



Rivista N°: 4/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 10/10/2014

AUTORE: Luca Antonini*

L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI TRA RIFORME TENTATE, CRISI ECONOMICA E PROSPETTIVE**

1. Una necessaria premessa: il valore dell'accountability nel sistema costituzionale. – 2. La legge n. 42 del 2009: luci e ombre della prima sistematica attuazione dell'art.119 Cost. – 2.1. Il versante dei poteri fiscali regionali. 2.2 La legge n. 42 del 2009 sul versante della spesa regionale e locale: l'innovazione dei costi e fabbisogni standard – 3. Le prospettive dell'autonomia finanziaria regionale nel riforma costituzionale in itinere.

1. Una necessaria premessa: il valore dell'*accountability* nel sistema costituzionale

L'autonomia finanziaria delle regioni (e più in generale degli enti locali) rappresenta un capitolo tanto decisivo quanto trascurato del nostro sistema istituzionale. L'importanza del tema non può sfuggire a nessuno: già Hamilton, a riguardo del sistema nordamericano, enfatizzava l'importanza dell'autonomia fiscale: "il potere sufficiente" di provvedere a una quantità "regolare e adeguata" di mezzi finanziari "per quanto lo permettano le risorse del paese, deve essere ritenuto elemento indispensabile di ogni costituzione"¹. Si tratta di una questione evidente e senza bisogno di evocare il *Federalist*, tutti ricordiamo che Mortati, nel suo Manuale, definiva l'autonomia finanziaria come la "pietra angolare del sistema regionale"².

Eppure tutta la nostra storia istituzionale, su questo punto, si è sviluppata in chiara contraddizione di queste evidenze: il sistema è rimasto per decenni rinchiuso nell'ambito della finanza di trasferimento e quando con il d.lgs. n. 56 del 2000 si è fatta la scelta di una finanza non più di tipo derivato, ma di tipo compartecipato non è comunque venuta meno la natura prettamente erariale dei tributi compartecipati. Nemmeno la successiva legge n. 42 del 2009 e i relativi decreti attuativi hanno poi voluto e potuto (per diversi motivi su cui v. *in-*

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Padova.

** Intervento al Convegno "Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali", Bari 2-3 ottobre 2014.

¹ HAMILTON, *paper n.30*, in *Il Federalista*, Bologna, 1997, p.314

² MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, IX ed., p.906

fra) mettere in discussione questo assetto, al punto che può ritenersi tutt'ora attuale la conclusione di D'Atena sul fatto che a dispetto del dettato costituzionale nel nostro sistema si è realizzata una singolare forma di *representation without taxation*, ossia un contesto istituzionale nel quale le Regioni non hanno dovuto e potuto assumersi la responsabilità politica di chiedere risorse ai propri elettori: situazione che di fatto ha tolto alle Regioni legittimazione democratica.

Su questo tema dovremmo quindi tornare a riflettere, e questo è un appello alla dottrina costituzionalistica, alla ricerca di soluzioni che oggi si impongono anche proprio per una nuova dimensione costituzionale del rapporto tra risorse, diritti e modelli di *governance* democratica. Per entrare adeguatamente nel tema appare necessario aprire una non breve parentesi e riporre alcuni passaggi del famoso saggio di Holmes e Sustain, intitolato "il costo dei diritti" che, pur dicendo cose ovvie, ha gettato un sasso nello stagno nel contesto culturale sia *liberal* che conservatore, entrambi refrattari, per opposti motivi, ad ammettere le verità scontate affermate nel volume, ritenute quasi "un'offesa alle buone maniere, o addirittura, come una minaccia alla salvaguardia dei diritti"³. In particolare Holmes e Sustain evidenziano come la distinzione tra libertà negative (la cui tutela si realizzerebbe grazie al non intervento dello Stato in una sfera originaria di libertà della persona) e libertà positive (che invece implicherebbero l'intervento del potere pubblico per garantirle) costituisca una concettualizzazione che non trova riscontro nella realtà. Tutti i diritti, sia quelli di libertà negativa che positiva, implicano strutture pubbliche che li attuino e li garantiscano. Il più tradizionale diritto di libertà negativa, la proprietà, implica, ad esempio, l'esistenza di forze di polizia, di tribunali e di giudici, di carceri. Senza queste strutture la proprietà non riceverebbe tutela⁴.

I diritti, quindi, sono quindi beni pubblici che vengono finanziati con le imposte. Tuttavia, negare questa evidenza ed evitare di confrontarsi fino in fondo con la questione del costo dei diritti è invece funzionale per i conservatori a mantenere le tesi sullo "Stato minimo" alla Nozick o alla Murray. Per i *liberal* è altrettanto scomodo parlare di costo dei diritti, perché i diritti "sono pretese eticamente giuste e pressoché irrefutabili ... i diritti riguardano i principi e comportano una sorta di intransigenza assoluta e irremovibile". I diritti fondamentali sono "assi pigliattutto", per usare la espressione di Dworking, devono qualificarsi come assoluti e lo Stato non può invocare ragioni per giustificare la loro mancata tutela. Attenendo a valori universali come la dignità umana, appare quasi come un'offesa arrivare a parlare di un condizionamento finanziario dei diritti, ed escludere un giudice possa negare il riconoscimento di un diritto solo a motivo della mancanza di risorse finanziarie.

Una volta constati questi tabù culturali, il saggio di Holmes e Sustain offre, a favore della sua tesi sulla necessità invece di considerare l'argomento del costo dei diritti, alcune esemplificazioni illuminanti: "un giudice può ordinare ... che una prigioniera garantisca migliori condizioni di vita ai detenuti, ma può quel giudice tenere conto che il denaro che fa spendere per tali scopi non avrebbe potuto essere meglio speso per vaccinare contro la difterite i bam-

³ HOLMES SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000, 25.

⁴ Idem, 68.

bini dei ghetti?”. O ancora propone il caso DeShaney, dove la Corte Suprema, per non riconoscere la rilevanza dell’argomentazione relativa al costo dei diritti e rimanere nell’ambito della tradizionale distinzione tra libertà negative e libertà positive, è giunta a pronunciare “uno dei verdetti più sconvolgenti e disumani della storia moderna”⁵.

Il saggio, alla fine, sembra concludersi con un invito: “la teoria del diritto si avvicinebbe di più alla realtà se prendesse apertamente in esame la concorrenza di risorse limitate che inevitabilmente si sviluppa fra i diversi diritti fondamentali, ed anche fra i diritti fondamentali e altri valori sociali”⁶.

