

Seminario giuridico

su

IL FEDERALISMO PRESO SUL SERIO:
DIFFERENZE, PEREQUAZIONE,
PREMIALITÀ

(4 dicembre 2008)

Relazione introduttiva di Giacinto della Cananea.
Interventi di Giuseppe Soriero, Federico Pica,
Enrico Buglione, Roberto Gallia, Enzo Russo,
Giulio Salerno, Rita Perez, Franca Moro, Salvatore Villani,
Francesco Saverio Matteo.

Roma, aprile 2009

Quaderno SVIMEZ n. 20

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

Il 4 dicembre 2008, a Roma, presso la SVIMEZ, si è tenuto un Seminario giuridico dedicato al tema “Il federalismo preso sul serio: differenze, perequazione, premialità” ed avente come base di discussione: 1. il Documento per l’Audizione SVIMEZ davanti alle Commissioni riunite – I, V e VI – del Senato della Repubblica, elaborato dal Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale sul disegno di legge per l’attuazione del “federalismo fiscale” e le prospettive delle Regioni deboli dell’Italia (10 novembre 2008); 2. il Documento predisposto dalla “Rivista giuridica del Mezzogiorno” come contributo alla discussione del disegno di legge sul federalismo fiscale (4 dicembre 2008); 3. alcune proposte di emendamento al disegno di legge delega (A.S. n. 1117), elaborate dal “Gruppo di lavoro SVIMEZ in materia di federalismo fiscale”.*

Al Seminario, coordinato dal Prof. Carabba, hanno preso parte: il Dott. Fabio Arcese (Camera dei Deputati), il Dott. Luca Bianchi (Vice Direttore della SVIMEZ), il Prof. Enrico Buglione (CNR – “Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie”), il Prof. Beniamino Caravita di Toritto (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”), il Prof. Giacinto della Cananea (Università degli Studi di Napoli “Federico II”), il Dott. Gino Faustini (SVIMEZ), l’Arch. Roberto Gallia (“Agenzia Sviluppo Lazio”), il Dott. Luca Grassi (“Agenzia Sviluppo Lazio”), la Dott.ssa Emilia Marchionni (Camera dei Deputati), l’Avv. Francesco Saverio Matteo (Senato della Repubblica), la Dott.ssa Franca Moro (SVIMEZ), il Dott. Riccardo Padovani (Direttore della SVIMEZ), la Prof. Rita Perez (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”), il Prof. Federico Pica (Università degli Studi di Napoli “Federico II”), il Prof. Enzo Russo (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”), il Prof. Giulio Salerno (Università degli Studi di Macerata), l’On. Giuseppe Soriero (Consigliere della SVIMEZ), il Dott. Francesco Sprovieri (Ministero dello Sviluppo Economico), il Dott. Salvatore Villani (Università degli Studi di Napoli “Federico II”).

I lavori del Seminario sono stati aperti da Manin Carabba. C’è stata poi la relazione introduttiva di Giacinto della Cananea, a cui hanno fatto seguito Giuseppe Soriero, Federico Pica ed Enrico Buglione, in qualità di discussant. Sono quindi intervenuti Roberto Gallia, Enzo Russo, Giulio Salerno, Rita Perez, Franca Moro, Salvatore Villani e Francesco Saverio Matteo.

In questo numero di “Quaderni SVIMEZ” si riproducono i testi degli interventi svolti, nella versione rivista dalla SVIMEZ e/o integrata dagli Autori, e alcune delle memorie scritte presentate in occasione del Seminario.

* Pubblicato sulla “Rivista economica del Mezzogiorno”, n. 3/4-2008, p. 601.

“Quaderno SVIMEZ” n. 20

Seminario giuridico

su

IL FEDERALISMO PRESO SUL SERIO:
DIFFERENZE, PEREQUAZIONE,
PREMIALITÀ

(4 dicembre 2008)

Relazione introduttiva di Giacinto della Cananea.
Interventi di Giuseppe Soriero, Federico Pica,
Enrico Buglione, Roberto Gallia, Enzo Russo,
Giulio Salerno, Rita Perez, Franca Moro, Salvatore Villani,
Francesco Saverio Matteo.

Roma, aprile 2009

Quaderno SVIMEZ n. 20

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

INDICE

Manin Carabba, <i>Premessa</i>	p. 7
Giacinto della Cananea, <i>Relazione introduttiva</i>	p. 9
 <i>DISCUSSANT</i>	
Giuseppe Soriero	p. 17
Federico Pica	p. 27
Enrico Buglione	p. 31
 <i>INTERVENTI</i>	
Roberto Gallia	p. 37
Enzo Russo	p. 43
Giulio Salerno	p. 53
Rita Perez	p. 64
Franca Moro	p. 69
Salvatore Villani	p. 73
Francesco Saverio Matteo	p. 77
 <i>APPENDICE</i>	
Documento predisposto dalla “Rivista giuridica del Mezzogiorno” come contributo alla discussione del disegno di legge sul federalismo fiscale (4 dicembre 2008)	p. 83

Premessa **di Manin Carabba***

In questo “Quaderno SVIMEZ” sono contenuti gli interventi al Seminario giuridico sul federalismo svoltosi alla SVIMEZ, il 4 dicembre 2008, allorché il disegno di legge recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione era ancora all’esame del Senato della Repubblica (A.S. n. 1117).

Nelle more della pubblicazione, il dibattito parlamentare è proseguito e il disegno di legge è approdato alla Camera dei Deputati (A.C. n. 2105), è poi tornato all’esame del Senato (A.S. n. 1117-B) ed è stato, infine, definitivamente approvato dal Senato il 29 aprile 2009 (legge 5 maggio 2009, n. 42).

Nella consapevolezza che il testo definitivo della legge è stato fortemente inciso dal dibattito politico, in particolare dal dialogo opposizione-maggioranza sviluppatosi al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati, ci sembra tuttavia che il nostro Seminario riguardi i principi fondamentali della materia e il processo di elaborazione dei decreti delegati, che prenderà le mosse dopo l’emanazione della legge e che impegnerà un arco di tempo significativo.

Questo *iter* è caratterizzato da procedure (artt. 3, 4 e 5 del testo della legge n. 42/2009) che continuano a interessare una cooperazione tra sedi parlamentari e Governo. Si pensi alla “Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale”, alla “Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale”, nonché alla “Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica”, le cui attribuzioni sono di grande rilievo.

Occorre qui precisare che l’intervento del primo dei *discussant*, on. Giuseppe Soriero, è l’unico testo, presente in questo “Quaderno”,

* Consigliere della SVIMEZ, Direttore della “Rivista giuridica del Mezzogiorno” nonché Direttore del CER.

ad essere stato aggiornato in relazione al testo definitivo della legge. Nei prossimi mesi, un numero monografico della “Rivista giuridica del Mezzogiorno” sarà dedicato al commento del testo definitivo della legge.

Relazione introduttiva di Giacinto della Cananea*

*L'insostenibile onerosità dell'attuale "federalismo fiscale",
gli accorgimenti per porvi rimedio*

1. Moral hazard dei governanti locali e "federalismo fiscale" irresponsabile

I difetti che al disegno di legge – in corso di approvazione – in tema di federalismo fiscale si possono imputare non sono pochi, né irrilevanti. Essi riguardano, al netto della scelta di fondo consistente nel mantenere un assetto istituzionale complesso e che incide negativamente su tutte le misure di semplificazione procedurale, l'indeterminatezza di gran parte dei criteri che reggono l'esercizio della potestà normativa spettante al Governo. Tuttavia, per valutare correttamente l'adeguatezza degli indirizzi ai quali la riforma *in itinere* si ispira, occorre fare chiarezza su un basilare punto di metodo: il sistema attuale comporta costi insostenibili, non soltanto sicuramente sotto il profilo finanziario, ma anche in relazione ai principi istituzionali, che reggono i sistemi di governo nei paesi civili.

Che il disavanzo e il debito del settore pubblico debbano essere contenuti, è opinione quasi generalmente condivisa, con l'eccezione di alcuni nostalgici – non solo marxisti – del *deficit spending* incontrollato. È, d'altronde, una necessità, dato l'elevato livello del debito pubblico, quasi sestuplicato tra il 1980 e il 1990 e tornato a crescere – dopo il periodo del virtuoso avvicinamento ai criteri di convergenza stabiliti in sede europea – nello scorcio del XXI secolo, ben prima che la grande crisi finanziaria dei nostri tempi esponesse i bilanci

* Professore Ordinario di Diritto Amministrativo presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", è membro del Comitato scientifico della "Rivista giuridica del Mezzogiorno".

pubblici a nuove pressioni e tensioni¹. In un contesto siffatto, tutti i cittadini – non solo i contribuenti – hanno il diritto di aspettarsi da quanti a vario titolo hanno responsabilità di governo che il sistema complessivo di acquisizione e impiego delle risorse disponibili non aggravi le difficoltà finanziarie in cui i poteri pubblici si imbattono. Viceversa, al terzo grande decentramento di funzioni amministrative, dopo quelli effettuati nel corso degli anni Settanta del XX secolo, dal governo centrale ai governi locali è corrisposto il decentramento della spesa, ma non la eliminazione di spese di pari importo da parte del governo centrale. Anzi, vi è stato paradossalmente un nuovo incremento del numero dei ministeri e di altri uffici centrali, contemporaneamente a un incremento degli uffici di livello dirigenziale, con la conseguente lievitazione dei costi. Nel frattempo, la spesa corrente è tornata a crescere, segnatamente in ambito regionale, su impulso d'una spesa sanitaria ben più elevata rispetto ai livelli programmati.

Non meno preoccupante è una vera e propria anomalia di ordine istituzionale. Vi è, in ogni sistema di governo, nelle nazioni civili, un variabile punto di equilibrio tra la naturale propensione dei contribuenti ad attendersi che le entrate prelevate dai poteri pubblici siano impiegate nel proprio territorio e l'esigenza della perequazione, che s'impone non solo per ragioni di solidarietà, ma anche di efficienza complessiva del sistema (si pensi all'importanza che gli investimenti nell'istruzione, oltre che nelle infrastrutture, hanno per il progresso economico e civile, per l'occupazione). Ma vi è anche una irrinunciabile necessità, ossia che al potere della borsa, ossia al potere di disporre del pubblico denaro, corrisponda una precisa, trasparente allocazione delle corrispondenti responsabilità, per evitare il *moral hazard* dei governanti. A tal fine, occorrono opportuni istituti giuridici: incentivi, disincentivi, remore, se del caso sanzioni. Negli ordinamenti moderni, ne esistono più specie, con variabile efficacia.

L'anomalia italiana consiste nella debolezza di questi istituti giuridici: nel disegno e soprattutto nella realtà effettuale. Non a caso, quando i governi locali chiedono nuove funzioni, chiedono anche maggiori risorse finanziarie, non ai cittadini, bensì allo Stato. Ne discendono – per usare l'espressione introdotta dalla scuola italiana

¹ R. Masera (ed.), *The Great Financial Crisis. Economics, Regulation and Risk*, Roma, Bancaria, 2009.

di scienza delle finanze – rilevanti fenomeni di “illusione finanziaria”. Ne discende, inoltre, una situazione, insostenibile, di irresponsabilità. Essa si è manifestata, segnatamente, nella vicenda dei disavanzi sanitari: per l’incapacità di alcune Regioni di rispettare i limiti di spesa programmati; per la pretesa di non far gravare la maggiore spesa sui propri cittadini, che pure ne avevano beneficiato, oltre che sulle imprese, le quali avrebbero subito un automatico incremento d’imposta; per il cedimento del governo centrale a queste richieste. Non è in discussione, beninteso, la possibilità, finanche l’opportunità d’interventi di questo tipo, segnatamente a fini di pace sociale, come soleva dirsi in passato. È in discussione, piuttosto, l’assenza d’una qualsivoglia misura a carico dei governanti e dei dirigenti ai quali è imputabile la maggiore spesa, quanto meno dal punto di vista del mancato svolgimento di adeguati controlli.

Qualunque opinione si abbia al riguardo, un dato è sicuro e di agevole rilevazione: quella “pace sociale” non è stata compiutamente conseguita. Lo dimostra il persistere di forti risentimenti nel corpo sociale: nelle Regioni del Nord, che pensano di essere sottoposte a prelievi ingiustificati, e in quelle del Sud, che ritengono di non avere quanto spetta loro; nelle Regioni a statuto ordinario, che reputano obsoleti e ingiustificati i vantaggi finanziari dei quali le Regioni a statuto speciale tuttora godono, e in queste ultime, che in quei vantaggi vedono altrettante compensazioni di problemi ereditati dalla storia, antica e recente. Dalle considerazioni di tipo analitico fin qui esposte discende una conseguenza: la rettifica dell’indirizzo politico seguito nel corso dell’ultimo decennio costituisce un intervento in sé commendevole, se volto ad arginare i fenomeni di *moral hazard*, a rafforzare la responsabilità dei governanti verso i governati.

2. Il governo delle differenze: questioni irrisolte

Il contributo che una legge di attuazione della Costituzione, segnatamente dell’art. 119, può recare al buon governo del Paese è di primaria importanza, soprattutto se riuscirà a migliorare la cornice normativa esistente in un punto cruciale: il governo delle differenze.

Nella storia d’Italia, se ne sono accumulate molte e significative. Esse sono state indotte dalla geografia, dall’economia, dalla sto-

ria dei reggimenti politici preunitari. Non sono state cancellate dall'impianto legislativo che per più di un secolo si è fondato sui principi di uniformità e accentramento. Numerosi indicatori testimoniano dei dislivelli di reddito, di qualità dei servizi pubblici e finanche dell'effettività delle funzioni di ordine. Vi incide, in misura non trascurabile, la diversa capacità dei governanti locali (sindaci e assessori, presidenti delle Regioni e *manager* delle società pubbliche) di corrispondere alle aspettative del corpo sociale.

In un ordinamento così ricco di differenze, ci si può chiedere se sia stato ragionevole rafforzare l'autonomia dei governi locali, soprattutto nel medesimo periodo in cui alcune potestà prima esercitate dallo Stato venivano assoggettate alle norme dell'Unione europea volte ad assicurare che le finanze pubbliche siano sostenibili. Il quesito ha avuto, almeno finora, risposte di tipo quasi univoco, nel senso che il rafforzamento dell'autonomia era inevitabile, pur se variano le ragioni giustificatrici: la possibilità di ridurre il sovraccarico di compiti al centro e di rendere più efficiente una quota ragguardevole della spesa pubblica (secondo alcune stime, il 60%, una volta sottratte le risorse destinate alla previdenza e agli interessi); la richiesta d'una gran parte della popolazione, segnatamente nelle Regioni più avanzate sul piano economico; la circostanza che avessero agito in questa direzione non soltanto i Paesi aventi un impianto federale, come la Germania e la Spagna, ma anche quelli più accentrati, come il Regno Unito e soprattutto la Francia.

Ad ogni modo, una volta presa la decisione politica di fondo consistente nell'imprimere un impulso all'autonomia, deve essere chiaro che essa ha una conseguenza inevitabile, ossia la crescita delle differenze. Esse sono indotte non soltanto dall'entità delle risorse finanziarie che ogni governo locale può autonomamente acquisire, ma anche dalla capacità di assicurarne il tempestivo, efficiente ed efficace impiego, cioè dalla cultura amministrativa ben più che dalle norme positive. La piena valorizzazione del principio di autonomia, in altre parole, richiede di riconoscere l'esistenza di diversi tipi di autonomie, per le quali possono esservi diversi modelli di efficienza (per esempio, orientata ai risultati, più che ai processi). In una cornice di questo tipo, le differenze, in quanto tali, sono fisiologiche. Sono patologiche soltanto le punte inaccettabili, incompatibili con i diritti

di tutti a ricevere prestazioni non inferiori rispetto a determinati *standard* prestabiliti dalle istituzioni centrali.

È in questo senso, ed entro questi limiti, che sono più persuasive – rispetto alle altre – le interpretazioni della Costituzione che, pur facendo salve le ragioni della perequazione, le inscrivono all'interno di una ricostruzione che valorizza pienamente l'autonomia finanziaria e con essa non solo l'autonoma percezione delle entrate, ma anche d'una sistemazione della perequazione secondo cui essa non è ordinata alla finalità di consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche, cioè il pareggiamento, ma all'attribuzione di risorse integrative a favore dei territori con minori capacità fiscale². Ne deriva un'ulteriore distinzione, che s'instaura tra le funzioni pubbliche finanziate in regime di autonomia, cioè di capacità fiscale, e quelle per le quali la corresponsione di risorse integrative si configura come costituzionalmente doverosa, vale a dire per le funzioni che danno luogo all'erogazione delle prestazioni relative ai diritti fondamentali, per i quali la Costituzione richiede la previa determinazione dei livelli essenziali (art. 117, secondo comma, lett. *m*). Con la conseguenza che le risorse disponibili vanno destinate primariamente alle prestazioni che devono essere garantite a tutti, mentre per le altre funzioni, sono i governi locali a doversi far carico del reperimento delle risorse, fatti salvi gli interventi speciali e le risorse aggiuntive di competenza dello Stato, ai sensi del quinto comma dell'art. 119. Agisce in questa direzione la legge di delega in corso di approvazione, che all'art. 11, primo comma, lett. *b*), precisa che la copertura delle spese relative ai livelli essenziali “avviene in modo da garantire il finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard*”. Il discorso si sposta, così, dall'impianto dei principi fondamentali, che è bene siano sanciti da norme formalmente costituzionali, possibilmente condivise dai più, all'attuazione di quei principi nell'esercizio dei poteri d'indirizzo generale che competono alla Politica, mediante il disegno di strumenti e meccanismi allocativi.

² V. *amplius* G. della Cananea e G. Fransoni, *Commento all'art. 119 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto *et al.*, Torino, UTET, 2006, p. 2371.

3. *Questioni irrisolte nella legge in itinere*

Planando dalle astrattezze dei principi agli strumenti e ai meccanismi allocativi, vanno segnalate soprattutto tre questioni che non sembrano aver ricevuto soluzioni del tutto soddisfacenti.

La prima questione riguarda i nessi tra i livelli essenziali delle prestazioni e il fabbisogno. Nel novero delle decisioni fondamentali prese dalle istituzioni politiche, vi è la sostituzione del criterio della spesa storica con quello dei costi *standard*. È una decisione condivisibile: perché non è detto che le destinazioni precedentemente impresse alle risorse disponibili siano tuttora razionali, anzi spesso esse incorporano un livello inaccettabile d'inefficienza della spesa. Soprattutto, l'idea di collegare il fabbisogno da finanziare con i livelli essenziali appare coerente con l'impianto complessivo della Costituzione³. Si può comprendere, altresì, che la sostituzione del nuovo criterio direttivo al vecchio debba essere graduale. Tuttavia, dire – come fa l'art. 2, secondo comma, lett. *f*) – che il criterio dei costi *standard* o del fabbisogno obiettivo valorizza l'efficienza e l'efficacia non implica semplicemente che non è dato comprendere ora quale sia il costo *standard*, ma solleva altresì la questione di quali siano i parametri per determinarlo. Dunque, si tratta di un passo nella giusta direzione, ma di un passo incerto.

La seconda questione concerne la responsabilizzazione, che il disegno di legge vuole sia la “massima” possibile, dei governanti (art. 1, primo comma). A tal fine, viene introdotto il criterio della “premieria dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria” e nella gestione finanziaria (art. 2, primo comma, lett. *u*). Nel caso di comportamenti inefficienti, consistenti in particolare nella mancata garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni o nell'inosservanza degli equilibri economico-finanziari, sono previsti “meccanismi sanzionatori”. Ma, poiché nell'impianto della legge questi non coincidono con l'esercizio delle potestà di sostituzione ai sensi dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, sorge la questione di quali meccanismi si tratti. Altrettanto vale per i

³ U. Galmarini e L. Rizzo, *Spesa standard e perequazione della capacità fiscale*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, a cura di C. Guerra e A. Zanardi, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 249.

premi, cioè per gli incentivi per gli amministratori virtuosi. Si può accettare la tesi che non occorra che sia la legge di delega a specificarne compiutamente il disegno in entrambi i casi. Tuttavia, ci si può domandare se almeno i tratti essenziali di quei meccanismi non dovrebbero essere stabiliti in questa sede. Detto in termini diversi, probabilmente più esatti, la questione è se non debba essere la legge a porre le norme apicali.

4. Implicazioni per i controlli

Un'ulteriore questione è connessa, pur se distinta, con quella appena considerata. Essa non riguarda, peraltro, gli istituti contemplati dal disegno di legge in corso di approvazione. Concerne, piuttosto, un tema che essa apparentemente neppure sfiora, ossia i controlli.

