

L'attuazione del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione

Commento all'articolo 16 della legge n. 42 del 2009

di Giorgio Macciotta

di prossima pubblicazione nel *Commentario ANCI sulla legge delega sul federalismo fiscale*

1. Il quadro costituzionale

Nell'originario articolo 119 della Costituzione gli interventi straordinari avevano un finalizzazione chiaramente definita: *“Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali”* (art. 119/3, Costituzione del 1948).

Nel testo attuale, come riformulato dalla legge Costituzionale 3/2001, la finalizzazione al riequilibrio Nord-Sud è più sfumata: *“Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”* (art. 119/5).

Il riferimento esplicito al Mezzogiorno è venuto meno. D'altra parte il clima politico culturale del paese e l'inserimento delle politiche nazionali di coesione nel quadro delle analoghe politiche europee avevano, ben prima del 2001, determinato una estensione dell'ambito territoriale delle politiche di interventi straordinari, che venivano indirizzati verso il complesso dei territori meno sviluppati, comprendendo, quindi, anche alcune aree del Centro Nord destinatarie di fondi strutturali europei e, insieme, di quote, sia pur minoritarie (non superiori, nelle previsioni iniziali, al 15% del totale degli stanziamenti nazionali), dei fondi nazionali.

Malgrado la soppressione degli strumenti dell'intervento straordinario (Cassa per il Mezzogiorno, e enti collegati, sistema delle Partecipazioni statali) e la modifica costituzionale la politica nazionale di coesione non è, almeno nelle dichiarazioni e negli impegni formali, venuta meno. La consapevolezza del fatto che gli interventi necessari per risolvere i divari strutturali tra il Mezzogiorno e il resto del Paese avranno una “lunga durata” ha anzi comportato, a partire dalla legge 208/1999, l'inserimento, stabile, nella Tabella C della legge finanziaria (finalizzata a determinare per un periodo triennale la dotazione di fondi destinati a interventi permanenti, di spesa corrente e in conto capitale), delle risorse per gli interventi straordinari, superando la precedente prassi di leggi di

finanziamento pluriennali, ma a termine. In una fase successiva, quasi a confermare alla questione meridionale un ruolo di volano dello sviluppo economico nazionale, la definizione dei territori beneficiari degli interventi si è trasformata: non si parla più di “aree depresse” ma di “aree sotto utilizzate”, implicitamente affermando che una loro valorizzazione contribuirebbe ad un maggiore sviluppo complessivo del Paese.

La traduzione normativa di tali orientamenti politici non è stata semplice ed anzi, nelle prime discussioni volte a definire il quadro della normativa di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, è emerso, in qualche caso, un orientamento ad utilizzare i fondi destinati agli interventi previsti dal comma 5 come una sorta di ulteriore fondo perequativo, utile ad integrare le risorse ordinarie di istituzioni che, avendo a riferimento territori con “*minore capacità fiscale per abitante*”, traevano dagli ordinari canali tributari minori risorse.

Il superamento di una simile linea interpretativa è stato però assai rapido sia perché palese era la contraddizione con il testo costituzionale (che esplicitamente indirizza tali interventi straordinari in alcuni territori a “*scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni*”) sia perché esisteva una pratica consolidata di “interventi straordinari”.

La “lettura” largamente maggioritaria del comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione è stata, dunque, ricondotta verso una riproposizione, cambiata un po' la formulazione, della erogazione di fondi straordinari indirizzati verso il Mezzogiorno e le altre aree meno sviluppate.

2. La legge delega

Parte da una simile interpretazione l'articolo 16 della legge 42/2009 che distingue limpidamente le risorse destinate al “*normale esercizio*” delle *funzioni* da quelle, aggiuntive, erogate a norma del comma 5 dell'articolo 119.

Il primo “principio” che dovrà guidare l'emanazione dei decreti delegati prevede, infatti, che “*gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale. I finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato*” (art.16/1/a).

È questa, dell'aggiuntività, la regola base (anche se spesso violata nella concreta prassi applicativa) che guida l'erogazione dei fondi straordinari per le aree sottosviluppate. Sin qui niente di nuovo.