A questo punto è possibile chiudere la parentesi e tentare di raccogliere l’invito, divenuto oggi ancora più pressante per l’incedere degli sviluppi storici successivi al momento in cui il saggio di Holmes e Sustain veniva scritto. Il tema dei diritti, al tempo presente, non può più essere affrontato a prescindere dal problema delle risorse disponibili: le crisi che hanno scolorito i sistemi occidentali hanno segnato una soluzione di continuità non riconducibile a una mera fase del ciclo economico: hanno piuttosto aperto nuovi scenari strutturali.

Occorre considerare che le teorie dei diritti, sia civili che sociali, storicamente, nascono nei contesti occidentali quando il tema delle scarsità delle risorse disponibili in fondo non era (o era poco) a tema: la ricchezza mondiale allora si concentrava in quei contesti, ben diversi dalla geografia economica attuale. Oggi, le dottrine che ancora considerano i diritti come rinchiusi in un limbo dove il problema del condizionamento finanziario non si deve neppure porre, si trovano messe definitivamente fuori campo dalla storia dell’Occidente. Esse risultano destinate ad essere contraddette dai processi che hanno condotto e stanno conducendo all’inserimento nelle costituzioni europee – le più articolate e ricche sul piano del riconoscimento dei diritti sociali – del vincolo all’equilibrio (non genericamente al pareggio) di bilancio.

In conclusione, il nuovo contesto e l’imprescindibilità dell’argomento sul costo dei diritti sembrano trasformare i presupposti stessi di alcuni principi classici. Il principio *no taxation without representation*, nato in origine per tutelare i diritti proprietari, così come il diritto al bilancio, si può ritenere che sia oggi divenuto funzionale alla garanzia (attraverso il controllo democratico) anche e soprattutto dei diritti sociali. Eppure abbiamo visto come D’Atena abbia mostrato che quel principio sia stato sostanzialmente rovesciato nella storia dell’attuazione

⁵ Idem, 101, ss.: “la comprensione dei diritti fondamentali e di conseguenza, la comprensione dei rapporti tra il potere giudiziario e gli altri poteri dello Stato, dipende dalla scelta a priori se ignorare il costo dei diritti o se, al contrario, tenerne conto. Nella sua opinione la Corte non ha prestato attenzione alcuna al problema della scarsità delle risorse pubbliche, ma ha giustificato la passività dello Stato, che intendeva difendere come tale, limitandosi ad affermare che un bambino picchiato orribilmente, dopo essere stato affidato in custodia al padre crudele per ordine del tribunale (e mentre si trovava sotto la supervisione delle autorità pubbliche), non aveva subito alcuna violazione dei suoi diritti fondamentali. Il risultato è stato uno dei verdetti più sconvolgenti e disumani della storia moderna della Corte suprema. Sconvolgente, disumano e al tempo stesso non necessario, perché una giustificazione più limitata e ragionevole, basata in parte sulla questione dei costi, la quale avrebbe chiamato in causa il carattere non illimitato dei diritti, la cui tutela dipende dalla spesa pubblica, sarebbe stata a portata di mano”.

⁶ HOLMES SUNSTEIN, *cit.*, 103.

del sistema regionale italiano. Le implicazioni sono notevoli, proprio in tema di garanzia dei diritti: si pensi alla questione della recente introduzione di un ticket per la fecondazione assistita, stabilito in misura uniforme da tutte le regioni italiane (intorno ai 500 euro), salvo che per la Lombardia (dove potrà variare da 1.500 a 4.000 euro).

In questa sede, allora, si vuole riprendere il tema della autonomia finanziaria regionale sotto un punto di vista originale, considerandola sotto il profilo di quei processi istituzionali⁷ che possono essere diretti a evitare che “risorse alle quali ha contribuito l’intera collettività siano usate per tutelare diritti di alcuni cittadini, piuttosto che i diritti di altri”⁸.

La questione dell’autonomia finanziaria, infatti, presenta una rinnovata attualità perché in un contesto di risorse limitate costituisce una modalità istituzionale diretta a favorire l’*accountability* e quindi il controllo democratico degli elettori sui compromessi attraverso cui il sistema politico decide sulla destinazione delle risorse.

Tuttavia, è opportuno precisare che si tratta in questa sede di riflettere sulla autonomia finanziaria delle regioni italiane al tempo della crisi: cioè di un contesto caratterizzato da una situazione specifica che impone la considerazione di alcuni fattori, come ad esempio il divario Nord Sud, dai quali non è possibile prescindere nell’ambito di una riflessione che si sviluppa all’interno di un quadro costituzionale caratterizzato da alcuni principi costituzionali come quello di eguaglianza e di solidarietà.

2. La legge n. 42 del 2009: luci e ombre della prima sistematica attuazione dell’art.119 Cost.

2.1. Il versante dei poteri fiscali regionali

Il contesto italiano è molto particolare: da tempo la Corte costituzionale aveva richiamato la necessità di dare attuazione alla nuova autonomia finanziaria definita dalla riforma costituzionale del 2001. Già la sentenza n. 370/03 affermava: “*appare evidente che l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione*”. Eppure quella pagina è rimasta bianca per molti anni e solo con la legge delega n. 42 del 2009 sembrò aprirsi una nuova stagione del nostro assetto della finanza decentrata: ispirata da una linea di continuità con l’impostazione del governo precedente⁹, venne salutata con favore dalla migliore dottrina¹⁰.

⁷ In questo ambito un’altra dimensione che dovrebbe essere attentamente considerata è quella della sussidiarietà: basti pensare a istituti come quello del 5 per mille che consentono al contribuente di destinare risorse direttamente a soggetti ritenuti meritevoli, superando la intermediazione politica. Cfr. al riguardo, ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, 2007; nonché BERGO GOSETTI, *Il 5 per mille “in transizione”: la sussidiarietà fiscale vista da Est*, in *Federalismo Fiscale*, 1/2011, 151, ss. Si ricorda inoltre la importante pronuncia della Corte costituzionale, sent. n. 202 del 2007.

⁸ HOLMES E SUSTEIN, op. cit., 19.

⁹ La base normativa della legge n. 42 del 2009 venne infatti redatta recuperando molti degli importanti lavori che erano stati prodotti nel periodo precedente e in particolare del decreto legge Prodi sul federalismo fiscale (approvato in Consiglio dei Ministri, ma poi non presentato alle Camere a causa della caduta del Governo);

Coniugando in modo adeguato “il principio di autonomia con quello di unità della finanza pubblica”¹¹ poteva, infatti, permettere un’imponente operazione di razionalizzazione di un sistema che, per molti aspetti e per diversi motivi, risultava inadeguato. La relazione presentata dal Governo alle Camere il 30 giugno del 2009, redatta sulla base delle analisi della Copaff (Commissione tecnica per l’attuazione del federalismo fiscale¹²), titolava, consapevolmente, il suo primo paragrafo con la metafora dell’“albero storto” e proseguiva con la puntuale denuncia delle numerose anomalie (sedimentazione del criterio di finanziamento a spesa storica, bilanci non armonizzati e non trasparenti, compartecipazioni poco responsabilizzanti, ecc.) riscontrate nell’analisi di un sistema all’interno del quale pure non mancavano esperienze virtuose¹³. Tutto il processo del federalismo fiscale era stato impostato nel tentativo di riconcepire il sistema, superando almeno i principali nodi critici che si erano sedimentati negli anni.

