

Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione

di Fernando Puzzo

(Università della Calabria)

In premessa, deve innanzitutto avvertirsi che ciò che, in breve, si commenta si riferisce alla legge di “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, appena approvata, che, in ogni caso, rinvia al futuro la definizione di molte problematiche cruciali connesse ad un modello di finanziamento delle autonomie territoriali, che s’ispiri a relazioni intergovernative improntate al rispetto del principio pluralistico e autonomistico e nel quadro della tutela dell’unità ed indivisibilità dell’ordinamento repubblicano, nonché dei principi di solidarietà nazionale e di eguaglianza. Si tratta, in altri termini, di una sorta di attuazione differita che presenta poche luci e molte ombre, oltreché diverse incognite; queste, segnatamente, sono rinvenibili ad esempio, sia con riguardo alla concreta attuazione implementativa di molteplici principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui alla legge delega stessa, sia in merito ad altri nodi centrali problematici che, dalla lettera del testo, appaiono determinanti – si pensi, ad esempio, alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard – ai fini dell’unitarietà, dell’efficienza e della funzionalità del complessivo disegno di riforma. Infatti, il lungo *iter* configurato per conoscere l’assetto definitivo del sistema di finanza pubblica e tributario si articola in un processo a staffetta, di cui una prima tappa è segnata dal varo, entro 12 mesi, di un primo decreto legislativo a cui seguiranno nell’arco dei prossimi due anni ulteriori decreti attuativi – di cui uno con l’indicazione dei costi standard – e poi, ancora, altri cinque anni di regime transitorio, per infine concludersi nel 2016.

Tanto premesso, bisogna anzitutto rilevare che il tema del federalismo fiscale, e cioè del riparto delle risorse pubbliche tra i diversi livelli di governo, riassume i canoni di una questione costituzionale di assoluta importanza, in quanto risulta di tutta evidenza che esso investe direttamente la forma di Stato, allorquando concerne le relazioni tra il livello politico centrale ed i centri territoriali, l’esigenza unitaria di disporre di risorse per finanziare i servizi pubblici e, da ultimo ma soprattutto, l’uguale garanzia di godimento dei diritti civili e sociali dei cittadini.

In tale ottica, la legge delega, seppur si riscontrino punti apprezzabili rinvenibili nell’introduzione dei principi di responsabilità e di trasparenza

come anche la previsione di meccanismi sanzionatori e premiali, nel suo complesso, tuttavia, appare caratterizzarsi per la sua genericità, vaghezza e provvisorietà; inoltre, esso si presenta come un'ambigua amalgama impregnata di taluni elementi di facciata e di tal altri che lasciano intravedere rischi per la tenuta della coesione sociale e dell'unità del Paese.

In tale sfondo, in primo luogo, deve rimarcarsi la palese sfasatura temporale tra l'incompiuto assetto istituzionale e quello finanziario, il che, evidentemente, denota un'incoerenza di fondo nel metodo e nella sostanza; in proposito, invece, dovrebbe prendere corpo un processo di decentramento logico e graduale – o, se si vuole, un processo di “federalizzazione” – modulato in due tempi: la prima fase, dovrebbe incentrarsi sulla generale e condivisa esigenza di portare a piena attuazione il complesso e problematico assetto del decentramento istituzionale, regionale e locale, introdotto con l'approvazione della riforma del Titolo V Cost. del 2001, in considerazione degli evidenti e necessari aggiustamenti; e poi, in un momento successivo, raccordarlo con il decentramento fiscale, attraverso la legge di attuazione della finanza pubblica e territoriale, di cui all'art. 119 Cost.