Una prima novità, che tiene conto del contesto di “*autonomia ... di spesa*” che caratterizza le politiche di bilancio nel quadro dell'assetto di poteri definito dal nuovo titolo V della II parte della Costituzione, viene dal secondo principio di delega che prevede la “*confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni*” (art.16/1/b). Rispetto alle disposizioni generali, che

per il *“normale esercizio”* delle funzioni assegnate prevedono, nei primi 4 commi dell'articolo 119, un'assegnazione di risorse rigorosamente *“senza vincolo di destinazione”*, quel che muta nella utilizzazione delle *“risorse aggiuntive”* è il *“vincolo di destinazione”* che viene espressamente stabilito dal principio di delega per quanto riguarda i fondi straordinari erogati a norma del comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione. La maggiore autonomia delle politiche di bilancio introdotta con il nuovo articolo 119 riemerge, nello stesso principio di delega, nella previsione di una assegnazione, anche in questo caso, delle funzioni di gestione alle Regioni e agli Enti locali, malgrado la *“straordinarietà”* delle risorse.

Nella esperienza recente della politica economica nazionale le risorse aggiuntive (anche considerando insieme quelle di fonte nazionale e comunitaria) hanno rappresentato una quota marginale del complesso della spesa pubblica regionale e locale. L'incidenza percentuale cresce, naturalmente, se ci si riferisce solo alle spese di investimento. Il problema dell'incidenza di tali risorse non può, peraltro, essere valutato solo in termini quantitativi. In realtà c'è di più. Il *“vincolo di destinazione”* introdotto per la utilizzazione dei fondi straordinari va considerato nel contesto delineato dalla legge delega per comprendere come esso rappresenti una variazione non marginale rispetto alla generale *“autonomia di entrata e di spesa”*.

La politica di *“interventi speciali”* si configura, infatti, come un impegno di carattere nazionale e non già come un'erogazione derivante da trattative bilaterali tra lo Stato e le singole realtà territoriali: Tale approccio emerge dalla previsione, contenuta in un ulteriore principio della delega, secondo la quale *“gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziati dallo Stato”*, a norma dell'articolo 16, *“secondo il metodo della programmazione pluriennale”* (art. 16/1/a), *“sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. L'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti.”* (art.16/1/e). Preliminare alla definizione e all'erogazione delle risorse è, quindi, una definizione comune (tra tutti i soggetti costitutivi della Repubblica, e rappresentati nella Conferenza unificata) degli *“obiettivi e (dei) criteri di utilizzazione delle risorse stanziati”* che dovrà essere delineata nel DPEF e, successivamente, rappresenterà la base, in sede di legge finanziaria, per quantificare in modo puntuale gli stanziamenti idonei a realizzare le politiche individuate. Una procedura che colloca l'individuazione degli obiettivi degli *“interventi speciali”* (e la quantificazione delle relative risorse finanziarie) pienamente all'interno delle più generali previsioni della legge in materia di comune responsabilità circa la *“definizione degli obiettivi di finanza pubblica”* (art. 5/1/a) assegnata alla *“Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica”* che, non casualmente, dovrà anche verificare *“l'utilizzo dei fondi per gli interventi di cui all'articolo 16”*.

La sfida che emerge dalla individuazione dei principi di delega è, dunque, quella di una accentuazione del carattere nazionale degli stanziamenti, del loro rispondere non a criteri di una sorta di *“solidarietà caritativa”* verso i territori con *“minore capacità fiscale per abitante”* ma a scelte di politica nazionale volte, complessivamente, a *“promuovere lo sviluppo economico”* e l'unificazione economico-sociale del Paese.

In questa prospettiva il *“metodo della programmazione pluriennale”* non potrà non coinvolgere anche l'utilizzazione delle risorse ordinarie assegnate alla gestione ordinaria delle autonomie regionali e locali e rappresenterà il modo concreto di realizzare sia *“lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese”* (art.1/1) sia il *“conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali”* in uno spirito di *“lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo”* (art. 2/2/b) che sono tra i primi principi indicati come regole valevoli per la complessiva attuazione della legge.

Gli altri “principi” riguardano i criteri per la determinazione degli obiettivi e per le modalità di erogazione delle risorse.

3. Una possibile estensione

Per intendere pienamente il possibile orizzonte degli interventi previsti dal comma 5 dell'articolo 119, e della sua interpretazione nella legge delega, una chiave di lettura può essere fornita dal fatto che, nell'individuazione dei criteri guida per la formulazione del programma pluriennale, non ci si limita ad un rinvio all'articolo 22 che tratta della *“perequazione infrastrutturale”*. Si tratta, in quel caso, di una ricognizione, *“in sede di prima applicazione”* della legge, mirata a ricostruire il quadro della dotazione infrastrutturale individuando gli eventuali scarti negativi in determinati territori del paese e finalizzata a definire un quadro di *“interventi ... da effettuare nelle aree sottoutilizzate”* (art. 22/2) per rimuovere le differenze ingiustificate.

