

# AUTONOMIA FINANZIARIA, COSTITUZIONE E WELFARE TERRITORIALE

## L'ESPERIENZA ITALIANA<sup>1</sup>\*2<sup>o</sup>

Greta Massa Gallerano<sup>3</sup>

### 1 AUTONOMIA FINANZIARIA, COSTITUZIONE E PRINCIPI FONDAMENTALI. UNA PREMessa TEORICA

Tematica di grande rilievo sociale, politico ed economico, l'autonomia finanziaria sarà qui analizzata da una prospettiva giuridica convinti, come siamo, che il diritto ha molto a che vedere con il finanziamento dei territori, con i livelli di prestazione dei diritti, con lo sviluppo della politica sociale e di quella economica.

L'autonomia finanziaria, come sostenuto da autorevole dottrina, costituisce, da una parte, uno dei criteri fondamentali di differenziazione fra il federalismo ed il regionalismo e, dell'altra, rappresenta una delle esigenze che si derivano dal modello di Stato costituzionale con struttura regionale al fine di distinguerlo da mere strutture di decentramento amministrativo<sup>4</sup>. Difatti, storicamente, l'elemento fondante e delimitante gli assetti statuali di tipo federale è costituito dal profilo fiscale<sup>5</sup> in quanto la garanzia dell'autonomia non risulta completa se disgiunta dalla sufficienza dei mezzi di finanziamento. In estrema sintesi: "*Dis-moi quel est ton régime financier et je te dirais quel es ton fédéralisme*"<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> \*THE RESEARCH LEADING TO THESE RESULTS HAS RECEIVED FUNDING FROM: REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMME OF CALABRIA - (FSE/2007-2013).

<sup>2</sup> °La prima versione di questo articolo è stata presentata alla VI Conferenza annuale ESPAnet Italia 2013 – "Italia, Europa: Integrazione sociale e integrazione politica" – tenutasi presso l'Università della Calabria tra il 19 e il 21 Settembre del 2013.

<sup>3</sup> Post-doctoral Fellow University of Calabria Italy

<sup>4</sup> Cfr. P. Häberle, "Problemas de una teoría constitucional del regionalismo en perspectiva comparada", in *Estudio de Derecho Público*, vol. II, 1997, pp. 1179-1180.

<sup>5</sup> Cfr. P. De Ioanna, "L'autonomia finanziaria: una ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo possibile", in *Osservatorio sul Federalismo*, luglio, 2002.

<sup>6</sup> Cfr. J. F. Aubert, *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, Paris, 1967.



Tramite il metodo scientifico della comparazione giuridica e con riferimento ai profili comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea (UE), identifichiamo l'autonomia territoriale come parte della "cultura giuridica europea"<sup>7</sup> e l'autonomia finanziaria come "pietra angolare"<sup>8</sup> dell'intero edificio autonomistico. E, dunque, l'analisi costituzionale dei rapporti finanziari tra gli enti territoriali si rende necessaria poiché è nelle Carte fondamentali che si incontrano gli elementi essenziali del finanziamento dei territori<sup>9</sup>. Come sottolineato da autorevole dottrina, infatti, "la via migliore da seguire per iniziare lo studio di questo complicato problema"<sup>10</sup> - che identifichiamo con l'autonomia finanziaria - è quella che ricerca "in che misura, nelle Costituzioni dei sistemi federali (...) si sia proceduto ad una attribuzione, rispettivamente, al governo centrale ed a quelli regionali, di poteri indipendenti di disporre di risorse per assolvere le funzioni ad essi attribuite"<sup>11</sup>. Una simile impostazione ci porta a richiamare, inoltre, alcuni principi costituzionali che con l'autonomia finanziaria necessariamente si intrecciano, e cioè i principi costituzionali di solidarietà, di eguaglianza e di autonomia dei territori. Questi ultimi, attraverso la garanzia delle risorse finanziarie, possono esercitare liberamente le proprie competenze e, assieme, garantire ai cittadini un'eguaglianza 'sostanziale' nell'esercizio e nella fruizione dei propri diritti<sup>12</sup>. Un'eguaglianza 'sostanziale' che il diritto costituzionale contemporaneo si impegna a garantire in derivazione dei "diritti sociali

<sup>7</sup> Quando parliamo di autonomia territoriale, difatti, il riferimento va al valore costituzionale della stessa, e cioè all'autonomia non come "*fin en sí mismo*" ma come principio "*al servicio de valores constitucionales superiores (...) de la dignidad humana (...) de la democracia (...) del interés general*". Cfr. P. Häberle, "El valor de la autonomía como elemento de la cultura constitucional común europea", in *ReDCE*, n. 10, 2008. Sul punto cfr., inoltre, F. Balaguer Callejón (a cura di), *Derecho constitucional y cultura: estudios en homenaje de Peter Häberle*, Madrid, 2004.

<sup>8</sup> Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova, 1976.

<sup>9</sup> L'autonomia finanziaria, infatti, può essere utilizzata sia come criterio di differenziazione fra lo Stato federale e lo Stato regionale, sia come elemento di differenziazione fra lo Stato costituzionale a struttura regionale e le forme di mero decentramento amministrativo. Cfr. P. Häberle, "Problemas ... cit.

<sup>10</sup> Cfr. K. C. Wheare, *Del Governo federale*, Bologna, 1997, p. 174.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 174.

<sup>12</sup> Per un'analisi del federalismo fiscale nel quadro dei rapporti fra modelli di decentramento politico-istituzionale e principi costituzionali, cfr. S. Gambino, "Federalismo Fiscale e diritti di cittadinanza: rapporti problematici fra principio di eguaglianza e principio di autonomia", in A. Cerri, G. Galeotti, P. Stancati (a cura di), *Federalismo fiscale tra diritto ed economia. Scenario e prospettive*, Nova Juris Interpretatio, Quaderno monografico, 2009.



previsti in molte costituzioni contemporanee, laddove essi siano economicamente sostenibili e resi effettivi dagli apparati necessari alla loro tutela”<sup>13</sup>. Inoltre, al parlare di eguaglianza, si considera di grande rilievo l'impostazione secondo la quale: “la igualdad de derechos no hace iguales a los grupos, sino que pone en pie de igualdad a los individuos, a los ciudadanos”<sup>14</sup>. O per meglio dire, ciò che rileva (da una prospettiva costituzionale) è la “dignità, e la uguale dignità, di ogni persona”<sup>15</sup>. Il richiamo, pertanto, va non solo all'eguaglianza ‘interterritoriale’<sup>16</sup> – che l'autonomia finanziaria immediatamente richiama – ma anche (ed in particolar modo) all'eguaglianza ‘interpersonale’, che pone al centro dell'analisi la posizione sociale dell'individuo il quale, concorrendo alle spese pubbliche in egual modo, indipendentemente dal luogo di residenza, ha il diritto di godere ‘individualmente’ di un eguale trattamento in qualsiasi parte del territorio risieda.

Ciò che rileva, così, è la tutela effettiva delle esigenze fondamentali della persona e, di conseguenza, gli interventi pubblici diretti a fornire delle prestazioni che attuino il diritto fondamentale ed individuale dello sviluppo personale<sup>17</sup>.

L'autonomia finanziaria, unitamente ai predetti principi fondamentali e secondo la prospettiva costituzionale, conduce alla formulazione di un interrogativo ormai ‘classico’: l'autonomia finanziaria può entrare in contraddizione con il principio costituzionale dell'eguaglianza?

Se la risposta a tale cruciale questione dovesse essere affermativa, suddetta contraddizione sarebbe ‘ipoteticamente’ causata dalle differenze che le strutture federali produrrebbero fra i cittadini a seconda del loro luogo di residenza e, precisamente, a seconda del potere (maggiore o minore) dei territori di determinare le entrate e le spese. In

<sup>13</sup> Cfr. M. Olivetti, “Uguaglianza”, in *Dizionario dei Diritti Umani*, Torino, 2007 p. 9 ss.

<sup>14</sup> Cfr. J. Leguina Herrán, “La financiación autonómica: una visión política”, in *Estado de bienestar: perspectivas y límites*, Castilla-La Mancha, 1998, pp. 133-146.

<sup>15</sup> Cfr. A. Cerri, “Uguaglianza (principio costituzionale di)”, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1994.

