

BREVI CONSIDERAZIONI SUL FEDERALISMO FISCALE

1. La dimensione simbolica e i pericoli del federalismo demaniale

Il Consiglio dei ministri ha recentemente varato (20 maggio 2010) il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42 del 2009. Con questo atto normativo il Governo individua e attribuisce, a titolo non oneroso, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni parte del demanio pubblico. Oggetto dell'attribuzione sono pertanto i beni del demanio marittimo, idrico, gli aeroporti di interesse regionale o locale, le miniere e gli altri beni immobili dello Stato e i beni mobili ad essi collegati. Ne sono invece esclusi: i fiumi, i laghi di ambito sovraregionale (salvo che, per questi ultimi, vi sia un'intesa tra le Regioni interessate), i beni della Difesa, i beni culturali, la dotazione della Presidenza della Repubblica e i beni degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, gli immobili per uso istituzionale dello Stato, i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale ed internazionale, le reti di interesse statale, i parchi nazionali e le riserve naturali statali.

La motivazione "ideologica" sottesa a tale opzione normativa è duplice. Da un lato sottrarre allo Stato i *suoi* beni, in ragione della "dissennata" gestione che questi ne avrebbe fatto, favorendo in tal modo i governi territoriali ai quali verrebbe, *a priori*, riconosciuta una virtuosa gestione delle risorse. Dall'altra indurre gli stessi enti territoriali a "la massima valorizzazione funzionale" di questi beni (art. 1), connettendo così, ancora una volta, la costruzione del federalismo fiscale con l'affermazione del primato del mercato e i processi di privatizzazione.

L'espressione "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" formalmente recepita dal nuovo art. 117 della Costituzione nell'ambito delle materie di legislazione concorrente Stato-Regione, ha, difatti, ben presto acquisito nel corso di questi anni una dimensione marcatamente *funzionalista*. Punto di svolta in questa direzione è stato - oltre al decreto n. 351/2001 sulle privatizzazione mediante cartolarizzazione - il testo di legge n. 296/2006 istitutiva dei PUV (Programmi unitari di valorizzazione degli immobili pubblici per la promozione dello sviluppo locale).

Di qui il tentativo, sotteso al decreto in questione, di delineare un approdo normativo a forte impatto simbolico, seppure del tutto inadeguato a fare i conti con la realtà. E questo sia perché non è sempre vero (anzi non lo è quasi mai) che gli enti territoriali amministrano i propri beni meglio dello Stato. Sia perché la maggiore esposizione dei governi locali alla voracità degli interessi speculativi, potrebbe in futuro - in assenza di efficaci argini di intervento - tramutare il cd. federalismo demaniale in una vera e propria politica di saccheggio dei beni comuni e in un ulteriore inasprimento dei processi di privatizzazione. In particolare la facoltà riconosciuta agli enti territoriali, ex art. 6 del decreto, di attribuire la gestione dei propri beni direttamente a fondi immobiliari (dei quali possono essere parte anche i privati), pone sin da oggi la questione di come arginare le tendenze alla "appropriazione del pubblico" (Bauman) e i rischi di una progressiva e sistematica svendita dei beni fino a oggi appartenuti allo Stato.

Un rischio questo tanto più evidente quanto più le politiche dissolutive del patrimonio pubblico italiano appaiono oggi particolarmente penetranti e pervasive (basti solo pensare

allo stravolgimento perpetrato per mezzo del decreto della tradizionale distinzione, sottesa al Codice civile, fra demanio e patrimonio statale).

2. Dal federalismo demaniale al federalismo fiscale

Il federalismo demaniale non costituisce tuttavia un'eccentrica iniziativa dell'attuale compagine di governo. Né tanto meno una stravagante forzatura della sua componente leghista. Esso è invece parte integrante dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione che, all'ultimo comma, dispone che tutti gli enti territoriali dispongono di "un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalle legge dello Stato". Per comprendere la natura e la portata del federalismo demaniale è ai contenuti della revisione costituzionale del 2001 che dobbiamo quindi risalire.

