tutte del 14 dicembre 2006 e, sui singoli tributi, le pronunce n. 311 del 15 ottobre 2003 (in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 1298), nn. 29 del 23 gennaio (in *Re-*

Più in generale, per quanto concerne la natura dell'attività legislativa di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, la Consulta ha ritenuto che l'azione di coordinamento centrale debba comportare non solo la determinazione delle norme fondamentali della materia, ma altresì i «poteri puntuali» (di natura amministrativa, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo) eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento possa essere concretamente realizzata <sup>(25)</sup>.

#### 4.4. Principi fondamentali della legge n. 42 del 2009

Passando ora all'esame del merito della delega conferita dal Governo nella legge n. 42 del 2009, deve rilevarsi che il suo obiettivo generale è quello di ridefinire la struttura fondamentale delle entrate delle Regioni ed enti locali, stabilendo i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e delineando gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.

Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, come già accennato, il disegno di legge delega distingue tra le spese connesse alle funzioni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni (l.e.p.), di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. – per le quali si prevede la *integrale copertura* del fabbisogno – e le altre funzioni, per le quali si prevede la *perequazione* delle capacità fiscali; un trattamento diverso rispetto alle precedenti funzioni è, invece, previsto per il trasporto pubblico locale, nonché per gli

---

gioni, 2004, 1054) e 431 del 29 dicembre 2004 (in *Giornale dir. amm.*, 2005, 306), n. 335 del 27 luglio 2005 (in *Foro it.*, 2006, I, 2289), n. 148 del 7 aprile 2006 (in *Fisco*, 2006, 3451), che considerano tutti i tributi istituiti con legge statale come tributi erariali e non propri della Regione.

(25) C. cost. 30 dicembre 2003, n. 376 (in *Foro amm. - CdS*, 2003, 3569) e n. 35 del 27 gennaio 2005 (in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 643, con nota di L. Mercati).

interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione.

Tra le funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (l.e.p.) concernenti i diritti civili e sociali, *ex art. 117, secondo comma, lettera m)*, Cost., sono comprese la sanità, l'assistenza e l'istruzione, quest'ultima limitatamente alle spese per i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del diritto allo studio, nonché per le altre funzioni di carattere amministrativo già ora attribuite alle Regioni: per tali funzioni, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i costi *standard* necessari alla definizione dei relativi fabbisogni.

Il modello concepito dal legislatore delegante configura, quindi, un duplice sistema perequativo, valido per tutti i livelli di governo, in base al quale una *perequazione integrale* dei fabbisogni, valutati rispetto a determinati costi *standard*, sarà garantita per i livelli essenziali delle prestazioni (l.e.p.) inerenti i diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali degli enti locali, mentre le altre funzioni o tipologie di spese decentrate (né *fondamentali* né *essenziali*) saranno finanziate secondo un modello di perequazione che dovrebbe concretizzarsi in un *tendenziale* (ma non integrale) *livellamento* delle differenti capacità fiscali dei diversi territori, il cui ordine dovrà rimanere inalterato.

Il principio generale di finanziamento delle funzioni delle Regioni e degli enti locali viene comunque individuato nei tributi ed entrate proprie di tali enti, nelle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e nel fondo perequativo.

Conseguentemente, è prevista l'eliminazione dal bilancio statale delle previsioni di spesa per il finanziamento delle funzioni attribuite agli enti territoriali (tranne le spese per i fondi perequativi e le risorse per gli interventi speciali).

Il disegno di legge reca pertanto i criteri direttivi volti a individuare il complesso di tributi propri e compartecipazioni da assegnare ai diversi livelli di governo secondo il principio della territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzio-

ne. Precisamente, il cuore della riforma consiste nell'introduzione dei seguenti principi (art. 2, comma 2), di banale evidenza ma di rivoluzionaria applicazione pratica nel nostro ordinamento:

a) autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;

b) attribuzione di risorse autonome alle Regioni e agli enti locali, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione;

c) superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica<sup>(26)</sup>.