Da tale ottica, peraltro, bisogna specificare che si pongono in rilievo alcuni nodi che la legge delega non scioglie: in tal senso, basti pensare che si prevede di determinare *a priori* il fabbisogno standard di regioni ed enti locali e la correlata copertura, senza tuttavia definire *ex ante* tanto i livelli essenziali delle prestazioni in tema di diritti civili e sociali quanto le funzioni che spettano ai diversi livelli di governo; od ancora, prescindendo in questa sede dalle questioni che rinviano a necessarie riforme costituzionali quali la riforma del Senato e del sistema delle autonomie speciali, rileva, ad esempio, l'assenza di una preventiva e puntuale individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, e quindi la rivisitazione del TUEL con contestuale definizione della Carta delle autonomie, la piena e compiuta applicazione del principio di sussidiarietà, il necessario chiarimento sul riparto di competenze in materia di istruzione, ovvero ancora il delicato problema del rapporto tra regioni e sistema delle autonomie locali, ecc.

Quanto al contenuto della legge di delegazione, bisogna partire dal presupposto secondo cui le regioni e gli enti locali possono esercitare la loro autonomia politica e finanziaria costituzionalmente garantite, la cui effettività trova fondamento nel rapporto funzionale tra risorse e funzioni, ai sensi del IV co. dell'art. 119 Cost.; in altri termini, essa poggia sullo schema delineato dalla prescrizione costituzionale, secondo la quale alla definizione delle risorse in entrata consegue l'integrale finanziamento delle funzioni assegnate agli enti territoriali, e pertanto tale corrispondenza tra risorse e funzioni si declina alla luce del principio di sufficienza finanziaria. Da qui, posto l'impianto costituzionale disegnato dal legislatore di riforma, se ne può dedurre un meccanismo ordinatore che invertendo il tradizionale criterio della copertura delle spese, fa invece perno sul criterio guida secondo cui le decisioni concernenti le risorse in entrata devono precedere quelle riferibili alle spese, ad

eccezione della previsione di taluni strumenti correttivi riconducibili alla garanzia di istanze ed interessi unitarie come, ad esempio, il finanziamento dei livelli essenziali di cui alla lett. *m*) del II co. dell'art. 117 della Costituzione.

Nel merito, in ordine al finanziamento delle funzioni, la legge introduce la c.d. standardizzazione dei costi delle funzioni, operando quindi il superamento del c.d. criterio della spesa storica. La previsione di tale nuovo criterio del costo standard è finalizzata a predeterminare il costo minimo di esercizio della funzione, la cui costruzione dovrebbe definirne il livello sufficiente in corrispondenza della funzione, commisurandolo almeno ad una regione e/o ad un ente locale; d'altro canto, qualora per altre autonomie territoriali il gettito delle fonti finanziarie non raggiunga il c.d. livello sufficiente standard si provvederà alla loro copertura ricorrendo all'intervento perequativo, che, però, a seconda delle diverse tipologie funzioni previste dalla legge sarà integrale o solo parziale. Tanto premesso, per meglio comprendere le possibili conseguenze derivanti dalla scelta delle modalità di calcolo in ordine alla costruzione dei costi standard, bisogna combinarlo con un ulteriore elemento richiamato nel testo, ossia al rapporto che si configura tra la copertura del fabbisogno standard e le funzioni del sistema autonomistico territoriale. A tale proposito, premesso che il testo legislativo, in ordine a regioni ed enti locali, si limita ad indicare i tributi di riferimento ed i principali settori di imposizione, quanto alla copertura dei costi delle funzioni, innanzitutto, si registra una diversificazione a seconda della tipologia delle funzioni. Infatti, per le materie di competenza legislativa regionale il relativo finanziamento risulta distinto nelle seguenti tre diverse tipologie: a) le spese riconducibili alle materie sulle quali vengono determinati i livelli essenziali delle prestazioni ai sensi della lett. *m*) del II co. dell'art. 117 Cost., tra le quali per espressa previsione sono comprese la sanità, l'istruzione e l'assistenza, alle quali, in forma ambigua, si assimila il trasporto pubblico locale; per il loro finanziamento, modulato in base al calcolo del costo standard, si prevede la copertura integrale della spesa attraverso vari tributi, quali la compartecipazione all'IVA, ma probabilmente anche all'IRPEF, l'addizionale regionale all'IRPEF e l'IRAP, finché non sarà sostituita con altri tributi regionali; b) le spese connesse alle materie oggetto di potestà legislativa residuale, ma anche concorrente, non rientranti tra quelle sopra richiamate, per le quali però è previsto un finanziamento parziale, attraverso il ricorso ad ulteriori tributi propri derivati ed all'intervento perequativo delle capacità fiscali per abitante; c) le altre spese, al cui finanziamento si provvede mediante contributi speciali, ovvero contributi nazionali vincolati o contributi comunitari.