Il punto da cui muovere è una rapida diagnosi dello stato dei controlli quindici anni dopo le riforme realizzate nel 1993-94. Quelle riforme, in estrema sintesi, hanno limitato i controlli preventivi sugli atti dello Stato e li hanno eliminati per gli altri enti territoriali; hanno rafforzato, invece, i controlli sulle gestioni; hanno attribuito alla Corte dei conti il ruolo di controllore di secondo grado. Le aspettative suscitate erano consistenti, ma, come spesso accade, sono state soddisfatte solo in minima parte. In particolare, non si è concretizzato quello che forse era il più delicato presupposto in rapporto alla seconda e alla terza direttrice di riforma: l'attivazione dell'interesse dei governanti, responsabili dell'indirizzo oltre che del controllo, per gli esiti dei controlli interni ed esterni sulle gestioni. Ne costituiscono altrettante ed eloquenti dimostrazioni il discontinuo – pur se non nullo – interesse prestato dai politici nazionali ai rapporti redatti dalla Corte dei conti e la tendenza dei politici regionali e locali a vedere nelle verificazioni di cui quei rapporti sono i prodotti finali nient'altro che controlli suscettibili di ledere la rispettiva sfera di autonomia.

Si potrebbe osservare, fondatamente, che il problema è culturale ed è su quel terreno che va affrontato. Ma è pur vero che una legge di sistema, come quella che sta per essere approvata in ordine al federalismo fiscale, tanto più se si tratta d'una legge di principi, costituisce un'occasione eccellente, forse irripetibile, per impostare cor-

rettamente controlli funzionali all'effettiva realizzazione dei meccanismi premiali e sanzionatori che s'intendono introdurre.

Intervento di Giuseppe Soriero*

Ringrazio il Prof. Carabba e tutti voi per questa occasione di confronto; prosegue così, tappa dopo tappa, un lavoro che la SVIMEZ ha già avviato da tempo. Ha trovato un primo momento molto importante nel “Quaderno” n. 12, pubblicato un anno fa, con il quale ha già espresso una riflessione esplicitamente critica nei confronti della proposta di legge allora elaborata ed approvata dal precedente Governo di Centrosinistra. Oggi, con altrettanta autorevolezza, l’Associazione può esprimere un ulteriore contributo critico in relazione alla nuova proposta del Governo attuale.

E’ bene che il tema del contendere sia emerso dal mare di interpretazioni soggettive affastellate nei mesi scorsi, superando i confini ideologici, e approdando finalmente sul terreno della proposta di merito, con il disegno di legge predisposto dal Ministro della Lega Calderoli. Tutta la recente estate politica aveva infatti riempito i propri vuoti proponendo, in termini ideologici, una discussione sul federalismo amplificata abilmente da una sorta di “ideologia padana” e viziata da un confronto reticente tra le forze democratiche .

Da più parti, invece di analizzare in maniera rigorosa i problemi strutturali alla base delle espressioni del radicamento territoriale scaturite dal voto (nelle elezioni politiche 2008), si è alimentato un singolare dibattito che, assumendo come priorità una astratta “questione settentrionale”, era arrivato a teorizzare anche nel Centrosinistra l’esigenza di un “Partito del Nord”.

Non a caso segnali di confusione e frantumazione hanno destato, in tanti cittadini, una preoccupazione espressa in forme di disaffezione e distacco dal confronto politico.

Un grande disegno di riforma dello Stato è tale solo se riesce ad esprimersi in nome di una visione unitaria e di uno spirito costituen-

* Docente di Storia dell’Intervento Pubblico nell’Economia del Mezzogiorno presso l’Università “Magna Graecia” di Catanzaro, è Consigliere della SVIMEZ e Consigliere della Consulta per il Mezzogiorno del CNEL.

te. E una prospettiva di “rigenerazione istituzionale” si costruisce solo attraverso un confronto di merito che risponda alle richieste di riforma delle istituzioni e di costruzione di un sistema democratico più vicino ai cittadini e più trasparente.

Che senso ha la pretesa di ragionare ancora in termini ideologici solo sull’attuazione del federalismo fiscale, senza comprendere i passaggi obbligati che oggi sono davanti a noi, alla luce dei processi di globalizzazione, di crisi mondiale dei mercati e della finanza?

Dico questo, non essendo un giurista, né un esperto di finanza ma sulla scorta dell’esperienza politica maturata: è appena il caso di ricordare gli antenati di questo federalismo che giustamente Giacinto della Cananea ha descritto come distorto e aberrato. Le forze democratiche hanno sconfitto, nel Parlamento e nel Paese, prima la proposta della “Secessione” (dai barconi che risalivano le sponde del Po fino all’istallazione della bandiera sul campanile di San Marco), e poi il mito della “Devolution”, declinato in inglese piuttosto che in lombardo. Pur essendo stato posto con tanta forza, “Il rancore” nordista descritto dal sociologo Aldo Bonomi¹ non è riuscito a prevalere nella maggioranza degli italiani che l’ha considerato, attraverso il voto espresso in un *referendum*, una proposta da bocciare.

A voi giuristi, quindi, sollecito una riflessione di merito su questo tema che per una lunga fase, invece, è stato affrontato come un argomento non solo di contrapposizione ideologica, bensì anche di mediazione del consenso, di confezione pre-elettorale. Nel dibattito sul così detto partito del Nord, dalle analisi di Renato Mannheimer fino alle mappe illustrate periodicamente su “*Repubblica*” da Ilvo Diamanti, hanno posto con molta forza il tema della territorializzazione del consenso e della rappresentanza politica, quindi qualcosa che ha molto a che fare con la Costituzione, con un pezzo importante della Costituzione. Condivido quanto scritto da Federico Pica e, a questo punto del dibattito, mi limito a porre in primo piano alcuni temi in forma molto succinta:

1. Sono stato tra i pochi parlamentari che, in controtendenza, non ha condiviso quella riforma del Titolo V approvata comunque a maggioranza. Trattiamo anche stasera grandi temi che non possono, a

¹ Aldo Bonomi, *Il rancore. Alle radici del malessere del Nord*, Milano, Feltrinelli, 2009.

mio avviso, non devono essere approvati a maggioranza, addirittura risicata, dal Parlamento. Quanto poi è avvenuto dopo è anche il frutto di una scarsa maturazione democratica: alla forzatura unilaterale di una certa parte politica si è risposto con un'altra forzatura unilaterale: la proposta di legge approvata dal Consiglio regionale della Lombardia.

2. Nel documento SVIMEZ per l'audizione in Parlamento² si ricorda non a caso che:

“Dal rifiuto del criterio della spesa storica, il Mezzogiorno ha tutto da guadagnare, purché i provvedimenti vengano attuati in modo tecnicamente corretto e sul piano civile e intellettuale onesto.”

Anche Viesti, nel suo libro più recente *Mezzogiorno a tradimento*³, ricorda i dati sull'allocazione territoriale della spesa che dimostrano l'infondatezza di alcune affermazioni leghiste sugli eccessi di fondi destinati ai territori meridionali.

3. La difesa dei diritti del Sud è necessaria quindi, ma non sufficiente. Essa va accompagnata da una rigorosa autocritica delle classi dirigenti sui guasti da loro prodotti. Altrimenti non hanno autorevolezza le critiche alle forme più estreme di approccio federalista in termini nordisti, come ha ricordato il Presidente Napolitano, due giorni fa a Napoli⁴, secondo me con grande efficacia.

4. Ci può aiutare molto a ragionare, in tal senso, l'esperienza concretizzata in Europa dall'attuazione di decisioni costituzionali di tipo federalista. Mi riferisco all'esperienza spagnola e a quella tedesca. Io ho partecipato non molto tempo fa, il 16 ottobre scorso, a un Seminario interessante, promosso dalla Camera dei Deputati⁵, presieduto dal Presidente della Camera on. Fini, nel corso del quale gli esponenti presenti del Governo spagnolo e del Governo tedesco non sollecitavano affatto il Governo italiano a fare presto e, comunque, dicevano che stanno riconsiderando alcune delle loro realizzazioni

² Documento per l'audizione SVIMEZ davanti alle Commissioni riunite – I, V e VI – del Senato della Repubblica, *Il disegno di legge per l'attuazione del “federalismo fiscale” e le prospettive delle Regioni deboli dell'Italia*, Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale (Roma, 10 novembre 2008).

³ Gianfranco Viesti, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

⁴ Intervento del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, alla Fondazione “Mezzogiorno Europa”, Napoli, 2 dicembre 2008.

⁵ Seminario su “Federalismo fiscale: la sfida del Paese”, organizzato da Camera dei Deputati -Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà, Roma, 16 ottobre 2008.

ragionando proprio sul rapporto tra federalismo ed autonomia. E' un punto importante già affrontato in Italia da quegli esperti che, proprio analizzando la “sofferta attuazione del federalismo fiscale italiano, nell’ottica comparatistica (Spagna e Germania)”⁶ hanno da tempo chiesto di valorizzare di più un principio di autonomia rinforzata e non invece un principio generalista di costituzione federale ricordando che, nella loro esperienza, in alcuni casi e in alcuni dei loro territori, la crescita dell’autonomia ha portato, a volte, alla riduzione delle efficienze. Nel corso del Seminario già citato i rappresentanti spagnolo e tedesco hanno ricordato, entrambi, che il recupero di una certa efficienza di sistema è avvenuto proprio grazie all’accelerazione di processi di convergenza tra le zone più sviluppate e quelle meno sviluppate del Paese. In quei Paesi e in quegli Stati, insomma, è prevalso proprio il principio che in Italia non si vuole neanche cominciare a discutere.

Naturalmente io sono d’accordo con l’affermazione che il passaggio dal criterio della spesa storica all’individuazione dei costi *standard* debba essere un principio molto netto.

Ritengo infatti che non bisogna assolutamente dare alibi a chi, dietro il trascinarsi del criterio della spesa storica, ha trascinato anche un malvezzo di corruzione, di clientelismo e anche di male affare. Pongo però il problema di come è possibile affrontare l’attuazione degli artt. 117, 118, 119 della Costituzione affinché l’esperienza di riforma federalista in Italia possa avere successo, in quanto adeguatamente sorretta da novità significative nei processi di convergenza.

A sollecitarlo è stato proprio il Presidente dell’ISTAT Luigi Buggeri, nel corso della audizione del 17 novembre 2008 davanti alle Commissioni riunite Affari Costituzionali, Bilancio e Finanze del Senato⁷. “Le tre Regioni più ricche (Lombardia, Valle d’Aosta e Trentino Alto Adige)” – ha affermato Buggeri – “sono dotate di un

⁶ Silvio Gambino, *Cittadinanza, funzioni pubbliche, federalismo*, ASTRID – Unical, 17 settembre 2008.

⁷ Senato della Repubblica, Indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell’art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, Audizione dell’ISTAT dinanzi alle Commissioni riunite I (Affari costituzionali), V (Bilancio) e VI (Finanze e tesoro) del Senato del 17 novembre 2008, in *Bollettino Giunte e Commissioni del Senato* del 17 novembre 2008, n. 4.

PIL pari al doppio delle tre più povere (Calabria, Sicilia e Campania). Nel suo insieme” – ha aggiunto – “il differenziale di PIL fra Centro-Nord e Mezzogiorno è pari, nel 2007, al 73%”. In conclusione ha sottolineato che, mentre le aree ricche del Paese potrebbero “provvedere integralmente o in misura significativa alle nuove spese”, in quelle povere le “risorse proprie dovrebbero essere sistematicamente integrate con il ricorso al Fondo di perequazione, probabilmente anche in misura crescente nel tempo”.

L’Italia non è un Paese federale e la Costituzione italiana non ha un’architettura pensata su basi federaliste. Noi, quindi, non conosciamo l’agibilità di un dibattito sul federalismo fiscale, anche sull’esigenza di articolare sempre meglio le responsabilità tra i diversi livelli istituzionali, sia dal punto di vista delle entrate, sia dal punto di vista delle spese, ma ci sono delle questioni di principio costituzionale che, a mio avviso, vanno ribadite, non possono che essere ribadite da sedi molto autorevoli e sottratte al logorio della politica quotidiana.

Il secondo aspetto riguarda l’esperienza delle Regioni a statuto speciale, e come esse impattano la proposta di riforma federalista elaborata dal Ministro Calderoli ed approvata dal Governo.

Altrimenti si può correre il rischio di una Regione, come la Sicilia, che utilizzi l’uno e l’altro; utilizzi i vantaggi dell’essere Regione a statuto speciale e, contemporaneamente, chieda, sulla base del principio federalista, di trattenere il grosso delle accise derivanti dal petrolio, che caricherebbe su alcuni territori in maniera ibrida caratterizzazioni costituzionali diverse. Sarei quindi per esplicitare un approfondimento anche su questo aspetto.

Con Federico Pica e altri amici della SVIMEZ due settimane fa, su iniziativa della Provincia di Roma, abbiamo partecipato a un seminario dal titolo emblematico “Nord e Sud, Roma capitale, quale federalismo?”. Il problema posto in evidenza nel corso dei lavori non è se accettare il dibattito e le decisioni sul federalismo, ma quale riforma federalista sia più adatta alla struttura costituzionale italiana. C’è chi pensa ad esempio, per la Regione Lazio, di semplificare il confronto utilizzando i nuovi poteri di Roma capitale in un’intesa tra il Comune e la Provincia, che supererebbero rigide attribuzioni ai vari livelli per utilizzare la grande area metropolitana. E però, in cambio ,

costoro dicono che si dovrebbe incominciare a ragionare sul Lazio Regione a statuto speciale.

Sarebbe a mio avviso un contributo di enorme interesse se la “Rivista giuridica” della SVIMEZ, con il lavoro prezioso coordinato da Manin Carabba ed arricchito da tutti voi, potesse approfondire questi aspetti (tenendo conto delle formulazioni aggiornate nella proposta di legge-delega sul federalismo, approvata dalla Camera e in discussione al Senato).

E’ bene ricordare infatti che, nel nuovo testo (A.S. 1117-B), l’art. 14 riserva alle future leggi di attuazione delle condizioni particolari di autonomia, che saranno riconosciute ad una o più Regioni in forza del comma terzo dell’art. 116 della Costituzione, la disciplina delle corrispettive forme e condizioni particolari di finanziamento che si renderanno necessarie⁸.

E per quanto riguarda le città metropolitane, l’art. 15 prevede che uno specifico decreto legislativo dovrà assicurarne il finanziamento delle relative funzioni, mediante l’attribuzione ad esse dell’autonomia impositiva corrispondente alle funzioni esercitate dagli altri enti territoriali e il contestuale definanziamento nei confronti degli enti locali le cui funzioni sono trasferite.

L’ultimo problema che sottolineo (apprezzando il testo preliminare che ci avete fornito), riguarda molto il tema degli interventi speciali e delle così dette risorse aggiuntive da destinare alle aree in ritardo di sviluppo, sul quale la SVIMEZ batte da tempo.

Io condivido pienamente le analisi e le proposte prodotte dal gruppo di lavoro Pica, Padovani, Giannola e altri. E’ significativo che alcuni contenuti da loro espressi addirittura siano arrivati in forma di emendamenti già al Parlamento e in alcuni casi siano stati approvati. E’ la prima volta che si caratterizza, in questi termini, un contributo da parte di un’Associazione autorevole come la SVIMEZ, in un dibattito parlamentare dove le idee sono ancora, a mio avviso, non del tutto chiarite.

⁸ “Disegno di legge delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione” (A.S. 1117-B).

Nella relazione del Presidente della Commissione competente del Senato⁹, infatti, si afferma candidamente che:

“Il disegno di legge in esame, dopo il passaggio alla Camera dei Deputati, pur avendo subito numerose modifiche, non ha perso l’impostazione ricevuta durante l’esame effettuato dal Senato in prima lettura.

Gli assi portanti del disegno di legge sono stati quindi confermati anche dall’altro ramo del Parlamento.”

Spetta a noi, invece, chiarire e valorizzare le modifiche intervenute grazie anche al lavoro della SVIMEZ.

Nella stessa relazione del Senato infatti si riconosce che: “all’art. 2, va segnalata la previsione di corredare ciascuno schema di decreto delegato di relazione tecnica che ne evidenzia gli effetti su ciascuno dei tre saldi di finanza pubblica. È stato inoltre stabilito che il primo decreto legislativo debba avere ad oggetto i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e che un altro decreto legislativo sia adottato, sempre entro dodici mesi dall’entrata in vigore della legge, per determinare i costi e i fabbisogni *standard* sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni.”

Se vogliamo approfondire il confronto tra noi e prendiamo in esame i principi e i criteri direttivi generali cui dovranno conformarsi i decreti legislativi, non possiamo non rilevare che, nel nuovo testo in discussione al Senato, vengono meglio evidenziati almeno tre obiettivi:

a) l’introduzione di meccanismi di premialità a favore delle istituzioni coinvolte nell’attività di contrasto all’evasione e all’elusione fiscale;

b) la 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;

c) la fissazione dei termini entro i quali Regioni ed enti locali comunicano i propri bilanci preventivi e consuntivi, stabilendosi eventuali sanzioni in caso di inadempienza e dei termini per la redazione dei bilanci consolidati delle Regioni e degli enti locali.

⁹ Relazione del Presidente della Commissione V° (Programmazione economica, Bilancio) del Senato della Repubblica, Antonio Azzollini, sul nuovo testo (A.S. 1117-B).

Per quanto riguarda, invece, i tributi delle Regioni e le partecipazioni al gettito dei tributi erariali, l'art. 7 specifica che la compartecipazione al gettito dell'IVA dovrà finanziare prioritariamente le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni esclusive e concorrenti delle Regioni, nonché le spese relative a materia di competenza esclusiva dello Stato, ma per le quali le Regioni esercitano competenze amministrative.

Su questo punto, la relazione citata segnala l'eliminazione della riserva di aliquota sull'IRPEF dal novero dei tributi delle Regioni finalizzati al finanziamento delle funzioni essenziali e aggiunge che:

“All'art. 9, afferente ai principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del Fondo perequativo a favore delle Regioni, con le modifiche apportate viene assicurata la copertura del differenziale positivo tra i dati di previsione e l'effettivo gettito dei tributi, escluso il gettito derivante dalla lotta all'evasione e all'elusione fiscale, alla Regione utilizzata come parametro per determinare il livello delle aliquote dei tributi che garantisca l'integrale finanziamento delle spese per i LEP delle prestazioni. È stabilito altresì che, nel caso in cui il gettito dei tributi sia superiore al dato previsionale, il differenziale è acquisito al bilancio dello Stato.”.

Il Fondo perequativo dello Stato, che finanzia i Fondi perequativi regionali per gli enti locali, viene così ancorato (con le norme contenute nell'art. 13) alle risorse provenienti dalla fiscalità generale ed il suo intervento per il finanziamento delle spese non fondamentali è previsto per tutti gli enti locali, comprese le città metropolitane.

Se d'altro canto si intendesse far riferimento al patto di convergenza, possiamo ricordare come il nuovo testo preveda che sia il Governo a proporre norme dirette a delineare un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali.

Ed è sempre la stessa relazione a precisare che, con riferimento alla previsione per ciascun livello di governo territoriale di stabilire il ricorso al debito, dal testo originario è stato espunto il “livello” del ricorso al debito e sostituito con le “modalità” di ricorso al debito.

“Per questa via il vincolo all'indebitamento è ricondotto non più a dimensioni di carattere quantitativo, ma alla disciplina delle modalità e degli strumenti attivabili ai fini del ricorso al debito.”

Ritengo in conclusione necessario ricordare inoltre che:

“All’art. 22, concernente la perequazione infrastrutturale tra le strutture oggetto di ricognizione per gli interventi infrastrutturali, vengono aggiunte quelle sanitarie, assistenziali e scolastiche e tra i criteri in base ai quali effettuare la ricognizione vengono aggiunti anche quelli della valutazione della rete viaria (in particolare quella del Mezzogiorno), del *deficit* infrastrutturale e del *deficit* di sviluppo.”.

E rilevo con soddisfazione, infine, che proprio la relazione illustrata al Senato sottolinea che il testo, dopo l’esame da parte della Camera dei Deputati, si è arricchito di ulteriori riferimenti alle esigenze delle aree sottoutilizzate del Paese :

“Lo sviluppo delle aree sottoutilizzate è stato esplicitamente inserito tra le finalità del disegno di legge in esame, con una modifica all’art. 1, c. 1. Inoltre, tra i principi contenuti all’art. 2, cui si devono conformare i decreti legislativi, si segnala l’individuazione di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate. All’art. 16 è stato specificato che l’azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno di tali aree si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici, finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione. Infine, all’art. 22 si introducono maggiori garanzie a favore del Mezzogiorno, specificando che gli interventi da effettuare nella fase transitoria e finalizzati al recupero del *deficit* infrastrutturale sono riferiti alle sole aree sottoutilizzate.”