<sup>16</sup> Per la quale si intende la “omogeneità di condizioni di vita su tutto il territorio federale”, art. 72 *Grundgesetz*.

<sup>17</sup> Sul principio di eguaglianza cfr. M. Ainis, “Azioni positive e principio di eguaglianza”, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1, 1992, pp.592 ss.; N. Bobbio, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995; C. Esposito, “Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione”, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; L. Paladin, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1965; G. U. Rescigno, “Il principio di eguaglianza”, in *Associazione Italiana dei costituzionalisti, Annuario 1998*, Padova 1999.



realtà, a livello comparato, si rileva che l'organizzazione federale dei poteri può ben trasformarsi (e di fatto si è trasformata) dal federalismo duale, tipico dello Stato liberale, al federalismo cooperativo, propriamente tipico dello Stato sociale contemporaneo<sup>18</sup>. Di conseguenza, il campo dell'indagine si restringe e l'interrogativo principale viene messo a fuoco divenendo il seguente: in presenza di situazioni sociali particolari che caratterizzano i territori - basti citare forme di polarizzazione socio-economica tra gli stessi<sup>19</sup> - optare a favore di un accentuato decentramento finanziario può determinare una "sofferenza"<sup>20</sup> del principio di uguaglianza o, al contrario, può dar luogo ad un migliore equilibrio del sistema pubblico e ad una maggiore garanzia dei diritti?

Tale ultima questione, ancora riduttiva se riguardata con riferimento esclusivo al principio di eguaglianza, si lega, in realtà, all'analisi del rapporto fra i principi costituzionali della solidarietà, dell'autonomia dei territori e della leale collaborazione (responsabilità) fra gli stessi<sup>21</sup>. Risulta indispensabile, infatti, l'indagine che tende all'individuazione di un "equilibrato bilanciamento"<sup>22</sup> fra questi due principi egualmente fondamentali. Ciò in quanto la salvaguardia dell'eguaglianza dovrebbe porre la necessità di preservare la solidarietà e la coesione sociale fra i territori come contraltare della legittima richiesta di autonomia degli stessi, al fine di evitare la promozione della competitività fiscale, ritenuta "*generadora de una mayor desigualdad y contraria a los principios constitucionales*"<sup>23</sup>.

Infine, si affiancano a quest'ultima questione della solidarietà fra i territori e della coesione economica e sociale, alcuni ulteriori aspetti,

<sup>18</sup> Cfr. G. Bognetti, *Il Federalismo*, Torino, 2001.

<sup>19</sup> Per un approfondimento sulla tematica della polarizzazione socio-economica (in Italia e in Europa), si vedano gli studi di E. Pavolini ed in particolare, *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Bologna, 2003. Cfr., inoltre, il vol. LII, n. 48 della Rivista *Quaderni di sociologia*, dal titolo "Federalismo e localismo in Italia", Torino, 2008.

<sup>20</sup> Cfr. M. Luciani, "A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia", in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi*, Padova, 1997.

<sup>21</sup> Sul rapporto tra federalismo fiscale e principio di solidarietà, cfr. J. Woelk (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici e comparati*, Bolzano, 2010.

<sup>22</sup> Cfr. G. Rolla, "L'autonomia costituzionale delle Comunità territoriali. Tendenze e problemi". In T. Groppi (a cura di), *Principio di autonomia e forme di Stato*, Torino, 1998.

<sup>23</sup> Cfr. F. Balaguer Callejón, "La financiación de las Comunidades Autónomas y la constitucionalización del Estado autonómico", in M. A. García Herrera, J. M. Vidal Beltrán (coord.), *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Madrid, 2005, p. 618.



anch'essi connessi all'autonomia finanziaria: la solidità e la qualità del bilancio e (successivamente) della spesa pubblica e dei servizi che essa finanzia, l'indirizzo politico ed economico dei governi (centrali e locali), nonché la necessaria corresponsabilità fiscale da parte degli enti territoriali<sup>24</sup>. Quest'ultimo aspetto, strettamente legato alle scelte istituzionali, ai fattori economici (*economy matters*) e, non da ultimo, a quelli culturali (*civicsness*), chiude il cerchio dell'analisi fornendo un quadro più approfondito della stessa. Pertanto, seppur la prospettiva dell'analisi rimane giuridica, la nostra introduzione ci porta ad affermare che lo studio dell'autonomia finanziaria dei territori e della conseguente garanzia di taluni diritti fondamentali, non può prescindere da rimandi alla politica, all'economia ed allo sviluppo sociale e culturale dei territori stessi. Difatti, solo attraverso un'analisi completa dei diversi aspetti che influenzano e che contaminano la materia oggetto di studio, può individuarsi un metodo per la costruzione di una "politica fiscale che permetta l'effettiva uguaglianza tra gli individui, dando, così, pieno senso all'appartenenza ad una comunità nazionale ordinata in Stato"<sup>25</sup>.

## 1.2 Regionalismo e principio costituzionale di autonomia

Prima di passare all'analisi dell'autonomia finanziaria è importante ricordare che, nel XIX secolo, uno dei più grandi teorici del federalismo riteneva che gli Stati moderni tendessero (generalmente) alla centralizzazione e, difatti, tale processo, si verificò fin dopo la Seconda Guerra mondiale<sup>26</sup>. Il XX secolo è stato caratterizzato dalla nascita del *Welfare State* e dall'intervento pubblico nella produzione della ricchezza. Tuttavia, quando parliamo di 'decentramento territoriale in Europa' ci riferiamo al fatto che, negli ultimi trent'anni, sono certamente cresciute le richieste di autonomia da parte dei territori europei ed in particolare la richiesta di trattenere una quota maggiore del reddito prodotto<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Sul punto cfr. A. Giménez Montero, "Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los Países federales", in *Papeles de Economía Española*, n. 83, 2000; A. M. Cayón Galiardo, G. A. Gimeno Ullastres, A. Herrero Alcalde (a cura di), *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Madrid, 2006.

<sup>25</sup> Cfr. F. Puzzo, *Il federalismo fiscale, l'esperienza italiana e spagnola nella prospettiva comunitaria*, Milano, 2002, p. 2.

<sup>26</sup> Cfr. A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, 1835.

<sup>27</sup> Così, R. Paladini, "Teoria economica e federalismo fiscale", in [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it), *Riflessioni su Società, Diritto, Economia*, 19 marzo 2009, p. 8.





In tale scenario, si inserisce la seguente riflessione sul regionalismo e sul principio costituzionale di autonomia.

Il riferimento al rapporto che intercorre fra il modello regionale e quello federale ci porta, innanzitutto, a ribadire tutta la difficoltà, teorica e pratica, nell'identificare nette differenze fra i suddetti modelli<sup>28</sup>. Ciononostante, sul piano storico-giuridico, può rilevarsi come, a seguito dell'avvento dello Stato sociale, le richieste di superamento dell'unitarismo siano cresciute in maniera esponenziale nel continente europeo, principalmente per via delle differenze linguistiche, culturali ed economiche esistenti tra i vari territori. Furono avviati, pertanto, processi definiti di "federalizzazione interna"<sup>29</sup> che "diedero vita a governi regionali intermedi, responsabili dinanzi alle rispettive popolazioni, dotati di poteri sottratti al centro"<sup>30</sup>.

Tanto premesso, è noto che, in passato, la forma di "Stato regionale, consolidatasi nel tempo, è stata riferita ad ordinamenti unitari le cui Costituzioni hanno riconosciuto le autonomie politiche territoriali dopo fasi storiche precedenti in cui ha prevalso un modello statale decisamente accentrato"<sup>31</sup>. Secondo tale argomentazione, dunque, nello Stato regionale la sovranità spetterebbe unicamente allo Stato centrale mentre il potere delle regioni si configurerebbe come autonomia. Inoltre, tra le differenze esistenti fra i due modelli, parte della dottrina rileva: l'assenza di un'autonomia costituzionale in capo alle regioni; un differente criterio di attribuzioni delle competenze; la mancata partecipazione delle regioni, in assenza di una Camera di rappresentanza, all'esercizio delle funzioni degli organi statali; l'impossibilità di parteci-

<sup>28</sup> Come indicato da autorevole dottrina l'unica differenza qualitativa che può essere riconosciuta fra le due forme di Stato, risulta essere quella relativa alla partecipazione al potere di revisione costituzionale. Cfr. C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, 1973.