La riforma costituzionale del titolo V della seconda parte della Costituzione segue di un anno l'approvazione del decreto legislativo n. 56/2000 che ha introdotto nel nostro ordinamento le prime "disposizioni in materia di federalismo fiscale". Tuttavia è solo con la stesura della L. Cost. n. 3/2001 che la questione del federalismo fiscale assume piena dignità costituzionale. Con la revisione "globale" del titolo V si è, infatti, attribuito allo Stato la competenza normativa esclusiva in materia di "sistema tributario e contabile" (art. 117, secondo comma, lett. e), assegnando alla potestà legislativa concorrente "l'armonizzazione" dei bilanci pubblici e "il coordinamento" della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, terzo comma, Cost.). Alle regioni e agli enti locali è stata, invece, riconosciuta la "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (art. 119, primo comma, Cost.) che deve a sua volta svolgersi in "armonia con la Costituzione secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 119, secondo comma, Cost.).

Tutto ciò ci pone, di conseguenza, al cospetto di un sistema tributario alquanto complesso e frastagliato: un sistema tributario *statale* (rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato), un sistema tributario *regionale* (oggetto di potestà legislativa concorrente), un sistema tributario *locale* (oggetto di potestà regolamentare).

Lo stesso art. 119, al terzo comma, prevede altresì che i trasferimenti perequativi dovranno essere fatti confluire in un apposito fondo istituito con legge dello Stato "senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante". La Costituzione tace tuttavia sui criteri di istituzione (un unico fondo statale, più fondi a seconda dei livelli di governo ...) e di organizzazione del fondo perequativo (perequazione orizzontale, verticale, mista). Né chiarisce cosa debba intendersi per "capacità fiscale".

Il medesimo disposto normativo, al quinto comma, prevede, infine, che lo Stato, al fine di "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 destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni"

Come si vede ci troviamo in presenza di un tortuoso coacervo di istituti e di enunciati normativi di non facile interpretazione, talvolta incongrui e spesso formulati sulla base di un impianto linguistico ambiguo e fuorviante. Il parziale (e contraddittorio) incardinamento nel sistema del nuovo titolo V è stato - non a caso - accompagnato da numerose e incalzanti pronunce della Corte costituzionale (che hanno, di fatto, contribuito a riscriverne profondamente i contenuti) e dalle ricorrenti censure espresse da buona parte della dottrina giuridica.

3. La dimensione sussidiaria del principio di territorialità.

In questi anni ci si è trovati, in altre parole, a dover fare ripetutamente i conti con una riforma costituzionale che, nella illusoria pretesa di assorbire le devastanti spinte centrifughe provenienti dalle aree più ricche del Paese, non ha indugiato a procedere ad una incisiva e sistematica disarticolazione di tutti i principali istituti della mediazione politica e istituzionale¹, senza tuttavia essere in grado di prevederne altri in funzione quanto meno surrogatoria (come, ad esempio, l'istituzione di una Camera territoriale).

Di qui le odierne e “oggettive” difficoltà del legislatore ordinario chiamato a muoversi su un terreno minato. Un terreno impregnato di ambiguità terminologiche, omissioni normative, ma anche da penetranti “vincoli giurisprudenziali” scrupolosamente predisposti dal giudice delle leggi e dal cui effettivo rispetto dipenderà la tenuta (sul piano della legittimità costituzionale) della costruzione del federalismo fiscale.

Fondamento giuridico e indiscusso asse valoriale della legge è il principio della territorialità, la cui dirompente valenza politica e normativa è nota: ogni regione ha il diritto di gestire la ricchezza prodotta sul proprio territorio.

E ciò significa, più precisamente, che per quanto attiene le funzioni ritenute “non essenziali” – ma che *inessenziali* non sono (basti pensare ad alcuni settori particolarmente esposti sul piano sociale come la formazione professionale, i servizi alle imprese e in parte i trasporti) – ogni regione dovrà provvedere a finanziarsele autonomamente.