Concludendo, mi sento di poter affermare (anche alla luce di questi primi risultati conseguiti nel corso del dibattito in Parlamento) che la impostazione tutta ideologica che c’era stata addirittura in agosto, nel corso dell’estate, sulla panacea del federalismo, oggi è stata drasticamente rimessa in discussione. Si comincia a ragionare di più nel merito dei contenuti. Forse questa è conseguenza della dialettica vivace ed anche aspra che si è esplicitata fuori e dentro le aule parlamentari. Forse è il derivato di una presa di coscienza delle implicazioni indotte anche in Italia dalla recessione mondiale.

E’ appena il caso di ricordare, infatti, che anche il Ministro Tremonti, nei giorni scorsi, ha voluto sottolineare che la crisi economico/finanziaria pone all’agenda del nostro Paese altre priorità. Che vuol dire? Che adesso noi cancelliamo la discussione sul federalismo o la derubrichiamo a qualcosa di secondario? E’ mia convin-

zione, invece, che essa rimanga comunque una parte rilevante di una riforma moderna dello Stato.

E però, se il G8 è improvvisamente diventato G20, abbiamo forse il dovere culturale di segnalare ai “signori” della politica italiana tutti, di destra e di sinistra, del Nord e del Sud, e anche del Centro, che si è allargato finalmente non solo l’orizzonte, ma anche il campo della sfida per uscire dalla recessione.

E ciò avviene invocando una netta discontinuità con il passato, in grado di rinnovare in radice i rapporti tra Stato e mercato, tra pubblico e privato, e in questo nuovo contesto (anche attraverso la riforma fiscale) tra diritti e doveri di tutti i cittadini.

Intervento di Federico Pica*

1. Per come è stato pensato, i contenuti di questo Seminario potrebbero (dovrebbero) essere almeno in via prevalente giuridici. Ciò mi pone, in partenza, in condizioni di difficoltà. Benché io insegni in una Facoltà di Giurisprudenza, il contenuto del mio insegnamento, per effetto anche di modificazioni dell'ordinamento, è divenuto esplicitamente economico: non è oggi aperto con i giuristi alcun contenzioso, ma la separazione è netta. Questa separazione è problema di linguaggio e vale, specificatamente, per la materia del federalismo.

Così, negli scritti di Oates l'economista è indotto ad attribuire il maggior peso al teorema che reca il suo nome. Questo teorema mostra che in ben precise condizioni al crescere dell'autonomia delle collettività locali cresce il benessere. Il tema è dunque non il federalismo, ma l'autonomia. Ciò che è chiaro nella letteratura internazionale e nelle esperienze concrete è che il "federalismo" non è condizione né necessaria, né sufficiente per una maggiore autonomia degli Enti territoriali. Il nesso indicato nel teorema è quello tra autonomia e benessere: esso concerne non l'efficienza, come i più pensano, ma l'efficacia. Vi è ampia letteratura internazionale che mostra che, invece, al crescere del grado di decentramento delle scelte pubbliche, l'efficienza si riduce.

2. Il secondo punto concerne le differenze. Io mi sono sentito in qualche modo rimproverare "ma voi non accettate le differenze". Noi economisti del Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale siamo assolutamente consapevoli del fatto che una maggiore autonomia accentua le "differenze" tra i cittadini. Non si può avere un sistema in cui ciascuna collettività dispone delle sue risorse e si fa carico degli oneri conseguenti alla produzione di servizi senza

* Professore di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", è Consigliere della SVIMEZ.

dare per scontato che dove queste risorse sono maggiori il livello dei servizi è maggiore.

Qualche giorno fa, a Napoli, mi sono trovato di fronte ad una cosa quasi cruenta con un collega economista. Questi mi diceva: dovete accettare le differenze. Nel “Quaderno SVIMEZ” n. 12 è scritto che le differenze sono al riguardo un risultato normale. Ma il problema qual è? Le differenze sono un risultato normale che di per sé non è un valore, in quanto di per sé la differenza comporta violazione del criterio dell’equità orizzontale. I cittadini pagano a parità di reddito uguali imposte, ma fruiscono di livelli dei servizi tra loro diversi. Ciò accade perché i servizi sono parametrati alla ricchezza della collettività in cui si vive.

3. Il meccanismo descritto è nella finanza locale, un costo, una perdita, a fronte della quale è posto uno specifico rimedio, che è quello della perequazione. Un altro punto in cui non mi ritrovo proprio con i giuristi è questa loro idea della perequazione. Come è definita la perequazione? Mi sono sentito dire che perequazione significa che le Regioni ricche finanziano le Regioni povere. Perequazione indica, invece, l’insieme dei meccanismi che consentono ai cittadini, a parità di pressione fiscale (di rapporto tra imposta e reddito), un livello di servizi almeno comparabile. Il problema delle differenze e della perequazione va riferito al margine, e cioè all’uso effettivo dell’autonomia da parte degli Enti territoriali.

Ciò concerne il concetto di territorialità delle imposte applicate dagli Enti territoriali. Invece, si discute di perequazione e di territorialità con riferimento alle imposte dello Stato, al riparto sul territorio delle imposte erariali, che i cittadini conferiscono, sulla base delle regole dell’art. 53 della Costituzione, in condizione di uguaglianza. Si ritiene che questo riparto debba di per sé produrre differenze a favore dei territori più ricchi.

Alcuni giuristi stanno tirando fuori da alcuni anni questo stravagante concetto di territorialità, essi affermano, cioè, che l’imposta “appartiene” al territorio. L’imposta pagata dai contribuenti allo Stato “appartiene”, invece, ai cittadini che la conferiscono. I cittadini hanno uguale titolo, per quanto concerne il gettito delle imposte erariali, alle conseguenti spese pubbliche, cui essi sono tenuti a concor-

rere. I cittadini hanno uguale dignità civile, ovunque essi vivano a prescindere dalla ricchezza o dalla povertà dei vicini di casa.

4. Il problema è ora in questi termini. Stiamo parlando delle imposte erariali. Con riferimento alle imposte erariali (alle imposte dello Stato ed alle imposte, attribuite come proprie – tributi propri derivati, ha detto la Corte costituzionale – agli Enti territoriali), è stato concordato un testo costituzionale.

Un autorevole giurista, qualche giorno fa, ha detto che vi sono due aspetti in questa cosa. Vi è stato un *referendum* che ha approvato la riforma del Titolo V e vi è stato un altro *referendum* – osservazione assai significativa – che rifiutando l’ulteriore riforma del Titolo V ha in qualche modo sanzionato l’accettabilità civile della riforma già fatta. Poiché vi è un testo costituzionale, che consiste, per la materia qui discussa, nell’art. 119 della Costituzione, questo testo va applicato. Un sistema che non si attenga alle regole è un sistema che va a catafascio. Il problema è proprio quello di definire regole credibili e poi farle valere. Ciò tanto più oggi allorché ci troviamo in una situazione di grave crisi.

5. Tutto il dibattito finora condotto concerne i livelli essenziali delle prestazioni. Il fabbisogno finanziario degli Enti è misurato dal livello essenziale delle prestazioni. Si tratta dell’ottanta, del settanta per cento della spesa delle Regioni ecc. Si è, nella sostanza, alla ricerca di un numero. Tiriamo fuori un valore: quant’è il giusto costo della sanità ?

In realtà, quando in economia si parla di costo non si parla di un numero, si parla di una funzione. Se noi ragioniamo di qualsivoglia attività pubblica, questa qualsivoglia attività ha una sua propria funzione dei costi. Questa funzione individua l’insieme degli oneri corrispondenti a ciascuno dei diversi livelli possibili di attività. In un sistema in cui le autonomie effettivamente valgono, nell’intorno del punto che riteniamo di tener fermo vi sono comportamenti diversi. Non ci basta di determinare il costo con riferimento a quel punto, dobbiamo ragionare della funzione.

Quando si dice “facciamo la media” diciamo una cosa assurda. Se si ragiona di una funzione di costo *standard*, questa funzione mostra un insieme di valori che sono al di sopra della curva, che sono

chiaramente inefficienti. A parità di *output* hai un maggior costo. La stessa curva mostra, tuttavia, anche valori che sono sulla curva, ma sono diversi dal punto ritenuto appropriato. Questi valori, sono valori che hanno un loro significato civile.

Il problema non è soltanto quello di dire: finanziamo i LEP, i livelli essenziali di prestazioni, il problema è quello di consentire l'autonomia attraverso meccanismi di perequazione credibili basati su differenze accettabili. Tutto ciò vale a maggior ragione per le funzioni *extra* LEP. La distinzione funzioni LEP e funzioni *extra* LEP è – a mio avviso – una non soddisfacente distinzione, non è detto, inoltre, che le funzioni LEP individuino soltanto livelli LEP. I costi *extra* LEP devono essere finanziabili. Non significa che ci devono essere per necessità denari dello Stato. Non significa, necessariamente, che ci deve essere perequazione. Ma ci deve essere un sistema di finanziamento che tenga conto del teorema di Oates, basato, cioè, sulle effettive autonomie degli Enti.

Intervento di Enrico Buglione*

Nel mio intervento intendo svolgere alcune brevi considerazioni sul Documento che la SVIMEZ ha elaborato in vista del presente Seminario.

In primo luogo cercherò di valutare la bontà del messaggio generale in esso contenuto che, mi sembra, sia quello di tentare di ottenere, con l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, un miglioramento dell'efficienza degli enti territoriali. Avanzero, poi, alcune brevi considerazioni sulle strategie che, secondo lo stesso Documento, sarebbe urgente porre in essere per raggiungere tale obiettivo.

Assolutamente condivisibile il messaggio generale. Da un lato, infatti, la teoria del federalismo fiscale è concorde nel ritenere che il sistema di finanziamento degli enti territoriali, se strutturato in modo da rendere gli amministratori locali responsabili nei confronti dei cittadini, può effettivamente contribuire a promuovere un uso efficiente ed efficace delle risorse. Dall'altro, esiste pure un consenso diffuso sul fatto che il sistema attuale di finanziamento degli enti territoriali in Italia, da questo punto di vista, appare carente. Come pure si sottolinea nel Documento SVIMEZ, esso, insieme ad altri fattori, aiuta piuttosto a determinare una situazione che potrebbe essere definita di "opacità dell'*accountability*", sia per quanto riguarda i rapporti tra diversi livelli di governo, sia e soprattutto nei rapporti tra amministratori e cittadini.

Orientare la riforma del modello di federalismo fiscale in modo da permettere il superamento dei problemi che determinano tale situazione, è, quindi, una scelta per così dire obbligata.

Ma quali sono gli aspetti su cui intervenire? Il Documento ne elenca quattro:

- rafforzare il parallelismo tra chi preleva e chi spende. In altre parole, fare in modo che una maggior quota delle spese di Regioni ed enti locali sia finanziata con entrate prodotte nel territorio di ciascuno;

* Dirigente di Ricerca presso l'ISSIRFA "Massimo Severo Giannini" del CNR.

- razionalizzare il sistema di perequazione in modo che garantisca a tutti gli enti territoriali la possibilità di esercitare le funzioni attribuite, ma a patto che siano comunque rispettati determinati *standard* di efficienza;

- rafforzare e razionalizzare i controlli di gestione;
- promuovere l'uso di meccanismi di premialità.

Di solito, la soluzione della prima questione indicata è considerata la più importante da risolvere in sede di attuazione dell'art. 119. Invece nel Documento SVIMEZ l'attenzione si concentra sulle altre e, soprattutto, sui controlli di gestione e sui meccanismi di premialità.

Credo che anche questa scelta sia da condividere. In Italia, infatti, le entrate tributarie riscosse nel territorio di ogni Ente hanno già un ruolo significativo nei bilanci sia delle Regioni che degli Enti locali, soprattutto se la loro rilevanza viene valutata non in astratto, ma tenendo conto di quanto avviene in altri Paesi, compresi quelli federali. E non solo sono rilevanti le entrate tributarie in quanto tali, ma anche la componente di esse – decisiva per la promozione dell'*accountability* – costituita dai tributi propri, così definiti in quanto, almeno per certi aspetti, gli Enti territoriali sono direttamente responsabili del prelievo di fronte ai cittadini. O, almeno, questa componente era importante, fino al momento in cui non si è deciso – a mio parere erroneamente – il blocco della manovrabilità dei più importanti tributi regionali (IRAP e addizionale IRPEF) e l'abolizione dell'ICI sulla prima casa, sostituendone il gettito (circa tre miliardi) con trasferimenti dello Stato.

Certamente le modalità attuali di finanziamento degli Enti territoriali con entrate tributarie possono essere migliorate. Ad esempio sarebbe opportuno: emanare la legge statale in materia di coordinamento del sistema tributario, in assenza della quale gli Enti territoriali non possono introdurre tributi propri, come invece previsto nell'art. 119 della Costituzione; ampliare i margini di manovrabilità sugli attuali tributi propri di Regioni e Enti locali, istituiti dallo Stato; assegnare agli Enti territoriali nuove entrate tributarie (proprie e partecipate) soprattutto se nuove funzioni (come, in particolare, l'istruzione) venissero effettivamente devolute. Tuttavia, allo stato attuale, sul versante del finanziamento mediante tributi, il modello di federalismo fiscale italiano non è così carente, rispetto a quello di

altri Paesi, come lo è sugli altri versanti ai quali fa riferimento il documento.

Tra questi rientra, come si è detto, la questione della perequazione. In Italia, se si tiene conto dell'ampiezza dei divari di capacità fiscale tra gli Enti territoriali del Nord e quelli del Sud, l'entità della spesa pubblica destinata ad integrare le entrate tributarie geografiche degli Enti svantaggiati non è eccessiva rispetto a quanto si spende in altri Paesi, come dimostrano i dati elaborati in proposito da un gruppo di lavoro dell'Ocse sul federalismo fiscale (OECD Network on fiscal relations across levels of government, *Fiscal equalisation in OECD countries, Working Paper* n. 4, OCSE, Parigi, 2007). Piccolo problema: in Italia, il riparto dei fondi perequativi (quello per le Regioni ordinarie e quelli per gli enti locali) avviene ancora in gran parte in base al criterio della spesa storica, cosa, dal punto di vista della promozione dell'*accountability*, effettivamente negativa. Adottare i costi *standard* – e la capacità *standard* di autofinanziamento – come parametri fondamentali per il riparto dei Fondi perequativi è, dunque, una scelta obbligata. E, giustamente, il Documento SVIMEZ ritiene urgente un cambiamento in questa direzione, cosa, del resto, ritenuta prioritaria anche nei disegni di legge in materia di federalismo fiscale predisposti dal precedente e dall'attuale governo. Tale cambiamento, inoltre, dovrebbe necessariamente riguardare, in primo luogo, la perequazione nei confronti delle Regioni ordinarie, essendo esse responsabili della sanità ed essendo la garanzia dei Livelli essenziali di assistenza in tutto il territorio l'obbligo che giustifica la maggior parte della spesa pubblica per la perequazione attualmente erogata in Italia.

Proprio a proposito della sanità, consentitemi, comunque due brevi osservazioni.

La prima è che proprio per la sanità, sulla questione dei costi *standard* qualcosa è stato fatto. Infatti:

- da un lato, è ormai prassi che l'ammontare degli stanziamenti complessivamente ritenuto necessario a garantire i Lea sia determinata annualmente sulla base di accordi preventivi con le Regioni, ovviamente tendo conto, in primo luogo, dei vincoli imposti dall'esigenza di governare la finanza pubblica, cosa che, credo, continuerà comunque a verificarsi anche in futuro;

- dall'altro, il riparto tra le Regioni del contributo statale destinato a garantire i Lea già oggi avviene tenendo conto, anche se in modo approssimativo, sia della capacità di autofinanziamento *standard* delle singole Regioni, sia del fabbisogno teorico di spesa per grandi voci (assistenza ospedaliera, farmaceutica, ecc.) legato ad alcune caratteristiche della popolazione residente, sia del fenomeno della cosiddetta migrazione sanitaria per determinare le relative compensazioni finanziarie tra le Regioni.

La seconda è che l'introduzione di costi *standard* ai fini del riparto del Fondo perequativo, non può (e, in teoria, nemmeno deve) comportare un appiattimento della spesa effettiva delle singole Regioni su quegli stessi costi *standard*.

E' tuttavia essenziale che ci sia una totale trasparenza sull'entità della spesa effettiva e che quest'ultima debba essere sempre coperta da ogni Regione con immediatezza (cioè senza riportare i *deficit* ad esercizi successivi a quello in cui si sono verificati) e senza ricorrere all'indebitamento, cosa che, ovviamente, presuppone la possibilità di ottenere entrate aggiuntive attraverso la manovra dei tributi propri e delle tariffe. Sarebbe questa la vera rivoluzione rispetto alla situazione presente.

E' giusto, quindi, puntare sui controlli, come fa il Documento SVIMEZ, perché la loro attuale inefficacia è, a mio giudizio, una delle principali cause dell'opacità dell'*accountability* in Italia. E' grave il fatto, ad esempio, che sia estremamente difficile effettuare comparazioni attendibili tra Enti sulle modalità di gestione di determinate funzioni, in termini di spesa, ma anche di risultati. Com'è un grosso problema la perdurante difficoltà di mettere a confronto le entrate e le spese delle diverse Regioni, data la scarsa leggibilità dei loro documenti contabili e il fatto che voci di entrata e di spesa oggettivamente identiche, nei singoli bilanci risultino, spesso, classificate in modo differente. A livello centrale sono state poste in essere – e sono ancora in corso – varie iniziative per risolvere questo problema. Desta, tuttavia, meraviglia che le stesse Regioni non si siano attivate per proporre esse stesse la creazione di una banca dati, accessibile in rete, capace di fornire dati comparabili sulla gestione dei loro bilanci.

Anche la premialità è un aspetto molto interessante. In proposito, il Documento SVIMEZ fa riferimento, come esempio da seguire, ai Fondi comunitari che, in effetti, di essa fanno largo uso. I Fondi

comunitari, tuttavia, sono, per definizione, fondi vincolati e tale canale di finanziamento, in base alla prevalente interpretazione del c. 5 dell'art. 119 della Costituzione, potrebbe essere utilizzato dallo Stato solo nei confronti di singoli Enti o al massimo, come sostiene la SVIMEZ, degli Enti di una determinata area. Sarebbe in ogni caso impossibile, invece, utilizzarli per finanziare interventi che riguardino la generalità delle Regioni. Tenendo conto che fondi vincolati per la generalità degli Enti si riscontrano nei sistemi di finanziamento degli Enti territoriali di tutti i Paesi, compresi quelli federali, a me sembra che l'approccio adottato in Italia sia eccessivamente restrittivo. Ad esempio, è difficile capire perché, a fronte dell'emergere di un problema di rilevanza nazionale in una materia di competenza delle Regioni, lo Stato non possa più utilizzare trasferimenti di scopo e, quindi, i controlli e i meccanismi di premialità tipici di questa forma di finanziamento.

Intervento di Roberto Gallia*

Condividendo le argomentazioni dell'intervento introduttivo, mi limito ad affrontare l'aspetto dell'attuazione degli interventi speciali.

Preliminarmente mi appare importante dichiarare che sono molto d'accordo con quanto proposto dalla SVIMEZ – all'interno degli emendamenti al PdL sul federalismo – di cambiare rubrica all'articolo degli interventi speciali e trasformarla in "*Interventi per la coesione economico-sociale*", poiché ritengo che le parole abbiano il loro significato e quindi – per questo motivo – sono assolutamente d'accordo nell'esplicitare con chiarezza il titolo della rubrica.

Nel merito, sia il Documento del Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale sia il Documento predisposto dalla "Rivista giuridica del Mezzogiorno" individuano con molta chiarezza un aspetto che formalmente è assolutamente condivisibile: dal dettato della Costituzione in materia di risorse addizionali e di interventi speciali discende l'attribuzione di questo compito e di questa responsabilità allo Stato centrale, dichiarando inequivocabilmente come la politica di sviluppo costituisca una questione nazionale.

Su questo siamo assolutamente d'accordo. Però, c'è un però, nel senso che vi sono anche gli aspetti pratici.

Nelle attuali politiche di sviluppo, occorre registrare il carattere fortemente innovativo contenuto nel recentemente approvato "Quadro di Sostegno Nazionale 2007/2013", con il quale l'Italia ha operato la scelta di unificare le procedure delle politiche per lo sviluppo, definendo la c.d. "politica regionale unitaria", a partire dalla programmazione finanziaria unitaria di tutte le risorse addizionali sia di fonte comunitaria sia di fonte nazionale. Scelta impegnativa, della quale con sollecitudine sono state definite le procedure operative,

* Fa parte del Nucleo degli Esperti di Politica Industriale del Ministero dello Sviluppo Economico ed è membro del Comitato di Redazione della "Rivista giuridica del Mezzogiorno".

con la delibera CIPE n. 166/2007 del 21 dicembre 2007, che si presentano particolarmente complesse (la delibera risulta di oltre ottanta pagine, dedicate agli indirizzi per attuare la politica regionale unitaria).