In riferimento agli enti locali, la legge di delega configura il finanziamento distinguendo tra le diverse tipologie di funzioni, limitando, cioè, la copertura integrale alle sole funzioni fondamentali degli enti locali, *ex* lett. *p*) del II co. dell'art. 117 Cost., per la cui individuazione però, come si è già osservato, manca ancora una disciplina legislativa che logicamente invece dovrebbe essere definita *ex ante*; mentre sono previste modalità diverse in merito alla copertura

delle altre funzioni, tra cui rilevano le tasse di scopo e un'imposizione immobiliare.

Con riguardo al finanziamento, in tale quadro, appare centrale soffermare l'attenzione su una questione preliminare di grande rilevanza, ossia sulla definizione dei criteri posti a base della determinazione del costo standard; per quest'ultimo, infatti, pur supponendo che l'esercizio delle funzioni da parte degli enti avvenga secondo un prefissato livello standard di efficienza e il raggiungimento della migliore *performance*, dal testo della legge non si evince alcuna previsione in ordine ad ulteriori fattori che invece lo influenzano direttamente, quale, ad esempio, il deficit infrastrutturale, la dispersione e/o la densità demografica, od ancora le caratteristiche orografiche e morfologiche dei territori, sulla base dei quali, come è noto, corrisponde una diversificata quantificazione dei connessi costi di produzione di beni e servizi. La legge, in realtà, persegue principalmente l'obiettivo di determinare valori standard attraverso i costi efficienti, a cui però non corrispondono altrettante chiare previsioni con riguardo all'omogeneizzazione della quantità dei servizi o agli interventi perequativi con riferimento alle dotazioni infrastrutturali; in tal senso, per esempio, può richiamarsi l'art. 22 del ddl, laddove nell'elencazione proposta non rientra la rete infrastrutturale scolastica (e segnatamente la messa a norma degli edifici scolastici), od ancora allorquando si rinvia alla flessibile interpretazione del legislatore delegato la definizione, ad esempio, delle "spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti" in materia di istruzione.

Infine, nell'ambito di tale schematica rappresentazione delle principali linee desumibili dalla legge delega, bisogna richiamare il profilo dedicato alla perequazione, il quale in un Paese connotato da realtà territoriali segnate da squilibri di natura socio-economica ed infrastrutturale assume evidentemente un ruolo determinante sia ai fini della tenuta della coesione sociale ed economica e quindi dell'unità politica, giuridica ed economica del Paese, sia con riguardo all'effettività del principio costituzionale di solidarietà, nel quadro dei principi di uguaglianza e di autonomia. L'intervento perequativo, con particolare riguardo al livello di governo regionale, nel testo viene configurato prevalentemente come uno strumento volto a ridurre le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante, stabilendosi peraltro di non "alterarne l'ordine", lasciando dunque intravedere una prospettiva diretta a preservare lo "*status quo*", piuttosto che innovare la concezione che sottende al finanziamento delle autonomie territoriali. Segnatamente per le regioni, la correzione perequativa interviene qualora le loro risorse proprie – già ricordate in precedenza – non consentano la copertura dei fabbisogni standard in ragione delle ridotte capacità fiscali pro-capite; mentre, in ordine agli enti locali, la perequazione consiste in un finanziamento statale, iscritto nel bilancio regionale, che si articola in un fondo distinto per ciascuna categoria di ente al fine di integrarne le differenziate capacità fiscali, ai quali attingere in caso di scopertura dei costi standard delle funzioni. Tale ultima previsione, inoltre, introduce un ulteriore profilo problematico dal momento che prefigura un