Se in attuazione della legge delega n. 42 del 2009 sono stati definitivamente varati, ad oggi, nove decreti legislativi¹⁴, è evidente che qualcosa nel processo non ha funzionato.

era stato poi decisivo il confronto con Regioni ed Enti locali, fino all’approvazione unanime di un progetto di riforma da parte della Conferenza Unificata (ottobre 2008).

¹⁰ Si veda, per tutti, F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 1, 2012, pp. 3 ss.

¹¹ *Idem*. Cfr., inoltre, M. BERTOLISSI, *Audizione presso le Commissioni riunite affari costituzionali, bilancio e finanze e tesoro del Senato, Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117*, che in relazione al testo del disegno di legge lucidamente precisa: “A memoria, questa è la prima volta che un testo normativo, di attuazione in via diretta della legge fondamentale, pone al centro del suo articolato in modo così netto il principio di responsabilità, il quale è tutt’altro che vago nelle sue premesse e nelle sue implicazioni di sistema”.

¹² La Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale (d’ora in poi Copaff) è stata prevista dall’art. 4 della legge n. 42 del 2009. Istituita con D.P.C.M del 9 luglio 2009 presso il Ministero dell’economia e delle finanze come sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, ha il compito, in materia di federalismo fiscale, di promuovere la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi; svolge attività consultiva per il riordino dell’ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative; trasmette informazioni e dati alle Camere, ai Consigli regionali e delle province autonome, su richiesta di ciascuno di essi. La Commissione opera nell’ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all’art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

¹³ Cfr. L. VIOLINI, (a cura di), *Verso il decentramento delle politiche di welfare. Incontro di studio “Gianfranco Mor” sul diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2011.

¹⁴ Si tratta dei seguenti decreti legislativi:

- *federalismo demaniale* (d. lgs. n. 85/2010);
- *ordinamento di Roma Capitale* (d. lgs. n. 156/2010) e *funzioni e finanziamento di Roma Capitale* (d. lgs. n. 61/2012);
- *determinazione dei costi e fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province* (d. lgs. n. 216/2010 in G.U. del 17.12.2010, n. 294);
- *federalismo fiscale municipale* (d. lgs. n. 23/2011);
- *autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e Province nonché determinazione di costi e fabbisogni standard nel settore sanitario* (d. lgs. n. 68/2011);
- *risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici*, attuativo dell’art. 16 della legge n. 5 maggio 2009, n. 42 (d. lgs. n. 88/2011).

Occorre quindi cercare di evidenziare quali sono i fattori sia contingenti che strutturali che hanno reso difficile il tentativo di cambiamento, che cosa è opportuno salvaguardare di quello che è stato fatto e che cosa è necessario ancora fare (o rifare). A questo riguardo è necessario interrogarsi anche su quale livello normativo è necessario intervenire per non correre il rischio di buttare, assieme all'acqua sporca, anche il bambino. Sembra, infatti, prendere sempre più consistenza la convinzione che la crisi epocale che stiamo attraversando abbia definitivamente superato le ragioni che sottostavano alle istanze del decentramento. Questa opinione non appare convincente: non si può rimpiangere il "centralismo italiano", all'interno del quale è esploso il debito pubblico e la corruzione che ha condotto poi a Tangentopoli, come un paradiso perduto. Inoltre, i modelli sanitari di alcune Regioni (ad esempio Emilia Romagna e Veneto) costituiscono ad esempio delle eccellenze mondiali che difficilmente sarebbero venuti in essere all'interno di una gestione centralizzata (il problema semmai è quello di uniformare verso questi modelli quelli degenerati di altre Regioni): oggi la sanità italiana, in base alle classifiche Ocse, è al secondo posto per il livello di qualità (la nostra aspettativa di vita è più alta della Germania) e all'undicesimo per il livello di costi (inferiori del 50% a quelli degli USA). C'è poi una questione di democrazia: centralismo e federalismo non hanno la stessa cifra democratica.

Un primo fattore contingente che occorre considerare deriva dal fatto che la riforma del federalismo fiscale è caduta in una congiuntura storica straordinaria, quella di una crisi economica epocale, non certo favorevole a un processo di dimensioni strutturali. Questa congiuntura ha condotto, da un lato, a comportamenti del centro non sempre giustificabili e poco concilianti e, dall'altro, a rivendicazioni contingenti degli enti territoriali colpiti dalle manovre di finanza pubblica. La stagione dei primi pesanti tagli statali ai trasferimenti, operati senza andare troppo per il sottile, è infatti iniziata proprio nel mezzo della fase della redazione dei primi decreti legislativi. L'imponente taglio lineare del decreto legge n. 78 del 2010 avvenne, ad esempio, per circostanza fortuita proprio dopo la determinazione da parte della Copaff - attraverso un lungo e accurato lavoro - dei trasferimenti statali che andavano fiscalizzati a favore delle Regioni¹⁵. Si trattava di una cifra intorno ai quattro miliardi, inquadrabile come i cd. trasferimenti ex Bassanini, ovvero i trasferimenti diretti a finanziare le nuove funzioni amministrative che erano state, con quella riforma decentrate. In base a quella cifra si sarebbe dovuta ridurre l'Irpef nazionale e aumentare corrispondentemente l'aliquota base dell'addizione Irpef regionale. Ma quando nel 2010 è esplosa la crisi, quei quattro miliardi, anziché fiscalizzati a favore delle Regioni (come prevedeva la l. n. 42 del 2009), vennero

– *armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti ed organismi* (d. lgs. n. 118/2011)

– *meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni* (d.lgs. n. 149/2011)

¹⁵ Si tratta della "La prima relazione sui trasferimenti" elaborata dalla Copaff (8 giugno 2010) trasmessa al governo il 16 giugno 2010.

semplicemente e brutalmente tagliati, aprendo anche sul fronte regionale una fase di ostilità alla direzione assunta dalla riforma¹⁶.