A mio avviso, la definizione della politica regionale unitaria costituisce una svolta paragonabile, per il nuovo orizzonte strategico che delinea, alla conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e il contestuale avvio della c.d. politica ordinaria di intervento nelle aree depresse, che in questi quindici anni ha avuto una storia particolarmente complessa. Con l'occasione mi permetto di suggerire che la SVIMEZ possa farsi carico di uno studio, di un convegno, o di una diversa formula, in grado di indagare e far comprendere l'evoluzione delle politiche di sviluppo di questo Paese negli ultimi quindici anni, mettendo in luce quale sia stato il percorso (che come tutti i percorsi è costellato di alti e bassi, di luci ed ombre) che dal '93, a seguito della conclusione dell'intervento straordinario, nel 2007 ci ha portato alla politica regionale unitaria. Credo che indagare questo percorso estremamente articolato, estremamente complesso, rappresenterebbe un esercizio sicuramente faticoso ma sicuramente utile, anche perché metterebbe in luce la difficoltà dei rapporti istituzionali, già evidenziati nel processo di decentramento amministrativo e da considerare con la massima importanza per attuare un federalismo solidale; tenendo conto – per altro – che la richiamata delibera del CIPE pone a fondamento della politica regionale unitaria una forte concertazione istituzionale fra i diversi livelli di governo.

Dall'esame del comma V dell'art. 119 della Costituzione, risulta – come già detto – che le politiche di sviluppo costituiscono una competenza esclusiva del Governo nazionale dove le Regioni possono intervenire *ad adiuvandum* senza tuttavia ostacolare il processo decisionale; risulta quindi formalmente corretta l'attribuzione operata dal PdL sul federalismo. Tuttavia riterrei opportuno che tale attribuzione fosse accompagnata da forme di garanzia per l'attuazione in un contesto di leale collaborazione fra i vari livelli di governo, che – sinceramente – nella realtà non mi sembra garantita e non mi sembra neanche che costituisca una preoccupazione eccessiva. In base a quali considerazioni sostengo questo argomento? Il 20 novembre scorso la Conferenza delle Regioni, quindi l'insieme delle Regioni italiane, in occasione del parere da rendere in merito alla proposta di delibera del CIPE che ripartisce per l'anno finanziario 2009 il "Fondo per le

aree sottoutilizzate” e il nuovo “Fondo per le infrastrutture strategiche”, ha espresso un parere negativo producendo un documento le cui argomentazioni vorrei portare alla vostra attenzione, sottolineando che costituiscono una posizione unitaria di tutte le Regioni.

“... le proposte di Delibera presentate sono caratterizzate da:

- una discontinuità con l'attuale quadro programmatico che rischia di demolire lo stesso impianto del QSN, sovvertendo il sistema degli obiettivi e delle regole;

- il disconoscimento del ruolo e metodo della concertazione Stato-Regioni;

- la vanificazione del principio della certezza delle regole e degli atti che ne conseguono;

- una non finalizzazione anticongiunturale per la crisi finanziaria in atto, in quanto rallentano le spese delle programmazioni regionali già approntate e in attesa di utilizzo, per le quote di propria competenza, e le pospongono a partire dal 2012;

- il venir meno dell'unitarietà della politica regionale per la mancata esplicitazione dei contenuti dei programmi nazionali, la frammentazione, duplicazione e conseguentemente esiguità degli stessi. Pesa inoltre il mancato riconoscimento del ruolo delle Regioni come amministrazioni proponenti di interventi nell'ambito dei piani a valere sul FIS;

- l'asimmetricità del nuovo sistema procedimentale proposto, che vede deproceduralizzata l'azione delle Amministrazioni Centrali senza riconoscere opportunità analoghe alle Amministrazioni Regionali che vengono ridotte a meri “gestori” di risorse;

- la non programmabilità settennale delle risorse che perdono così il loro carattere iniziale e la loro necessaria integrazione con i Fondi comunitari, aggravata dalla norma contenuta nella Finanziaria (art. 2, c. 43), che impedisce di fatto gli accertamenti pluriennali d'entrata;

- una modifica sostanziale dell'impatto territoriale previsto dagli impieghi dei fondi derivanti dai tagli previsti.

Ne risulta un approccio di forte ricentralizzazione, in aperta contraddizione con il percorso federalista attuale, e di forte regressione della capacità operativa delle Amministrazioni preposte all'attuazione”.

Non voglio entrare nel merito se queste osservazioni siano fondate o non siano fondate, si può essere d'accordo oppure si possono non condividere, questo non è il problema che voglio porre alla vostra attenzione; bisogna però prendere atto che, con la delibera n. 166/2007, è stata costruita un'architettura per l'attuazione della politica regionale unitaria, con la nuova proposta viene delineata una nuova procedura che smonta quell'architettura. Qual è il ruolo delle Regioni in tutto questo? Cosa bisogna intendere per leale collaborazione fra i diversi livelli di governo? Personalmente sono sempre stato fautore di una forte concertazione istituzionale perché – a mio avviso – se i problemi non si condividono difficilmente si risolvono.

Per cercare di rendere comprensibile quello che cerco di spiegare, credo che sarebbe opportuno assumere quanto richiamato da Manin Carabba nella sua introduzione, in merito alla capacità di misurare i fenomeni e comprenderne gli effetti, al fine di uscire dall'astrattezza del dibattito per misurarsi sugli esiti reali delle scelte.

Il numero in uscita della “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, il numero 3 di quest'anno, è particolarmente dedicato alla politica regionale. All'interno di questo fascicolo, ho proposto un esame del provvedimento sulle zone franche urbane non tanto in riferimento alle politiche per le aree urbane quanto, piuttosto, per evidenziare il tipo di architettura del provvedimento, finalizzata al produrre effetti nei confronti del beneficiario finale, individuato nel cittadino che vuole realizzare una piccola o microimpresa in determinate aree, scelte non sulla base della loro localizzazione geografica ma sulla base di alcuni indici predeterminati di natura demografica e di natura economica; all'interno di un processo in cui l'ottenimento del beneficio è legato esclusivamente all'adempimento delle proprie responsabilità, da parte di tutti i soggetti istituzionali coinvolti (il Comune, la Regione, il Ministero, il CIPE), altrimenti non ottiene niente, non essendo prevista né una riserva territoriale né una riserva di beneficiario. E' delineata quindi una procedura nella quale, solo se tutti si responsabilizzano, se tutti fanno quello che devono fare, il beneficiario finale – che, ribadisco, è il cittadino – ottiene quello che è stato previsto dal provvedimento.

Vorrei approfondire questa riflessione anticipandovi l'intervento sul n. 4 della “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, in merito ai c.d. “obiettivi di servizio” del QSN 2007-2013, riferiti a interventi

misurabili riferiti alla fruizione del servizio idrico, del servizio rifiuti urbani, dell'istruzione, dei servizi sociali all'infanzia e agli anziani (intesi – questi ultimi – come beneficio a favore della occupabilità femminile nell'ipotesi che nelle famiglie, quando si devono far carico dei servizi agli anziani o all'infanzia, chi si fa carico di questo obbligo normalmente è la componente femminile). Gli obiettivi di servizio sono riferiti, esclusivamente, alle otto Regioni del Mezzogiorno, le quali – è bene ricordare – nell'attuale periodo di programmazione nella nomenclatura comunitaria risultano ripartite fra le quattro localizzate nell'Obiettivo Convergenza e le quattro nell'Obiettivo Competitività, mentre il FAS le considera unitariamente. Il DPS ha cominciato a produrre i dati di base per misurare i risultati, individuando gli obiettivi di conseguire con la definizione di un indice *standard* riferito a undici indicatori, con i quali si intende rappresentare i quattro settori precedentemente richiamati. Dai dati forniti si evince come il conseguimento di un *target* unico per tutti i valori degli indicatori statistici individuati, finalizzato a garantire in tutti i territori il raggiungimento di una soglia minima di diffusione dei servizi, e quindi di pari opportunità all'accesso da parte dei cittadini, non riguardi esclusivamente lo storico divario del Mezzogiorno rispetto alle Regioni del Centro-Nord, ma investa i divari territoriali riscontrabili, in maniera differenziata e non omogenea, fra tutte le Regioni italiane.

Credo risulti assolutamente condivisibile la scelta, nell'ambito della politica nazionale di sviluppo, di migliorare la qualità dei servizi al cittadino (salvo verificare se quel servizio risulti prioritario rispetto a quell'altro; argomento oggetto di possibile dibattito). Tuttavia, poiché i dati evidenziano come la materia non costituisca un problema meridionale, ma rappresenti un problema nazionale, ritengo che la politica di sviluppo e coesione debba assumere i problemi sulla base di una realtà nota e condivisa, piuttosto che sulla base della loro localizzazione territoriale o, peggio ancora (come succede, di fatto, nella realtà), in base alle appartenenze politiche. A tal fine, sarebbe opportuno rafforzare la concertazione istituzionale della spesa pubblica, rivisitando ed aggiornando gli strumenti, introdotti nel '96 nell'ambito della programmazione negoziata, dell'intesa istituzionale di programma e dell'accordo di programma-quadro. Quest'ultimo in particolare, che ha rappresentato un ottimo strumen-

to molto utilizzato, richiede di superare il limite costituito dall'essere stato applicato quale accordo bilaterale tra lo Stato (o meglio la singola articolazione ministeriale che si occupa dello specifico aspetto settoriale) e la singola Regione. Probabilmente, otterremo un significativo risultato se si trasformassero gli accordi di programma-quadro in accordi Stato/Regioni, individuando le responsabilità dei diversi livelli di governo nel risolvere i problemi con l'obiettivo di conseguire risultati condivisi.

Con riferimento alle procedure di sottoscrizione degli accordi di programma-quadro, attualmente, anche nelle materie rispetto alle quali sono coinvolte tutte le Regioni, la stessa materia diviene oggetto di un singolo accordo per ciascuna Regione. Si può fare l'esempio della recente iniziativa per il recupero delle aree industriali dismesse, finalizzato alla ricollocazione di insediamenti produttivi, previa eventuale bonifica dei siti inquinati. Durante gli incontri (ai quali ho partecipato) presso il Ministero dello Sviluppo Economico, avviati con il precedente Governo, si è visto che esistono una serie di problemi assolutamente analoghi, indipendentemente dalla loro collocazione geografica. Alla fine si sono fatti accordi separati per risolvere il medesimo problema.

Intervento di Enzo Russo*

*Finanziamento integrale delle funzioni attribuite
secondo il c. 4 dell'art. 119 della Costituzione,
risorse aggiuntive e interventi speciali
nel quadro della nuova politica economica decentrata*

1. Secondo me, non è possibile derogare alla Costituzione o rinviarne l'attuazione per ragioni di congiuntura economica e/o di crisi finanziaria globale anche se Bruce Ackerman ha teorizzato riforme costituzionali che tengano conto dell'acuirsi del terrorismo internazionale e prevedere esplicite e trasparenti deroghe ad alcuni diritti fondamentali per neutralizzare le ricorrenti tentazioni di derive autoritarie¹.

Sono d'accordo invece con la citazione di Carlo Esposito circa il dovere di interpretazione delle norme in modo sistematico. Sin dall'autunno 2001 – ricordo il convegno organizzato a Teramo dalla locale Università – ho sostenuto che l'art. 119 era scritto male, in maniera confusa, contraddittoria e, in qualche aspetto, costituiva un arretramento rispetto alla versione precedente nella quale la questione meridionale era esplicitamente considerata².

Rispetto a proposte di modifica che sono state avanzate da più parti, maggioranze e minoranze parlamentari che si sono alternate al

* Professore Ordinario di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

¹ Vedi i suoi libri: *Prima del prossimo attacco. Preservare le libertà civili in un'era di terrorismo globale*, Vita e Pensiero, 2008; e *La costituzione di emergenza. Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, Meltemi, 2005.

² Russo, *Il nuovo art. 119 della Costituzione* nel volume a cura di Maria Luisa Bassi: *I conti dei sistemi delle autonomie. Atti del XIX Convegno di contabilità pubblica*, Teramo 16-17.11.2001, Franco Angeli, Milano 2003, pp. 291-298; e, di nuovo, Russo, *Ancora sul nuovo art. 119 della Costituzione e la perequazione*, "Rivista dei Tributi Locali", anno XXII, n. 6/2002, pp. 593-615.

governo, in questi otto anni, si sono trovate d'accordo a sostenere che l'art. 119 è scritto bene e può essere attuato così com'è.

Io resto del parere che contestualmente all'attuazione – non più differibile – al meglio delle possibilità, bisognerebbe mettere in moto una procedura di riforma costituzionale non di tutto il Titolo V ma almeno degli artt. 117, 118, e 119 per modifiche di razionalizzazione essenziali ai fini di un'attuazione ragionevole del federalismo fiscale. Dopo tutto, quelli di riforma costituzionale sono processi lunghi e complessi che non si esauriscono in uno o più atti legislativi. Richiedono aggiustamenti continui e momenti di coordinamento dinamico delle normative man mano che i problemi emergono e che l'esperienza anche applicativa li suggerisca.

2. Il sistema politico italiano ha detto no alla vera autonomia tributaria dei governi sub-centrali. Enrico Buglione dice che l'autonomia tributaria è alta ma le statistiche dell'OCSE non sembrano confermare tale valutazione³. In Italia, da quindici anni, si è passati di riforma in riforma dei trasferimenti, ma quello che si è fatto è solo una operazione di tipo gattopardesco trasformando i trasferimenti in partecipazioni. Queste ultime sono e restano trasferimenti impliciti. La finanza dei governi sub-centrali era e rimane di tipo derivato. Come se ciò non bastasse, essa rimane non sostenibile e, come la finanza pubblica nazionale, caratterizzata da eccessiva rigidità e precarietà. E siccome vogliamo o dobbiamo risparmiare sulle risorse da devolvere nella riforma del 2001, si sono ancorate le partecipazioni al territorio, ossia, al gettito dei tributi del governo centrale. Ma se sono tributi erariali che senso ha ancorarli al territorio? Si vuole affermare il principio che anche il gettito delle imposte erariali appartiene ai soggetti che vivono nel territorio che lo ha prodotto. Ciò facendo, si introduce una grande ed inutile complicazione. Dà qualche risultato in termini di trasparenza formale ma non sostanziale perché non considera esplicitamente e, quindi, dovrà fare i conti

³ Naturalmente valutazioni diverse conseguono alle definizioni di tributi propri e/o devoluti. Sul punto vedi Russo, *Esperienze di decentralizzazione: tendenze emergenti*, "Rivista dei Tributi Locali", anno XXV, n. 6/2005, pp. 603-614.

con effetti differenziati di traslazione ed incidenza dei tributi compartecipati⁴.

Secondo la simulazione presentata in allegato al documento generale, il meccanismo di perequazione prospettato taglia risorse alle Regioni meridionali per i servizi e/o le funzioni attualmente attribuite. La mia opinione “provocatoria” è: va bene così. Purché tali tagli siano compensati o più che compensati da maggiori risorse aggiuntive per le politiche regionali, per i trasporti pubblici locali, per le politiche del lavoro, per la formazione e l’aggiornamento professionale dei lavoratori, per la riduzione dei deficit infrastrutturali, ecc..

Delle due l’una: o come economista, mi metto in una posizione di radicale contestazione dell’art. 119 e del d.d.l. Calderoli, che tende ad attuare e dare un senso alla prima norma, oppure mi muovo più realisticamente all’interno della logica distorta e distorsiva dell’art. 119 nel testo attuale. Mi spiego meglio.

La prima alternativa è il rifiuto formale di un meccanismo di perequazione per la sanità, l’istruzione e l’assistenza. Sono diritti di cittadinanza di cui è e deve rimanere responsabile diretta la Repubblica e, per tali beni, respingo qualsiasi logica del dare e dell’avere tra Regioni, alla stessa stregua di quanto si fa per la difesa, l’ordine pubblico e la giustizia.

La seconda alternativa più realistica mi sembra essere quella di attuare per quanto possibile realisticamente i primi quattro commi e spingere seriamente e con il massimo di vigore per una attuazione pregnante del c. 5. Sebbene anche esso scritto male, pare che esso possa consentire spazi per le compensazioni di cui ho detto prima. In altre parole, una compensazione e/o sostituzione di spese correnti con spese in conto capitale.

3. Io non trovo del tutto convincenti le argomentazioni contenute nei paragrafi II.2) e II.3) del Documento generale per la discussione sul “finanziamento integrale” (di cui al c. 4 dell’art. 119 e su l’interpretazione di “risorse aggiuntive” di cui al c. 5 del medesimo articolo. Sono paragrafi ben argomentati sul terreno formale ma con

⁴ Certo si possono adottare anche ipotesi che tengono conto della traslazione e incidenza delle imposte, ma in genere si tratta di convenzioni e semplificazioni che non sempre colgono correttamente i fenomeni reali.

qualche forzatura e/o ambiguità. Queste però rischiano di tagliare fuori alcune ipotesi di via d'uscita, alcune soluzioni come quella appena prospettata che, a mio giudizio, potrebbero farci conseguire gli stessi risultati attraverso strumenti diversi ma di effetto equivalente.

Quello che cerco di precisare al riguardo del paragrafo II.2, è che è vero che un finanziamento integrale delle funzioni attribuite, operato attraverso risorse "autonome" e trasferimenti, di per sé, non implica un obbligo di "pareggiamento" delle risorse rese disponibili agli enti di governo sub-centrali. Se ho capito bene, quello che il documento cerca di dire è che se le stesse funzioni implicano una quantità variabile di operazioni, esse richiedono quantità diverse di risorse. Mi lascia perplesso, invece, l'affermazione seguente secondo cui la Costituzione "non stabilisce neppure un dovere di livellamento delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Certo tale livellamento è difficile da valutare e accertare se si tiene conto della natura immateriale di molti servizi sanitari, educativi, assistenziali, ecc., e, tuttavia, valutazioni quali-quantitative sono possibili e vanno fatte in chiave comparativa. In materia di diritti civili e sociali è l'uguaglianza di trattamento. Ora escluse le misure nominalistiche in termini di numerario, l'uguaglianza si persegue con l'uniformità e generalità di trattamento che non porta, sempre e comunque, al livellamento, anzi a trattamenti opportunamente differenziati. In sintesi, sono d'accordo che non c'è obbligo di erogare le stesse quantità di risorse per finanziare le funzioni attribuite, c'è eccome l'obbligo (dovere) di perseguire il "livellamento" o meglio, la massima riduzione possibile delle differenze nelle prestazioni, ossia, di raggiungere prestazioni quali-quantitative confrontabili, comparate e rapportate agli specifici fabbisogni dei diversi territori e dei cittadini in essi residenti.

Qualche perplessità avverto anche con riguardo alle osservazioni sulle risorse aggiuntive e gli interventi speciali di cui al c. 5 dell'art. 119 della Costituzione e commentati nel paragrafo II.3. Il documento sembra teorizzare un divieto di utilizzare le risorse mobilitate e/o assegnate attraverso questi strumenti al finanziamento integrale di cui al c. 4. Può essere una questione semantica. Risorse con vincolo di destinazione non dovrebbero andare nel calderone delle risorse senza vincolo di destinazione. Si può anche consentire se lo scopo è quello di impedire quello che il Governo Berlusconi sta fa-

cendo, cioè, di utilizzare le risorse del “Fondo per le aree sottoutilizzate” per finanziare spese correnti in aree del Centro-Nord.

Ma tale distinzione è congrua e coerente? Come si fa a garantire il superamento e/o la progressiva riduzione del dualismo con indeterminate risorse aggiuntive e/o interventi speciali non meglio specificati? Come è stato possibile mettere nel calderone dei fondi senza vincolo di destinazione anche le risorse che devono garantire o quanto meno perseguire il “livellamento” delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali? Non c’è qualche serio problema con il testo della Costituzione novellata nel 2001 comunque letto o interpretato?

Con riguardo al divieto sopra prospettato, il problema mio è l’opposto, come ho detto sopra. L’obiettivo è quello di consentire eventualmente il percorso opposto ma, a tal fine, non ritengo che siano necessarie norme di livello costituzionale.

4. Per venire al concreto, ritengo che l’attuazione del criterio del “finanziamento integrale”, fondata su una lettura letterale del c. 4, pone e porrà seri problemi tecnici e provocherà non poche controversie giudiziarie. In ogni caso, ritengo che esso non supererebbe il vaglio della “ragionevolezza” che i giudici costituzionali tengono sempre presente quando sono investiti del problema della valutazione della legittimità di norme che, al di là della lettera, presentano risvolti applicativi ambigui ed incerti⁵.