<sup>29</sup> Cfr. G. Bognetti, *Il Federalismo ... cit.*, pp. 50-51.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> G. De Vergottini, "Stato Federale", in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1990, p. 30. Ciononostante, si evidenzia che, nella pratica, l'esperienza territoriale spagnola contraddice tale postulato. Sulla tematica dello Stato regionale affrontata in prospettiva comparatistica, cfr., inoltre, L. Vandelli, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, 1990. Sulle categorie federali e regionali, cfr. M. Volpi, "Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto", in G. Rolla (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali*, Torino, 1995, in cui l'autore rileva come il confronto fra i modelli di Stato federale e regionale sia fra i più complessi nell'ambito del diritto costituzionale comparato.



pare alla funzione giurisdizionale; un'autonomia finanziaria circoscritta entro i confini definiti dallo Stato centrale<sup>32</sup>.

Tuttavia, l'indagine delle esperienze regionali e federali, attraverso il metodo della comparazione giuridica ha condotto a sottolineare che “dal punto di vista scientifico una contrapposizione fra modello federale e modello regionale desta non poche perplessità e in sede dottrinale si è giunti a concludere da parte della dottrina che la differenza fra i due modelli non è qualitativa bensì soltanto quantitativa”<sup>33</sup>. Il richiamo alle Costituzioni vigenti negli Stati federali ed in quelli regionali, difatti, evidenzia come gli stessi – manifestandosi in innumerevoli variabili – non possano essere racchiusi in rigide categorie definitorie venendo a costituire, in molti casi, degli ‘ibridi’ che fuoriescono dai classici insieme in cui le teorie giuridiche, storicamente, li hanno ricondotti. A tal riguardo, può ricordarsi che “l'indagine storica e tipologica delle esperienze statuali di decentramento politico-istituzionale pare mettere in questione la stessa possibilità di avvalersi delle categorie tipologiche utilizzate dalla dottrina comparatistica in ragione della scarsa capacità ermeneutica delle stesse a fronte delle declinazioni nazionali dei modelli di Stato (Stato federale, Stato regionale, ecc.)”<sup>34</sup>.

Evidenziata la difficoltà - ed in parte anche la non proficuità - dell'utilizzo rigido delle categorie tipologiche può, nondimeno, argomentarsi che, tanto lo Stato federale quanto lo Stato regionale, secondo un'analisi ‘dinamica’, possono essere considerati come “aspetti di un'unica tendenza, volta a conciliare, all'interno della forma storica di organizzazione del potere politico che chiamiamo ‘Stato’, una certa misura di unità con una certa misura di diversità”<sup>35</sup>. Entrambi, poi, risultano accomunati “dal tentativo di fornire risposta a una medesima esigenza: quella di conciliare un certo tasso di unità e un certo tasso di autonomia

<sup>32</sup> G. De Vergottini, “Stato ... cit., p. 30. Sulla differenza fra lo Stato federale e lo Stato regionale secondo la dottrina italiana, cfr., inoltre, C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico* 5, Torino, 1982, p. 867 ss; C. Mortati, *Istituzioni di diritto ... cit.*, p. 991 ss. Nella dottrina spagnola, cfr. J. Ferrando Badia, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Madrid, 1986.

<sup>33</sup> Cfr. G. De Vergottini, “Stato ... cit., p. 31. In senso contrario, cfr., G. Ambrosini, “Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale”, in *Rivista di diritto pubblico*, 1933, p. 92 ss.

<sup>34</sup> Cfr. S. Gambino, “Cittadinanza, funzioni pubbliche, federalismo”, in [www.agoramarche.it](http://www.agoramarche.it), 17 settembre, 2008, p. 23.

<sup>35</sup> Cfr. T. Groppi, *Il Federalismo*, Roma, 2004, p. 12.



nell'ambito della forma organizzativa dello Stato moderno"<sup>36</sup>. Di conseguenza, una volta superato il formalismo delle classificazioni, può evidenziarsi come "la varietà delle esperienze sia accomunata dall'esigenza di creare all'interno dell'ordinamento sovrano dello Stato un sistema, una rete di autonomie territoriali, la quale dia vita ad una pluralità di ordinamenti giuridici autonomi, ma tra di loro coordinati e comunicanti"<sup>37</sup>.

Ai fini del presente studio rileva, in particolare, il decentramento compiuto tramite norme costituzionalmente rigide, attraverso le quali uno Stato trasferisce parte della propria potestà decisionale agli enti infra-territoriali. Suddetto procedimento di acquisizione dell'autonomia (politica, amministrativa e finanziaria) diviene "sinonimo di federalizzazione"<sup>38</sup> e, pertanto, "il nome che si voglia dare alla forma di Stato che ne deriva non ha particolarmente importanza, se non a livello simbolico (...) come non ha rilievo il livello di governo territoriale in favore del quale il trasferimento è compiuto"<sup>39</sup>. Proprio con riferimento a quest'ultimo, centrale, aspetto, è importante evidenziare come lo scenario europeo sia stato caratterizzato – soprattutto tra la fine degli anni Novanta e durante la prima metà degli anni Duemila – da importanti processi di riforma costituzionale finalizzati all'attribuzione di "significativi poteri agli enti rappresentativi delle comunità territoriali (ed allo) sviluppo del principio di autonomia"<sup>40</sup>. Il principio autonomistico si presenta, per-

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>37</sup> Cfr. G. Rolla, *L'autonomia ... cit.*, p. 28.

<sup>38</sup> Cfr. T. Groppi, *Il Federalismo ... cit.*, p. 12.

<sup>39</sup> Cfr. T. Groppi, *Il Federalismo ... cit.*, p. 12. Precisamente, l'autrice sottolinea che "il trasferimento di funzioni, in quanto fondato su norme costituzionali rigide, deve essere: a) irreversibile, se non tramite revisione costituzionale; b) protetto nei confronti delle decisioni delle maggioranze politiche da appositi organi di giustizia costituzionale. Inoltre esso deve coinvolgere la funzione legislativa, cioè la potestà di adottare norme giuridiche che si pongono in diretto e immediato rapporto con la Costituzione", p. 53.

<sup>40</sup> Cfr. G. Rolla, *L'autonomia ... cit.*, p. 2. A tal riguardo, l'autore ricorda le trasformazioni che hanno interessato l'organizzazione costituzionale di numerosi Stati aderenti all'Unione Europea. Dal regionalismo differenziato avviato in Italia al processo di decentramento del Regno Unito; dalla regionalizzazione per dissociazione sperimentata in Belgio all'attribuzione di autonomia speciale a favore di parti del territorio danese e portoghese. Sulle tendenze al 'regionalizzazione' in Europa si vedano, inoltre: A. D'Atena, *L'Europa delle autonomie*, Milano, 2003; Id. *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994; AA.VV., *Organización territorial de los Estados europeos*, Madrid, 2006; W. Sweden, *Federalism and regionalism in western Europe: a comparative and thematic analysis*, Houndmills, 2006; A. M. Russo, "Revisioni costituzionali e 'costituzionalismo regionale': Unione europea, Stati e regioni in una prospettiva di *multilevel constitutionalism* (Uno 'sguardo privilegiato' allo Stato autonomico spagnolo)", in S. Gambino, G. D'ignazio (a cura di), *La revisione costitu-*





tanto, “*como variante del pluralismo territorial (y como) forma constitucional europea actual, más aún en tiempos de globalización*”<sup>41</sup>. Una forma costituzionale, attuale e diffusa, che si concretizza nell’attribuzione di forti poteri decisionali agli organi politici delle entità territoriali e che coinvolge ordinamenti diversi, “*ivi compresi ordinamenti unitari tradizionalmente accentrati*”<sup>42</sup> come la Francia o taluni ordinamenti dell’Europa orientale. All’interno di ogni sua manifestazione, tuttavia, ciò che caratterizza l’autonomia delle comunità territoriali è, da un lato, la sopraindicata garanzia costituzionale e, dall’altro, la sua convivenza “con il principio ad essa speculare di unità dell’ordinamento costituzionale”<sup>43</sup>; pertanto, “*al riconoscimento di condizioni costituzionali di autonomia si accompagna normalmente la previsione di efficaci poteri che consentano allo Stato di intervenire a salvaguardia della unitarietà del sistema (...) al fine di evitare che le differenze tra le comunità regionali incrinino i principi di eguaglianza (nel godimento dei diritti sociali ed economici) e di solidarietà (tra i territori)*”<sup>44</sup>.