È quindi più nel modo con cui è stata affrontata la crisi, che nelle sue intrinseche ragioni, che si è interferito con il processo di attuazione della riforma del federalismo fiscale. Una crisi economico-finanziaria dovrebbe infatti esaltare, e non indebolire, le ragioni del federalismo fiscale, che è una riforma che intende rafforzare la responsabilità delle autonomie territoriali nella gestione dei propri bilanci a partire da una ripartizione delle risorse pubbliche tra livelli di governo e tra enti decentrati ispirata a criteri di equità¹⁷.

Un secondo fattore che non ha giocato a favore della riforma è stata una certa retorica del federalismo, che probabilmente non ha favorito la comprensione dei processi che si stavano attuando: in questa retorica era implicita la prospettiva di una sorta di federalismo competitivo (decisamente incompatibile con una situazione come quella italiana caratterizzata da un forte divario tra Nord e Sud), che avrebbe assegnato maggiori risorse al Nord a prescindere dallo sforzo fiscale. A questa retorica si aggiungeva una generalizzata cultura degli amministratori locali più favorevole, dopo molti decenni di finanza derivata, ad acquisire maggiore potere di spesa piuttosto che maggiore potere impositivo: basti considerare che già la legge delega risentiva, per alcuni aspetti, di questa cultura ed effettuava, in quanto legge statale, scelte impositive che si sarebbero potute lasciare alla autonoma decisione delle Regioni, come ad esempio quella sull'imposta di soggiorno¹⁸.

Come si è visto, peraltro, a questa retorica del federalismo si è in realtà accompagnata una pratica del centralismo¹⁹, che di fronte alle esigenze di risanamento dei conti pubblici, che la crisi ha via via imposto, ha trovato il Governo centrale non esitante, fin dall'inizio del processo di attuazione del federalismo, a ricorrere a forme di intervento non solo decisamente dirigistiche, come i tagli lineari, ma anche decisamente penalizzanti per le realtà più virtuose (che paradossalmente erano invece quelle che avrebbero dovuto beneficiare maggiormente del federalismo fiscale).

Salvo poi acconsentire a manovre come quella attuata con il decreto legge 201 del 2011 per cui le addizionali regionali Irpef che, in base al d. lgs. n. 68 del 2011, sarebbero potute aumentare solo nel 2013 e per autonoma decisione delle Regioni.²⁰, vennero aumentate

¹⁶ Proprio da quel momento, infatti, i Presidenti delle Regioni iniziarono a sostenere che la finalità della riforma del federalismo fiscale era venuta meno.

¹⁷ Cfr., in tal senso F. BASSANINI, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, in www.astrid.it

¹⁸ Cfr. art. 12 legge n. 42 del 2009, comma 1, lett d) dove si rimette ai decreti legislativi di attuazione della legge delega la "disciplina di uno o più tributi propri comunali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana".

¹⁹ Cfr. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 2012, 213, ss.

²⁰ Così stabiliva l'art. 6, comma 1, del d. lgs. n. 68 del 2011.

dallo Stato già dal 2011 dello 0,33% in modo generalizzato dal Governo per compensare le Regioni dei nuovi tagli subiti.

Accanto a fattori contingenti hanno giocato anche fattori strutturali nel rendere difficile l'attuazione dell'art.119 Cost. L'esito dell'affrettata riforma del Titolo V è stato, infatti, un sistema largamente incompiuto, dove si alimenta facilmente un localismo conflittuale in cui il diritto di veto rischia di bloccare qualunque decisione. È senz'altro significativo che né la xv né la xvi legislatura siano riuscite a portare al traguardo dell'approvazione, nonostante l'impegno profuso, la cosiddetta «Carta delle autonomie»: dieci anni di continui veti incrociati tra Regioni ed Enti locali non hanno ancora permesso un'adeguata definizione di «chi fa che cosa» (condizione invece indispensabile per procedere a una definizione dell'assetto finanziario): il nodo irrisolto a livello costituzionale tra regionalismo o municipalismo rende quasi impossibile l'impresa.

Il risultato è un sistema dove a prevalere sono frammentazione e incertezza del diritto. Le disfunzioni del sistema attuale sono evidenti: oggi a distanza di più di dieci anni dalla Riforma del Titolo V emerge un'eccessiva frammentazione del riparto delle competenze, che dovrebbe essere superata a favore di un decentramento legislativo più equilibrato e più funzionale allo sviluppo economico e sociale. Su una qualsiasi procedura si incrociano troppe competenze costituzionali e, in generale, questa frammentazione, con la difficoltà a mettere d'accordo i soggetti coinvolti, produce costi enormi: oggi in Italia il costo per un km di rete ferroviaria ha raggiunto 50 ml di euro, contro i 13 della Francia e i 15 della Spagna²¹. La differenza dei costi non è giustificabile solo con la conformazione orografica del territorio italiano. Si pensi inoltre ai costi per l'energia che in Italia risultano superiori del 30% rispetto a quelli di altri Paesi europei (a causa del fatto che per più di dieci anni abbiamo avuto un sistema amministrativo che ha bloccato gli investimenti nell'energia). Si pensi ancora alla questione del trasporto pubblico locale, che rappresenta l'emblema di come nel nostro sistema si sia innescato un sistematico scaricamento di responsabilità fra i vari livelli di governo coinvolti. La materia «grandi reti di trasporto» è stata collocata tra le competenze concorrenti tra Stato e Regioni (neanche il Canada ha fatto una scelta di decentramento tanto forte), ma il finanziamento del trasporto pubblico locale continua ad avvenire tramite un trasferimento statale alle Regioni in base alla spesa storica, che poi lo girano, sempre seguendo lo stesso criterio, in parte alle Province e in parte ai Comuni. A loro volta questi enti lo girano alle aziende di trasporto. In sintesi: le Regioni hanno negoziato per due anni con lo Stato l'entità del trasferimento, con enormi polemiche tra i vari soggetti coinvolti; la possibilità di pervenire a una razionalizzazione della spesa appare lontana e se in un Comune gli autobus si fermano per mancanza di gasolio, il cittadino non sa a quale porta deve bussare per lamentarsi. Eppure lo scopo del federalismo dovrebbe essere proprio quello di permettere di raggiungere più facilmente la porta cui bussare se le cose vanno male e al limite, se si rimane inascoltati, quello di cambiare residenza (il *voting by feet*).

²¹ Cfr. L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana*, cit.,

Quali dunque i rimedi? Oltre a un riordino del riparto delle competenze legislative e amministrative, emerge evidentemente soprattutto la necessità di una revisione del bicameralismo e l'istituzione di una Camera delle autonomie²², non solo per introdurre, *cum grano salis*,²³ una sede di coordinamento a livello politico e legislativo, ma anche per realizzare la condizione di responsabilizzazione delle realtà territoriali²⁴ in un sistema che non può che ispirarsi, dato il profondo divario Nord Sud, al federalismo solidale²⁵ e quindi continuare a fondarsi in gran parte su compartecipazioni ai tributi erariali.