Una vera e propria mannaia destinata ad abbattersi soprattutto sul meridione, sospingendo fatalmente le classi dirigenti di queste regioni a cimentarsi, nel prossimo futuro, in vere e proprie partite di giro. Non è, infatti, necessario disporre di una palla di vetro per prevedere che il ceto politico meridionale tenterà (al fine di non bruciare il consenso elettorale di cui ancora oggi ampiamente gode) di escogitare tutte le possibili soluzioni pur di non incrementare la pressione fiscale. E ciò anche a costo di fornire meno servizi, meno interventi sociali, meno beni comuni. Ed anzi trincerandosi comodamente – si è indotti a pensare - dietro un'altra famigerata “conquista” della revisione costituzionale del 2001: il principio di sussidiarietà (in senso orizzontale). Un principio che consente oggi al potere pubblico di *devolvere* tutto o quasi tutto all'iniziativa privata, limitandosi ad ammettere - quale sola e *legittima* eccezione alle virtù espansive dell'impresa - un'unica, ma risolutiva condizione: la palese constatazione del *fallimento* del mercato in quel determinato ambito della vita sociale.

Una soluzione normativa, questa, ambigua o quanto meno fuorviante, dal momento che a legittimare l'intervento pubblico non può essere solo il tracollo dell'iniziativa privata oppure la (più o meno) sperimentata inattitudine del mercato a fornire quel determinato bene, ma piuttosto la reale possibilità per le fasce sociali più disagiate di procurarselo.

Tuttavia per gli esecuti del federalismo fiscale così non è, né può più essere. Per essi, anzi, l'intervento pubblico – anche in ragione degli assetti costituzionali delineati dal nuovo titolo V - è condannato irrimediabilmente a rivestire una valenza marginale e tendenzialmente “recessiva” nei confronti dell'iniziativa privata. Non è un caso che l'ultimo comma dell'art. 118 Cost. arrivi (seppure implicitamente) a imporre allo Stato e a tutti i governi territoriali di dover addirittura “giustificare” le ragioni dell'eventuale *diritto* “svolgimento di attività di interesse generale” dal momento che esse spetterebbero *naturalmente* all'iniziativa individuale (singola o associata).

¹ A tale riguardo ci si limita ad indicare “solo” tre parziali, ma tuttavia significativi, sintomi di questa tendenza: a) la scomparsa in Costituzione dell'interesse nazionale e di ogni riferimento al Mezzogiorno; b) l'introduzione del modello asimmetrico di relazioni Stato-Regioni (art. 116); c) il dissolvimento dell'unità dei diritti, sancita dalla lettera *m*) dell'art. 117 (frettolosamente soppiantata dalla filosofia degli standard di prestazione). D'altra parte la riforma è stata varata in anni fortemente caratterizzati dall'euforia federalista, dall'epopea dei “governatori virtuosi” (solo perché eletti direttamente), dalla mito efficientista nelle amministrazioni locali. Oggi dopo quasi dieci anni ci troviamo a dover fare i conti con la riscoperta del ruolo dello Stato (anche in economia), con presidenti regionali pressoché inamovibili (anche grazie ai meccanismi di blindatura sottesi all'art. 126 Cost.), con macchine regionali gonfiate da sprechi e burocrazie, con la inarrestabile dilatazione della spesa pubblica a livello locale. Anche per questa ragione ci si sarebbe – a dir il vero - atteso dalla classe politica una maggiore attenzione attorno alla questione territoriale, in grado di fare i conti con le deformazioni introdotte dalla legge cost. n. 3/2001 soprattutto al fine di aggiustarne le principali storture e di temperarne gli effetti.

4. Federalismo fiscale e fondo perequativo.

La L. n. 42/2009 ammette, tuttavia, una significativa eccezione all'applicazione generalizzata del principio di territorialità. E questa eccezione concerne il finanziamento di tutte le prestazioni relative ai diritti civili e sociali (sanità, assistenza, istruzione). L'art. 20, all'ultimo comma, conformemente a quanto stabilito in Costituzione, prevede, infatti, che debba essere la "legge statale [a] disciplina[re] la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni".

Tuttavia anche in questo caso gli elementi di contraddizione non mancano e le conseguenze che la medesima normativa fa discendere da questo stesso principio paiono, a nostro modo di vedere, quanto meno incoerenti.