ruolo delle regioni nella funzione di perequazione nei confronti degli enti locali di minori dimensioni, anch'essi tuttavia in attesa di una puntuale individuazione. L'impianto appena configurato, sintetizzabile nel rapporto tra costo standard e meccanismo perequativo, oltre a denotare un'insita rigidità che forse meglio aderirebbe ad una realtà nazionale omogenea, presenta diverse criticità e debolezze, dal momento che non riflette le reali specificità delle condizioni di vita delle comunità territoriali del Paese, le quali, al contrario, conoscono, ad esempio, evidenti ritardi in termini di sviluppo, di dotazione infrastrutturale, ma anche con riguardo all'eguale posizione costituzionale dei cittadini, a prescindere dal luogo di residenza, e dunque ripercuotendosi anche sulle stesse garanzie apprestate ai diritti della persona. A tale proposito, nell'ottica di qualificare la funzione redistributiva delle risorse in senso funzionale, potrebbe farsi ricorso ai fondi riconducibili al V co. dell'art. 119 Cost., ma al riguardo bisogna sottolineare che questi ultimi, come affermato anche dal giudice costituzionale, oltre ad essere vincolati nella destinazione, devono intendersi come aggiuntivi, e quindi in quanto tali, oltre che connotarsi per il loro carattere facoltativo ed eventuale, risultano anche essere oggetto di scelte discrezionali sul piano legislativo e quindi dipendenti dall'indirizzo politico nazionale; in definitiva, questi, si configurano come risorse solo potenziali della cui certezza e garanzia è ragionevole dubitare, se solo si avesse contezza, su un piano più generale, del quadro macroeconomico dell'economia italiana caratterizzato da risorse scarse, ovvero delle criticità in cui versano i conti pubblici italiani. Ciò nonostante, dalla lettera degli articoli di riferimento della legge di delega, se per un verso non sembra potersi cogliere alcuna connessione tra i diversi strumenti perequativi di cui ai commi III e V dell'art. 119 Cost., per l'altro sembra emergere dal testo una trattazione delle risorse aggiuntive che pare rievocare i finanziamenti settoriali.

Nella cornice di sfondo, in ordine al complessivo progetto di riforma, rimangono, altresì, aperte altre rilevanti questioni che, seppur in breve, necessitano di qualche ulteriore riflessione; si tratta di punti critici, di snodo, che, benché meritevoli di una trattazione più approfondita, in tale sede non possono almeno non richiamarsi posto che, a prescindere dal contenuto rinviano a temi di ordine costituzionale e strutturali.

Attualmente una prima problematica di rilievo, in attesa di una futura seconda camera territoriale, attiene al ruolo del Parlamento che si intreccia indissolubilmente con il tema della competenza statale in "materia" di equilibrio finanziario nazionale, rinviando evidentemente al profilo del riparto delle risorse pubbliche; invero, la questione presenta più sfaccettature, in quanto, da un lato, si registra una duplice emarginazione del massimo organo parlamentare, quale sede di rappresentanza politica dell'intero Paese, erodendone di fatto il pieno esercizio delle proprie funzioni, posto che la concreta attuazione di molti aspetti determinanti per la definizione del modello – al momento astratto e generico – e del funzionamento del complesso sistema istituzionale e fiscale sfuggono al Parlamento, poiché sono interamente rimessi, prima, all'attuazione della delega da parte del Governo attraverso i decreti

legislativi per i quali si prevede un blando vaglio parlamentare mediante un parere da parte di una Commissione bicamerale, e poi anche dai compiti di gestione, di adeguamento e di controllo dei nuovi meccanismi che spettano ad una Conferenza permanente, precludendo, pertanto, qualsivoglia possibilità di intervento anche alle assemblee elettive regionali e locali; dall'altro lato, un secondo profilo è riferibile alla generale esigenza di tenuta del complesso sistema delle entrate e delle uscite pubbliche, nel rispetto dei vincoli comunitari, ex co. I dell'art. 117 Cost., che, a sua volta, rinvia direttamente ad un'attuazione combinata del complessivo coordinamento tra il sistema finanziario e tributario centrale e quello dei livelli territoriali, oggetto a sua volta di competenza legislativa concorrente ai sensi del III co. dell'art. 117 Cost.; da ciò sembrerebbe conseguire che l'equilibrio complessivo del sistema, espresso in termini di saldi di bilancio, tetto all'indebitamento e livello di pressione tributaria complessivi, ma anche in ragione del conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, seppure appaia riconducibile al livello legislativo del Parlamento nazionale, nella legge di delega, ad esempio, già conosce un'espressa deroga, posto che, ancora una volta, non si affronta l'annosa *querelle* relativa alla compatibilità delle Regioni a statuto speciale in un sistema multi-livello, per le quali, difatti, l'esigenza di coordinamento generale viene sostanzialmente rimandata alla successiva predisposizione delle norme di attuazione degli statuti speciali.