Tali fondamentali aspetti dell’autonomia, insieme alla previsione di un principio di leale collaborazione tra i territori – indispensabile affinché la forma di Stato retta sul principio costituzionale dell’autonomia funzioni – ci consentono di spostare l’attenzione su una delle sottospesie in cui la stessa si articola e cioè l’autonomia finanziaria e sul legame di quest’ultima con i principi costituzionali indicati nella premessa.

---

*zionale e i suoi limiti*, Milano, 2007.

<sup>41</sup> Cfr. P. Häberle, “El valor de la autonomía ... *cit.*”, pp. 353.

<sup>42</sup> Cfr. G. Rolla, *L’autonomia ... cit.*, p. 16. Con riferimento a quest’ultimo aspetto cfr., inoltre, M. Mazza, *Decentramento e riforma delle autonomie territoriali in Francia*, Torino, 2004; P. G. Lucifredi, P. Costanzo, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese*, Milano, 2004; M. Calamo Specchia, *Un nuovo «regionalismo» in Europa*, Milano, 2004.

<sup>43</sup> Cfr. G. Rolla, *L’autonomia ... cit.*, p. 16. Ancora, sul legame fra il principio unitario ed il principio autonomistico, cfr., S. Gambino, “Regionalismo e federalismo nell’evoluzione della forma di Stato contemporanea”, in T. Groppi (a cura di), *Principio di autonomia e forma di Stato*, Torino, 1988, p. 35 ss., in cui l’autore sottolinea come “la centralizzazione e l’uniformità amministrativa, che sono fra gli aspetti che maggiormente caratterizzano le esperienze europee di Stato unitario, si fondano sull’argomentazione logica (...) secondo cui tali profili organizzatori esprimono, integrano e perfezionano l’unificazione politica degli Stati, divenendone perciò un elemento indefettibile. Può darsi uno Stato effettivamente unitario dal punto di vista politico, cioè, se viene garantita a monte oltre all’unitarietà del comando politico (con l’esistenza di una forte autorità governativa centrale), la stessa uniformità dell’azione amministrativa nei confronti dei cittadini. Unità, centralizzazione ed uniformità costituiscono, così, altrettanti profili caratterizzanti la rete istituzionale dei rapporti fra potere politico centrale e cittadini”.

<sup>44</sup> Cfr. G. Rolla, *L’autonomia ... cit.*, p. 16.



In generale, può argomentarsi che l'autonomia finanziaria, ramificazione fondamentale dell'autonomia territoriale, integra e definisce la qualità di quest'ultima. Parliamo di 'qualità' in quanto il livello (o 'grado') di autonomia finanziaria degli enti territoriali circoscrive la possibilità che gli stessi hanno di determinare le proprie politiche ed esercitare autonomamente le proprie competenze. Per tale ragione, l'autonomia finanziaria risulta argomento centrale all'interno delle politiche territoriali e continua ad alimentare, in alcuni Paesi della UE, come in Belgio o in Spagna, storiche tensioni territoriali<sup>45</sup>.

L'analisi dei testi costituzionali, del quadro normativo di implementazione della materia, del potere impositivo degli enti territoriali, della compartecipazione degli stessi alle imposte statali, del livello di perequazione delle risorse finanziarie e, infine, del peso dei trasferimenti statali, ci permette di comprendere se in un determinato Paese la struttura del finanziamento risulta 'decentrata', ovvero costruita sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali; 'accentrata', ovvero dipendente dall'amministrazione centrale dello Stato o, infine, 'mista' dove il modello di finanziamento non risulta né totalmente autonomo né totalmente dipendente dallo Stato centrale<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Sul punto cfr. A. M. Russo, *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomo spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, Napoli, 2010.

<sup>46</sup> Nei Paesi della UE, tra la fine degli anni Novanta e gli inizi degli anni Duemila, come anticipato, si è potuta apprezzare una generale tendenza al decentramento finanziario, soprattutto a livello locale e in special modo in quei Paesi di 'ultima' adesione, ovvero i Paesi dell'Est. Sempre con riferimento al livello locale, inoltre, nei Paesi del Nord Europa si è andato consolidando, negli ultimi anni, un modello 'effettivo' di autonomia finanziaria. In tali Paesi, difatti, il potere impositivo degli enti locali risulta particolarmente sviluppato ed i trasferimenti statali continuano a diminuire sensibilmente. Possiamo poi fare riferimento ai Paesi definiti come propriamente federali – Austria, Germania e Belgio – dove esiste uno stabile sistema di decentramento finanziario anche se di diversa intensità: più sviluppato e autonomo in Germania, più legato allo Stato centrale in Austria e Belgio, dove risulta necessaria l'adozione di leggi rinforzate per la modifica/integrazione del sistema di finanziamento territoriale. Inoltre, con riferimento a questi ultimi Paesi, possiamo parlare di un sistema di federalismo di tipo 'cooperativo' nonostante i recenti tentativi di transitare verso un sistema di federalismo fiscale 'competitivo' così come evidenziato dalle recenti riforme costituzionali tedesche (*Föderalismusreform I e II*) o dall'adozione del principio del '*juste retour*' in Belgio. Ancora, in alcuni Paesi della UE, il sistema di finanziamento risulta fortemente centralizzato (Grecia e Irlanda), mentre in altri Paesi incontriamo un modello di finanziamento che potremmo definire 'misto', ovvero caratterizzato da un forte decentramento finanziario che si sviluppa nelle forme tipiche del regionalismo 'avanzato' (Italia e Spagna). Infine, Paesi come la Francia, il Regno Unito e il Portogallo che si caratterizzano per forme di decentramento finanziario 'limitate'. Cfr. G. Massa Gallerano, "Líneas temáticas de desarrollo del Derecho Constitucional Europeo. La financiación de los entes



## 2 L'AUTONOMIA FINANZIARIA IN ITALIA: DALLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2011 ALLA LEGGE N.42 DEL 2009

In Italia, il modello di finanziamento sviluppatosi a partire dagli anni Settanta fu caratterizzato da una forte dipendenza dal governo centrale e si concretizzò nello strumento dei trasferimenti statali. Ciò favorì, da un lato, la nascita di un sistema di finanziamento centralizzato e, dall'altro, l'aumento della deresponsabilizzazione dei territori che, godendo all'opposto di un'ampia autonomia di spesa, erogavano risorse maggiori rispetto a quelle attribuite, inducendo lo Stato a ripianare i debiti contratti.

L'inversione rispetto a tale tendenza si rese possibile agli inizi degli anni Novanta attraverso l'adozione delle prime norme in materia di autonomia finanziaria nonché attraverso il decentramento delle funzioni amministrative. Tale processo ebbe il suo culmine nella riforma costituzionale del 2001 (legge costituzionale n. 3/2001) che rese i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni enti autonomi e li dotò, almeno sulla carta, di considerevoli poteri legislativi e finanziari.

Tuttavia, il periodo intercorso dalla riforma costituzionale all'approvazione della legge n. 42/2009, di attuazione del novellato art. 119 Cost., è stato caratterizzato da un lungo vuoto normativo. Vuoto che ha più volte condotto il Giudice costituzionale a sottolineare l'urgenza dell'attuazione del dettato costituzionale definendo la stessa 'doverosa' e delineando, di conseguenza, i confini all'interno dei quali si sarebbe dovuta sviluppare la relativa legge di attuazione<sup>47</sup>.

L'immobilismo del legislatore ordinario ha alimentato, nel corso del sopraindicato periodo, "le storture e le bizzarrie"<sup>48</sup> del governo territoriale al punto "da indurre parte della dottrina a parlare di *federalismo impazzito*"<sup>49</sup>. Un simile scenario, dai tratti evidentemente contorti, ha condotto la Corte costituzionale a 'stressare' il legislatore al fine di indurlo a dare attuazione al federalismo fiscale, ovvero ad avviare una

---

territoriales", in *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n.16/2011; A. Celotto (ed.), *Lezioni di Diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 2010; G. G. Carboni, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013.