L'art. 8, lett. d) prefigura un assetto di finanziamento dei LEP complesso e multiforme. Una sorta di sistema bicefalo caoticamente alimentato sia da fonti nazionali (compartecipazioni e riserve di aliquota) sia da fonti di prelievo regionali (come l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, la compartecipazione regionale all'IVA e "in via transitoria" anche il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)). Una soluzione, questa, che suscita non poche perplessità, anche sul piano costituzionale, trattandosi di prestazioni che invece avrebbero dovuto essere assicurate attraverso appositi trasferimenti derivanti esclusivamente dal bilancio dello Stato.

Ma vi è anche di più. La medesima disposizione prevede che, in futuro, per assicurare i LEP si dovrà ricorrere anche a "quote specifiche del fondo perequativo" (art. 8, lett. d)) che verrebbe così ad essere finanziato – ex art. 9 - dalla fiscalità generale. E ciò implica fatalmente che, in base alle nuove disposizioni di legge, ciò è essenziale e ciò che non lo è dipenderà esclusivamente dalla sostenibilità finanziaria di queste prestazioni. L'istituzione del fondo, sebbene immaginata nel 2001 a fini perequativi (e quindi di eguaglianza), verrebbe così ora ad essere drasticamente dirottata al perseguimento di altri obiettivi: non più la rimozione degli squilibri economici e sociali fra le regioni, ma solo un sostegno limitato (e proprio per questo "essenziale") a favore delle aree del paese più disagiate. E questo perché l'idea dei livelli essenziali di prestazione seppure astrattamente conciliabile con il principio di solidarietà, non ha nulla da spartire tuttavia con la dimensione costituzionale del principio di eguaglianza. L'eguaglianza, così come recepita all'art. 3 Cost. è, infatti, un principio strutturalmente innervato nei diritti sociali, il cui fine ultimo è innanzitutto quello di porre le condizioni per un progressivo superamento (e non solo contenimento) delle diseguaglianze sociali ed economiche.

L'enfasi posta, in questi anni, attorno alla nozione di "contenuto essenziale" dei diritti, le bizantine distinzioni tracciate in dottrina tra "contenuto essenziale" dei diritti e "livello minimo" delle prestazioni, le singolari teorie sulla presunta esistenza di una "soglia invalicabile di tutela" vanno, quindi, giudicate con diffidenza e non poca circospezione. E questo perché i diritti costituzionali non possono essere vivisezionati, scomposti, smembrati nella loro essenza, discernendo, a nostro piacimento, ciò che è fondamentale da ciò che è superfluo, ciò che è essenziale e da ciò che è accessorio.

Il modello di fondo perequativo che ne viene, invece, fuori appare - a nostro modo di vedere - eccessivamente fragile e del tutto incapace di arginare i gravi divari sociali esistenti fra i territori e il progressivo declino (di quel che rimane) dello Stato sociale. Anche perché la L. n. 42 – interpretando restrittivamente il disposto costituzionale - si ostina a privilegiare un unico ed esclusivo parametro di riferimento: la "capacità fiscale per abitante", evitando, in tal modo, di temperare tale criterio con altri coefficienti sociali di ponderazione quale - ad esempio - il fabbisogno oggettivo di spesa.

Soluzione, quest'ultima, che avrebbe potuto consentire al legislatore di intervenire non solo sulle disparità derivanti dalla differente capacità fiscale *strictu sensu*, ma anche sugli *altri* fattori di squilibrio (territoriale) interpretati alla luce di *altri* parametri di ponderazione (quali il costo delle funzioni o l'entità del fabbisogno). E questo perché – a fronte dei gravi divari economici e sociali che attraversano il Paese – non è detto che due cittadini, seppure "affini" per capacità fiscale (ma abitanti in due diverse regioni) abbiano una qualità della vita

affine, godano delle medesime *chances*, usufruiscano (alla stessa maniera e alle stesse condizioni) dei medesimi beni e servizi.