Se il "superamento del criterio della spesa storica" esprime un'istanza di premialità fiscale non necessariamente legata da motivi di ordine territoriale, quello che maggiormente evidenzia l'essenza del concetto di *federalismo fiscale* è il principio di territorialità dei tributi regionali e della compartecipazione dei tributi statali (art. 2, legge cit.), di diretta applicazione dell'art. 119 Cost., dal quale discendono, come conseguenza necessitata, i principi di "autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo" di cui alla lettera a) dell'art. 2 legge; in base ad esso, tali tributi sono assegnati secondo i criteri (art. 7, comma 1, lett. d):

1) del *luogo di consumo*, per i tributi aventi quale presupposto i consumi;

2) della *localizzazione dei cespiti*, per i tributi basati sul patrimonio;

3) del *luogo di prestazione del lavoro*, per i tributi basati sulla produzione;

4) della *residenza del percettore*, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;

5) delle *modalità di coinvolgimento dei diversi livelli istitu-*

---

(26) Per una interessante proposta legislativa di attuazione del programma costituzionale contenuto nell'art. 119 Cost. si veda il *Paper* elaborato da Astrid, *Principi di coordinamento della finanza pubblica e attuazione del federalismo fiscale*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu).

zionali nell'attività di lotta all'evasione ed all'elusione fiscale.

Il criterio della territorialità informa non solo il meccanismo di attribuzione delle risorse fiscali ma altresì il processo di trasferimento di immobili statali alle Regioni ed agli enti locali, con esclusione del patrimonio culturale nazionale riservato allo Stato, *id est* al Ministero per i beni e le attività culturali, che ne è il principale detentore (art. 19, lett. d), legge cit.).

A fronte della introduzione del principio di territorialità del tributo, è di immaginabile importanza l'istituzione del fondo perequativo degli enti locali per bilanciare proprio quelle differenze di entrate fiscali dovute a diversi bisogni sociali e, soprattutto, a diverse capacità produttive delle realtà regionali e locali italiane (*id est*, Sud ed isole).

Tale fondo perequativo viene istituito in favore delle Regioni con minore capacità fiscale *pro capite* (art. 9, comma 1, lett. b). Il principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali viene applicato in maniera tale da "ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale".

La formulazione dell'art. 13 della legge in esame prevede l'istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi in favore dei comuni e delle province alimentati da un fondo perequativo statale. La ripartizione del fondo tra i diversi enti beneficiari (comuni e province) avviene essenzialmente in base ad un "indicatore di fabbisogno finanziario" e da "indicatori di fabbisogno di infrastrutture": il primo è calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale"; gli indicatori di fabbisogno di infrastrutture, invece, sono determinati "in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale"; questi tengono conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi

sono soggetti” (27).

In ogni caso, sia l’art. 9, lett. *d*), che l’art. 11 assicurano che l’accesso di ciascuna Regione od ente locale al fondo perequativo debba comunque garantire “l’integrale copertura delle spese al fabbisogno standard” come definito all’art. 2, comma 2, lett. *f*) (28). L’art. 2, comma 2, lett. *f*), infatti, definisce il concetto di *costo o fabbisogno standard* “quale costo e fabbisogno che, valorizzando l’efficienza e l’efficacia, costituisce l’indicatore rispetto al quale comparare e valutare l’azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell’esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione”. Esplicito meglio il concetto, non viene chiarito però come esso si determina, venendo tale importante definizione contenutistica demandata al legislatore delegato.

Sempre allo scopo di conseguire un armonico sviluppo economico da parte di ciascuna realtà territoriale italiana, nel testo approvato in prima lettura al Senato è stato introdotto all’art. 18 il “Patto di convergenza” attraverso il quale il Governo “propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l’obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui

---

(27) Nel testo approvato in prima lettura dal Senato, invece, la dimensione del fondo veniva determinata con riguardo all’esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell’articolo 12, con esclusione dei tributi di cui al comma 1, lettere *d*) ed *e*), del medesimo articolo e dei contributi di cui all’articolo 15, tenendo conto dei principi previsti dall’articolo 2, comma 2, lettera *l*), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica.