Infatti, se diciamo che oggi il finanziamento integrale storico è pari a 100 ma è anche insufficiente, allora dobbiamo escogitare un meccanismo che assicuri un finanziamento crescente nel tempo. Di quanto crescente? Qui viene in gioco la questione della metodologia con cui calcoliamo i fabbisogni in modo ragionevole e tecnico. Possiamo fare ricorso ai costi *standard* come si ripete continuamente da alcuni mesi a questa parte. Ma anche questa metodologia non è così semplice come alcuni pensano. Per certe funzioni è d’obbligo mettere al numeratore i LEP e al denominatore i costi *standard*. Per altre funzioni, al numeratore bisogna mettere qualche cosa di equivalente ai LEP e/o dei *benchmark* quali-quantitativi. Il costo *standard* pone

⁵ Il finanziamento integrale di tutte le funzioni attribuite ai livelli di governo sub-centrali tendenzialmente contrasterebbe con il principio di diversità che è caratteristica precipua del federalismo, anche se i trasferimenti senza vincolo di destinazione potrebbero lasciare qualche margine di utilizzo differenziato dei trasferimenti.

scelte complicate ma sostanzialmente empiriche. Va valutato caso per caso e a livello micro. Sulla base dei costi *standard*, vanno poi valutati i fabbisogni delle singole Regioni e dei singoli enti locali. Se, invece, il fabbisogno *standard* venisse calcolato solo a livello macro – non come sommatoria attenta e meticolosa dei singoli fabbisogni funzione per funzione – il dato sarebbe ambiguo ed incerto.

Ma c'è un problema di *standard* qualitativo essenziale o minimo, ma sempre nel senso di socialmente accettabile e finanziariamente sostenibile. Può essere uno *standard* assoluto, uno relativo, ossia, una certa percentuale in meno rispetto alla situazione considerata migliore oppure una media delle *best practices*. Non dobbiamo considerare solo l'efficienza ma anche l'efficacia e l'economicità perché se il costo *standard* è fissato a livelli bassi, in molti casi, metterebbe a rischio l'efficacia. Se, invece, è fissato a livello alto si mette a rischio l'economicità e le riduzioni ipotizzabili di spesa non si materializzerebbero. Quindi non facciamoci illusioni.

LEP, costi *standard*, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa non sono problemi specifici del federalismo fiscale. Sono problemi che interessano l'azione amministrativa in generale.

Ora il punto è che se accogliamo – come dobbiamo fare – una esigenza di razionalizzazione della spesa pubblica a partire dai bisogni, non possiamo dire no se il risultato dell'esercizio per ipotesi ci portasse a minori spese in questo o in quel comparto.

Se – come dalle simulazioni della Corte dei conti⁶ – il risultato dovesse essere quello di una riduzione della spesa – anche in seguito a ripetuti aggiustamenti dei parametri adottati per il calcolo dei costi *standard*, di nuovo, non potremmo rifiutare il risultato e la metodologia⁷. Infatti, se questa è costruita in maniera rigorosa, con onestà intellettuale, e con i necessari aggiornamenti, essa non può essere rifiutata. Può essere rigettata solo se costruita in una logica di tagli della spesa pubblica *cross section* e di mera quadratura – non uso volutamente la parola risanamento – dei conti pubblici. Perché la quadratura si può sempre forzare con tagli indiscriminati, il risana-

⁶ Vedi l'audizione del suo Presidente davanti alle Commissioni parlamentari riunite.

⁷ Come accennato sopra, il problema è che a parità di costi *standard* non si conseguono necessariamente gli stessi LEP e viceversa, la parità di LEP tra le diverse Regioni può essere conseguita a costi *standard* diversi.

mento richiede un *management* strategico a livello di programmazione e gestione dei servizi (ad esempio: sanitari), senza sottovalutazioni artificiali dei fabbisogni e senza misure tampone a copertura dei *deficit* così puntualmente prodotti.

Lo ha detto bene il Presidente Napolitano a Napoli il 1° dicembre 2008: “Affrontare senza impacci e ipocrisie queste questioni dall’interno del Mezzogiorno, è condizione essenziale per porre con maggiore forza anche il tema cruciale del rapporto tra il provvedimento di cui si discute in attuazione del federalismo fiscale ovvero dell’art. 119 della Costituzione, e lo sviluppo di adeguate politiche per il Mezzogiorno. Va in questo quadro chiarito e garantito il livello effettivo dei necessari trasferimenti tra il Nord e il Sud del Paese, anche in funzione di una parità nel godimento di diritti fondamentali: senza, nello stesso tempo, sottrarsi a un doveroso esercizio di responsabilità, nel Mezzogiorno, per quel che riguarda, ripeto ancora una volta, l’impiego oculato delle risorse pubbliche destinate al Sud e per quel che riguarda, in particolare, costi e qualità dei servizi da prestare a carico della finanza pubblica”.

Siccome tutta l’evidenza empirica dimostra ampiamente che i fabbisogni delle Regioni meridionali restano elevati nei comparti che ho sopra elencati analogamente a quanto fa la SVIMEZ con maggior cognizione di causa, allora, come detto sopra, la compensazione o maggiori fondi vanno chiesti per le altre funzioni svolte in modo inadeguato per scarsità di fondi.

Questa è dovuta anche alla scelta di fondo del sistema politico italiano che, in questi ultimi decenni, ha dato risposta negativa alle richieste di vera autonomia tributaria e finanziaria dei livelli sub-centrali di governo⁸.

Infatti, la scelta di trasformare i trasferimenti diretti ed espliciti in compartecipazioni telecomandate dal centro la ritengo una operazione gattopardesca (di *window-dressing*), che non cambia le caratteristiche di finanza derivata a tutta la finanza sub-centrale. Il finanziamento della spesa attraverso le compartecipazioni è lo stesso di quello fatto con trasferimenti diretti ed espliciti. Con una differenza,

⁸ Si tratta di scelta storica che risale alla riforma tributaria del 1971 e che, in buona sostanza, trova continuità sia pure parziale anche negli anni ‘90 e 2000.

che le partecipazioni, dopo la riforma del Titolo V, devono essere ancorate al territorio in via ordinaria.

5. Da ultimo, vorrei chiarire un'altra questione di fondo, sempre in chiave di interpretazione sistematica della Costituzione.

Quando si discute dell'attuazione dell'art. 119 Cost., è chiaro che stiamo discutendo di questioni di politica economica e finanziaria. Al riguardo, a mio avviso, bisognerebbe chiarire una questione di fondo in chiave di interpretazione sistematica della Costituzione per come modificata dalla riforma del Titolo V del 2001 ma, ancor prima, dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea del 7 febbraio 1992 e, successivamente, dalle diverse versioni della Costituzione europea che hanno raccolto "in testo unico" tutte le rilevanti disposizioni pattizie in materia. Nel nuovo ordinamento, si è determinato un contesto di gestione decentrata della politica economica⁹, a fronte di una centralizzazione della politica monetaria. Il motivo fondamentale è noto, ossia, la riluttanza dei Governi nazionali a rinunciare a parte significativa dei loro poteri in materia di politica economica. Come noto, inoltre, il coordinamento delle politiche economiche avviene attraverso i parametri di Maastricht ed i protocolli del Patto di stabilità e crescita.

Ciò posto, il c. 4 dell'art. 119, che prescrive il finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai livelli sub-centrali, e lo stesso c. 5, formalmente non tengono conto del flusso ordinario dei trasferimenti che arrivano dal bilancio europeo.

In questi termini, non trovo convincente teorizzare o rivendicare un ruolo preminente dello Stato – inteso come Governo centrale nazionale – in una visione centralistica di tipo ottocentesco ormai superata in diritto e in fatto, non solo dalla costituzione formale ma anche da quella materiale. In questi termini, si impone una più attenta riflessione sulle finalità del meccanismo complesso di finanziamento previsto dall'art. 119 Costituzione italiana.

⁹ È utile ricordare anche qui che tale assetto sta mostrando tutti i suoi limiti a fronte degli sviluppi della crisi economica e finanziaria, ma i governi nazionali non mostrano affatto segni di ravvedimento circa il trasferimento di limitati poteri di bilancio a Bruxelles. Al contrario, sono tentati da pulsioni nazionalistiche analoghe a quelle che prevalsero negli anni 1930 e che poi portarono al disastro della II Guerra Mondiale.

A mio giudizio, in una visione classica, il ruolo dell'art. 119 Cost. dovrebbe esaurirsi nel co-finanziamento dei beni pubblici nazionali, locali e di infrastrutture pubbliche. Inoltre, tenuto conto che i principali dossier della politica economica, sia per effetto delle leggi Bassanini sia per effetto della riforma 2001 sono trasferite a livello sub-centrale, mi pare che il ruolo residuo ed essenziale del Governo centrale sia quello complesso e delicato del coordinamento verso l'alto e verso il basso – auspicabilmente rispettoso dell'autonomia dei livelli di governo sub-centrale¹⁰.

In questi termini, l'interpretazione sistematica della Costituzione deve tenere conto non solo della Costituzione italiana ma anche di quella europea nella formulazione unificata o nell'insieme delle norme pattizie esistenti ed in vigore – ci piaccia o no.

Mi chiedo allora: siamo sicuri che tutta la politica economica generale – intendiamoci quella che resta dopo i parametri di Maastricht, dopo la centralizzazione della politica monetaria e l'introduzione dell'euro, e dopo la riforma del 2001 – passa o debba passare attraverso i quattro commi dell'art. 119?

Siamo sicuri che tutta la politica per il Mezzogiorno, la politica delle grandi reti di trasporto, per gli investimenti e l'occupazione, ecc. in generale passino tutte attraverso il c. 5 dell'art. 119 Cost.?

O non è più ragionevole accettare l'idea che l'art. 119 si occupa prevalentemente – se non esclusivamente – di beni pubblici nazionali e locali e, solo per eccezione o in via speciale, di infrastrutture pubbliche, per le quali è importante il ruolo dei governi sub-centrali lasciando fuori dal 119 – ma nella competenza condivisa dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni – tutti gli altri *dossier* della politica economica generale mirata al perseguimento della crescita sostenibile, della massima occupazione, della politica dei redditi e dei prezzi?

¹⁰ Ma se di autonomia tributaria in senso stretto ce n'è poca e se tutto l'art. 2 del d.d.l. Calderoli con le decine di criteri di coordinamento è volutamente costruito per impedire la nascita di un sistema di finanziamento autonomo e responsabile, allora si capisce come il Governo centrale rifiuti una logica genuinamente federalista e continua a operare in quella di un modello centralistico di controllo diretto degli strumenti di finanziamento delle funzioni trasferite. E questo, ovviamente, con buona pace dei discorsi retorici e demagogici sulla responsabilizzazione che si vorrebbe pure promuovere.

6. Ho visto proprio ora il Documento con le proposte di emendamenti che la SVIMEZ si accinge a presentare. Non mi sembrano proposte eversive. Non toccano la struttura portante del d.d.l. Calderoli. Sono proposte chiaramente migliorative di qualche punto e in particolare del meccanismo di perequazione. A questo ultimo riguardo, vorrei sottolineare che, al di là delle parole o della sofisticazione del sistema dei trasferimenti, quello che conta veramente sono i soldi che ci si mettono dentro. Possiamo costruire un meccanismo perfetto, ma se ci mettiamo dentro risorse comunque insufficienti e, per giunta, gestite in maniera irresponsabile, i risultati saranno insoddisfacenti. Cito di nuovo un passo del discorso di Napoli del Presidente Napolitano: “Non si può non trarre da ciò materia di seria riflessione sulla validità delle politiche portate avanti nell’ultimo quindicennio dallo Stato e dalle istituzioni regionali e locali rispetto all’obiettivo di una riduzione del divario tra Nord e Sud e di un’efficace promozione dello sviluppo del Mezzogiorno”. Concludo dicendo che certo gli obiettivi del federalismo serio sono quelli di promuovere una maggiore responsabilizzazione e partecipazione, oltre che una allocazione efficiente delle risorse, ma se, per un verso, non c’è onestà tra i *manager* del nuovo sistema e, per altro verso, non ci sono senso civico e controllo sociale adeguati dei cittadini, è alto il rischio di andare incontro a grosse disillusioni.

Intervento di Giulio Salerno*

In via preliminare, concordo sia con il Documento base presentato, sia con molte delle opinioni sinora espresse. In particolare, è evidente che il nostro cosiddetto “federalismo” sinora si è sviluppato secondo modalità incerte e dunque in ultima analisi irresponsabili. Del resto, il nostro non è un sistema federale, dato che la riforma del 2001 è stata una riforma monca e parziale, che non ha trovato il necessario completamento sul versante istituzionale, sicché è inevitabile che l’attuazione dell’art. 119 Cost. sconta la mancanza di un assetto istituzionale compiuto, che possa consentire un funzionamento corretto dell’assetto della finanza pubblica distribuita su più livelli di competenza e di autonomia. Per quanto riguarda il punto relativo alle competenze, non vi è dubbio che l’idea del primato della Legge unica e diretta a tutti i cittadini – che è un pò l’idea kelseniana sulla cui base ci siamo formati – non coincide con la configurazione di competenze legislative attribuite in modo generale e residuale a favore delle singole Regioni. Inevitabilmente l’art. 117, c. 2, lett. m) fissa nella garanzia dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, il *minimum* – o, a seconda del punto di vista – lo *standard* che è considerato necessario dallo Stato quale obiettivo che deve essere necessariamente perseguito dalla legislazione regionale. Certo, ciò pone il problema della definizione del concetto di “prestazioni” cui si riferisce la predetta competenza legislativa statutale volta a uniformare una porzione essenziale dell’intero assetto normativo dell’ordinamento. Questo è un tema complesso, perché si è abituati a ragionare per “garanzie dei diritti” – e dunque per regole di protezione dei diritti stessi – e non tanto per “prestazioni”, cioè per risultati ed obiettivi che vanno perseguiti nell’offerta dei servizi pubblici offerti. Ciò costituisce un mutamento di prospettiva ancora non me-

* Professore Ordinario in Istituzioni di Diritto Pubblico presso la Facoltà di Economia dell’Università degli Studi di Macerata.

tabolizzato dal legislatore statale – dato che vi sono pochi casi di determinazione dei predetti livelli essenziali delle prestazioni (LEP), essenzialmente in materia di sanità, ma con gravi problemi applicativi, ed in materia dell'istruzione, ma ancora in una fase per così dire embrionale –, così come, conseguentemente, si riscontra una limitatissima applicazione del limite dei LEP da parte della Corte costituzionale.

Circa il 119, comma quarto, Cost., in altra sede ho sostenuto una tesi piuttosto “radicale”, ovvero che una legge di revisione costituzionale sia incostituzionale là dove se ne possa dimostrare l'inefficienza, ossia il contrasto con l'essenziale e fondamentale principio di buon funzionamento delle pubbliche istituzioni. Il quarto comma dell'art. 119 è una disposizione quasi “indecidibile”. Se la si volesse applicare in modo letterale, non si saprebbe da dove iniziare. In ogni caso, a mio avviso, là dove si parla di funzioni bisognerebbe intendere funzioni e non competenze, e dunque di funzioni attribuite sulla base di una legge statale o regionale che sia. Se allora il quarto comma dell'art. 119 appare anche e necessariamente riferibile alle funzioni di cui la legge dello Stato comunque definisce il livello essenziale delle prestazioni, allora il 119, c. 4 potrebbe avere un senso e la lettura data dal disegno di legge in materia di federalismo fiscale (A.S. n. 1117) potrebbe essere considerata una ragionevole applicazione. E da questo punto di vista si può ricordare Esposito quando insegna che alla legge spetta la “concretizzazione” del dato costituzionale. La prescrizione costituzionale può non essere precisa ed essere aperta ad una pluralità di soluzioni applicative. Spetta allora alla legge fornire la concretizzazione nel senso della ragionevolezza e quindi predisporre un apparato normativo ed istituzionale nello stesso tempo coerente con il dato costituzionale, ed efficiente alle condizioni date. Su questo versante, mi sembra che il d.d.l. sia dunque costituzionalmente condivisibile. Circa la critica attinente alla generalità dei principi e criteri direttivi della delega, vero che talune disposizioni indicano principi e criteri piuttosto vaghi. Ma l'esperienza insegna che le leggi-delega frequentemente sono ricorse ad indicazioni dotate di ampia flessibilità applicativa, e d'altronde la Corte costituzionale non si è mostrata particolarmente severa sul punto, essendo molto rari i casi in cui sia stata dichiarata l'incostituzionalità di una legge per vaghezza ed indeterminatezza dei princi-

pi e criteri direttivi. Certo, ciò non esclude l'opportunità di uno sforzo per precisare alcuni principi e criteri direttivi della legge di delega in modo più compiuto. Sull'apparato di "premi e sanzioni", va rilevato che trattasi di un aspetto decisivo, che sconta tuttavia la difficoltà di adottare sanzioni nei confronti dei titolari degli organi regionali. Fatta salva l'ipotesi estrema dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Giunta, l'altro strumento è quello dell'esercizio dei poteri sostitutivi, ai sensi dell'art. 120 Cost. Bisognerebbe forse anche escogitare meccanismi premiali che possono essere innescati dalle stesse Regioni virtuose, così come collegare le sanzioni degli amministratori locali ad eventuali pronunce di condanna della Corte dei conti per danno dell'erario. Per quanto concerne il riferimento che poi è stato fatto al c. 5 del 119, le proposte SVIMEZ appaiono di sicuro interesse. Infatti, un meccanismo che subordina l'intervento speciale all'intesa in sede Conferenza unificata è di difficile applicazione perché, inevitabilmente, condiziona alla volontà della maggioranza di tutti gli enti territoriali rappresentati dentro la Conferenza Stato, Regioni ed enti locali, la destinazione, l'ammontare, la distribuzione e quant'altro. Anche il riferimento alla manovra annuale come sede per decidere sugli interventi speciali, è certo utile per inserire gli interventi speciali, nell'ambito della complessiva decisione di finanza pubblica, ma al contempo rischia di inserire gli interventi speciali nell'ambito di una politica di scambio contingente, senza avere lo sguardo lungo che è necessario per ottenere risultati coerenti con gli scopi di sviluppo e di coesione che sono propri degli interventi speciali.