<sup>47</sup> Cfr. sentt. nn. 370/2003, 37/2004, 193/2008 Corte cost.

<sup>48</sup> Cfr. P. Ciarlo, "La tassa sul tubo. Ovvero del federalismo impazzito", in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 808, ripreso da C. De Fiores in "Note critiche sul federalismo fiscale", in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), giugno 2009, p.2.

<sup>49</sup> *Ibidem*.



riforma che, certamente, “ha (...) implicazioni così profonde sull’assetto dei rapporti interistituzionali da riguardare l’intera forma di Stato, non solo nella sua accezione territoriale di distribuzione del potere sul territorio, ma anche in quella più ampia di rapporto tra Stato e società”<sup>50</sup>. Difatti, può argomentarsi che “la disciplina dei rapporti finanziari tra livelli di governo incide sulla parte I della Costituzione, dedicata ai principi e ai diritti/doveri fondamentali (...) e che ogni opzione in materia ha dirette ricadute sullo statuto della cittadinanza”<sup>51</sup>.

Dunque, al cosiddetto federalismo amministrativo ha tardato ad accostarsi il federalismo fiscale che, nonostante l’intervento della l.n.42/2009<sup>52</sup>, risulta tuttavia ‘incompiuto’ in quanto carente di un riferimento quantitativo e oggettivo sulla sostenibilità dell’intero sistema per il finanziamento delle funzioni essenziali (e non) in un Paese caratterizzato da un forte divario territoriale di reddito e di costi dei servizi<sup>53</sup>. Dove, cioè, alcuni territori non soffrono unicamente di sprechi dovuti al malgoverno (politico e amministrativo) ma, altresì, di “un livello della spesa sociale carente e assolutamente inadeguato”<sup>54</sup>.

Quest’ultimo problematico aspetto richiama e dà rilievo al principio costituzionale dell’eguaglianza (art. 3 Cost.) che, unitamente al principio personalista (art. 2 Cost.), si pone come collante dei classici diritti di libertà e di quelli sociali, obbligando i pubblici poteri alla loro effettiva realizzazione indipendentemente dal luogo in cui i cittadini risiedono; in tale contesto, assicurare la capacità finanziaria ai diversi livelli istituzionali diventa indispensabile in quanto, naturalmente, non

<sup>50</sup> R. Bifulco, “Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale”, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), maggio 2009, p. 1.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione.

<sup>53</sup> Sulla legge delega n. 42/2009, cfr. R. Bifulco, “Osservazioni sulla legge ...”, cit.; A. Ferrara, G. M. Salerno (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010; F. Puzzo, “Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell’art. 119 della Costituzione”, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 5 maggio 2009; E. Jorio, S. Gambino, G. D’Ignazio (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Repubblica di San Marino, 2009; A. Cerri, G. Galeotti, P. Stancati (a cura di), *Federalismo fiscale tra diritto ed economia. Scenario e prospettive*, Nova Juris Interpretatio, Quaderno monografico, 2009.

<sup>54</sup> Cfr. C. De Fiore, “Note critiche sul federalismo ...”, cit., p. 6. Sul punto cfr., inoltre, E. Pugliese, “Le prestazioni sociali”, in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant’anni dopo*, Napoli, 2008.



risulta possibile esercitare alcuna capacità politica e amministrativa senza la disponibilità dei mezzi finanziari<sup>55</sup>.

L'attuazione del federalismo fiscale, nel suo complesso, dovrebbe quindi ispirarsi a tali principi costituzionali e, di conseguenza, alla salvaguardia della garanzia dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale. In particolare, la stessa dovrebbe tendere allo "sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese", così come previsto dall'art. 1, co. I, della legge delega n. 42/2009. L'aver scelto come *ouverture* della legge di delegazione un principio di siffatto spessore, che dovrebbe informare di sé l'intero provvedimento di attuazione della riforma fiscale, testimonia quantomeno della avvertita necessità di far riemergere "ciò che il legislatore costituzionale aveva rimosso: la 'questione meridionale' in versione federale"<sup>56</sup>.

Tanto premesso, risulta necessario ricordare che l'art. 119 della Costituzione, per come modificato dalla legge costituzionale n.3 del 2001, riformula il sistema di finanziamento delle entità territoriali, rafforzandone notevolmente l'autonomia tanto sotto il profilo della capacità di spesa che su quello della capacità di entrata<sup>57</sup>. In sintesi, il primo comma dell'art. 119 Cost. prevede l'attribuzione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa ai comuni, alle province, alle città metropolitane ed alle regioni<sup>58</sup>. Il secondo comma attribuisce a tali enti territoriali la possibilità di stabilire "tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della

<sup>55</sup> Cfr. S. Gambino, *Diritto costituzionale italiano e comparato. Lezioni*, Cosenza, 2002, p. 27 ss.. Sul punto cfr., inoltre, M. Bertolissi, "Federalismo fiscale: una nozione giuridica", in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007.

<sup>56</sup> Cfr. R. Bifulco, "Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 ... *cit.*", p. 2.

<sup>57</sup> Nell'ampia bibliografia sulla riforma costituzionale dell'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali, cfr., almeno, P. Giarda, "Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", in *Le Regioni*, n. 6, 2001; E. Bonelli, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, 2001; F. Puzzo, *Il federalismo ... cit.*; Id. "Le nuove regioni fra autonomia finanziaria e solidarietà", in in Gambino S. (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale, competenze e diritti*, Milano, 2003; A. Brancasi, "L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo articolo 119 Cost.", in *Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale dell'Istituto di Studi Giuridici regionali, Le Regioni*, n. 1, 2003; G. Ladu, "In tema di federalismo fiscale", in *Quaderni Costituzionali*, n. 21, 2001; Id. "Alla ricerca degli equilibri finanziari", in *Quaderni Costituzionali*, n. 22, 2002; G. Repetto, "Prime iniziative in tema di autonomia finanziaria regionale e degli enti locali", in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2003.

<sup>58</sup> Si ricorda che il primo comma del previgente articolo 119 Cost. prevedeva, per le sole regioni, "autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni".





finanza pubblica e del sistema tributario”; gli stessi, inoltre, potranno disporre di “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio”<sup>59</sup>. Nel terzo comma è prevista l’istituzione di un “Fondo Perequativo senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante” e, ancora, al quarto comma, si stabilisce che le risorse derivanti dalle fonti contenute nei precedenti commi ossia i tributi propri, le compartecipazioni ed il Fondo Perequativo, consentono a comuni, province, città metropolitane e regioni di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. Il quinto comma, ancora, prevede che lo “Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali” nei confronti di determinati enti territoriali al fine di “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”.

Con riguardo a tale ultimo comma, viene soppresso ogni riferimento alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole e alla possibilità per lo Stato di destinare a tale fine contributi speciali<sup>60</sup>, in quanto sostituito dal riferimento (anonimo) a “risorse aggiuntive” e ad “interventi speciali”. La scomparsa della “chiarezza semiologica dei termini ‘Mezzogiorno’ e ‘Isole’”<sup>61</sup> ha dischiuso molti scenari incerti con riferimento allo sviluppo dei territori economicamente più svantaggiati ed alla possibilità di conseguire un riequilibrio dello storico divario esistente fra gli stessi<sup>62</sup>. Ciononostante, come ci ricorda autorevole dottrina, i contributi speciali previsti dal vecchio testo dell’art. 119 Cost. nella realtà non hanno mai trovato “applicazione nelle leggi che hanno fissato l’evoluzione della finanza regionale”; inoltre “non è nemmeno noto alcun program-

<sup>59</sup> Il previgente articolo 119 prevedeva, al II comma, l’attribuzione alle regioni di tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai fabbisogni delle stesse per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni.