(28) In particolare, il concetto di *costo o fabbisogno standard* attorno al quale ruotano le linee essenziali degli interventi fiscali di carattere compensativo è stato specificato solo nel testo approvato dal Senato e trasmesso in prima lettura alla Camera il 22 gennaio 2009, anche se poi modificato nel testo successivamente trasmesso dalla Camera al Senato.

all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione e a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali". Se dal descritto monitoraggio si rileva che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva per gli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, il procedimento del «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», finalizzato ad «accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello».

#### *4.5. I "miglioramenti perequativi" apportati durante il dibattito parlamentare*

Nella logica di riequilibrio delle diseguaglianze economico-infrastrutturali che separano il Nord dal Sud Italia, devono salutarci con favore le notevoli modifiche apportate all'originario d.d.l. governativo n. 1117 per effetto del dibattito parlamentare sviluppatosi alla Camera dei deputati, e che hanno consentito di trasmettere al Senato, per l'approvazione definitiva, un testo di legge ben più equilibrato rispetto allo schema originario.

Deve, quindi, evidenziarsi l'introduzione, nella lett. m) dell'art. 2 della legge in esame, della previsione secondo cui devono essere individuate, conformemente al diritto comunitario, "forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate".

Inoltre, nella lett. d) dell'art. 16 dedicato agli interventi speciali, nel testo definitivamente approvato è stata introdotta la disposizione secondo cui "l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle

aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione”.

La ricognizione degli interventi infrastrutturali, poi, da effettuarsi ai sensi dell’art. 22 della legge di delega, deve tener conto, in particolare, anche della valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno, nonché del *deficit* infrastrutturale e del *deficit* di sviluppo.

La lett. c), comma 1, dell’art. 21 dedicato alle norme transitorie verso gli enti locali, infine, impone di considerare nel processo di determinazione del fabbisogno standard, “l’esigenza di riequilibrio delle risorse in favore degli enti locali sottodotati in termini di trasferimenti erariali ai sensi della normativa vigente rispetto a quelli sovradotati”.

##### *5. Il problema della compatibilità del federalismo fiscale con i principi costituzionali di solidarietà sociale e sussidiarietà verticale*

Deve ora verificarsi quanto la legge in esame, nelle sue notazioni essenziali cui prima si è fatto cenno, sia in grado di eliminare o comunque porre in essere meccanismi per attenuare le disuguaglianze economiche e sociali tuttora esistenti nelle diverse realtà locali d’Italia, e alla cui rimozione la Costituzione impegna i pubblici poteri (artt. 2 e 3).

I principi e i criteri direttivi fissati nella delega governativa sono in larga parte condivisibili dal momento che, come si è avuto modo di evidenziare, cercano di tradurre in concreta realtà ordinamentale le esigenze proprie di un sistema fiscale competitivo ma nel contempo solidale, che ha di mira sia la responsabilizzazione di ciascun livello di spesa che l’armonioso ed equilibrato sviluppo economico-infrastrutturale di ciascuna realtà geografica italiana. Tuttavia, trattandosi di una legge di de-

lega, il pieno successo dell'intervento normativo non potrà che essere giudicato solo allorché il Governo avrà riempito di contenuti formule, concetti e principi.

Qualche notazione critica può però formularsi almeno all'impostazione originaria della norma in questione, dal momento che il meccanismo complessivamente introdotto dal disegno di legge non sembra pienamente adatto a rimuovere le disuguaglianze, anche attraverso la cd. *perequazione* cui abbiamo sopra accennato<sup>(29)</sup>.

Invero, detta perequazione pare voglia colmare le disuguaglianze rilevabili e riscontrabili in ordine ai c.d. *standard minimi* dei servizi essenziali mediante ulteriori risorse statali.