5. La legge n. 42/2009 e il nodo dell'art. 116, terzo comma, Cost.

La fisiologia normativa sottesa al sistema dei trasferimenti ci pone, come si è visto, al cospetto di un modello di organizzazione del fondo perequativo destinato ad operare solo formalmente in senso verticale (così come richiesto espressamente dall'art. 9, primo comma, della legge). E questo perché le risorse necessarie a integrare il finanziamento delle prestazioni essenziali (scuola, sanità, assistenza) nelle aree del paese socialmente più deboli continuano, per molti aspetti, ad essere a disposizione delle regioni (più ricche) e non dello Stato e del suo bilancio. Circostanza, questa, che non può che sospingere la perequazione ad operare in modo orizzontale (dalle regioni economicamente agiate a quelle più povere). A tal punto che la L. n. 42/2009 arriva addirittura ad ammettere che “per una parte dei tributi ... le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale” e “possono altresì disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nel rispetto della normativa comunitaria” (art. 7, lett. c). E ciò vuol dire, di conseguenza, che le risorse di cui lo Stato ordinariamente dispone sono risorse residuali e incerte.

E le stesse conclusioni è possibile ricavare anche dall'ambigua disciplina dei cd. “premi fiscali” per tutti quegli enti territoriali che si siano distinti con “comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica” (art. 2, secondo comma, lett. z)). E questo perché le cospicue agevolazioni fiscali che verranno attribuite agli enti riconosciuti virtuosi tenderanno fatalmente a ripercuotersi (sotto forma di ulteriori aggravii di spesa) su tutti quegli enti che virtuosi non sono.

Certo, quelle che sono le intrinseche finalità “pedagogiche” di queste disposizioni sono chiare a tutti. Così come non sfugge ad alcuno che l'obiettivo dei cd. “meccanismi sanzionatori” (art. 2, lett. d) e z); art. 5, lett. a); art. 12, lett. f) e l); art. 17, lett. b) e e); art. 26, lett. b)) è quello di porre finalmente i governi territoriali di fronte alle proprie responsabilità, inducendo soprattutto i biasimati amministratori delle regioni meridionali ad assumere comportamenti virtuosi e corretti nell'erogazione delle spese. Ma si tratta solo di un lato della medaglia. Perché a proposito del Mezzogiorno non si può far finta di non sapere che oggi le sue disperate condizioni sociali non dipendono esclusivamente dagli sprechi e dal malgoverno politico-amministrativo, ma anche - ed anzi soprattutto - da un livello della spesa sociale carente e assolutamente inadeguato. E questo la legge n. 42/2009 non sembra tenerlo in alcun modo in considerazione.

Ciò che tende, invece, piuttosto ad emergere tra le righe della legge è un sistema di relazioni interistituzionali la cui fisiologia appare irrimediabilmente protesa ad innescare un'aspra competizione fra i governi territoriali. Un vero e proprio agonismo finanziario che solo un cinico sforzo di fantasia potrebbe indurci a definire “virtuoso”. Esso non avrà, infatti, altro effetto se non quello di incrinare ulteriormente la propensione alla solidarietà territoriale, sospingendo i cittadini delle aree più povere del paese a spostarsi in quelle regioni dove il saldo tra il livello di tassazione e la qualità dei servizi verrà ritenuta più conveniente. Laddove, in altre parole, si potrà guadagnare di più pagando molto di meno (cd. *free-riding*). D'altronde a favorire questo nomadismo fiscale sono le stesse dinamiche normative sottese alla L. n. 42/2009. Dalle sue disposizioni apprendiamo, infatti, che in futuro le politiche di prestazione dei diritti di cittadinanza non verranno più predisposte sulla base del “criterio della spesa storica” (cioè sulla base di quanto speso nell'anno precedente), ma attraverso un sistema di trasferimenti il cui ammontare verrà astrattamente definito sulla base di costi *standard* calcolati a livello nazionale e in relazione alla capacità di rendimento dimostrata dalla regione *benchmark* (cioè a dire dalla regione più efficiente, perché dotata di una capacità fiscale tale da finanziare tutte le spese fondamentali).

Ma ad accentuare il carattere competitivo del federalismo fiscale è innanzitutto il combinato disposto fra le disposizioni contenute nel nuovo testo normativo e il sistema

differenziato di relazioni Stato-Regioni disciplinato dall'art. 116 Cost. Questa disposizione, com'è noto, delinea un modello di regionalismo asimmetrico (a *due velocità*) che lungi dal costituire un'adeguata risposta alle istanze di *coesione sociale*, rischia oggi di implementare ulteriormente il tasso di instabilità del sistema.