<sup>60</sup> L’art. 119, *ante* revisione del 2001, al III comma prevedeva che “Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali”. Sul punto, cfr. P. Giarda, “Le regole del federalismo ... cit.”; S. Gambino, “Sulla devolution all’italiana (alcune considerazioni sul ddl cost. n. 1187 ed ora sul ddl cost. n. 2544)”, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 28 febbraio 2003

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Sul punto, cfr. M. Brunetti (a cura di), *Riflessioni sul Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, 2004; F. Pica, S. Stamatì, “La finanza delle regioni deboli nel Titolo V della Costituzione italiana”, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, vol. 1-2, 2002; G. Pisauro, “Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale”, in *Italianieuropei*, n. 1, 2009.



ma di intervento a favore del Mezzogiorno e delle Isole che abbia fatto riferimento alle indicazioni dell'art. 119<sup>63</sup>. Ad ogni modo, la cancellazione dal vigente testo del riferimento al Mezzogiorno e alle Isole nega quella 'copertura' costituzionale che il costituente italiano aveva offerto ad alcuni territori in virtù dell'esistenza di posizioni geografiche non favorevoli come anche di (risalenti) condizioni di arretratezza economica.

Il sesto comma dell'art. 119 Cost., infine, prevede che comuni, province, città metropolitane e regioni hanno un proprio patrimonio "attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato"<sup>64</sup> e "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziarie spese di investimento", restando "esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti" contratti dagli enti territoriali stessi. Il primo ed il sesto comma dell'art. 119, come vedremo, sono stati nuovamente modificati dalla legge costituzionale n.1 del 2012 che ha introdotto il pareggio di bilancio nella Carta fondamentale.

Dunque, a distanza di ben nove anni dalla modifica costituzionale del Titolo V del 2001 e dopo il fallimento del disegno di legge delega licenziato dal Governo di centro-sinistra (Governo Prodi) nell'agosto del 2007, nel luglio del 2008 – su impulso della Lega Nord – ritornava al centro dell'agenda politica del nuovo Governo di centro-destra l'attuazione del federalismo fiscale<sup>65</sup>. Così, il 24 di luglio del 2008 veniva pubblicato uno schema di d.d.l. delega attuativo dell'art. 119 della Costituzione, meglio conosciuto come 'bozza Calderoli', dal nome del ministro leghista firmatario della proposta. Tale proposta, presentata sin

<sup>63</sup> Cfr. P. Giarda, "Le regole del federalismo ... cit., p. 17 dove l'autore – all'interno di tale ragionamento sulla mancata attuazione dei programmi di intervento a favore del Mezzogiorno e delle Isole – fa notare che l'espressione 'contributi speciali' presente nella vecchia Costituzione può essere considerata come analoga all'espressione 'contributi di scopo'. Di questi ultimi, nella tradizione legislativa del nostro Paese, sono presenti numerosi esempi. I 'contributi di scopo' venivano concessi dallo Stato alle regioni "in vista di specifici risultati o obiettivi definiti dal legislatore nazionale. Per esempio, in materia sanitaria sono stati assegnati alle regioni contributi di scopo diretti a sostenere programmi per la prevenzione e cura di particolari patologie, programmi di edilizia ospedaliera, programmi di acquisto di particolari macchinari o attrezzature e così via".

<sup>64</sup> A tal riguardo si anticipa che tale previsione costituzionale denominata 'federalismo demaniale' è stata la prima a trovare (recente) attuazione tramite l'approvazione del primo decreto attuativo della l.n. 42/2009, recante 'Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009'.

<sup>65</sup> Per un commento sui lavori dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, fondamentali nel periodo precedente all'approvazione della legge n. 42/2009, cfr. E. Buglione, "Per un federalismo sostenibile", in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), giugno 2006.



da subito come ‘testo aperto’ ad eventuali modifiche e che recuperava il contenuto del documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano nel febbraio 2007 ha, di fatto, subito diverse variazioni prima di passare alla discussione in Parlamento acquisendo molti dei principi fondamentali contenuti nel d.d.l. delega approvato dal precedente Governo Prodi. Successivamente all’approvazione di diversi emendamenti durante il dibattito parlamentare – inizialmente al Senato poi alla Camera dei deputati ed in terza e definitiva lettura nuovamente al Senato – il testo legislativo definitivo è stato approvato nella seduta del 29 aprile 2009 con 154 voti a favore, 6 contrari e 87 astenuti. Via libera, dunque, ad una riforma fortemente voluta dal partito della Lega Nord ma che, successivamente, si è caratterizzata per una condivisione *bipartisan* culminata nella predetta approvazione a larghissima maggioranza<sup>66</sup>.

Fra le principali novità introdotte dalla legge n.42/2009 si evidenzia l’abolizione della riserva d’aliquota IRPEF che viene sostituita, dando attuazione al II comma dell’art. 119 della Costituzione, dalla ‘territorializzazione dell’imposta’ ovvero dalla disponibilità da parte delle regioni di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, in «via prioritaria» al gettito IVA. Dunque, per finanziare l’erogazione dei servizi – ossia “il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite” – gli enti territoriali potranno contare su tali compartecipazioni, sui tributi propri come anche sul Fondo Perequativo, superando così in maniera definitiva il meccanismo dei trasferimenti. Il Fondo Perequativo, come indicato dal dettato costituzionale, viene istituito a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante al fine di garantire l’integrale copertura delle spese corrispondenti ai fab-

<sup>66</sup> Sulla legge delega n. 42/2009, cfr., almeno, E. Buglione, “La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali”, in *www.federalismi.it*, n. 10, 2010; G. M. Salerno, “Verso l’approvazione finale della legge delega per l’attuazione del federalismo fiscale”, in *www.federalismi.it*, n. 7, 2009; R. Bifulco, “Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale”, in *www.astrid-online.it*, maggio 2009; E. Vigato, “Il federalismo fiscale ed i lavori preparatori. La corsa ad ostacoli di un progetto condiviso”, in *www.federalismi.it*, luglio 2009; F. Puzzo, “Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell’art. 119 della Costituzione”, in *www.astrid-online.it*, 5 maggio 2009; E. Jorio, S. Gambino, G. D’Ignazio (a cura di), *Il federalismo fiscale ... cit.*; A. Cerri, G. Galeotti, P. Stancati (a cura di), *Federalismo fiscale ... cit.*; Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome; “Le parole-chiave del federalismo fiscale”, *ISSiRFA – CNR*, Roma, 2009; A. Ferrara, G. M. Salerno (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010; M. Bertolissi, “la delega per l’attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale”, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2008, pp. 89-108.



bisogni standard per i livelli essenziali delle prestazioni e si alimenta attraverso il gettito prodotto nelle regioni e la compartecipazione all'IVA.

Per la responsabilizzazione dei governanti e la trasparenza del controllo democratico – ossia gli obiettivi principali posti alla base della legge delega per risolvere la principale (e storica) causa della ‘inefficienza’ dei territori del Mezzogiorno – sono previste, dal un lato, sanzioni che possono arrivare al commissariamento per gli enti che non rispettano i vincoli di bilancio e, dall'altro, strutture premianti per chi sarà in grado di garantire una pressione fiscale inferiore alla media rispetto ad un alto livello di servizi erogati.

Una delle principali finalità della legge delega consiste, inoltre, nella determinazione (*a priori*) del costo e del fabbisogno standard degli enti territoriali che dovrà definitivamente sostituire il ‘controverso’ meccanismo della spesa storica<sup>67</sup> in base al quale lo Stato forniva alle regioni il rimborso delle spese già sostenute per la prestazione dei servizi pubblici essenziali. Il costo standard, in altre parole, fissa il *quantum* sufficiente, omogeneo e ‘minimo’ per assicurare la prestazione dei servizi pubblici fondamentali, “ovverosia quanto questi dovranno costare nei diversi territori, in favore dei quali andranno, rispettivamente, attribuite le risorse relative, da doversi definire in rapporto al proprio fabbisogno standard meritevole di protezione”<sup>68</sup>.