I modelli di federalismo, infatti, si possono semplificare in competitivi e solidali. Il primo (ad esempio: quello degli USA) si basa su forti poteri fiscali autonomi degli enti federati; il secondo si sviluppa invece principalmente su compartecipazioni ai tributi dello Stato centrale (è ad esempio il modello tedesco). Il rischio del secondo modello è di creare un meccanismo finanziario di tipo parassitario, che non responsabilizza gli enti sub statali, cui pure è decentrata la quota principale di spending power. È esattamente quello che è avvenuto in Spagna e in certa misura anche in Italia, soprattutto riguardo a certe realtà territoriali. In Germania, che appunto è un modello anch'esso fondato prevalentemente su compartecipazioni a tributi erariali, tutto questo non è successo grazie a un sistema che prevede non solo regole costituzionali molto dettagliate (quindi non travolgibili o negoziabili in modo estemporaneo) sul sistema fiscale dei Länder ma anche e soprattutto un vero e proprio senato federale - il Bundesrat, composto da delegati degli esecutivi regionali - funzionale a rendere i Länder corresponsabili (mettono quindi "la faccia" sulle imposte statali cui partecipano) su tutte le decisioni finanziarie: tributi, perequazione, debito.

In Italia non è pensabile un sistema di federalismo competitivo all'americana, con forti poteri fiscali delle Regioni. Immaginiamo cosa potrebbe succedere se alla regione Lombardia si accordasse il potere, come può avvenire in Texas o in Oklahoma, di introdurre una propria imposta sul reddito. Rispetto a quella delle regioni meridionali, la capacità fiscale della Lombardia è enormemente più elevata, per cui essa si troverebbe con una possibilità di finanziamento molto più alta della propria spesa pubblica o, al contrario, con la possibilità di praticare una imposizione sui redditi molto più bassa e competitiva. In un sistema di questo tipo la perequazione, ovvero la solidarietà tra territori, non sarebbe più realisticamente praticabile

²² Cfr. L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, Giuffrè, 1989, *passim*

²³ Poco convincenti sono, invece, le soluzioni recentemente proposte nella bozza di riforma costituzionale presentata dal Governo nel Consiglio dei Ministri del 12 marzo (cfr. www.governo.it) e sulle quali in questa sede, salvo per quanto si dirà in chiusura, non è possibile soffermarsi in modo adeguato.

²⁴ Cfr. in tal senso la conclusione cui si perviene in L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana*, cit., ...

²⁵ Cfr., al riguardo. F. GALLO, *Il federalismo fiscale cooperativo*, in *Rass. trib.*, 1999, 275; nonché F. GALLO, *I principi ... cit.*, dove in relazione all'assetto complessivo della legge n. 42 del 2009 sottolinea: "La conseguenza positiva della costruzione di questo tipo di federalismo è, dunque, la definitiva espunzione dalla legge delega di quei modelli di federalismo fiscale fortemente competitivo proposti nel passato che riecheggiano soluzioni di tipo nord-americano e svizzero, secondo i quali ogni livello di governo, superiore a quello comunale o provinciale, avrebbe il potere di istituire liberamente qualsiasi tipo di tributo su qualsiasi base imponibile, previo solo un blando coordinamento dello stato federale e nel solo rispetto di un principio di territorialità latamente inteso e di quello di leale concorrenza tra enti".

(perché la Lombardia dovrebbe trasferire la maggior parte della propria imposta sul reddito a finanziamento delle regioni del Sud o viceversa perché non potrebbe ridurre la propria imposizione sul reddito senza porsi il problema della solidarietà verso gli altri territori?).

Questo è stato poco compreso da chi sostiene che il federalismo fiscale avrebbe dovuto consegnare poteri fiscali molto più ampi non solo alle Regioni; realisticamente e costituzionalmente l'unica soluzione praticabile per l'Italia è quindi un federalismo solidale, fondato principalmente su compartecipazioni a grandi tributi statali, su limitati tributi propri (la cui ampiezza, rispetto alla situazione attuale, andrebbe senz'altro incrementata, ma senza eccessi) e perequazione. Questo sistema però deve essere portato a compimento - altrimenti non può funzionare correttamente - con un adeguato meccanismo di responsabilizzazione politica. Da questo punto di vista il modello di senato federale introdotto nel progetto di riforma costituzionale recentemente approvato è poco idoneo, perché più simile al senato federale americano (valido in un sistema competitivo, ma non in uno solidale) che a quello tedesco.

2.2. La legge n. 42 del 2009 sul versante della spesa regionale e locale: l'innovazione dei costi e fabbisogni standard

Tra i nove decreti legislativi che hanno attuato la legge n. 42 del 2009, un rilievo particolare rivestono quelli relativi ai costi (d. lgs. n. 68/2011) e ai fabbisogni standard (d. lgs. n. 216/2010): sono, infatti, intervenuti in un sistema dove ancora nel 2008 ben circa cento miliardi di euro venivano assegnati a Regioni ed Enti locali sostanzialmente in base al criterio della spesa storica. Si è trattato di un intervento strutturale diretto a modificare nel lungo periodo il sistema istituzionale, con un impatto su grandi temi di natura costituzionale: i comportamenti, la responsabilità, la trasparenza, la democraticità, il controllo elettorale. Lo scopo è stato quello di avviare una dinamica che potesse permettere il passaggio dalla spesa storica (che finanzia indistintamente servizi e inefficienze) a quello del fabbisogno standard (che finanzia solo i servizi). L'evoluzione verso costi e fabbisogni standard ha anche implicazioni costituzionali che meritano di essere considerate. Costi e fabbisogni standard infatti si ricordano alla perequazione e quindi al principio di solidarietà, consentendo un grado di attuazione del principio di eguaglianza di alta intensità. Spesso nel dibattito scientifico non è mancato chi ha criticato questa soluzione, ritenuta eccessivamente farraginosa, affermando che il criterio preferibile sarebbe stato quello di perequare in base alle capacità fiscali²⁶. Chi sostiene questa tesi (spesso è stata, ad esempio, prefigurata da Giarda²⁷ e nei lavori della commissione per le riforme sostenuta da Tabellini²⁸) non considera, però, non solo il vincolo che

²⁶ Cfr., ad esempio, P. GIARDA, *La favola del federalismo fiscale*, in Quaderno n.35, Associazione per lo Sviluppo degli studi di Banca e Borsa, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2009.