Una seconda tematica che paventa forti dubbi di legittimità costituzionale riguarda la segmentazione del finanziamento a seconda della natura delle funzioni, in violazione del IV co. dell'art. 119 Cost., ove si prescrive che gli enti territoriali costitutivi della Repubblica debbano avere risorse sufficienti a finanziare integralmente tutte le rispettive funzioni – sia pure a costi standard virtuosi –, in forma di tributi propri e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali da integrare, eventualmente, con quote del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, e ovviamente attraverso l'attivazione di un rigoroso circuito della responsabilità tra prelievo e spesa; partendo da ciò ne discende che l'impianto della legge di delega, fondato sulla distinzione tra due tipologie di funzioni non appare conforme al dettato costituzionale allorché, in riferimento alle funzioni regionali, si opera una arbitraria distinzione tra le stesse ammettendosi una copertura solo parziale per il finanziamento delle spese di tutte quelle funzioni che non siano riconducibili al vincolo dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali (elevate nella legge, per così dire, a “privilegiati” ed espressamente individuate nella sanità, nell'istruzione e nell'assistenza, nonché, mediante una espressione che desta perplessità, nel livello “minimo” del servizio dei trasporti) –, che risultano essere dunque le uniche prestazioni a cui corrispondono un finanziamento integrale ed una perequazione integrale –; alla stessa stregua, inoltre, con riguardo alle autonomie comunali e provinciali, l'integrale finanziamento risulta limitato alle sole funzioni fondamentali, di cui alla lett. p) , II co., art. 117 Cost. (ma attualmente non ancora individuate), mentre per le altre, invero, non si intravede alcuna solida garanzia circa l'entità del finanziamento (ricordando peraltro che in sede di “prima applicazione” o “per un periodo di tempo

sostenibile” senza però indicare un termine alla fase transitoria, il fabbisogno regionale e locale sarà finanziato forfetariamente per 80%).