Infine si può ritenere che, a seguito dell'ormai mutato assetto costituzionale, perno centrale dell'intero sistema finanziario e tributario della Repubblica sia ormai divenuto il canone del coordinamento tra le molteplici componenti che lo connotano prescrittivamente, istituzionalmente e funzionalmente, sì che dal corretto ed adeguato intrecciarsi delle rispettive competenze possa emergere un sistema non solo coerente con il complessivo ordinamento costituzionale (si veda, in particolare, il generale riferimento "all'armonia con la Costituzione", presente nel secondo comma dell'art. 119 Cost. in tema di reperimento delle risorse finanziarie degli enti territoriali), ma anche effettivamente operante nel concreto rispetto dei numerosi rapporti di inferenza che sussistono tra i diversi principi costituzionali che gui-

dano i singoli aspetti del sistema finanziario (si pensi, ad esempio, al rapporto di complementarità tra le risorse autonome e quelle derivanti dagli interventi perequativi, ai sensi del terzo comma dell'art. 119 Cost.). In questa prospettiva di necessaria unitarietà di fondo dell'intero sistema nazionale finanziario e tributario a fini di efficiente reperimento e di corretto impiego delle risorse in connessione alla ripartizione delle competenze costituzionalmente fondata tra i diversi livelli territoriali di governo, dunque, dovranno operare soprattutto i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia proprio di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost.. I principi in questione, tra l'altro, dovranno governare i rapporti tra le imposte erariali e quelli di spettanza delle autonomie territoriali (si veda, a tal proposito, l'art. 119, c. 2, Cost.), sia l'eventuale applicazione del regionalismo differenziato (argomentando in via implicita sulla base del riferimento ai "principi di cui all'art. 119", che è presente nell'art. 116, c. 3, Cost., il quale, dunque, non può non riferirsi anche alle modalità legislative dettate in sede di attuazione dei "principi" predetti). Tali principi fondamentali, come noto, costituiscono esplicitazione essenziale del contenuto della legge di delega attualmente all'esame del Parlamento (A.S. n. 1117). In particolare, come si relaziona il predetto canone del coordinamento, posto a fondamento dell'intero assetto della finanza pubblica nazionale e del sistema tributario tutto e che, anzi, ne costituisce a ben vedere l'unico elemento effettivamente caratterizzante dal punto di vista costituzionale, con le specifiche sfere di autonomia statutariamente previste a favore delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome? In via generale, appare ragionevole ritenere che le istanze di coesione nazionale che sono sottostanti alla disciplina complessivamente posta dalla Costituzione in materia finanziaria – in particolare, si pensi ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, alla disciplina statale di perequazione delle risorse a fini solidaristici, agli "interventi speciali" sempre provenienti dallo Stato in connessione al perseguimento di talune essenziali finalità di carattere unitario – possano essere considerate come espressione di indefettibili esigenze di carattere unitario, ed in quanto tali inderogabili da parte delle autonomie speciali. A tal proposito, può ragionevolmente sostenersi, da un lato, che le disposizioni dettate con la legge di revisione costitu-

zionale in materia finanziaria e tributaria si applichino, anche, agli enti territoriali dotati di autonomia differenziata per tutte le parti in cui, rispetto agli statuti speciali vigenti, garantiscano una sfera competenziale di maggior favore nelle materie in oggetto (dandosi così applicazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, ove si dispone che le innovazioni poste con la medesima riforma si applicano alle autonomie speciali soltanto in quanto prevedono "forme di autonomia più ampie rispetto a quelle attribuite" dagli statuti); e, dall'altro lato, che la futura legislazione statale di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica andrebbe qualificata alla stregua delle leggi che pongono "norme fondamentali di riforma economico-sociali", agendo quindi come specifica manifestazione di questo limite delle potestà legislative delle Regioni (e Province) ad autonomia differenziata, che tuttora rimane valedole nei confronti di queste ultime, ai sensi dei rispettivi statuti. Inoltre, va rilevato che la legislazione statale di coordinamento della finanza pubblica nazionale e del sistema tributario tutto si incorporerebbe o comunque assumerebbe una funzione di stretto "raccordo" con lo stesso dettato costituzionale, quasi assumendo quel ruolo materialmente costituzionale che la Corte costituzionale ha riconosciuto ai principi legislativi che, in materia di bilancio, consentono di garantire effettivamente la tutela del valore costituzionale dell'equilibrio finanziario che è implicito nell'art. 81 Cost.. Tale ruolo, infine, dovrebbe ritenersi ancor più giustificato alla luce della necessità di rispettare i vincoli di bilancio – e soprattutto il patto di stabilità – che sono imposti in sede comunitaria ai sensi dell'art. 117, c. 1, Cost. all'intero ordinamento nazionale. E' evidente, del resto, che, senza un qualche coordinamento complessivo della finanza pubblica e del sistema tributario della Repubblica, capace cioè di abbracciare e coinvolgere, sulla base di connotati unitari ed omogenei, tutte le istituzioni territoriali costituzionalmente dotate di competenze in materia finanziaria e tributaria, non vi sarebbe possibilità alcuna di rispettare seriamente ed efficacemente i predetti vincoli esterni. Del resto, possono richiamarsi anche le competenze esclusive dello Stato, riconosciute in materia di "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. *r*); è chiaro, infatti, che senza una disciplina che renda omogenei i dati finanziari statali, regionali (compresi quelli delle

Regioni a statuto speciale) e locali, sarebbe concretamente impossibile quantificare con sufficiente contezza la situazione complessiva della finanza pubblica nazionale, esigenza che viceversa è indispensabile sia per necessità di efficienza e di buon andamento delle gestioni finanziarie nazionali, sia per rispondere correttamente agli impegni assunti a tal proposito in sede sopranazionale e internazionale. In una sua recente pronuncia la Corte costituzionale ha inteso distinguere i “principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” dai “principi del sistema tributario dello Stato” in relazione alle previsioni dello statuto sardo (v. sent. 102 del 2008), considerando soltanto questi ultimi applicabili alla predetta autonomia speciale. In breve, secondo la Corte, la disciplina innovativa dettata con la riforma costituzionale del 2001 in materia finanziaria non troverebbe applicazione, proprio in virtù del sopra richiamato art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, in quanto, poiché le innovazioni poste con questa riforma si applicano soltanto in quanto prevedono “forme di autonomia più ampie rispetto a quelle attribuite” con lo statuto speciale vigente, nello statuto stesso non si fa espresso riferimento ai predetti “principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, ma soltanto ai “principi del sistema tributario dello Stato”. Appare quindi opportuno affrontare la delicata e problematica questione qui prospettata almeno sotto un duplice profilo. Se così è, allora, appare giustificata la tesi secondo cui la disciplina legislativa volta a dettare principi attinenti al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario tra lo Stato e le autonomie territoriali possa essere considerata alla stregua di una “riforma economico-sociale”, e pertanto dotata dell’idoneità di vincolare anche l’esercizio delle potestà legislative delle Regioni a statuto speciale (e delle Province autonome) negli ambiti di esplicitazione delle autonomie che in ambito finanziario e tributario sono attribuite loro dalle rispettive disposizioni statutarie. In altre parole, sembra ragionevole ritenere che una riforma legislativa come quella rivolta finalmente all’attuazione dell’art. 119 Cost. e che incide così profondamente sull’assetto dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali tutte – finendo contemporaneamente per influire sulla complessiva distribuzione delle competenze tra le pubbliche autorità presenti sul territorio nazionale e, quindi, sul concreto godimento dei diritti civili e sociali da parte di tutti i cittadini – debba qualificarsi come

direttamente incidente sul tessuto economico-sociale dell'intera collettività. E' pur vero che l'interpretazione di tale categoria di limite da parte della Corte costituzionale è stata piuttosto oscillante, ma, se una tendenza può essere evidenziata, non è certo quella della sottovalutazione del limite stesso. Anzi, al contrario, nella misura in cui il limite in questione possa essere effettivamente utilizzato per dare luogo a indirizzi sostanzialmente unitari della politica economica nazionale, allora sarebbe incomprensibile considerarlo estraneo alla materia connessa alla determinazione dei principi fondamentali della finanza pubblica e del sistema tributario, che così tanto rilievo possono assumere ai predetti fini. Nella disciplina dettata nel d.d.l. di delega attualmente all'attenzione delle Camere (A.S. n. 1117) in tema di attuazione dell'art. 119 Cost., essa prevede la sottoposizione sia delle Regioni a statuto speciale che dello Stato medesimo ad alcuni limiti generali di coordinamento delle rispettive sfere di autonomia finanziaria, rimettendone la successiva specificazione ad un meccanismo in larga parte sovrapponibile, ma non esattamente coincidente, con quello previsto dagli statuti speciali per la loro stessa attuazione. In definitiva, il d.d.l. in questione, da un lato, prevede alcuni canoni di ordine generale, cui dovranno essere assoggettati sia le Regioni a statuto speciale (e le Province autonome) che lo Stato, e dall'altro lato dispone che in ciascuno di tali ordinamenti territoriali costituzionalmente differenziati la specifica e concreta determinazione dei principi di coordinamento sia del sistema finanziario nel suo complesso che, più in particolare, del sistema tributario, avverrà ricorrendo al tradizionale meccanismo di elaborazione delle norme di attuazione delle disposizioni statutarie che è proprio delle autonomie speciali, cioè quello di apposite normative approvate mediante un meccanismo decentrato, differenziato e paritario. Peraltro, nella fattispecie tale meccanismo risulta definito ed applicato in modo "atipico" per due ragioni: da un lato, infatti, le norme di attuazione dovranno rispettare, oltre a quanto previsto nel rispettivo statuto speciale, anche le condizioni indicate – peraltro piuttosto sommariamente – nella stessa legge di delegazione; dall'altro lato, l'adozione di tali norme attuative non potrà svolgersi in via continuativa e permanente, come accade nel caso delle vere e proprie disposizioni di attuazione previste negli statuti speciali, ma soltanto entro i precisi e perentori termini temporali previsti dalla legge di delegazione. Si tratta, in

estrema sintesi, della prefigurazione di una sorta di regime di coordinamento finanziario e tributario che è delineato soltanto in alcuni aspetti generali dalla legge dello Stato, mentre la precisa definizione è differenziata per ciascuna realtà territoriale mediante una procedura che assicura la pari posizione di ciascuna Regione a statuto speciale (ovvero di ciascuna Provincia autonoma) rispetto all'autorità centrale di governo dello Stato. Il regime di coordinamento, quindi, non sarà unitario ma distinto in relazione ad ogni Regione a statuto speciale o Provincia autonoma, in modo da tener conto degli specifici limiti, delle peculiari condizioni di fatto e delle particolari competenze statutariamente previsti, e per di più anche modificabile – mediante la medesima procedura che vede paritariamente presenti Stato e Regione – a seconda del variare delle condizioni di contesto, ma sempre entro i termini indicati nella stessa legge di delegazione. A ben riflettere, la stessa presenza della disciplina contenuta nel d.d.l. in oggetto con riferimento alle Regioni a statuto speciale, e che qui è stata sinteticamente tratteggiata, può giustificarsi soltanto se si ammette, come si è sopra sostenuto, che la competenza statale relativa alla determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario abbraccia e coinvolge necessariamente anche i predetti enti territoriali. Certo, l'introduzione di un meccanismo parzialmente simile a quello attuativo degli statuti speciali, implica il riconoscimento della sussistenza di una peculiare sfera decisionale a favore dei predetti ordinamenti, in materia finanziaria e tributaria, rispetto alle altre Regioni. Ma ciò non nega l'assunto fondamentale secondo cui il vincolo del coordinamento non può non abbracciare tutte le istanze autonomistiche, in quanto esso rappresenta il necessario corollario di quella coesione nazionale senza la quale l'intero ordinamento perderebbe la sua stessa ragion d'essere. Al contrario, la soluzione prospettata conferma la necessità del fatto che anche le autonomie speciali devono trovare considerazione nell'ambito della competenza statale di coordinamento, ai fini della necessaria coesione nazionale. Cosa può intendersi, più precisamente, con il termine "coesione"? Come noto, in fisica si intende per coesione la proprietà dei corpi le cui particelle sono unite e si oppongono al distacco. Più estensivamente, dunque, può dirsi che un sistema è coeso quando le parti sono poste in un rapporto tale da garantire un tutto organico e funzionale. Dunque, la coesione implica la qualità di un soggetto

composto da una pluralità di parti (anche tra loro distinte) e del quale si vuole che le parti non tendano a divergere, ma siano organizzate in modo da consentire all'insieme di agire efficacemente e di mostrarsi come un tutt'uno verso l'esterno. Pertanto, anche il nostro sistema ordinamentale composto da una pluralità di livelli istituzionali dotati di competenze in materia di finanza pubblica sulla base di disposizioni di rango costituzionali, deve essere organizzato in modo da garantire l'indispensabile coesione sull'intero territorio nazionale tra le molteplici sfere di autonomie capaci di interagire sul fronte del reperimento e dell'impiego delle risorse pubbliche. A ben vedere, infatti, la garanzia della coesione nazionale è chiaramente deducibile dall'intero quadro delle disposizioni costituzionali vigenti in materia di finanza pubblica. In primo luogo, la coesione è espressamente prevista a seguito della riforma operata dalla legge costituzionale n. 3/2001, tra le finalità che consentono l'esercizio della competenza statale esclusiva in tema di risorse aggiuntive e interventi speciali, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. Inoltre è evidente che l'obiettivo di perseguire l'indispensabile coesione sull'intero territorio nazionale, sia con riferimento alle risorse economiche e finanziarie disponibili, che nello svolgimento di tutte le funzioni pubbliche che abbiano diretto rilievo per i diritti civili e sociali, è intrinsecamente presente in tutte le competenze legislative che la vigente Costituzione attribuisce allo Stato in tema di finanza pubblica. Più esattamente, a tal proposito vanno ricordate le competenze legislative spettanti allo Stato in via esclusiva in materia di perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, c. 2, lett. *e*), e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, c. 2, lett. *m*), e la competenza statale di dettare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, c. 3). Tra l'altro, può aggiungersi che, tra le finalità che consentono l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo nei confronti degli organi di tutte le autonomie territoriali, la Costituzione prevede adesso espressamente "la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica" (art. 120, c. 2), finalità che senz'altro è connessa al mantenimento degli essenziali caratteri unitari dell'assetto ordinamentale nel suo concreto determinarsi dal punto di vista dei rapporti economici e finanziari, sia nei riguardi delle condizioni di

vita dei cittadini che nei confronti dell'operare delle pubbliche istituzioni.

In conclusione, non può certo dirsi che il concetto di coesione nazionale sia proprio di una concezione passatista e conservatrice; esso non soltanto è espressamente previsto dalla Costituzione vigente, ma è implicitamente collegato a tutte le principali competenze statali capaci di interagire con le competenze finanziarie degli enti territoriali. Se il sistema della finanza pubblica è ormai strutturato su più livelli istituzionali e dunque frazionato tra più soggetti dotati di ambiti di autonomia costituzionalmente garantiti, dalla stessa Costituzione risulta nel contempo la necessità di garantire quei fondamentali canoni di unitarietà che sono indispensabili per assicurare la necessaria coerenza dell'azione dei poteri autoritativi tutti nel reperimento e nell'impiego delle risorse pubbliche.

Intervento di Rita Perez*

Il tema della discussione odierna ha a oggetto il d.d.l. delega n. 1117/2008, d’iniziativa del Ministro Calderoli, per accertarne l’adeguatezza in vista dell’attuazione dell’art. 119 della Costituzione. A questo interrogativo non è facile dare una risposta perché l’attuazione dell’art. 119 pone qualche difficoltà dettando una disciplina unitaria nei confronti di una realtà territoriale, caratterizzata da un’ampia dispersione di responsabilità, articolata in diversi livelli di governo, titolari di diverse funzioni. Tutti elementi da tenere presenti in vista della messa a punto del federalismo fiscale.

Un giudizio sul d.d.l. Calderoli comporta, quindi, un’analisi preliminare sulle disposizioni costituzionali che individuano diverse forme di autonomia godute dagli enti protagonisti del federalismo fiscale. In primo luogo, vanno esaminate le disposizioni contenute nell’art. 114, nel quale si dichiara (c. 1) che Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane sono enti costitutivi della Repubblica “con propri statuti, poteri e funzioni” (c. 2). Si tratta di enti che pur essendo in egual misura costitutivi della Repubblica, possiedono, poi, differenti gradi di autonomia, indicati dagli artt. 117 e 118 Cost., e evidenziabili anche dall’esame dell’art. 116, c. 3. I primi due articoli ora ricordati attribuiscono agli enti, in particolare Regioni e comuni, autonomia certa in ambito legislativo, normativo e amministrativo. L’art. 116 si riferisce a “ulteriori forme di autonomia”, costituzionalmente indicate, ma non attribuite, delle quali le Regioni possono godere, adottando una particolare procedura.

Infine, per delineare l’autonomia degli enti, occorrerà tenere conto anche delle specifiche funzioni, che il “Codice delle autonomie”, non ancora approvato, attribuirà a comuni e province (se saranno mantenute), senza le quali la messa a punto del disegno di legge Calderoli non potrà dirsi compiuta.

* Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso la Facoltà di Scienze Statistiche dell’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

Naturalmente, l'analisi del disegno di legge comporta anche un preliminare chiarimento sul tratto essenziale su cui si fonda il federalismo fiscale e cioè l'autonomia finanziaria degli enti presi in considerazione dalle disposizioni costituzionali. E' opinione condivisa che l'autonomia finanziaria, per essere completa, debba riguardare l'attività di spesa, da svolgersi senza vincoli di destinazione, ma, prima ancora, investire le fonti di entrata.

L'autonomia di entrata si ha quando un ente può determinare tutte le componenti dell'imposta: soggetti, oggetto, aliquote. L'autonomia può definirsi attenuata se l'ente è in grado di agire solo su uno degli elementi ed è ancora più ridotta se l'ente al quale è riconosciuta, è in grado di agire solo entro tetti predeterminati dall'ordinamento.

Nel nostro ordinamento, l'esercizio dell'attività impositiva, che costituisce il pilastro dell'autonomia finanziaria, si fonda sull'art. 23 della Costituzione. Sicché l'ente, per godere di autonomia finanziaria, al fine di introdurre le imposte che gli sono necessarie per svolgere i servizi essenziali e per finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite, deve possedere potestà legislativa. Peraltro, si deve osservare, da un lato, che l'autonomia legislativa non è attribuita a tutti gli enti, ma solo alle Regioni. Mentre, dall'altro lato, soppressi con l'art 7, lett. *f*) del d.d.l. n. 1117, tutti i trasferimenti (ad eccezione dei contributi Ue, rivolti a spese per lo sviluppo economico), i mezzi per esercitare l'autonomia finanziaria hanno acquistato, per gli "altri" enti territoriali, un'importanza fondamentale.

Infatti, in sostituzione dei trasferimenti, è necessario prevedere nuove risorse per gli enti. In base al disegno di legge, queste deriveranno da tre categorie di entrate: tributi propri e tributi propri derivati per le Regioni; compartecipazione ad alcune imposizioni erariali, quote del Fondo perequativo per le Regioni e per tutti gli enti territoriali.

I tributi propri e propri derivati investono l'autonomia regionale di entrata. Strano dualismo, però. Se i tributi sono propri, non sono derivati e, se sono derivati, non sono propri. I tributi propri sono quelli imposti direttamente dalla Regione con legge regionale, non, però, in materie già oggetto d'imposta, escludendo, in tal modo, la doppia imposizione, esclusione che limita, peraltro, l'autonomia finanziaria delle Regioni. Questa disposizione è applicabile alle Regioni a statuto ordinario, non a quelle ad autonomia speciale, il cui statuto ha valore costituzionale.

I tributi propri derivati, che esprimono un'autonomia finanziaria limitata, sono quelli istituiti e regolati con leggi statali. Nel caso di questi tributi, mancherebbe l'autonomia impositiva regionale, essendo l'imposta decisa dallo Stato. Il gettito dei tributi propri derivati è attribuito alle Regioni in conformità al principio di territorialità, senza vincolo di destinazione. Sono ricondotti alla categoria dei tributi propri derivati, gli introiti provenienti da alcuni tributi già esistenti, ad esempio, l'IVA o l'IRAP. Alla Regione è consentito di variare le aliquote di questi tributi, ma entro tetti predeterminati dal centro, dal momento che non si potrebbe consentire l'esistenza di sistemi progressivi eccessivamente differenziati operanti nei territori¹, pur se è consentito alla Regione di introdurre esenzioni, detrazioni o deduzioni.

In merito a quest'ultima forma di autonomia, occorre ricordare che la Corte di Giustizia europea, decidendo la causa C-88/03, ha affermato la compatibilità con il diritto comunitario delle agevolazioni adottate da enti territoriali interni diversi dallo Stato. La pronuncia corregge l'orientamento della Commissione che ha sempre dato un'interpretazione rigida degli "aiuti di Stato".

In pratica, fino ad oggi, la variazione delle aliquote da parte delle Regioni è stata modesta. L'aliquota IRAP è stata innalzata, su base volontaria, solo dalla Regione Marche. Altre Regioni, ad esempio Lazio e Sicilia, sono state costrette a elevare l'aliquota per coprire i disavanzi sanitari.

Naturalmente, l'aspetto centrale dell'autonomia finanziaria riguarda il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle altre funzioni pubbliche attribuite agli enti. Qui l'art. 119 è molto chiaro. I finanziamenti devono essere trovati attraverso l'autonomia impositiva, la compartecipazione (disciplinata dall'art. 5, c. 1, lett. b), del disegno di legge Calderoli), riferita a imposte che generano entrate stabili nel tempo, la gestione di beni patrimoniali, le c.d. "risorse autonome" o altre entrate che l'ente sia in grado di procurarsi. A questi introiti vanno aggiunti i proventi del Fondo di perequazione. Questo Fondo è individuato e gestito dallo Stato che agisce affinché i livelli essenziali delle prestazioni siano garantiti su tutto il territorio

¹ Si veda il documento Assonime, non pubblicato, *Elementi di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale*, Dicembre 2008.

nazionale. Le Regioni, con minore capacità fiscale, partecipano alla ripartizione del Fondo perequativo, alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre Regioni al fine di ridurre le differenze interregionali di gettito e consentire il finanziamento di funzioni che, pur non essendo essenziali, sono ritenute necessarie in base all'art. 119, c. 4.

Naturalmente, la perequazione si deve arrestare a questo punto, senza eccedere nel tentativo di uguaglianza con le altre Regioni aventi maggiore capacità fiscale. Per due motivi. In primo luogo, perché è giusto che il territorio che ha maggiori entrate possa offrire ai contribuenti migliori servizi; in secondo luogo, perché una ridotta capacità fiscale, oltre a denunciare la modestia dei redditi degli amministratori, potrebbe costituire il segnale di una scarsa efficienza nella percezione delle imposte che genera evasione, da non premiare.

Il problema centrale da risolvere riguarda il caso di enti incapaci di far fronte alle spese obbligatorie. Ora a me sembra che non sia accettabile la scappatoia offerta agli enti, in base alla quale, dopo cinque anni di disavanzo, possa intervenire lo Stato, perché con questa regola non si combatte l'inefficienza. Né è pensabile che la Regione aumenti l'imposizione per pagarsi i servizi essenziali. Mi domando se non sarebbe meglio, in ipotesi di costante *deficit* degli enti, attivare l'art. 120 Cost, c. 2, che prevede l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Con il disegno di legge, si distinguono due categorie di servizi pubblici finanziabili. In primo luogo, il finanziamento dei LEP (come la sanità e l'istruzione), rientranti tra le funzioni fondamentali degli enti locali, la cui determinazione spetta allo Stato.