²⁷ P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, Working paper n.115/2001, Società italiana di Economia pubblica, http://www.economiataranto.uniba.it/aa_2006_2007/master/efapel/2_Giarda_02_SIEP_WP.pdf

²⁸ Cfr. TABELLINI in Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013, 194, ss.

deriva dall'art.119 Cost., ma nemmeno quello che deriva dal principio di eguaglianza in relazione ai diritti sociali e civili. La perequazione in base alle capacità fiscali penalizza infatti indebitamente i territori che dispongono di minori risorse, mentre quella ai fabbisogni standard attiva processi di efficienza ma non pregiudica, anzi valorizza, il principio di eguaglianza. È utile, peraltro, ricordare che l'Ocse valuta il sistema dei fabbisogni standard come il modello di perequazione più evoluto, senz'altro preferibile non solo a quello distorsivo della spesa storica ma anche a quello della capacità fiscale.

È opportuno precisare che riguardo alla spesa sanitaria regionale il criterio di standardizzazione è stato di natura diversa rispetto a quello, molto più sofisticato ed efficiente utilizzato per i fabbisogni standard, ed è di tipo *top down*: tale scelta si è giustificata da un lato per un certo superamento del criterio della spesa storica che avvenuto negli ultimi anni e dall'altro per alcune carenze dei sistemi contabili regionali²⁹. Il metodo si basa sulla identificazione di cinque Regioni in sostanziale equilibrio economico tra le quali la Conferenza Stato-Regioni ne individua tre, che fanno da *benchmark* per le altre. Solo il 5 dicembre 2013 all'interno della Conferenza delle Regioni è stata effettuata la scelta a favore di Umbria, Emilia Romagna e Veneto, che poi è stata ratificata nel corso della Conferenza Stato-Regioni e servirà, in parte, per il riparto del Patto della Salute 2013 e a regime per quello del 2014. È un risultato comunque importante (anche nonostante il ritardo) perché permette perlomeno di raggiungere un obiettivo minimale: rendere maggiormente trasparenti gli sprechi che oggi si annidano in alcuni sistemi regionali, ottenere il superamento degli attuali limiti del Patto per la Salute dove spesso, disponendo di una base informativa idonea, si sono seguiti criteri empirici di negoziazione di natura prettamente politica o di convenienza contingente (si pensi, ad es., al cd. *lapis*³⁰).

È opportuno precisare che costi e fabbisogni standard rappresentano un processo di razionalizzazione della spesa pubblica decisivo per superare la perdurante logica, ormai diventata inaccettabile, dei tagli lineari a Regioni e Enti locali.

Occorre, infatti, un cambio radicale, come peraltro richiesto dalla recente, dirompente (e poco considerata) sentenza n. 193/2012 della Consulta, per la quale i tagli di diversi miliardi che le ultime manovre stabilivano come strutturali e sostanzialmente definitivi, perderanno efficacia a partire dal 2015.

²⁹ La Corte dei Conti, nella audizione svolta sullo schema di decreto, evidenzia il problema dell'approssimazione e l'incompletezza della base informativa e l'inadeguatezza del sistema informativo su cui si fonda il processo. Rileva peraltro: "La scelta operata nel decreto di valorizzare l'esperienza maturata negli anni nella gestione della spesa sanitaria, se da un lato sembra ridurre l'impatto del riferimento ai costi standard nel nuovo meccanismo di definizione del finanziamento del settore, dall'altro ha il pregio di semplificare la gestione del sistema, garantendo, per altra via, il collegamento tra la programmazione di bilancio, la compatibilità di finanza pubblica, e l'analisi comparativa di quantità e qualità dei servizi erogati".

³⁰ Cfr. C. ABBAFATI F. SPANDONARO, *Costi standard e finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, in *Politiche sanitarie*, N. 2, Aprile Giugno 2011, 5 ss. Il cd. *Lapis* indica la correzione che viene effettuata nel riparto del fondo sanitario a seguito delle contingenti trattative con le Regioni sul riequilibrio del fondo per una ripartizione del fabbisogno in relazione a specifiche esigenze e criteri equitativi e in funzione di particolari esigenze di qualificazione dei servizi.

La sentenza ha dichiarato l'incostituzionalità per violazione dell'articolo 119 della Costituzione della manovra di agosto 2011, nella parte in cui estendeva i tagli anche agli anni successivi al 2014. La Corte costituzionale non si è limitata alle Regioni speciali, ma ha dichiarato, in via consequenziale, l'illegittimità anche delle restanti parti della manovra che "dispongono ulteriori misure restrittive in riferimento alle Regioni ordinarie, alle Province ed ai Comuni senza indicare un termine finale di operatività delle misure stesse". In sintesi: tutta la manovra dei tagli agli enti territoriali è stata riscritta dalla Corte costituzionale nella parte in cui prevede che gli stessi si applichino a decorrere dall'anno 2012 e 2013 anziché "sino all'anno 2014".

In questo modo la Corte costituzionale ha attivato il timer di una bomba a orologeria nei conti pubblici italiani, stabilendo un criterio senz'altro condivisibile, ovvero che il legislatore può ristrutturare in termini definitivi la spesa solo con vere e proprie riforme e non con tagli estemporanei, che al contrario possono essere solo a tempo determinato.

La via di uscita obbligata da questa situazione è allora proprio quella offerta dai costi e standard, che rendono possibile quantificare i lep (livelli essenziali delle prestazioni), la cui definizione diviene ora un altro passaggio fondamentale per rispondere alla giusta sentenza della Consulta. In altre parole, il legislatore nazionale dovrà definire quanti asili nido o residenze per anziani occorrono per un determinato numero di abitanti (si tratta appunto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali) e il relativo fabbisogno standard permetterà di quantificare le risorse necessarie a garantire in termini efficienti quel servizio. Laddove imprescindibili esigenze di finanza pubblica imponessero un ridimensionamento della spesa locale, il legislatore nazionale dovrà intervenire sulla rimodulazione dei livelli essenziali, assumendosi la responsabilità della scelta.

In conclusione, se si è decentrato circa il 60% della spesa pubblica³¹ (è un dato di fatto) e si vuole rimanere all'interno di un modello di federalismo cooperativo e solidale occorre strutturare su solide basi la funzione di coordinamento statale del sistema e questo non può che avvenire considerando i costi e fabbisogni standard. Questi potranno determinare un'importante razionalizzazione del nostro federalismo di spesa; sarebbe molto grave se il processo, ora che è giunto al traguardo, non venisse portato a regime e sostenuto nei prossimi anni. La richiesta di proseguire in tale direzione proviene, come si è visto, ormai anche dalla Corte costituzionale che impone, per ristrutturare nel lungo periodo la spesa, di sostituire i tagli lineari o altri simili, grossolani, criteri.