In maniera essenziale questi risultano essere i principali contenuti della riforma fiscale. Tuttavia, come già anticipato, la strada per la definitiva attuazione di tale riforma risulta ancora molto lunga e piena di ostacoli. La questione principale resta sicuramente la cosiddetta ‘sostenibilità’ del modello per il finanziamento delle funzioni essenziali (e non) in un Paese dove esiste un forte divario territoriale di reddito e di costi dei servizi. Ciononostante, si evidenzia l'assenza di un quadro certo di riferimento di tipo quantitativo, necessario per comprendere i costi effettivi dell'attuazione di una tale riforma, il reale impatto che la stessa avrà sui diversi territori come anche le eventuali ripercussioni

---

<sup>67</sup> A tal proposito si ricorda che nel 1977 con i decreti ‘Stammati 1’ e ‘Stammati 2’ l'obiettivo dell'eliminazione del ricorso degli enti locali ai debiti bancari per finanziare le spese correnti viene perseguito con l'attuazione del criterio della ‘spesa storica’, ossia la determinazione delle erogazioni statali a favore dei singoli enti locali, in misura pari alla spesa sostenuta l'anno precedente, aumentata di una certa percentuale fissa. Cfr. Governo della Repubblica italiana, *Relazione sul Federalismo fiscale*, 30 giugno 2010, p. 174.

<sup>68</sup> E. Jorio “L'attuazione del federalismo fiscale”, in E. Jorio, S. Gambino, G. D'Ignazio, op. cit., p. 138.



negative per quegli enti territoriali economicamente più svantaggiati<sup>69</sup>. Verosimilmente, la principale sfida della cosiddetta ‘riforma delle riforme’ risulta il mantenimento della coesione fiscale territoriale attraverso il superamento della forte polarizzazione socio-economica, in modo da rendere possibile il raggiungimento di un equilibrio fra i principi di solidarietà ed autonomia dei territori necessario per garantire ai cittadini un’eguaglianza ‘sostanziale’ nell’esercizio dei propri diritti<sup>70</sup>.

Come sopra ricordato, dalla riforma costituzionale del 2001 fino all’approvazione della legge di delega che dà attuazione al federalismo fiscale sono intercorsi circa dieci anni durante i quali la riforma federale, baluardo del partito politico della Lega Nord, è rimasta sostanzialmente sulla carta. Ebbene, anche adesso, a processo avviato ma non ancora concluso, sembra evidente il rischio che “la nuova ripartizione delle competenze tra centro e periferia stabilita dalla Costituzione”<sup>71</sup> rimanga “in buona parte una vana petizione di principio”<sup>72</sup>. Le cause di ciò possono essere rinvenute, innanzitutto, nelle problematichità insite nella l.n. 42/2009 e riguardanti l’impalcatura e le modalità di attuazione di un federalismo fiscale maldestramente strutturato *ab origine*<sup>73</sup>, nei “condizionamenti derivanti dal rilevante indebitamento complessivo che grava sulle amministrazioni pubbliche e quindi sulla collettività nazionale”<sup>74</sup> nonché negli “stringenti vincoli di bilancio imposti in sede europea”<sup>75</sup>. Ancora, causa dell’arresto del decentramento può essere rinvenuta nella crisi economica scoppiata nel 2009 e che ha (s)travolto taluni Paesi dell’Unione europea e che sta conducendo gli stessi ad adottare drastiche misure economiche che, verosimilmente, porteranno nel corso dei prossimi anni ad un definitivo ridimensionamento del

<sup>69</sup> Sull’attuazione della riforma fiscale relativamente al dato quantitativo ed alla sostenibilità effettiva del modello, cfr. F. Pammolli, N. C. Salerno, “I numeri del federalismo: una simulazione per la Sanità”, Working Paper Cerm, n. 1, 2010.

<sup>70</sup> S. Gambino, “Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale”, *Politica del diritto*, n. 1, 2009; T. Groppi, “Il federalismo nel quadro costituzionale”, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), novembre 2008.

<sup>71</sup> G. M. Salerno, “Verso l’approvazione finale della legge delega per l’attuazione del federalismo fiscale”, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7, 2009, p. 1.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> Sui limiti del ddl (S.1117), contenente la delega al Governo in materia di federalismo fiscale, cfr. R. Bin, “Che ha di federale il ‘federalismo fiscale’?”, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 9 dicembre 2008.

<sup>74</sup> Cfr. G. M. Salerno, “Verso l’approvazione finale ... cit., p. 1.

<sup>75</sup> *Ibidem*.





*welfare* europeo<sup>76</sup>. Tali misure prevedono un generale taglio al settore dell'acquisto pubblico di beni e servizi (cosiddetta *spending review*) nonché una forte diminuzione delle risorse necessarie per l'attuazione dell'autonomia finanziaria. A ciò, si uniscono diverse prescrizioni contenute nel cosiddetto *Fiscal Compact*<sup>77</sup> ispirate da una politica di austerità, nonché la recente riforma costituzionale che introduce nella Costituzione italiana il principio del pareggio di bilancio nel rispetto degli impegni assunti in sede europea<sup>78</sup>.

Non vi è dubbio che dalle possibili future ricadute di tali provvedimenti sul processo di decentramento finanziario, dipenderanno "l'esigenza unitaria di disporre di risorse per finanziarie i servizi pubblici (...) l'eguale garanzia di godimento dei diritti civili e sociali dei cittadini"<sup>79</sup>, la tenuta della coesione sociale ed economica nonché la salvaguardia dei beni del demanio naturale e paesaggistico, storico e artistico del Paese.

## 2.1 La paralisi finanziaria degli enti territoriali tra crisi economica, *spending review* e riforme costituzionali. Riflessioni sullo stato di (in)attuazione del federalismo fiscale e sul ridimensionamento del modello di *Welfare*.

L'attuale contesto di crisi economica ha portato negli ultimi anni, in Italia come in altri Paesi dell'Unione europea, all'adozione di diverse manovre economiche che hanno ridotto drasticamente i trasferimenti da parte dello Stato alle entità territoriali.

In Italia, in maniera più o meno 'schizofrenica', tale diminuzione delle risorse finanziarie ha avuto inizio nello stesso periodo in cui si dava attuazione al principio di autonomia finanziaria delle entità

<sup>76</sup> Sul ridimensionamento del progetto politico europeo sotteso alla formula *social market economy* si veda D. Loprieno, "Protecting fundamental rights of migrants in (ir)regular situations during the economic crisis", in Silveira et al, *Citizenship and Solidarity in the European Union - from the Charter of Fundamental Rights to the crisis, the state of the art*, Bruxelles, 2013. Sugli effetti prodotti dalla crisi economica sulle Costituzioni europee cfr. F. Balaguer Callejón, "Crisi economica e crisi costituzionale in Europa", in *Rivista online del Centro di Documentazione dell'UKE*, n. 1, 2012.

<sup>77</sup> Trattato sulla stabilità coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria.

<sup>78</sup> A tal riguardo cfr. W. Nocito, S. Gambino, "Governance europea dell'economia, crisi degli Stati e diritti fondamentali: notazioni costituzionali", in *La cittadinanza europea*, Vol. IX, n. 2, 2012; Id., "Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto", in *Astrid Rassegna*, Vol. 162, n. 13, 2012.

<sup>79</sup> Cfr. F. Puzzo, "Prime considerazioni intorno ... *cit.*", p. 1.



territoriali fin qui analizzato (l. n.42/2009). Difatti, contemporaneamente all'adozione di una delle prime importanti manovre finanziarie che prevedeva la progressiva riduzione dei trasferimenti necessari per all'attuazione dell'autonomia finanziaria, veniva approvato il primo decreto legislativo di attuazione della l. n.42/2009 relativo alla cessione del patrimonio pubblico demaniale da parte dello Stato agli enti territoriali. Il riferimento è alla manovra dell'estate del 2010 (Governo Berlusconi) che prevedeva una riduzione dei trasferimenti pari a 8,5 miliardi di euro (più o meno il 60% dell'intera manovra economica del 2010). Una netta inversione di tendenza, dunque, rispetto ai proclami che avevano accompagnato l'approvazione, appena un anno prima, della legge n.42/2009.

Le manovre economiche degli ultimi anni, come in passato, hanno riproposto modelli centralistici facendo ricadere sugli enti territoriali molti degli squilibri della finanza pubblica, obbligandoli a scegliere tra una drastica diminuzione dei servizi ai cittadini ed un consistente incremento della pressione fiscale e tributaria<sup>80</sup>. Inoltre, il lungo *iter* previsto per all'attuazione del federalismo fiscale, dall'approvazione dei nove decreti legislativi a quella degli innumerevoli atti sub-legislativi, ha "agevolato l'inserimento delle manovre finanziarie succedutesi nel corso del tempo, dettate da indifferibili esigenze di coordinamento della finanza pubblica. Le manovre si sono infatti incuneate all'interno di un processo di attuazione ancora non completato, facendo leva sulla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica"<sup>81</sup>.