Secondo quanto si legge nella legge n. 42 del 2009, le Regioni economicamente più "forti" devono concorrere con le proprie risorse (oltre che con quelle dello Stato) a colmare le carenze finanziarie delle Regioni più "deboli". Se, ad es., la Lombardia ha raggiunto un livello di 105/100<sup>(30)</sup> per *standard* del servizio essenziale sanitario, ad essa non spetta ovviamente alcun incremento di fondi perequativi; e lo Stato deve adoperarsi per finanziare la carenza di *standard* della Calabria, che raggiunge un punteggio di soli 60/100, affinché si attenui il divario (e, nel caso di specie, evitare i viaggi cd. della speranza). Ma se la Lombardia vanta un punteggio di 90/100 per il servizio essenziale dei trasporti pubblici e rivendicherà un finanziamento perequativo (pari a 10/100) per raggiungere il livello di 100/100; ebbene, in che misura lo Stato dovrà attingere dal fondo perequativo per colmare le carenze del medesimo servizio della Calabria, pari a 40/100? Se si individuano i parametri quali abitanti, estensione territoriale, industrie, P.i.l., e così via, la Calabria sarà sempre perdente e il divario non sarà colmato neppure tra cento anni<sup>(31)</sup>.

---

(29) Sull'argomento, un importante contributo è fornito dal *paper* della SVIMEZ – Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, *Il disegno di legge per l'attuazione del federalismo fiscale e le prospettive delle Regioni deboli d'Italia*, Roma, 10 novembre 2008.

(30) Il dato numerico è puramente esemplificativo, in una logica di elementare comprensione del discorso.

(31) Immaginiamo di avere due bicchieri: uno, grande (per l'acqua), ed uno piccolo

Quindi, la perequazione, intesa in tal modo, presta il fianco a più di una perplessità. Occorre, pertanto, introdurre sistemi o meccanismi che, pur nella logica del federalismo, attuino i principi di uguaglianza e solidarietà nel senso più pieno del termine. In tale ottica, sarebbe opportuno introdurre norme che tendano a superare gli storici divari <sup>(32)</sup>.

Si formulano qui di seguito alcune proposte che vanno in questa direzione, e senza le quali – a nostro avviso – anche l’auspicata attuazione del principio del federalismo fiscale rischia di divenire uno strumento fallace ed inefficace rispetto allo scopo.

### 5.1. *Interventi per favorire gli investimenti privati*

In primo luogo, in accordo con l’UE sarebbe opportuno studiare forme di “aiuto di Stato” per le zone o aree economicamente depresse, simili o analoghe a quelle attuate in Irlanda, Spagna e, ora, per i Paesi dell’Est Europa che da poco sono entrati nell’Unione, come interventi di defiscalizzazione o di ridu-

---

(tipo per il digestivo). Se il primo è pieno quasi per intero (al 90%) ed il secondo è quasi vuoto (30%), colui che è incaricato di mescolare dalla bottiglia dovrà aggiungere il “liquido” disponibile in egual misura (cinque centilitri cadauno) o in uguale percentuale (il 5% di quello posseduto da ciascuno)? In quest’ultima ipotesi, il 5% di 90 è 4,5, mentre il 5% di 30 è 1,5. Sicché il primo bicchiere, dopo un anno, sarà colmo per il 94,5% ed il secondo per 31,5%.