Nell'orizzonte degli *“interventi speciali”* di cui all'articolo 16 il *“deficit infrastrutturale”* è solo uno degli elementi da tenere in considerazione. Le *“specifiche realtà territoriali”* devono essere valutate anche *“con particolare riguardo alla realtà socio-economica, ... ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale”* (art. 16/1/c). Gli interventi conseguenti ad una simile ricognizione sono esplicitamente *“diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; 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”* (art. 16/1/d).

É utile, in questa logica, una “lettura” dell'articolo 16 che delimiti rigorosamente gli interventi speciali al solo obiettivo del recupero del sottosviluppo o, in funzione del primario obiettivo dello *“sviluppo economico”*, è possibile una “lettura” aperta ad altri obiettivi nazionali di eccellenza?

É coerente una versione limitata, e assistenziale, dell'articolo 16 con i principi generali dettati in attuazione dell'articolo 119 che, come si evince anche dall'articolo 2, richiede, in fase di attuazione della legge e di gestione degli interventi, comportamenti caratterizzati da *“lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le*

amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale" (art. 2/2/b)?

Che nelle aree "sottoutilizzate" occorranza interventi volti a *"rimuovere gli squilibri economici e sociali"* non pare oggetto di discussione. Anche nel più recente dibattito politico nessuno ha contestato l'esigenza di una politica idonea a rimuovere tali squilibri.

Nel complessivo disegno di attuazione del federalismo fiscale, d'altra parte, la possibilità di ridurre progressivamente le risorse destinate alla perequazione è fondata sul successo di una politica che promuova un virtuoso processo di sviluppo dei territori attualmente caratterizzati da una *"minore capacità fiscale per abitante"*.

Ma il comma 5 dell'articolo 119 non si limita a ipotizzare interventi per *"rimuovere gli squilibri economici e sociali"*, per realizzare *"coesione e la solidarietà sociale, ... per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona"*. Esso finalizza le risorse anche a *"promuovere lo sviluppo economico"* e, in modo più generale, a *"provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle ... funzioni"* di Regioni e Enti Locali e, a tal fine, destina loro *"risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali"*.

Non è, dunque, esclusa, in via di principio, la possibilità di interventi in territori del paese che non si caratterizzino per il loro sottosviluppo. Anzi tra i possibili interventi esplicitamente individuati dai principi di delega c'è, oltre agli interventi caratterizzati da particolari extracosti o da carenti economie di scala (*"territori montani e ... isole minori"*) e il sostegno a *"specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo ..., alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale"* (art. 16/1/c). Non è difficile cogliere in tale principio di delega l'autorizzazione di interventi in territori collocati in alcune tra le aree più ricche del paese (la Lombardia e il Veneto).

Si tratta, peraltro, anche in questo caso interventi caratterizzati da situazioni di eccezionalità, caratterizzate, in particolare, da una aggressiva "concorrenza fiscale" praticata da territori con non minore valore dei redditi pro capite.

Occorre chiedersi se gli interventi in aree non caratterizzate da "sottosviluppo" o, per dirla con la più recente terminologia, da "sottoutilizzazione" debbano avere una valenza così limitata.

Nella nuova dislocazione dei poteri disposta dal Titolo V della seconda parte della Costituzione la gran parte degli interventi di politica economica sono competenza della legislazione regionale ma ciò non esclude che resti l'esigenza di grandi politiche nazionali e/o che ci siano interventi che, pur insistendo su un determinato territorio, hanno una valenza indiscutibilmente nazionale.

Opportunamente la tipologia degli *"interventi speciali"* autorizzati comprende anche quelli giustificati dalla *"esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico"*. Tra gli interventi di questo genere in corso, che insistono in territori "sviluppati", basta pensare a quelli relativi all'assetto idrogeologico della laguna di Venezia.

È auspicabile che nella stesura del decreto delegato si valuti la possibilità, in funzione della promozione di “*interventi diretti (allo) sviluppo economico*”, di utilizzare la leva degli “*interventi speciali*” anche per promuovere politiche volte a consentire, in una logica di unità nazionale, l’ammodernamento complessivo del Paese.

Una adeguata linea di difesa contro impropri sconfinamenti di competenze, e contro eventuali tentazioni neocentralistiche, può essere garantita imponendo il rigoroso rispetto delle procedure, già previste dalla delega, che subordinano gli interventi speciali alla preventiva intesa in sede di Conferenza Unificata.