In tale quadro di criticità, inoltre, si inserisce la questione connessa all’assenza di una previa valutazione dell’impatto del progetto complessivo di riforma sul già incerto futuro riequilibrio del quadro macroeconomico del Paese. Tale problematica concernente la sostenibilità finanziaria si pone sia con riguardo ad una eventuale moltiplicazione dei costi connessi alla riforma stessa, sia in ragione dell’indisponibilità di una credibile base di dati economico-finanziari omogenei e condivisi utile a chiarirne le reali conseguenze; ad evitare, cioè, che il c.d. “federalismo fiscale” finisca per degenerare in futuro, producendo un aumento della pressione fiscale e della spesa e incidendo negativamente sull’indebitamento pubblico, già ai limiti della sostenibilità, finendo così per paralizzare l’attività delle pubbliche amministrazioni. Difatti, la legge di delega differisce ad un momento successivo la verifica della sua incidenza, rimandandola cioè al varo di una serie di futuri decreti legislativi attuativi. In tale contesto, appare chiaro che l’intera impalcatura disegnata, difettando di trasparenza e credibilità, si riveli malferma in ragione dell’incertezza dei dati, i quali, al contrario, dovrebbero essere il presupposto per costruire un percorso di decentramento fiscale, in vista, nelle ipotesi configurate dalla legge, di determinare, ad esempio, i costi standard corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni, gli indici di fabbisogno; le combinazioni di tributi locali, addizionali ai tributi erariali e quote perequative; il costo delle funzioni fondamentali, ecc.; di conseguenza, la definizione compiuta dell’architettura del progetto è rimessa alla discrezionalità del legislatore delegato governativo, dal momento che il Parlamento rimane spogliato di qualsivoglia potere di intervento, per cui è presumibile che spetterà al Giudice delle leggi esercitare, giocoforza, un compito di regolazione costituzionale, piuttosto che di giurisdizione. Di converso, nell’ottica di un equilibrato sistema di finanza pubblica, ispirato ai principi di autonomia, responsabilità e trasparenza, il processo di attuazione potrebbe svolgersi, credibilmente e celermente, a partire da una previa predisposizione di un quadro di riferimento quantitativo condiviso dei dati disponibili, attraverso la costruzione di un sistema informativo adeguato, affinché si possano raccordare le informazioni, a volte contraddittorie, tra le diverse fonti; in altri termini, l’attuazione della delega presupporrebbe una trasparente e dettagliata conoscenza delle informazioni sottese alle differenziate regole di contabilità pubblica e di bilancio dei diversi livelli di governo territoriali (con riguardo, ad esempio, alla struttura ed alla composizione della spesa, ai sistemi tributari, ecc.), oltre che tra gli stessi, così da renderle compatibili e comunicanti con il bilancio statale, ma più in generale con i vari enti appartenenti al settore pubblico. Infatti, attualmente, essi si presentano sostanzialmente come entità separate, dal momento che, ad esempio, le regioni contabilmente allocano con modalità distinte le medesime poste di bilancio; oppure, quanto agli enti locali, basti pensare alla relativa attendibilità dei bilanci locali in seguito al crescente ed ampio processo di “esternalizzazione” di funzioni pubbliche fuori bilancio a società solo formalmente private, ma di fatto controllate dal soggetto pubblico. Da ciò,

quindi, emerge con evidenza la preventiva esigenza di definire i principi fondamentali, attuando il dettato costituzionale in tema di “armonizzazione dei bilanci pubblici”, ex III co., art. 117 Cost., in modo da enucleare criteri predefiniti ed uniformi, come peraltro indicato nella stessa legge di delega in questione.

Un ulteriore punto, trattato nell’art. 2 della legge, e benché apparentemente secondario, necessita di qualche considerazione in quanto attiene alla possibilità di introdurre forme di “fiscalità di sviluppo” a livello regionale, le quali notoriamente alludono alla c.d. “fiscalità di vantaggio”; tale strada, infatti, sembra ora legittimamente percorribile in virtù di una recente sentenza della Corte di giustizia europea (cfr., Causa C-88/03, Portogallo vs. Commissione), che allontanandosi dal precedente orientamento, fondato sulla rigida interpretazione del divieto di aiuti di Stato, e segnatamente in riferimento al requisito della “selettività territoriale”, precludeva la possibilità di introdurre agevolazioni regionali poste in essere da enti territoriali diversi dallo Stato; al momento, invece, tale facoltà risulta consentita qualora sia riconosciuta all’ente “piena autonomia istituzionale, procedurale e finanziaria” rispetto al livello centrale statale. Pertanto, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, e segnatamente in base al V co. dell’art. 119 Cost., anche per l’Italia pare possibile introdurre forme di fiscalità di vantaggio, nel senso che possono prendere corpo forme di differenziazione fiscale all’interno del Paese; in particolare, essa acquista una significativa rilevanza allorché si vogliano attivamente promuovere politiche di sviluppo in contesti nazionali dualistici, connotati da forti asimmetrie sotto il profilo socio-economico e infrastrutturale, ovvero mettendo in campo interventi che comportino, per periodi transitori, condizioni fiscali vantaggiose per territori svantaggiati. Da qui si evince, dunque, che tale strumento sembra rivolto a creare le condizioni per avviare processi di sviluppo virtuosi in una mappa territoriale differenziata, la cui finalità, tra le altre, appare sovrapporsi pienamente a quella desumibile appunto dal richiamato V co. dell’art. 119 Cost. e, cioè, gli interventi speciali. Invero, con riferimento alle previsioni della legge di delega attuativa dell’art. 119 Cost., tale potenziale strumentario, benché in una precedente versione veniva correttamente inserito nella parte dedicata al V co. dell’art. 119 Cost., successivamente è stato ricollocato nell’art. 2, prescindendo in definitiva dall’oggetto specifico. Da tale riallocazione, però, ne consegue che i possibili sviluppi siano tutt’altro che favorevoli per alcuni territori astrattamente interessati, in quanto in tale ipotesi si ammetterebbe un’applicazione “orizzontale” dello strumento suscettibile di attivare una maggiore competizione territoriale da cui potrebbero, paradossalmente, derivarne effetti addirittura controproducenti per le regioni svantaggiate e con minore capacità fiscale; al contrario, se si volesse effettivamente dare impulso allo sviluppo delle economie regionali in ritardo, l’intervento dovrebbe conservare un carattere “verticale” e quindi disponibile, *in primis*, alla regia statale nell’esercizio della funzione redistributiva; inoltre, qualora ciò non si realizzasse, non potrebbero tantomeno escludersi, considerato il quadro delineato dalla legge, un’utilizzazione delle risorse aggiuntive, di cui al V co. dell’art. 119 Cost.,