In secondo luogo, è previsto il finanziamento delle altre funzioni, svolte in ambito locale. Sul modo in cui pagare questi servizi, si deve osservare che, con il disegno di legge, il finanziamento della spesa storica è stato sostituito dall'individuazione dei costi *standard*. Naturalmente, sembra chiaro che non vi sarà un costo *standard* per ogni prodotto né si potranno individuare tanti costi *standard* quanti sono i territori. Anche se non sono stati precisati, nel disegno di legge, i criteri che il legislatore delegato dovrà adottare nel determinarli, il ricorso a costi *standard* come strumento di controllo della spesa locale non può che essere condiviso. Va, tuttavia, osservato che, attualmente, è difficile individuare i parametri per costruirli e che, dif-

ficilmente, il costo *standard* potrà contribuire a risolvere i problemi della spesa pubblica locale, soprattutto meridionale, dovuta a sprechi, disattenzioni, inefficienze.

L'individuazione dei criteri da seguire per la determinazione dei costi è importante perché sui costi *standard* andrà calcolato il costo delle prestazioni essenziali, *ex* 117, c. 2, lett. *m*). Tuttavia, il tema dei costi dei servizi ripropone quello del costo dello spostamento di competenze e funzioni dal centro alla periferia e, contemporaneamente, fa emergere il dubbio che il momento di una crisi finanziaria, come quella che il Paese sta attraversando, non sia il più adatto per affrontare i costi (non ancora conosciuti) del federalismo.

Intervento di Franca Moro*

Vorrei aggiungere qualche considerazione riguardo alle competenze dello Stato e ai rapporti tra lo Stato centrale e le Regioni. In riferimento all'attuazione del c. 5 dell'art. 119 le proposte avanzate dalla SVIMEZ indicano, nella decisione sui criteri e gli obiettivi di utilizzo delle risorse per gli interventi in esso previsti, la sostituzione dell'"intesa" con il "parere". Si è ritenuto infatti che il coinvolgimento delle Regioni sia giustificato dal fatto che in base al c. 5 lo Stato può intervenire anche in materie di loro competenza, ma che la previsione di tale coinvolgimento nella forma dell'intesa snaturerebbe il significato della disposizione normativa con la quale è stata assegnata allo Stato centrale una posizione di primato per il perseguimento di finalità di interesse generale e per lo svolgimento di una funzione di garanzia dei diritti e di salvaguardia del sistema.

Al di là di questo aspetto specifico, vi è un problema di rapporti tra Stato e Regioni da definire alla luce della riforma costituzionale del 2001.

Abbiamo sentito gli esempi esposti dall'Arch. Gallia che per la verità non appaiono esaltanti, per lo meno per quel che riguarda l'utilizzo delle risorse aggiuntive destinate allo sviluppo disperse, come viene lamentato, in interventi sporadici e frammentari, proprio perché si è proceduto sulla base delle proposte venute dalle singole entità territoriali senza una visione di insieme dei problemi, o meglio del "problema" del Mezzogiorno. In effetti, vi è stata una scarsa presenza degli organismi centrali nell'individuazione dei programmi di opere da realizzare e quindi sono venuti meno proprio quegli interventi che superavano l'ambito dei singoli enti territoriali e che potevano essere i più importanti per il Mezzogiorno.

Nella sostanza quello che mi suggerisce la riforma è che bisogna effettivamente ripensare completamente alle modalità dei rapporti tra Regioni e Stato. Perché abbiamo un nuovo assetto costituziona-

* Esperto di Finanza Pubblica, già Dirigente della SVIMEZ.

le in cui le competenze dello Stato sono poche e l'art. 119 utilizza lo Stato solo come finanziatore delle funzioni normali degli enti territoriali, fatta eccezione per il c. 5 dello stesso art. 119 che in questa struttura è l'unico elemento di cui lo Stato può giovare per fare interventi che esulano dalle scarse competenze a lui rimaste. Si tratta di una potestà estremamente importante che si affianca a quella relativa all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e ai poteri sostitutivi ad essi connessi. E' stato scritto, che lo Stato deve svolgere la funzione di garante dei diritti dei cittadini e della coesione del Paese: possono apparire parole ripetitive, quasi prive di significato ma esse esprimono invece la necessità che in un sistema che si va organizzando su base multilivello, lo Stato assuma una diversa funzione, qualitativamente qualificante.

Riguardo al discorso della concertazione fatto dal Prof. Buglione, – mi dispiace che sia andato via – vorrei osservare che l'immagine da lui data in riferimento alla situazione della sanità mi sembra troppo serena ed idilliaca. Pur avendo lo Stato il potere di individuare i livelli essenziali di assistenza, essi in realtà sono stati decisi d'accordo con le Regioni, tanto è vero che ultimamente difficoltà sono insorte perché la proposta di togliere certe prestazioni dai livelli essenziali di assistenza incontra la ferma opposizione delle Regioni. Poi, quando si tratta di decidere la ripartizione delle risorse della sanità tra le Regioni il Ministero della Sanità si presenta alla riunione con tabelle che espongono certe cifre, fatte in base a certi criteri (incidenza della popolazione anziana, indicatori sanitari, ecc.): le tabelle che escono sono invece tutt'altro, giustificate da che cosa? Non si sa. Semplicemente da un rapporto politico di forza tra le Regioni del Sud e le Regioni del Nord. Ancora, il discorso dei costi *standard* va benissimo, ma i costi *standard* però vanno poi utilizzati. Il Prof. Buglione nella sua ricostruzione ha saltato un passaggio: lo Stato decide quante risorse destinare alla sanità in base ad una certa percentuale del PIL determinata sulla base di un confronto a livello europeo; stabilito tale ammontare di risorse, applicando i costi *standard* delle prestazioni, si dovrebbe arrivare a determinare le prestazioni da considerare essenziali. In sostanza la questione è: se io ho questo ammontare di risorse, cosa posso dare? Le posso dare le radiografie o non le posso dare? Questo non è stato fatto, perché? Perché c'è una bellissima concertazione tra Stato e Regioni, perfettamente d'accordo

a nascondere il problema e ad accusarsi vicendevolmente. Non so se leggete i giornali, si parla di nuovo di 5,7 miliardi che mancano perché quelle prestazioni, i costi di quelle prestazioni che sia lo Stato che le Regioni vogliono continuare a fornire ai cittadini, non ci stanno dentro a quella percentuale; nessuno però ha il coraggio di dire: noi dobbiamo togliere quelle prestazioni, noi dobbiamo togliere le radiografie dalle prestazioni fornite gratuitamente a tutti i cittadini. Allora attenzione, perché io preferisco che ognuno si assuma le proprie responsabilità. Il sistema della sanità ha dimostrato che un sistema di accordi è un sistema in cui nessuno si assume le responsabilità e la situazione è poi quella che noi cittadini conosciamo quando siamo costretti a pagare per coprire il *deficit* che si è prodotto.

Per concludere direi che potrebbe essere un importante contributo dei giuristi quello di sviscerare in questo nuovo contesto quali forme dovrebbero assumere i rapporti tra Stato e Regioni, forme che siano realmente efficienti e che rappresentino un effettivo passo avanti e non un semplice compromesso – che non risolve niente e lascia i problemi inalterati –, tenendo presente che lo Stato nel nuovo assetto costituzionale deve ascoltare le esigenze e le proposte delle Regioni ma deve mantenere la sua funzione di supremo garante del sistema.

Intervento di Salvatore Villani*

Non avevo preparato un intervento per questa occasione, ma sentendomi stimolato da quanto è stato detto in precedenza, sia da parte dei giuristi, sia da parte degli economisti, ho deciso di intervenire per precisare alcune questioni.

Non è vero, innanzitutto, che gli economisti non ammettono differenze. Tutto sta ad intendersi circa i limiti di ammissibilità di queste differenze e circa la funzione di indifferenza sociale (utilitarista, egualitaria, rawlsiana, ecc.) assunta come parametro di riferimento. In un sistema federalista, le differenze nei livelli delle prestazioni dovrebbero essere contenute, a mio avviso, nei limiti dell'esercizio dell'autonomia riconosciuta agli Enti decentrati, mentre per le prestazioni essenziali l'obiettivo dovrebbe essere quello di ridurre le differenze in atto, non sempre riconducibili ad una cattiva amministrazione. Per quanto concerne le zone povere d'Italia, vale infatti la legge nota come "legge di Wildavsky", dal nome di colui che l'aveva formulata: "Se una comunità territoriale è più povera, non soltanto essa ha minori risorse, ma gestisce in modo peggiore le risorse di cui comunque dispone".

Il sistema che si va a realizzare dovrebbe assicurare a tutti i cittadini – ovunque si trovino – servizi di qualità e quantità largamente simili, ed inoltre dovrebbe assicurare la sostenibilità finanziaria di tutti gli Enti territoriali e di ciascuno di essi individualmente considerato. Si tratta della complessa problematica della economicità delle gestioni, e cioè della sostenibilità – nel medio periodo – dell'intero sistema di finanziamento delle Amministrazioni pubbliche, sia centrali che locali. Tale questione ha attualmente forti implicazioni, non soltanto sulla scelta del modello di federalismo fiscale da adottare, ma anche sui ritardi nei pagamenti degli Enti territoriali e, per questa via, sulla competitività delle nostre imprese.

* Ricercatore dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

Vi è poi una questione che non può essere sottovalutata, e cioè quella concernente il previsto passaggio dal sistema della spesa storica al *costo standard*. Tale questione è posta, non a caso, al centro del progetto di riforma, perché è dal modo stesso in cui verrà definito il costo ammesso, e quindi il “giusto prezzo”, dei servizi e delle prestazioni pubbliche, che dipenderà l’accesso di ciascun Ente ai trasferimenti perequativi.

Va osservato, al riguardo, che nella teoria economica sono state proposte numerose formulazioni della predetta nozione di *costo standard* e che tali formulazioni presentano, fra l’altro, finalità e contenuti molto diversi tra loro. Pertanto, l’effettivo contenuto che esse esprimono non è obiettivo, e rinvia alle valutazioni di coloro che abbiano titolo a formularle, ovvero di quei particolari operatori ai quali il soggetto interessato alla valutazione dei costi riconosca una specifica competenza tecnica ed uno specifico ruolo nella *governance* del sistema cui la determinazione degli *standard* è riferita.

Va riconosciuto, comunque, che si tratta di un’iniziativa apprezzabile, un’iniziativa che potenzialmente conduce verso un federalismo più efficiente e allo stesso tempo più sostenibile. Ciò che preoccupa è la mancanza, nel predetto d.d.l., di qualsiasi elemento utile per definire la suddetta nozione di “costo *standard*”. I parametri rilevanti sono infatti ancora tutti da individuare e, per farlo, il legislatore dovrebbe considerare numerosi altri fattori, come le diversità strutturali (ad esempio, il peso dei fattori di scala, della struttura della popolazione e della struttura del territorio), le caratteristiche economiche (quali il peso delle attività produttive) e i differenziali di reddito pro capite tra le diverse aree territoriali.

È stato dimostrato, comunque, che una minore spesa non produce necessariamente una maggiore efficienza, qualità ed appropriatezza del servizio. Se ne deduce che le recenti simulazioni effettuate dai Ministeri del *welfare* e della salute, nonché da alcuni istituti di ricerca, individuando come unico valore di riferimento la spesa media pro capite degli Enti considerati più “virtuosi”, dimostrano di non cogliere affatto il significato di questa nozione, che invece rappresenta un elemento cruciale, sia all’interno dell’attuale proposta di riforma, sia nell’ambito più generale dei rapporti tra governo centrale e governi locali.

Sul lato della comprensione del concetto, sono perciò d'accordo con chi sostiene che esso non va identificato col valore medio, ma ritengo che non bisogna nemmeno complicare troppo la questione, perché ciò che conta – come ho detto – non è la minimizzazione dei costi, ma la sostenibilità del sistema, nel lungo periodo, per tutti gli Enti decentrati.

In un lavoro che ho scritto recentemente col Prof. Pica e con la Prof.ssa D'Alessio – e che sarà pubblicato probabilmente sul prossimo numero della “Rivista economica del Mezzogiorno” – abbiamo cercato di mostrare che un'analisi semplificata di questi problemi è possibile. È bene precisare, comunque, che si tratta di un esercizio di prima approssimazione, la cui funzione è soltanto quella di testare la possibilità di uno tra i tanti percorsi possibili. Alcune ipotesi che l'esercizio consente – come quella di una maggior efficienza (di una efficienza non minore) delle Regioni meridionali nello svolgimento del servizio pubblico considerato – vanno dunque valutate con ogni prudenza.

L'esercizio proposto in questo contributo concerne la stima dei costi nella sanità e si ispira ad una tecnica di misurazione dell'efficienza che viene sempre più spesso utilizzata in letteratura (specialmente nei settori della sanità, dell'istruzione, dei mercati finanziari e del trasporto) ed è basata sulle cc.dd. “tecniche di frontiera”.

Tale lavoro vorrebbe dimostrare che, anche in assenza di un completo adeguamento dei sistemi informativi e contabili, è possibile definire modelli di determinazione del *costo standard* estremamente semplificati ma, allo stesso tempo, maggiormente in grado di cogliere gli elementi di eterogeneità degli Enti territoriali rispetto a quelli che invece fanno riferimento al costo medio del servizio prestato. Modelli simili, del resto, sono già ampiamente utilizzati in diversi paesi; esemplare è l'esperienza del Belgio, ove da tempo ormai si fa ricorso sia a tecniche parametriche sia a tecniche non parametriche per misurare l'efficienza dei governi locali.

Intervento di Francesco Saverio Matteo*

Mi presento perché penso di essere il meno noto fra molti di voi. Mi chiamo Francesco Saverio Matteo e sono, da ultimo, autore del libro *Il Sud in bilico*– dedicato in particolare ai risultati delle agevolazioni per la ricerca industriale nel Mezzogiorno (che sono andate in buona parte a gruppi medio-grandi del Nord), ma con uno sguardo sulla attuale condizione del Sud. Il libro è stato presentato pochi giorni fa, esattamente il 20 novembre. Sottolineo non a caso questa data perché è la data, precedentemente già citata, di una riunione del CIPE che ha visto alcuni consistenti movimenti di riduzione del FAS – “Fondo per le aree sottoutilizzate” – riunione da cui era appena reduce uno dei presentatori di questo lavoro di ricerca, il Sottosegretario al Ministero dell’Economia Giuseppe Vegas; l’altro presentatore è stato il meridionalista, economista e senatore del Partito Democratico Nicola Rossi.

Fatta questa presentazione vorrei dire che condivido buona parte delle cose che sono state dette. Apprezzo molto il lavoro della SVIMEZ, di cui peraltro è noto il meritorio impegno di presidio rispetto a tante problematiche che non sempre ricevono l’attenzione dovuta nel mondo politico.

Io ho una formazione giuridica di nascita e quindi diciamo una sensibilità e una preferenza per le grandi architetture. Ho anche una lunghissima frequentazione – trentennale – del Parlamento, perché sono stato Capo Ufficio Legislativo di gruppi parlamentari e da ultimo anche Consigliere del Presidente del Senato. Tale frequentazione mi ha permesso di conoscere a fondo i meccanismi e i percorsi che talvolta portano gli itinerari politico-legislativi a non seguire andamenti lineari e coerenti, ma le molto più tortuose ragioni del compromesso parlamentare.

* Avvocato esperto di legislazione e di problemi istituzionali, già Consigliere del Presidente del Senato, è Collaboratore di quotidiani e periodici.

L'unica preoccupata sottolineatura che mi permetterei di fare, aggiuntivamente alle cose dette, è quella di tener conto dei tempi politici. Pur nell'incertezza delle cose politiche – particolarmente in questo autunno – è lecito supporre che, con ogni probabilità, essi potranno essere molto più ristretti di quelli che le nostre preferenze per le grandi e coerenti architetture possa far sperare. Nel senso che le pressioni politiche che qualche partito della maggioranza – farò citazioni molto più libere di quelle degli studiosi e degli accademici presenti – in modo particolare della Lega, rispetto alle perplessità dello stesso Ministro dell'economia e ora anche del Presidente del Consiglio, potrebbero essere – e molto probabilmente lo saranno – tali da spingere ad una forma di federalismo qualunque. Non, quindi, un federalismo compiuto, da realizzare secondo architetture magari diverse rispetto a quelle qui accennate, ma coerenti. Architetture che, tuttavia, sarebbero comunque in gran parte da inventare, considerato il cammino inverso (non dal federalismo all'unità, ma all'incontrario) che occorrerebbe percorrere rispetto alle esperienze finora realizzate. Il rischio è quello di una qualche forma di federalismo che accontenti la richiesta politica ormai pressante, addirittura caratterizzante l'identità, di un partito in crescita della maggioranza di Governo e che quindi si possa arrivare in tempi brevi a soluzioni che servano, nella sostanza, a soddisfare esclusivamente alcune particolari esigenze, localizzate prevalentemente al Nord, ma non estranee a qualche Regione del Sud. Quindi una sorta di federalismo minimalista, un po' disordinato ma sufficiente per poter dire che in Italia si è finalmente raggiunta una struttura federalista, non solo dal punto di vista fiscale ma anche in altri comparti dell'organizzazione della pubblica amministrazione.

Richiamo questo rischio – che qualcuno può invece ritenere una opportunità – per sottolineare una preoccupazione che ci deve vedere, al di là delle inevitabili diversità di angolazioni e di accenti, sostanzialmente concordi, nell'individuare presto – naturalmente nell'ambito delle architetture principali – alcune cose che sono realisticamente ottenibili. Occorre avere un atteggiamento realistico, tenuto conto che i tempi parlamentari e politici potrebbero non essere sufficienti ad ulteriori limature, ad ulteriori sgrossature dei temi che hanno già ricevuto, nel confronto, un primo approfondimento. Questa preoccupazione – apparentemente solo cronologica, e quindi secon-

daria – si lega, secondo me, alla sostanza perché l'assenza di definizione degli obiettivi irrinunciabili e la mancata considerazione degli spazi consentiti dai tempi dell'esame parlamentare possono condizionare il raggiungimento del risultato. Se non tenessimo adeguatamente conto del fattore tempo, che in questo caso è strettamente legato e condizionato ai rapporti di forza politici, potremmo trovarci nella condizione di partecipare a una serie di interessantissimi dibattiti – che io mi auguro possano continuare, e ringrazio il Prof. Carabba per l'occasione che ci ha offerto – che però, se da essi non scaturisse l'individuazione di una linea politicamente tenibile, potrebbero farci alla fine essere di fronte ad un provvedimento lontano dagli intendimenti generali, che mi appaiono per gran parte condivisi e condivisibili. Il risultato in assoluto peggiore, infatti, sarebbe quello di un assetto moltiplicatore di pesi, rispetto ad alcune situazioni difficili che si registrano soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, senza alcuna valida architettura istituzionalmente ed economicamente sostenibile nel tempo per la coesione del Paese.

Appendice

Documento predisposto dalla “Rivista giuridica del Mezzogiorno” come contributo alla discussione del disegno di legge sul federali- simo fiscale (4 dicembre 2008)*

Sommario: I. Progressi, problemi. - II. Questioni concernenti l'interpretazione delle disposizioni costituzionali. 1. Due basilari punti di metodo. 2. Il finanziamento “integrale” delle funzioni spettanti ai governi locali. 3. Le “risorse aggiuntive” e gli “interventi speciali”. - III. Il disegno di legge sul federalismo fiscale: progressi, problemi. 1. Una delega in bianco? 2. I livelli essenziali delle prestazioni, il rapporto con il fabbisogno. 3. La funzione premiale. - IV. Necessità di adeguate verifiche comparate dei costi e dei rendimenti.

I. Progressi, problemi

Nel periodo più recente, si sono moltiplicati gli studi e i convegni scientifici, i dibattiti politici e le iniziative istituzionali, il cui oggetto ruota attorno al “federalismo fiscale”, considerato talora quasi in chiave di palingenesi, più spesso in termini problematici, se non dichiaratamente critici, sostenendosi da parte di alcuni che, se realizzato, il federalismo fiscale rischierebbe di minare la pace sociale o, quanto meno, di far ulteriormente crescere la spesa pubblica.

Già il parlare di federalismo fiscale, in realtà, solleva un primo ordine di problemi, giacché bisogna chiarirne il significato. Ne esistono numerose varianti, come è stato ribadito da uno dei maggiori esperti, Wallace Oates, ed esse sono suscettibili di dare luogo a risultati assai diversi. Conviene dire subito, allora, a fini di chiarezza, che in questo documento non si prende posizione circa il significato da attribuire alla locuzione “federalismo fiscale” (poiché quello predisposto è uno scritto non accademico, non è nemmeno necessario rendere ragione bibliografica della mole crescente di contributi dedicati al tema). Piuttosto, se ne considera il profilo istituzionale, vale a dire la capacità di far coincidere – in misura minore o maggiore – la rappresentanza politica con l'imposizione di prestazioni finanziarie, nel quadro dei rapporti tra i diversi livelli di governo.