(32) È la tesi sostenuta anche dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, che accusa come nella nuova programmazione di fondi comunitari 2007-2013, il Sud riceverà 10 miliardi di euro in meno da spendere soprattutto in infrastrutture: “È assai basso il grado di attenzione che le forze politiche del Paese dedicano al Mezzogiorno”, sostiene il Presidente Napolitano, il quale mette in guardia sul fatto che con il federalismo fiscale si continuino a “garantire i necessari trasferimenti da Nord a Sud”. Diversamente, “scegliendo di tagliare in modo più o meno uguale tutte le voci di spesa, si produce la conseguenza di cristallizzare le peggiori tendenze che si sono sedimentate nella spesa pubblica e nel bilancio dello Stato. E ciò lascia invariata la nostra posizione rispetto ai Paesi concorrenti” (si vedano in tal senso le dichiarazioni del Presidente della Repubblica in M. BREDI, *Napoli, il richiamo del Colle: dubbi sugli ultimi 15 anni*, in *Corriere della sera*, 2 dicembre 2008, pag. 2). Analogamente, il Presidente del Senato, Renato Schifani, nell’intervista *I Fondi Fas al Sud ma in modo nuovo*, in *Corriere della sera*, 15 marzo 2009, pag. 23, che pure sottolinea la necessità che i fondi per le aree sottosviluppate rimangano al Sud, pur se con un nuovo criterio di utilizzo, “al fine di realizzare interventi infrastrutturali la cui mancanza frena lo sviluppo”.

zione di aliquote fiscali a breve e medio termine. Sarebbe opportuno sfruttare dell'odierna congiuntura mondiale perché ormai tutte le Nazioni che stanno subendo gli effetti della crisi finanziaria si apprestano ad attuare interventi che nel recente passato erano sanzionati come illeciti aiuti di Stato, ma che oggi costituiscono strumenti ordinari di politica economica (dai finanziamenti agli istituti di credito a quelli all'industria automobilistica)<sup>(33)</sup>.

### 5.2. *Interventi dello Stato nel campo delle infrastrutture*

Anche se deve salutarsi come molto opportuna l'introduzione, avvenuta in Senato, dell'art. 22 dedicato alla "Perequazione infrastrutturale", tale istituto deve necessariamente essere completato.

In sintesi, l'art. 22 prevede che per realizzare interventi speciali in favore di determinati enti locali o Regioni utilizzando risorse aggiuntive a carico dello Stato, come disposto dall'art. 119, comma 5, Cost., venga effettuata una ricognizione degli interventi infrastrutturali riguardanti la rete stradale, autostradale e ferroviaria, fognaria, idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali, nonché le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche. Nello svolgimento di tale ricognizione, devono valutarsi: *a)* l'estensione delle diverse superfici territoriali; *b)* il parametro della densità della popolazione e della densità delle unità produttive; *c)* i particolari requisiti delle zone di montagna; *d)* la dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio; *e)* la specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione; *f)* la valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno; *g)* il deficit infrastruttu-

---

(33) Sul tema della derogabilità al principio del divieto degli aiuti di Stato, si veda di recente C. BUZZACCHI, *Crisi finanziaria e deroghe alla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

rale e deficit di sviluppo.

Tale previsione, se fissa il condivisibile obiettivo dell'adeguamento infrastrutturale delle aree del Paese più svantaggiate, ivi incluse quelle insulari, forse in coerenza con il carattere di legge di delega non chiarisce le modalità di finanziamento e realizzazione di tali opere <sup>(34)</sup>.

In questo senso, si ritiene che occorra affidare ad un istituto di diritto pubblico il finanziamento e l'assistenza tecnico-legale finalizzata alla realizzazione delle opere pubbliche nel Mezzogiorno d'Italia. Tale istituto, perseguendo la missione di colmare il divario con il resto della Penisola, dovrebbe operare di intesa con le Regioni e gli enti locali, realizzando massicci investimenti infrastrutturali (materiali ed immateriali) in tempi celeri e modalità procedurali condivise (non mancano moduli convenzionali: conferenze di servizi, accordi di programma ecc.). Condizione essenziale per la realizzazione delle infrastrutture è che tali interventi debbano essere *delegati* dagli enti locali e dalle Regioni a tale Istituto in modo da realizzare progetti sia già elaborati da detti Enti, ma non eseguiti per mancanza di finanziamenti, sia progetti non ancora elaborati per mancanza di competenze e capacità interne dell'ente locale, concordando, chiaramente, sempre con tali enti, la tipologia di opere di carattere regionale ed interregionale in grado di superare il *gap* infrastrutturale che separa le diverse aree del Mezzogiorno e dell'Italia intera <sup>(35)</sup>.