nell'ambito della promozione dello sviluppo economico, interventi volti a favorire lo sviluppo di attività di eccellenza in territori già sviluppati posto che dalla novella costituzionale è scomparso il riferimento al Mezzogiorno; ed ancora, con riferimento alla locuzione “per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, e nonostante tali strumenti dovrebbero conoscere un'utilizzazione temporalmente limitata, in ultima ma poco verosimile ipotesi, potrebbe anche aprirsi la strada al finanziamento di funzioni aggiuntive nell'ambito del c.d. regionalismo asimmetrico, di cui al III co. dell'art. 116 Cost.

Infine, conclusivamente, bisogna osservare che tale “ansia da federalismo” che si vuole far percepire, illusoriamente, come la panacea di tutti i problemi del Paese, e in particolare del Mezzogiorno, a parte il fatto che in realtà non riflette granché la concezione e le esperienze federali, non pare giustificabile alla luce di alcuni elementi che forse meglio illuminerebbero i contorni delle questioni problematiche aperte e tuttavia irrisolte. In primo luogo, appare utile sgombrare il campo dal luogo comune secondo cui l'Italia dal punto di vista del decentramento fiscale e finanziario si caratterizzi per il suo basso livello, in quanto non corrisponde alla realtà, il quale invece – comparativamente ai livelli di altri Paesi come, ad esempio, la Spagna e l'Inghilterra, od anche a struttura federale quale la Germania o l'Austria – risulta quantitativamente consistente; in proposito, basti pensare, ad esempio, a quanto sia cresciuta, nella decade 1995-2006, la quota relativa alle entrate tributarie proprie delle amministrazioni locali rispetto a quelle complessive di tutte le amministrazioni pubbliche che passa da circa l'8% al 22%, a cui devono aggiungersi le compartecipazioni ed i trasferimenti residui; altrettanto può dirsi, inoltre, sul versante delle spese locali, la cui quota rispetto alla spesa pubblica primaria risulta del 33%. Di conseguenza, per un verso, si tratterebbe, semmai, di razionalizzare compiutamente il sistema di governo “multilivello”, informandolo ai principi di responsabilità, trasparenza ed efficienza, e, per l'altro, di perequarlo in modo da assicurare certezza di risorse a tutte le autonomie territoriali, ma soprattutto a quelle cc.dd. “povere” fiscalmente ed economicamente, affinché possano, per quanto possibile, avviare virtuosi processi di pianificazione e di programmazione. Tale ultima opportunità, tuttavia, appare attenuata anche per le regioni fiscalmente “ricche” in quanto sembra prevalere l'ottica del breve periodo; infatti, dalle stesse disposizioni della legge di delega pare desumersi un carattere provvisorio, riscontrabile nella previsione di una cadenza annuale in merito alla definizione dei parametri di compartecipazione, per cui ne deriverebbe un equilibrio dinamico della finanza regionale che verrebbe assicurato attraverso una legge annuale collegata alla finanziaria, previo raccordo con le regioni entro giugno, e cioè in sede di predisposizione del DPEF.