“L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” (art. 116, terzo comma, Cost.) non è, infatti, qualcosa a cui è possibile pervenire sulla base di un generoso processo di “leale collaborazione”, ma costituisce piuttosto l'effetto concreto, il sofferto epilogo di prolungate ed estenuanti contrattazioni fra lo Stato e le singole Regioni, l'esito effettivo dei loro *rapporti di forza*.

Una prospettiva, questa, che ha recentemente sedotto – come era ampiamente prevedibile – le regioni più ricche del Paese (Lombardia, Piemonte e Veneto) e che, nel prossimo futuro, dovrebbe poter costituire uno dei principali punti di ricaduta nella costruzione del federalismo fiscale. Eppure la L. n. 42/2009 elude vistosamente tale profilo, rinuncia a definire un sistema “essenziale” di relazioni fra le due fattispecie normative, evita ogni disciplina di coordinamento tra i “principi di cui all'art. 119” (ex art. 116, terzo comma, Cost.) e i futuribili assetti del cd. regionalismo differenziato. E tutto ciò – si è indotti un po' maliziosamente a presumere – per non complicare oltre misura la costruzione di un modello di federalismo fiscale già fin troppo ambiguo e scompigliato nei suoi assetti di fondo.

6. Federalismo fiscale e Parlamento.

Ma l'elusione delle norme di raccordo con la disciplina del regionalismo differenziato (ex art. 116, terzo comma, Cost.) non è l'unica lacuna presente all'interno della legge. Anzi - se così si può dire - la legge sul federalismo fiscale pare intenzionalmente poggiare su un articolato impianto di lacune, vuoti normativi, negligenze (omissione delle modalità di computo e di *standardizzazione* dei costi, indeterminazione dei LEP, mancata indicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni fondamentali, elusione delle procedure di revisione dei sistemi di contabilità pubblica all'interno dei singoli livelli di governo). D'altronde – ci rammenta ripetutamente la stessa *Relazione* d'accompagnamento – il testo di legge *de quo* è “solo” un testo di delega. Una legge cioè che si limita, in coerenza con la sua intrinseca natura normativa, a indicare esclusivamente “una serie di principi e criteri direttivi di carattere generale rivolti ad informare lo sviluppo dell'intero sistema del federalismo fiscale”.

Per ciò che attiene ai dettagli e alla complessiva disciplina dell'oggetto bisognerà, quindi, attendere i decreti legislativi di attuazione (dei quali quello sul cd. federalismo demaniale è solo il primo). E sul piano della tattica politica se ne comprendono diffusamente anche le ragioni (evitare possibili conflitti all'interno della maggioranza, non scontentare le regioni meridionali, tenere aperto il dialogo con l'opposizione). Ma lo stesso non può però dirsi sul piano costituzionale dal momento che quanto meno l'esplicita indicazione dei criteri di calcolo (cd. parametri standard) avrebbe dovuto essere necessariamente contemplata tra i “criteri direttivi” della legge. Quei “criteri direttivi” che l'art. 76 della Costituzione considera parte integrante (e quindi indefettibile) del contenuto essenziale di ogni legge di delega.

Un *vulnus*, questo, di non poco conto. Anche perché un maggiore rispetto dei contenuti dell'art. 76 avrebbe potuto produrre degli effetti positivi pure sul piano concreto delle relazioni istituzionali, consentendo al Parlamento - se non un approfondito monitoraggio delle situazioni da affrontare - per lo meno una più coerente e puntuale disamina delle questioni di fondo. Pensare, all'opposto, di poter risolvere tutti i problemi che la costruzione del federalismo fiscale oggi pone attraverso conferenze permanenti (ex art. 5), commissioni paritetiche di difficile composizione e dotate di soli poteri consultivi (ex art. 4) Commissioni bicamerali di “controllo” (ex art. 3) appare – a nostro modo di vedere - a dir poco illusorio.