Sempre su questo piano diventa imprescindibile dare piena attuazione alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia a livello regionale (alcuni punti previsti dalla legge delega e dai decreti legislativi sono rimasti inattuati e solo recentemente il processo è stato avviato ma è ancora lontano dalla conclusione: si veda *infra*) sia a livello locale, dove i lep mancano completamente. I due ambiti sono collegati, perché costi e fabbisogni standard

³¹ Cfr. sull'analisi della spesa regionale, E. LONGOBARDI, *Il lungo e lento cammino della finanza regionale: verso quale federalismo fiscale?*, in E. LONGOBARDI, a cura di, *Regionalismo e Regioni in Italia 1861-2011*, Gangemi Editore, 2011.

permettono la corretta quantificazione dal punto di vista finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni. È questa una funzione di coordinamento che lo Stato centrale deve assumere pienamente e responsabilmente. In futuro, cioè, lo Stato deve poter responsabilmente evidenziare che il sistema non può più, ad esempio, sostenere i costi di un asilo ogni (per ipotesi) mille abitanti, e che per questo motivo si deve ridurre il finanziamento agli Enti locali, indicando il livello sostenibile. È cosa diversa da - come invece si è fatto - operare un taglio lineare sostanzialmente al “buio”, con il risultato poi che parecchi Comuni devono chiudere gli asili nido perché, di fatto, magari pur essendo stati efficienti, non ricevono più risorse sufficienti³².

La mancata definizione dei Lea e dei Lep, quindi, simboleggia come nel nostro sistema sia prevalsa una retorica del federalismo e una pratica del centralismo, cosa ben diversa dall'esercizio di un effettivo ruolo di coordinamento dello Stato. Recentemente la Corte costituzionale ha evidenziato la gravità della lacuna nella sentenza n. 273 del 2013 che salvato il fondo statale per il trasporto pubblico locale, adducendo come motivo per non seguire la sua consolidata giurisprudenza (che preclude che fondi statali possano essere istituiti nelle materie residuali regionali) proprio l'inattuazione della riforma del federalismo fiscale. “In particolare”, sottolinea la sentenza “non è stato ancora emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui l'art. 13, comma 4, del decreto legislativo n. 68 del 2011 demanda la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, nonché dei livelli adeguati del servizio, anche nella materia da ultimo richiamata, previsti all'articolo 8, comma 1, lettera c), della citata legge n. 42 del 2009. L'intero processo di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi, nonché degli obiettivi di servizio, sulla base della determinazione dei costi e fabbisogni standard, è poi rimesso, dal successivo comma 6 dello stesso art. 13 del d.lgs. n. 68 del 2011, alla Società per gli studi di settore – SOSE s.p.a., in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle Regioni, secondo la metodologia e il procedimento di determinazione di cui agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province). I richiamati procedimenti, allo stato attuale ben lungi dal concludersi, costituiscono pertanto condizione necessaria ai fini della compiuta attuazione del sistema di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali previsto dall'art. 119 Cost. Ciò determina la perdurante inattuazione di quanto previsto in materia dalla legge n. 42 del 2009, che non può non riflettersi sull'attuazione dell'art. 119 Cost., la quale, quantomeno sotto questo profilo, può dirsi ancora incompiuta”. La sentenza conclude quindi af-

³² Non è un caso che la Corte dei Conti abbia recentemente lanciato l'allarme sulla tenuta dei conti dei Comuni, che nel 2011, per la prima volta nella nostra storia, non hanno centrato il target di finanza pubblica, con un numero di enti inadempienti al Patto di stabilità quasi triplicato (dai 48 del 2010 si è passati ai 119 del 2011). Sempre la Corte dei Conti ha evidenziato che spesso i livelli centrali di governo tendono a scaricare eccessivamente sugli enti territoriali il peso delle manovre.

fermando: “Le suindicate finalità e il contesto nel quale è stato realizzato l’intervento del legislatore statale diretto a garantire un contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, per garantire quelle esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che rispondono ad inderogabili esigenze unitarie, valgono pertanto a differenziare la fattispecie in esame dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materia di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni una determinata materia pretendendo poi di fissare anche la relativa disciplina”.

Il richiamo della Corte costituzionale - considerando anche le gravi disfunzioni (in precedenza sottolineate) che determina il corto circuito di un sistema dove, da un lato, la materia trasporto pubblico locale è diventata materia residuale regionale e quella sulle grandi reti di trasporto è divenuta concorrente, e, dall’altro, il finanziamento avviene ancora con un fondo statale a destinazione vincolata - evidenzia ulteriormente quale ruolo decisivo rappresenti la attuazione della legge n. 42 del 2009 e dello stesso disposto costituzionale dell’art.117 Cost. sulla determinazione dei Lea e dei Lep.

Peraltro, un altro ambito fondamentale che è rimasto sostanzialmente inattuato è quello relativo alla perequazione, che, come stabilisce la legge 42 del 2009³³, dovrebbe essere stabilmente basata sui costi/fabbisogni standard per le funzioni essenziali che si ricollegano a lea e lep (circa l’80% delle spese complessive) e sulla capacità fiscale per le altre.

3. Le prospettive dell’autonomia finanziaria regionale nella riforma costituzionale in itinere

In questa sede non ci si sofferma, salvo quanto accennato in precedenza, sulla necessità di una più complessiva revisione costituzionale riguardante il Titolo V e il superamento del bicameralismo paritario e perfetto.

È invece opportuno considerare un aspetto specifico della riforma ora in discussione alla Camera, ovvero quella inerente alla nuova formulazione dell’art.119 della Costituzione. È utile al riguardo richiamare le conclusioni della Relazione finale del Comitato degli esperti. In essa si legge: “È stato posto il problema della migliore regolazione dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali. Da questo punto di vista è stata largamente condivisa l’ipotesi di specificare che costi e fabbisogni standard costituiscono il criterio principale in base al quale tutte le Regioni e gli Enti locali, in seguito alla perequazione, devono essere in grado di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Fatto salvo quanto sopra, la perequazione dovrà essere effettuata in base al criterio della capacità fiscale. Ciò da un lato consente un elevato grado di solidarietà e di rispetto del principio di eguaglianza, dall’altro permette di finanziare i servizi effettivamente svolti, con un importante effetto di responsabilizzazione. Allo scopo di garantire una maggiore stabilità e certezza delle risorse spettanti alle auto-

³³ Cfr. su questo aspetto, ZANARDI, *La finanza locale: riforma tradita e ricentralizzazione*, Bologna, 2013, dove si evidenzia questo aspetto assieme ad altri parti della riforma rimaste inattuato come la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali a Province e Comuni, che solo pochissime Regioni hanno effettuato.

mie territoriali, è stata poi segnalata l'esigenza di demandare a una legge bicamerale la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica. In quella sede potrebbe trovare collocazione il principio per cui eventuali ripiani di enti territoriali in situazione di dissesto finanziario siano automaticamente accompagnati da misure di effettivo commissariamento statale. È stato inoltre ritenuto opportuno prevedere, come avviene nella generalità dei sistemi federali, che i trasferimenti vincolati di cui al quinto comma dell'art. 119 possano essere effettuati, con legge bicamerale, alle condizioni previste dalla stessa disposizione (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e solidarietà sociale, ecc.), anche nei confronti della generalità degli enti territoriali e non - come nella versione vigente - solo a favore di determinati enti".