D'altro canto, con riguardo al principio di territorialità delle imposte, bisognerebbe invece, sfatare il falso teorema fondato sulla presunta argomentazione che le autonomie regionali del Nord possano contare su minori risorse rispetto a quello del Sud, in quanto, sulla base di studi e ricerche anche

recenti, la realtà dei dati disponibili – e prescindendo dal fatto che negli ultimi anni i differenziali di reddito tra regioni del centro-nord e del sud siano addirittura aumentati – fa emergere una situazione alquanto diversa: infatti, si registra che nelle regioni meridionali la spesa per abitante risulta inferiore di 23 punti rispetto a quella delle regioni del Nord, mentre con riguardo al livello della pressione tributaria (riferibile alle imposte erariali, IRAP e addizionali regionali) si riscontra che quest’ultima in molte regioni del Sud sostanzialmente si attesti allo stesso livello, e anzi in alcune addirittura superiore, cosicché dal quadro delineato, detto diversamente, ne discende che per il Sud si spende meno, ma si tassa ugualmente.

In tale cornice, un’ulteriore considerazione dubitativa in merito all’assetto di riforma configurato si incentra sulla reale incidenza della potestà tributaria regionale con specifico riguardo ai tributi propri, ovvero bisognerebbe interrogarsi su quale spazio aggiuntivo residua in capo alle regioni rispetto alla situazione attuale. Da tale punto di vista, da subito bisogna osservare che, quantitativamente, non pare possibili ipotizzare ulteriori margini in direzione di un aumento di tributi, che possano potenzialmente produrre consistenti gettiti e, dunque, volti ad incidere su ampie basi imponibili. Qualche spazio invece sembra possibile ritagliarlo in riferimento al profilo qualitativo, e cioè per espandere e qualificare in senso, per così dire, più “proprio” i tributi in larga misura già esistenti. In altri termini, quei tributi che sulla base del principio di responsabilità politica e finanziaria, seppure entro determinati limiti, sono determinabili dai diversi livelli di governo e il cui onere del prelievo si ripercuote direttamente sui propri cittadini. In tal senso, oltre ad un limitato intervento in termini di manovrabilità delle aliquote delle imposte di riferimento, nel panorama attuale potrebbero prefigurarsi due possibili campi di intervento tributario: e cioè, da un lato, le cosiddette tasse ambientali che potrebbero tuttavia innescare processi di mobilità delle imprese in termini di rilocalizzazione ed delocalizzazione e, dall’altro, i cosiddetti tributi di scopo, che esprimono un collegamento tra la base imponibile e l’attività del livello di governo che percepisce l’imposta.

Da ultimo, in tale ottica, riprendendo uno dei punti richiamati all’inizio del lavoro in relazione alla corretta previsione del principio della responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo – e quindi si suppone a partire dallo Stato –, può svolgersi ancora qualche riflessione; infatti, nella parte relativa al coordinamento finanziario, accanto all’introduzione di meccanismi di premialità in funzione della più o meno virtuosa gestione delle risorse pubbliche, si prevedono una serie di disposizioni che vanno dalle sanzioni nei confronti degli organi di governo e amministrativi, all’attivazione della misura massima dell’autonomia impositiva fino all’ineleggibilità nei confronti amministratori responsabili dello situazione di dissesto finanziario; ma tale strumentario, al fine di garantire un equilibrato e sano governo del sistema della finanza pubblica, implicherebbe, per un verso, un uso appropriato e trasparente delle risorse, anche quando esse vengono utilizzate in veste perequativa, per le quali pur non sussistendo il vincolo di

destinazione nulla esclude che si possano mettere in campo forme efficaci di rendicontazione; e per altro verso, comporterebbe un'implementazione del circuito democratico, nel senso che anche il corpo sociale, per non cadere in una sorta di *culpa in eligendo*, deve poter esercitare un controllo politico sulla responsabilità politica e finanziaria di ogni livello di governo, e cioè valorizzando il controllo democratico dei cittadini e la responsabilità degli amministratori.