Il combinato disposto fra le disposizioni concernenti le modalità di redazione della delega e gli artt. 3, 4 e 5 ci pongono, infatti, al cospetto di quella che pare essere l'effetto più allarmante prodotto, sul piano procedurale, dalla legge n. 42: la definitiva emarginazione del Parlamento dai concreti processi di costruzione del federalismo fiscale in Italia. Una

condizione, questa, che non discende soltanto dalle modalità generiche e alquanto ambigue di redazione della legge di delega (tali da attribuire al Governo un potere pressoché assoluto nella determinazione dei contenuti e delle istanze di realizzazione del federalismo fiscale). Ma che ha la sua cartina di tornasole nella disciplina delle funzioni assegnate alla già citata Commissione bicamerale chiamata ad esprimere (ex art. 2, terzo comma) più che un mero parere, una sorta di vera e propria presa d'atto, sugli "schemi di decreto legislativo", già precedentemente esaminati e "avallati" in sede di Conferenza unificata.

7. Lo Stato: tra federalismo fiscale e crisi finanziaria globale. La questione degli "interventi speciali"

Il quinto comma dell'art. 119 stabilisce espressamente che "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".

All'attuazione di tale disposizione costituzionale è dedicato l'intero capo V (sebbene composto dal solo art. 16) della legge. Ma la sua stesura svela una decurtazione di contenuti (rispetto all'enunciato costituzionale) che balza immediatamente ai nostri occhi: seppure l'art. 119 Cost. menzioni espressamente il binomio "risorse aggiuntive" e "interventi speciali" a sopravvivere nel testo di legge è solo il secondo di questi termini. Della locuzione "risorse aggiuntive" non vi è alcuna traccia. Né nel titolo del Capo V, né nell'enunciato normativo dell'art. 16.

Prescindendo ora dall'annosa questione concernente l'esatta individuazione del discrimine assiologico esistente fra le due definizioni ciò che appare, a questo punto, utile verificare è piuttosto l'effettiva portata concettuale della nozione "interventi speciali": l'unica – come si è appena detto - recepita dalla legge n. 42/2009. Una nozione, certamente controversa e polisensa, ma che se calata nel disegno dell'art. 119 della Costituzione non può che alludere al concreto impegno dello Stato a fronteggiare le ragioni strutturali e organiche che ancora oggi impediscono (in ragione dei gravi e perduranti divari sociali presenti nel Paese) l'effettiva "unità economica" della Repubblica (art. 120, secondo comma, Cost.). Di qui l'intrinseca *specialità* di tali misure, la cui tipologia più che alla generica realizzazione dei livelli essenziali di prestazione e più ancora che al soddisfacimento di circoscritti bisogni emersi in alcune aree territoriali, appare geneticamente finalizzata alla rimozione delle grandi diseguaglianze economiche e sociali che dividono la nazione. A cominciare dalla questione meridionale.

Di qui – a nostro modo di vedere - la *naturale* espansione della sfera d'azione dello Stato e la progressiva riaffermazione del suo ruolo sociale. A tal punto che finanche le sfere di attribuzione costituzionalmente definite parrebbero – in questi casi – venire meno, svelando così la loro natura *cedevole*. A cominciare dal riparto delle competenze legislative ex art. 117. Una soluzione interpretativa, questa, recentemente fatta propria dalla stessa Corte costituzionale che, in una sua significativa pronuncia, a tale riguardo dichiara: "*Proprio l'art. 119, quinto comma della costituzione, consentirebbe interventi speciali dello Stato e stanziamenti di risorse aggiuntive nel bilancio statale per sostenere finalità ed ambiti di legislazione che non sono attribuiti alla competenza legislativa naturale dello Stato. Se al contrario, si ritenesse che il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni (art. 117 della Costituzione) dovesse segnare anche il confine dell'ambito di applicazione dell'art. 119, allora la disposizione risulterebbe inutile e priva di effettivo contenuto precettivo*" (sent. n. 451/2006).