Da questo angolo visuale, assai più che in rapporto al livello complessivo delle spese (per il quale né le tradizioni costituzionali comuni ai Paesi dell'Europa unita, né le norme dell'Unione europea stabiliscono limiti), la situazione in cui versa l'Italia è da valutare negativamente: perché rende opache, non controllabili, le relazioni tra i vari livelli di governo; perché rende invisibili al pubblico le rilevanti diversità che sussistono tra i contributi delle varie collettività infranazionali,

* Testo preliminare.

le risorse delle quali esse beneficiano e i risultati conseguiti; perché, in mancanza di una cornice di regole acconce e di incentivi, disincentivi e sanzioni, si è innescato un meccanismo perverso che induce i governanti locali (nelle Regioni, nelle province, nei comuni) non solo a gestire in modo poco oculato le risorse che amministrano, ma a volte addirittura a incorrere in azzardi dei quali la società tutta subisce le conseguenze.

Una volta chiarito quale sia l'angolo visuale di questo documento, resta da aggiungere che esso considera soltanto due ordini di problemi rilevanti sotto il profilo giuridico. Si tratta – rispettivamente – dell'interpretazione delle disposizioni costituzionali e delle norme mediante le quali il Governo intende dare loro attuazione. Per il primo aspetto, se una Costituzione esiste, è ovvio che serva, debba servire a qualcosa: per quella italiana, il problema è se – dopo la controversa riforma del 2001 – essa serva agli scopi per i quali una Costituzione viene formata ed emanata, cioè fornire un quadro d'insieme all'interno del quale le istituzioni, i cittadini, le formazioni sociali abbiano un ragionevole grado di certezza e trasparenza. Per il secondo aspetto, il problema che si pone non è semplicemente se le regole, le procedure e gli *standard* messi a punto in sede governativa siano coerenti con l'impianto complessivo della Costituzione. Il problema è, piuttosto, se siano adeguati in rapporto alle difficoltà esistenti, aggravate dalla crisi finanziaria globale. Ne sono riguardate, tuttavia, soltanto alcune implicazioni. La programmatica limitatezza del documento serve a evitare dispersioni.

II. *Questioni concernenti l'interpretazione delle disposizioni costituzionali*

1. *Due basilari punti di metodo*

Prima ancora di passare in rassegna le questioni specifiche che attengono alle disposizioni costituzionali in tema di federalismo fiscale, è doveroso richiamare due basilari punti di metodo.

Il primo è che – secondo l'insegnamento di Carlo Esposito – per intendere correttamente il significato delle disposizioni costituzionali, non è possibile limitarsi ad attribuire un determinato significato – secondo i consueti canoni ermeneutici – a questa o a quella disposizione della Costituzione. È indispensabile interpretare l'intera Costituzione, in modo sistematico. Come si vedrà più avanti, solo muovendo da questo punto di metodo, è possibile evitare difetti degli schemi interpretativi che rischiano d'inficiare le analisi solo all'apparenza meramente descrittive.

Il secondo punto di metodo è che, in qualunque modo si interpretino le disposizioni costituzionali che configurano come doverosa – al pari di quanto avviene negli ordinamenti delle nazioni civili – la perequazione, non è possibile prescindere da un dato di fondo, che connota l'intero sistema dei pubblici poteri. Quel dato è l'autonomia degli enti esponenziali delle varie collettività. Concezioni più avanzate o semplicemente diverse dell'autonomia possono anche non aver impedito, o aver favorito, fenomeni di dualismo e finanche di regresso economico, in determinati Paesi e momenti della loro storia. Ma questa risultanza storiografica, in quanto tale, non esclude che l'autonomia debba essere presa, per dir così, sul serio, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001: essa presuppone differenze e,

soprattutto, ne genera altre. Oltre tutto, l'autonomia stessa non è una condizione uniforme. Sono sufficienti, al riguardo, alcune semplici constatazioni: la Costituzione mantiene la – discutibile – distinzione tra le Regioni a statuto ordinario o speciale. Prevede forme di autonomia differenziata (art. 116). Riconosce autonomia finanziaria a tutti i livelli di governo. Tuttavia, attribuisce solo alle Regioni la potestà legislativa indispensabile ai fini della determinazione delle prestazioni imposte, dati i vincoli derivanti dalla riserva di legge prevista dall'art. 23. Più che l'autonomia, dunque, vanno considerate le varie specie di autonomia. Detto ciò, si deve anche dire che non tutte le differenze sono accettabili, in un assetto istituzionale nel quale sono riconosciuti determinati diritti civili e sociali. È appunto per questo che vi sono, debbono esservi, norme statali volte a stabilire i livelli essenziali delle prestazioni relative a quei diritti.

2. Il finanziamento “integrale” delle funzioni spettanti ai governi locali

Quanto appena osservato torna utile per due scopi: per chiarire come debba intendersi la disposizione costituzionale (art. 119, quarto comma) secondo cui gli enti territoriali devono ricevere, tramite tributi propri, compartecipazioni e trasferimenti perequativi, risorse sufficienti a “finanziare integralmente le funzioni loro attribuite”; per attribuire significato alle due attività statali che una successiva disposizione (quinto comma) configura come doverose, ossia l'erogazione di “risorse aggiuntive” e l'esplicazione di “interventi speciali”.

Una volta che sia stato acquisito, sotto il profilo giuridico, che la Costituzione va interpretata sistematicamente e che essa ammette diverse specie di autonomia, ne discende una precisa conseguenza. Essa concerne l'interpretazione del quarto comma dell'art. 119. Per intenderne correttamente il significato non si può prescindere dalla circostanza che la Costituzione garantisce autonomia ai vari enti, regionali e locali. Non bisogna dimenticare, inoltre, che la disposizione in cui viene fatto riferimento al “finanziamento integrale” delle funzioni spettanti a quegli enti segue altre due disposizioni, delle quali la prima indica le varie entrate autonome e l'altra istituisce un “Fondo perequativo” chiamato a operare “senza vincoli di destinazione”. Il “finanziamento integrale” delle funzioni va cioè inteso come la risultante dei due tipi di entrate, quelle autonome e quelle tese ad assicurare la perequazione.

Ciò avvalorata la tesi che la Costituzione non disponga un obbligo di pareggiamento delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni attribuite ai vari enti. Essa non stabilisce neppure un dovere di livellamento delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Al di sopra della soglia uniforme stabilita dalla legge statale (art. 117, c. 2, lett. *m*), le differenze tra le prestazioni sono ammissibili. Un eventuale livellamento, oltretutto, precluderebbe qualsiasi margine di gestione autonoma delle finanze regionali e locali. Il rischio, cioè, è il ripristino delle radicate tendenze all'uniformità e all'accentramento finanziario, con gli ulteriori inconvenienti derivanti dal decentramento della spesa e dalla conseguente irresponsabilità degli enti. Anche per queste ragioni, è necessaria una disciplina organica, che escluda, in caso di comportamenti opportunistici (mancata riscossione di entrate, spesa più elevata di quella preventivata), interventi di salvataggio da parte

di altri enti o dello Stato in assenza di misure idonee a evitare che le disfunzioni e le anomalie proseguano e commini precise sanzioni agli amministratori responsabili.

3. Le “risorse aggiuntive” e gli “interventi speciali”

L'aver individuato nelle entrate autonome e nei trasferimenti che passano attraverso il Fondo di perequazione le fonti alle quali gli enti devono attingere per finanziare le proprie funzioni, ha un'ulteriore ripercussione, della quale bisogna dare conto. Non si possono utilizzare per questa finalità le altre risorse, non a caso definite “aggiuntive” che lo Stato ha competenza ad erogare, oltre a esplicitare interventi speciali. In altri termini, le risorse aggiuntive non possono essere surrettiziamente impiegate in chiave sostitutiva delle entrate proprie e del Fondo perequativo. Esse servono ad altri fini, segnatamente a rimuovere la cause del dualismo. È da ritenere, in particolare, che esse debbano essere impiegate in chiave di correttivo rispetto al persistente divario tra le diverse parti della Repubblica, per quanto concerne le dotazioni delle infrastrutture essenziali in una moderna democrazia industriale.

Due ulteriori notazioni possono contribuire a precisare il quadro giuridico di riferimento. La prima è che le due attività contemplate dal quinto comma dell'art. 119 servono a porre in essere azioni di sostegno di specifici governi regionali e locali. Tanto nel caso degli interventi speciali, quanto, a maggior ragione, nel caso delle risorse aggiuntive, quelle attività comportano l'attribuzione di utilità riservate. Con la conseguenza che è indispensabile un'adeguata cornice legislativa, che fissi criteri e modalità di azione.

L'altra notazione è anch'essa di tipo modale, ma riguarda il rapporto che corre tra lo Stato e le Regioni. Dalla circostanza che quelle attività amministrative siano direttamente imputate allo Stato si può evincere che la Costituzione stessa ha previsto un'eccezione rispetto al principio di sussidiarietà dell'azione amministrativa. Ciò non esclude, beninteso, che possano esservi intese con gli organi esponenziali dei vari enti. Esse vanno, anzi, auspicate, per superare l'elevato grado di frammentarietà degli interventi, soprattutto in un'epoca in cui le risorse disponibili sono più scarse. Tuttavia, quelle intese, ove siano previste, non possono condizionare in modo determinante non solo l'effettuazione degli interventi necessari, ma neppure i loro contenuti. Ad escluderlo è la diversità dei ruoli ai quali sono chiamati lo Stato e gli altri pubblici poteri. Quella diversità si configura come paradigma di buon utilizzo delle risorse – di buona organizzazione della cosa pubblica –, non meno rilevante della funzione di perequazione.

III. Il disegno di legge sul federalismo fiscale: progressi, problemi

1. Una delega in bianco?

Dalle considerazioni di ordine metodologico prima effettuate e dalle conseguenze finora segnalate sul piano dell'interpretazione delle disposizioni costituzionali, possono trarsi alcuni elementi utili ai fini d'una valutazione del disegno di legge predisposto dal Governo. Esso è stato sottoposto a un'accurata disamina, di recente, ma soprattutto da parte degli economisti. Sotto il profilo più propriamente

giuridico, almeno tre aspetti – coerentemente con la limitatezza dell’approccio qui seguito – vanno considerati con particolare attenzione. Essi riguardano la distinzione istituzionale tra Governo e Parlamento, il finanziamento delle prestazioni essenziali, la funzione premiale.

Dal primo punto di vista, va subito segnalato un difetto del disegno di legge, al quale si può, si deve senz’altro porre rimedio. La necessità, sociale e politica, d’una disciplina volta ad attuare l’art. 119; le difficoltà cui vanno incontro i disegni di legge in un assetto bicamerale; la presenza di non poche questioni di non comune complessità tecnica: tutti questi motivi giustificano la scelta di fondo effettuata a favore d’una delegazione legislativa. Essa è d’altronde, coerente, con quanto si è fatto in passato.

Tuttavia, va detto con altrettanta chiarezza che quei motivi non comportano una piena fungibilità delle varie istituzioni impegnate nel legiferare. Non giustificano l’appannarsi, fino all’indistinto, tra i ruoli spettanti al Parlamento (organo di teatro – come sottolineava Massimo Severo Giannini – dell’intera società) e il Governo. Il senso di tale scansione istituzionale sembra – invece – smarrito nelle disposizioni del disegno di legge che configurano criteri generici e non esplicitano in modo soddisfacente i criteri quantitativi e qualitativi ai quali la perequazione deve ispirarsi.

2. I livelli essenziali delle prestazioni, il rapporto con il fabbisogno

Passando dai requisiti istituzionali delle scelte da compiere ai contenuti del disegno di legge, va segnalato che esso imposta in termini corretti una tematica che nessuno esiterebbe ad annoverare tra quelle più complesse e delicate, per le ricadute sociali e politiche, oltre che finanziarie. Si tratta del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Il disegno di legge, è noto, muove dalla scelta di sostituire il criterio della spesa storica con il criterio dei “*costi standard*” e stabilisce in modo sufficientemente chiaro che le varie collettività infranazionali e i rispettivi enti esponenziali debbano essere finanziati sulla base del principio del fabbisogno (o della “spesa necessaria”) per le funzioni ordinate alla realizzazione delle prestazioni riferite ai diritti civili e sociali (determinate dalla legislazione esclusiva dello Stato, in base alla lett. *m*) del secondo comma dell’art. 117).

Si può ragionevolmente affermare che questa scelta di fondo sia l’unica compatibile con il nuovo assetto costituzionale. Detto ciò, peraltro, bisogna aver chiaro che l’aderirvi comporta il respingere la posizione di quanti – nelle sedi istituzionali, oltre che in quelle politiche – hanno proposto limitati correttivi all’esistente, i quali farebbero attribuire a qualsivoglia ente risorse senza aver previamente stabilito non tanto e non solo a quali funzioni, quanto a quali prestazioni quelle risorse siano destinate. Comporta, inoltre, una serie di questioni di ordine pratico, dal momento che il disegno di legge non chiarisce le modalità di misurazione.

3. La funzione premiale

Quanto appena affermato vale anche per un altro indirizzo al quale il disegno di legge si ispira. Si tratta del rafforzamento della funzione premiale. L'importanza di questa funzione, cui tipicamente le norme giuridiche sono ordinate (secondo l'insegnamento, in particolare, di Norberto Bobbio), è stata a lungo offuscata dal prevalere dell'accentramento e dell'uniformità normativa, che peraltro non escludeva veri e propri dislivelli quantitativi e soprattutto qualitativi nell'esplicazione delle varie funzioni pubbliche. È stata offuscata altresì dall'attenzione che soprattutto i giuristi hanno rivolto ai processi, trascurandone gli esiti finali, ossia i prodotti erogati alla collettività.

La rilevanza della funzione premiale è sottolineata, invece, dalle norme che disciplinano i Fondi strutturali dell'Unione europea. Esse annettono rilievo alla *performance*, cioè all'effettiva capacità di spesa e al conseguimento dei risultati per i quali essa è stanziata. Agiscono nella medesima direzione le regole nazionali, dapprima emanate in via amministrativa dal CIPE, in seguito avallate dal Parlamento. Dunque, non solo il riconoscimento costituzionale dell'autonomia finanziaria dei soggetti pubblici non comporta il loro pareggiamento, ma ha anche rilievo ai fini della determinazione dei criteri in base ai quali realizzare la perequazione. Un'ulteriore valenza, non ultima per importanza, delle norme premiali si manifesta come correttivo rispetto alla programmazione centralizzata. Questa non ha, nel corso degli anni, funzionato come avrebbe dovuto. Occorre, quindi, imprimere un impulso alla definizione degli obiettivi e delle responsabilità per la loro realizzazione.

Sono tutti aspetti, questi, di grande importanza pratica, oltre che simbolica. Proprio per questo motivo, è indispensabile che le nuove norme siano perfezionate e siano previsti strumenti in grado di renderle effettive.

IV. Necessità di adeguate verifiche comparate dei costi e dei rendimenti

Il discorso si sposta, così, sui controlli. Negli anni Novanta del XX secolo, essi hanno subito profondi mutamenti. Vi hanno variamente influito la consapevolezza che il tradizionale sistema di controlli, prevalentemente orientati sugli atti, non era stato in grado d'impedire diffusi fenomeni di sperpero del denaro pubblico e di corruzione; l'incidenza di quei controlli sull'autonomia degli enti territoriali; il succedersi, in altri Paesi dell'OCSE, di riforme volte a garantire che il denaro pubblico consegua gli obiettivi stabiliti. Quel sistema di controlli è stato – dalle leggi ordinarie, prima ancora che dalla riforma costituzionale del 2001 – sostituito da un altro, nel quale tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute a dotarsi di controlli interni, la cui funzionalità è sottoposta al controllo esterno, attribuito alla Corte dei conti.

Il nuovo sistema, però, funziona soltanto in parte. Spesso, i controlli interni esistono soltanto sulla carta o non riescono, comunque, a evidenziare le disfunzioni, che non mancano. Non a caso, esse vengono rilevate, anni dopo, dalla Corte dei conti in sede giurisdizionale, in occasione dei giudizi sulla responsabilità di singoli amministratori.

Sia la prospettiva dell'integrazione più stretta in Europa (dove i principali Paesi si preoccupano principalmente dei controlli sulle gestioni), sia la crisi finanziaria ed economica, richiedono al sistema dei controlli di contribuire in modo più efficiente all'allocazione delle risorse. Un contributo di questo tipo non può incidere, ovviamente, sulle scelte d'indirizzo generale, che solo alla "Politica" spettano. Può utilmente rivelare, invece, costi e rendimenti su base comparata, attivando misure correttive. Poiché l'esperienza ha dimostrato le difficoltà che Governo e Parlamento incontrano nel prendere queste misure correttive, ci si può chiedere se esse debbano funzionare in modo automatico. In ogni caso, è essenziale che i *policy-makers* tornino a occuparsi dei controlli in tempi rapidi. Anche per questa opzione, il tempo si è fatto breve.

Finito di stampare il 15 maggio 2009 dalla Failli Grafica s.r.l.
Via Roma, 202 – 00010 Pomezia (Roma) – Tel. 06.9122520 fax 06.9108362
per conto della SVIMEZ
“Associazione per lo sviluppo dell’industria nel Mezzogiorno”
Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma
Tel. 06.478501 – fax 06.47850850 – e-mail: SVIMEZ@SVIMEZ.it

Elenco dei «Quaderni SVIMEZ»*

1. **Strategie e politiche per la «coesione» dell'Italia.** Riflessioni sul Mezzogiorno di Nino NOVACCO, Collana Saraceno n. 8, giugno 2004, 40 p.
2. **Il Mezzogiorno nell'Europa, ed il mondo mediterraneo e balcanico.** Riflessioni di Nino NOVACCO, ottobre 2004, 24 p.
3. **Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2004, 98 p.
4. **Mezzogiorno, questione nazionale, oggi «opportunità per l'Italia».** I temi della «coesione nazionale» ed i giudizi del Presidente C. A. CIAMPI, in una riflessione della SVIMEZ, marzo 2005, 32 p.
5. **La coesione del Sud – macro-Regione ‘debole’ del Paese – con le aree ‘forti’ dell'Italia e dell'Europa.** Una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento da Nino NOVACCO, aprile 2005, 70 p.
6. **Dibattito sul «Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2005, 105 p.
7. **Bibliografia degli scritti di Massimo Annesi.** Testo predisposto dalla SVIMEZ ad un anno dalla morte, marzo 2006, 32 p.
8. **Manifestazione in onore di Massimo Annesi, giurista meridionalista.** Interventi in occasione della presentazione del «Quaderno» n. 7, maggio 2006, 56 p.
9. **Dibattito sul «Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, ottobre 2006, 96 p.
10. **I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa,** di Mariano D'ANTONIO e Margherita SCARLATO, ottobre 2007, 127 p.
11. **Seminario giuridico su “Federalismo e Mezzogiorno” (22 febbraio 2007),** dicembre 2007, 180 p.
12. **Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le regioni del Mezzogiorno,** dicembre 2007, 224 p.
13. **Dibattito sul «Rapporto 2007 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2007, 64 p.
14. **Seminario giuridico su “Armonizzazione dei bilanci pubblici e Mezzogiorno” (22 marzo 2007),** gennaio 2008, 160 p.
15. **Seminario giuridico su “Un nuovo ciclo di concertazione? Mezzogiorno, politiche sociali e politica dei redditi” (18 luglio 2007),** aprile 2008, 82 p.
16. **Passato, presente e futuro del “dualismo” Nord/Sud.** Una sintesi di Nino NOVACCO, offerta all'Italia del 2008, come aiuto a capire, a riflettere, a decidere, luglio 2008, 25 p.
17. **Dibattito sul «Rapporto 2008 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2008, 76 p.
18. **Il Mezzogiorno tra federalismo fiscale e politica di sviluppo e coesione.** Interventi in occasione del Convegno tenutosi a Palermo il 7 novembre 2008 per iniziativa della SVIMEZ, aprile 2009, 96 p.
19. **Seminario giuridico su “La questione dei rifiuti in Campania” (10 giugno 2008),** aprile 2009, 87 p.
20. **Seminario giuridico su “Il federalismo preso sul serio: differenze, perequazione, premialità” (4 dicembre 2008),** maggio 2009, 89 p.

* I «Quaderni SVIMEZ» fanno seguito ai «Quaderni di “Informazioni SVIMEZ”», apparsi fino al n. 25, ed il cui elenco si trova sul sito www.svimez.it