Il nuovo Istituto dovrebbe svolgere, in pratica, l'attività essenziale di finanziamento delle grandi opere e di assistenza tecnico-legale, oltre che delle Regioni, soprattutto dei tantissimi

---

(34) Gli investimenti pubblici in Italia sono pari a circa il 4,3% del P.i.l. Di questi, l'85% sono realizzati dagli enti territoriali. Il restante è costituito da grandi opere di interesse generale. Mancano tuttavia le risorse per raddoppiare almeno, come si dovrebbe, gli investimenti infrastrutturali, per la più probabile ragione che il nostro debito pubblico ammonta a circa 790 miliardi di interessi passivi l'anno (il terzo del mondo).

(35) Si parla, ad es., dell'emergenza acqua che sconvolgerà il pianeta nei prossimi decenni: perché non realizzare "autostrade" idriche che portino acqua potabile e non dal Nord al Sud e viceversa, a seconda delle crisi che ciclicamente si verificano in varie zone del Paese?

enti locali meridionali privi del requisito (costituzionale: art. 118, comma 1, Cost.) dell'*adeguatezza* necessaria per svolgere le funzioni relative alla gestione di appalti finalizzati alla realizzazione di infrastrutture.

Il problema dell'efficiente allocazione delle funzioni amministrative è un problema non risolto né dal legislatore costituzionale né da quello ordinario, che non ha ancora fornito un'interpretazione univoca del requisito dell'*adeguatezza* necessaria affinché un ente locale possa svolgere talune essenziali funzioni amministrative. Al di là delle questioni teoriche, pure assai interessanti e pregne di ricadute pratiche, bisogna riflettere sul fatto che la realtà degli enti locali italiani è composta da enti di ridottissime dimensioni demografiche e, di conseguenza, di dotazioni amministrative esigue incapaci di svolgere la totalità di funzioni che il principio di sussidiarietà verticale pure pretenderebbe di affidare loro.

Può non essere inutile ricordare che sui 8.101 comuni italiani in cui si articola la Penisola, la minoranza di questi, meno del 10%, cioè soltanto 662, ha una popolazione superiore ai 15.000 abitanti mentre la maggioranza, ossia 2.660, ha una popolazione oscillante tra i 1.000 e i 3.000 abitanti; 1.204 hanno una popolazione tra i 3.000 e i 5.000 abitanti e 1.601 comuni tra i 5.000 e i 15.000. Duemila comuni, poi, hanno una popolazione inferiore addirittura ai mille abitanti ed, in particolare, ben 846 di questi meno di 500 abitanti. I comuni che hanno più di 5.000 residenti sono soltanto 2.263. Quelli di grandi dimensioni che hanno una popolazione superiore ai 100.000 abitanti sono soltanto 43 in tutt'Italia e di essi solo 7 sono autenticamente "città metropolitane", avendo una popolazione superiore ai 500.000 abitanti (Palermo, Bari, Napoli, Roma, Milano, Torino, Genova) <sup>(36)</sup>.

In pratica, la stragrande maggioranza dei comuni italiani, ben 5864 su un totale di 8101 comuni, presenta una popolazione residente che arriva al massimo a 5.000 abitanti, mentre sol-

---

(36) Ancorché il legislatore (art. 23, comma 2) includa tra le città metropolitane anche Venezia, Bologna, Firenze e Reggio Calabria.

tanto 43 ne hanno più di 100.000 <sup>(37)</sup>.