Ma per il legislatore ordinario, che ha varato la legge di attuazione dell'art. 119 Cost., *tamquam non esset*. Nei complessi meandri dell'articolato della L. n. 42/2009 non solo non si assiste – né, in verità, ce lo si aspettava – ad una (seppur timida) riscoperta del ruolo dello Stato, ma la sua posizione e le sue funzioni parrebbero, anzi, ulteriormente svilite: lo Stato

non assegna più “risorse aggiuntive”, ma si limita ad adottare misure speciali; il soggetto investito del compito di rimuovere gli squilibri di ordine economico e sociale e di definirne le strategie non è più esclusivamente lo Stato (come vorrebbe l’art. 119 Cost.), ma anche l’Unione europea e gli altri enti territoriali; lo Stato non “finanzia” più direttamente gli interventi finalizzati ex art. 119 Cost., ma si limita ad erogare dei “contributi” (art. 16, lett. a)). E in quest’ottica, finanche l’ambito di incidenza del suo intervento “speciale” rischierebbe di divenire, a nostro modo di vedere, eccessivamente frammentato, contraddittorio, occasionale.

Dalle norme di attuazione dell’art. 119 lo Stato esce, quindi, ulteriormente indebolito. E così anche la sua funzione di tutela dei diritti e di salvaguardia dell’unità della Repubblica. Nelle sue tortuose spirali normative tutto parrebbe progressivamente stemperarsi all’interno di una caotica e indecifrabile rete di relazioni fra lo Stato, i territori, le entità locali. Quasi che l’interesse generale del Paese (ciò che un tempo veniva alquanto efficacemente indicato in Costituzione con il termine “interesse nazionale”) altro non sia che una sommatoria di interessi parziali delle singole regioni, delle singole comunità locali, dei singoli territori strutturalmente inadatti a integrarsi sul piano statale. Una concezione, questa, che pervade profondamente l’impianto della legge e che ne inficia, alla radice, l’ispirazione. A tal punto che finanche la gestione degli interventi speciali verrebbe sostanzialmente devoluta alle decisioni dei governi territoriali. Saranno, infatti, le Regioni (“in sede di conferenza unificata” e sulla base di vere e proprie “intese”) a dover direttamente trattare con lo Stato - ex art. 16, lett. e) - “gli obiettivi”, “i criteri di utilizzazione” e (situazione, questa, al limite del paradosso) finanche “l’entità” delle “risorse stanziato dallo Stato” (art. 16, lett. e)). Risorse che, com’è ovvio, sono solo dello Stato!

Di qui l’avvio di un processo che - se non adeguatamente governato - potrebbe negli anni a venire rischiare di logorare l’unità della Repubblica senza tuttavia essere in grado di favorire nemmeno un adeguato livello di “efficienza economica”. Anzi - come ci avvertono gli stessi economisti - “la decentralizzazione, tra le sue tante pecche, può anche minare l’efficienza economica. Solo un governo centralizzato, infatti, può perseguire l’efficienza, sia perché è in grado di internalizzare le esternalità, sia perché può avvantaggiarsi delle economie di scala e della sua struttura unitaria”². E tutti sappiamo quanto ve ne sia oggi bisogno a fronte di una “crisi globale” grave e senza precedenti³.

Seminario Crs 5 luglio 2010

² D. FAUSTO, *Note sulla teoria economica del federalismo*, in Id. - F. Pica (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, 2000, 125. Sul punto, si veda infine, G. VITALETTI, *Federalismo fiscale*, in *Enciclopedia dell’Economia*, Milano, 2001, 489 che a tale riguardo rileva come proprio “l’analisi di efficienza tende a produrre paradossalmente un risultato centralistico per la collocazione delle funzioni”. D’altronde - conclude l’Autore - “è altresì difficilmente contestabile che la gestione decentrata degli interventi riguardanti la redistribuzione e la stabilizzazione del reddito porti di regola a gravi inefficienze”.

³ Sul punto, fra gli altri, i rilievi critici di T. BOERI, *Sirena d’allarme per il federalismo*, in *La Repubblica*, 2 febbraio 2009 il quale a ragione evidenzia come “un federalismo non bene definito, in questo clima, rischia di dare sfogo alle pulsioni centrifughe che si scatenano durante le recessioni. Se così fosse non solo il federalismo costerebbe alle casse dello Stato molto di più che in tempi normali, ma renderebbe ancora più difficile il varo di quelle politiche, necessariamente su scala nazionale e internazionale, che ci possono far recuperare rapidamente il terreno perduto in questa recessione”.