Vi è poi una importante affermazione riguardo al regime finanziario delle Regioni a statuto speciale: "Ferma la distinzione tra autonomie ordinarie e autonomie speciali, si presenta tuttavia necessario favorire un processo di riduzione delle diversità ingiustificate, definendo alcuni criteri generali (ad esempio nel numero dei componenti degli organi e nelle relative indennità) che vincolino tutte le Regioni, anche ad autonomia differenziata, nonché i termini generali dell'integrazione di esse nel sistema nazionale del cd. "federalismo fiscale" e della perequazione. In questo senso, lo stesso art. 119 potrebbe essere adeguato chiarendo che i territori cui si riferisce il fondo perequativo sono, in generale, "i territori della Repubblica". Dovranno poi essere conseguentemente adeguati i rispettivi Statuti Speciali".

Rispetto a queste considerazioni il testo approvato dal Senato ha raccolto molto poco: senz'altro di grande rilievo è stata la costituzionalizzare costi e fabbisogni standard, denominati, per evitare inglesismi nella Costituzione, "indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza". Tuttavia, le altre indicazioni sono rimaste lettera morta e la riforma ha portato nella competenza esclusiva statale la materia coordinamento della finanza pubblica: il nuovo art.119 Cost. recita infatti: "Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

È un passo indietro notevole che sembra riportare alla vecchia formulazione dell'art.119 della Costituzione.

Peraltro, se non fosse che nell'ambito della competenza regionale, il Senato ha modificato il testo governativo, inserendo la regolazione "sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza Pubblica", sarebbe stata scritta la parola fine su esperienze virtuose come quella della regionalizzazione del Patto di stabilità.

Inoltre, non viene per nulla considerata l'esigenza di stabilità: eppure la situazione della finanza territoriale (in particolare quella locale, con la tormentata vicenda dell'Imu, più che quella regionale) è stata terremotata da continui interventi che hanno devastato le capacità di programmazione degli enti. Non sono certo queste le condizioni per l'esercizio di una autonomia fiscale responsabile: occorre quindi creare le premesse per un quadro che garantisca stabilità. Nella Costituzione tedesca le basi imponibili che spettano ai Comuni e ai Länder sono stabilite nella lunga parte che in essa viene dedicata al sistema di finanziamento

delle autonomie (artt. 105 ss. G.G.). Una soluzione analoga non sembra prospettabile nella Costituzione italiana, dove l'effetto della stabilizzazione potrebbe essere ottenuto assegnando ad una legge bicamerale la definizione degli elementi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali. Nell'ottica di un Senato rappresentativo delle autonomie, sganciato quindi dal rapporto fiduciario con l'esecutivo, la soluzione della legge bicamerale potrebbe consentire di raggiungere quel risultato di cui il sistema ha estrema necessità. La soluzione ricalcherebbe quindi della LOFCA spagnola: nella legge bicamerale dovrebbero essere indicate le linee fondamentali del sistema di finanziamento (ad esempio quali partecipazioni o quali basi imponibili vengono assegnate agli enti territoriali, la struttura fondamentale dei tributi e della perequazione, i principi generali e fondamentali di coordinamento del sistema³⁴). La legge ordinaria, rispetto alla quale la Camera delle autonomie avrebbe un limitato potere di intervento, potrebbe poi modulare le aliquote o l'entità delle partecipazioni, sia per interventi ordinari o anche eventualmente per fare fronte a esigenze straordinarie di manovra pubblica, ma non potrebbe stravolgere il sistema definito dalla legge bicamerale. Dal terzo comma dell'art.117 della Costituzione bisognerebbe quindi espungere il riferimento al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, per inserire quindi una riserva di competenza alla legge bicamerale all'interno dell'art.119 della Costituzione. La specificazione degli elementi essenziali della legge bicamerale sarebbe poi di competenza della legge statale (ad esempio la determinazione delle aliquote di compartecipazione ad un tributo erariale come l'Iva) o della legge regionale (ad esempio l'istituzione di una imposta regionale su un presupposto lasciato libero dalla imposizione statale), secondo la rispettiva competenza.

Nessuna novità, infine, viene introdotta riguardo al privilegio finanziario di alcune autonomie speciali, che ha ormai raggiunto dimensioni davvero poco compatibili con i principi fondamentali della Costituzione (artt. 2 e 3). Anzi, in relazione alle autonomie speciali, il testo di riforma prevede all'art. 38, comma 11, che: "Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome". Tale disposizione quindi, da un lato, stabilisce un obbligo di adeguamento degli statuti speciali alla nuova configurazione del Titolo V, ma d'altro lo rimanda *sine die*, senza fissare alcun termine. Si tratta di una tecnica normativa alquanto discutibile e ci si deve chiedere se verrà mai attuata questa disposizione, dal momento che, considerata la forte ricentralizzazione di materie che anima il disegno di riforma, di fatto segnerebbe la fine dell'autonomia speciale, nonostante gli art. 116, I e II comma Cost. rimangano invariati e non si dica nulla sugli attuali regimi di finanziamento delle autonomie speciali che, in alcuni casi, costituiscono dei veri e propri eccessi istituzionali³⁵. In ogni caso, nella presumibilmente molto lunga fase intermedia, il divario tra autonomie ordinarie (forte-

³⁴ Sulla distinzione tra principi generali e principi fondamentali si veda l'importante analisi di F. GALLO, *I principi ... cit.*, 3 ss., che declina in termini molto convincenti la distinzioni concettuali e strutturali.

³⁵ Cfr. su questi aspetti, la documentazione esposta in L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana... cit.*, 178, ss.

mente depotenziate) e speciali (non adeguate) sarebbe destinato ad ampliarsi oltre ogni capacità di tenuta del sistema.