Ebbene, per i quasi seimila comuni che amministrano una popolazione non superiore ai cinquemila abitanti, è ragionevolmente difficile attendersi una capacità progettuale e finanziaria tale da consentire una moderna infrastrutturazione; ed è parimenti difficile immaginare che il divario tra le diverse aree del Paese possa essere colmato esclusivamente attraverso misure di carattere fiscale e non anche attraverso un supporto tecnico, oltre che finanziario, verso i centinaia di comuni chiamati a svolgere in forza del principio di sussidiarietà verticale un *numero aperto* ad oggi non definito di funzioni amministrative; sarebbe ingenuo immaginare per tali piccoli comuni una capacità finanziaria e tecnico-progettuale adeguata per realizzare le opere necessarie alla modernizzazione del tessuto del Meridione. Se poi aggiungiamo le restrizioni finanziarie che impediscono il *turn over* anche per le amministrazioni comunali con maggiore popolazione, il quadro si presenta assai complesso.

Per questo appare opportuno, anzi indispensabile, concepire (o affidare ad) un Istituto *ad hoc* in grado di assistere Regioni ed enti locali meridionali nella realizzazione di tale obiettivo. L'Istituto potrebbe assumere le sembianze di una nuova, "risuscitata" *Cassa per il Mezzogiorno* (il che, son certo, provocherà critiche a iosa) od anche dell'odierna *Cassa depositi e prestiti*, che vanta enormi capitali e si è recentemente proposta per finanziare importanti opere pubbliche come, ad esempio, il ponte sullo Stretto di Messina <sup>(38)</sup>; in ogni caso, essa dovrebbe esser

---

(37) I dati ora citati sono stati tratti da V. CERULLI IRELLI, *L'organizzazione locale di base: il problema di una dimensione adeguata*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia*, cit., 43 ss.

(38) Sulla storia e le prospettive della Cassa depositi e prestiti, si veda E. REVIGLIO, *Il nuovo ruolo della Cdp per uscire dalla crisi*, in *Amministrazione civile. Rivista del Ministero dell'interno*, n. 3/2008, 136 ss. L'Autore profila per la Cassa italiana il ruolo di sostenitore degli investimenti di lungo periodo con rendimenti "calmierati", capace di operare in diversi settori della finanza per gli enti locali e per le grandi opere con strumenti e competenze innovative. In particolare, per l'Autore, quattro sono gli ambiti di intervento in cui la Cassa depositi e prestiti può ritagliarsi un ruolo innovativo: 1) l'emissione di titoli di lungo periodo, l'acquisizione di equità o l'emissione di debito in progetti legati alla costruzione di grandi opere di interesse generale; 2) il *project financing*; 3) la partecipazione al processo di dismissione del

costituita o partecipata dallo Stato e dalle Regioni, e comunque le sue delibere conseguire necessariamente il previo parere della Conferenza Stato-Regioni-Enti locali.

Qualunque sia la sua denominazione, esso dovrebbe costituire il braccio operativo di quanto le Regioni e gli enti locali del Sud Italia non riescono a realizzare sia a causa di mancanza di risorse finanziarie che di capacità tecniche e progettuali. In tal senso è essenziale che nella descritta *mission* strategica di infrastrutturazione straordinaria del Mezzogiorno d'Italia l'Istituto operi esclusivamente per soddisfare le esigenze del Mezzogiorno, allo scopo di evitare, come è stato in passato per la Cassa del Mezzogiorno, l'estensione di benefici o (come diremmo oggi, *perequazioni*) in favore di aree non meridionali.

---

patrimonio pubblico; 4) la partecipazione insieme alla Banca europea degli investimenti e ad altre banche pubbliche e private europee ad un nuovo veicolo di capitale per il finanziamento dell'energia e delle infrastrutture europee e mediterranee.

Sul rilancio della *Cassa* e sul progetto di costituire un fondo di *private equity* insieme alla Banca europea degli investimenti (*BEI*), all'omologa *CDC* francese e alla tedesca *KfW* per finanziare le grandi infrastrutture nel Sud-Est del Mediterraneo, si vedano le dichiarazioni del suo attuale presidente, Franco Bassanini, rese a *il Giornale*, 28 gennaio 2009, pag. 22.