A sostegno di quanto appena affermato basti richiamare uno dei provvedimenti del cd governo 'tecnico' (Governo Monti, secondo della XVI legislatura), ovvero il d.l. n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, meglio conosciuto come 'decreto Salva - Italia'<sup>82</sup>. Tale norma ha certamente interferito con il processo di attuazione del federalismo fiscale, specialmente nelle previsioni relative alla revisione delle aliquo-

<sup>80</sup> Cfr. F. Bassanini, "Introduzione", in F. Bassanini, G. Maciotta (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale, una proposta*, Milano, 2003, p. 8. A tal proposito si ricordano le sentenze della Corte costituzionale sulla legge finanziaria per il 2002 – ovvero la prima successiva all'entrata in vigore del novellato Titolo V – nn. 376/2003, 14/2004, 49/2004. Per un ulteriore approfondimento si rimanda a F. Marcelli, "Venti sentenze sulla finanza tra Stato e regioni", Nota breve a cura del *Servizio Studi del Senato*, 2004.

<sup>81</sup> C. Tucciarelli, "pareggio di bilancio e federalismo fiscale", in *Quaderni costituzionali*, n.4/2012, p. 823.

<sup>82</sup> Sul decreto 'Salva Italia' cfr. G. M. Salerno, "Che fine farà il federalismo fiscale", in *federalismi.it*, n.25/2011



te *locali* IRPEF e all'anticipazione in via sperimentale dell'Imposta municipale unica (IMU).

Per quanto riguarda le aliquote IRPEF, il decreto non interviene sulle aliquote più alte dell'IRPEF nazionale ma inasprisce l'aliquota *territoriale* tramite l'aumento automatico delle addizionali per tutti gli scaglioni di reddito (aumento dello 0,33% dell'aliquota base delle addizionali regionali) senza alcuna possibilità di intervento da parte delle Regioni<sup>83</sup>. Inoltre, l'anticipazione sperimentale dell'IMU, imposta propriamente 'autonoma', già prevista dal d.l. n.23/2011 (Governo Berlusconi), viene suddivisa dal decreto 'Salva Italia' in due quote – una comunale ed una statale – perdendo, così, la sua natura di tributo federale. Il gettito che deriva da tale imposta, difatti, solo in parte viene destinata ai Comuni; sugli immobili diversi dalla prima casa la quota IMU viene divisa tra Comune e Stato in modo tale che allo Stato vada una grossa fetta dell'imposta. Una simile impostazione del tributo destina buona parte del gettito allo Stato attribuendo, tuttavia, la responsabilità della maggiore tassazione nei confronti dei cittadini alle entità locali.

Sul piano tributario la battuta d'arresto dell'autonomia finanziaria può essere riassunta nelle seguenti cifre: in Italia, dal 2008 al 2013, sono state ridotte le risorse degli enti locali del 45% per un totale di 33 miliardi di euro. Ancora, con riferimento alla sanità, si prevede che il **servizio sanitario nazionale nel 2015 disporrà di 17 miliardi di euro in meno** rispetto alle effettive necessità della popolazione.

La situazione dell'Italia non differisce da quella di altri Paesi dell'Unione europea, specie quelli della fascia mediterranea; basti pensare alla Spagna, alla Grecia o al Portogallo<sup>84</sup>. Relativamente alla spesa pubblica per la "Sanità", non si può non ricordare, seppur brevemente, quanto sta accadendo in Grecia come diretta conseguenza delle misure

<sup>83</sup> Si ricorda che, secondo dati de IlSole24Ore del gennaio 2012, a Bolzano con 35.000 euro di reddito di devono versare alla Regione 430 euro di IRPEF, che scendo a 178 euro con un figlio a carico e si azzerano con due figli. In Calabria, con la stessa dichiarazione dei redditi, l'addizionale è di 710 euro. I due casi limite illustrano bene la regola che emerge dal panorama nazionale delle addizionali regionali.

<sup>84</sup> Tuttavia, proprio con riferimento al Portogallo non possiamo non richiamare la recente sentenza del Tribunale costituzionale del 7 aprile 2013 che dichiarando incostituzionali 4 articoli della legge finanziaria per il 2013 ha aperto la strada ad una possibile diversa 'interpretazione' nonché 'soluzione' della crisi da un punto di vista anche giuridico e non più solo economico. In particolare la sentenza ha dichiarato incostituzionali: la sospensione dei sussidi per i dipendenti pubblici, la sospensione del sussidio per le ferie dei pensionati, l'estensione del taglio dei sussidi ai contratti di insegnamento e di ricerca, la riduzione delle indennità di disoccupazione e malattia



di austerità adottate in risposta alla crisi economica<sup>85</sup>. Ciò a piena dimostrazione del fatto che dietro ai numeri relativi alla spesa pubblica si nasconde la garanzia di quei diritti costituzionalmente riconosciuti come, appunto, il diritto alla salute (art. 21.3 Costituzione Greca)<sup>86</sup>. Secondo una recente pubblicazione del Dipartimento greco dell'organizzazione umanitaria *Medicins du Monde*, tre milioni di persone in Grecia non hanno attualmente accesso al sistema sanitario<sup>87</sup>. Ancora, secondo un articolo pubblicato nel febbraio del 2014 dalla autorevole rivista *The Lancet*, obiettivo principale delle riforme degli ultimi anni è stato quello della rapida riduzione della spesa pubblica il cui tetto è stato fissato al 6% del Pil. Di conseguenza, la spesa pubblica per la "Sanità" risulta oggi minore rispetto a tutti gli altri Paesi dell'UE. Il *budget* degli ospedali pubblici è stato ridotto del 26% tra il 2009 e il 2011 così come il *budget* relativo alle spese farmaceutiche, passato da quattro miliardi di euro nel 2010 a 2 miliardi di euro nel 2014 con la conseguenza che alcuni medicinali sono diventati inottenibili. In Grecia, un Paese appartenente all'Unione europea, la drastica riduzione del *budget* dei Comuni ha portato al taglio di attività come le disinfezioni facendo riemergere malattie come la malaria. I pesanti tagli ai programmi di prevenzione e trattamento per le droghe, infine, hanno avuto come conseguenza un aumento dei casi di HIV, passati da 15 nel 2009 a 484 nel 2012, mentre i dati per il 2013 suggeriscono che l'incidenza della tubercolosi sulla popolazione è più che duplicata rispetto al 2012<sup>88</sup>.

L'apice delle politiche di contenimento della spesa fin qui richiamate, infine, può sicuramente rinvenirsi, sul piano costituzionale, nell'introduzione nella Carta costituzionale italiana della cosiddetta *golden rule*. Dopo l'introduzione in Costituzione del pareggio di bilancio da parte di Germania (2009) e Spagna (2011)<sup>89</sup>, anche l'Italia ha

<sup>85</sup> Ci riferiamo, naturalmente, alle cosiddette misure di 'salvataggio' concordate, a partire dal maggio 2010, dal governo greco e dalla comunità internazionale. Nella pratica: in cambio di aiuti finanziari il governo greco si impegnava ad attuare misure di austerità e riforme strutturali della Pubblica Amministrazione sotto la supervisione della Commissione europea, della Banca centrale europea e del Fondo Monetario Internazionale (cosiddetta Troika).

<sup>86</sup> "The State shall care for the health of citizens and shall adopt special measures for the protection of youth, old age, disability and for the relief of the needy".

<sup>87</sup> Keep Talking Greece, "Mdm - Greece: 3 million people without access to health care", Aprile 2014, reperibile su: <http://www.keeptalkinggreece.com/2014/04/07/mdm-greece-3-million-people-without-access-to-health-care/>

<sup>88</sup> Kentikelenis A., Karanikolos M., Reeves A., McKee M., Stuckler D., "Greece's health crisis: from austerity to denialism", in *The Lancet*, vol. 383, February 22, 2014.

<sup>89</sup> Sulla riforma costituzionale spagnola cfr. J. F. Sánchez Barrilao, "La crisis de la deuda so-



provveduto a riformare la propria Carta costituzionale nell'assoluta assenza di dibattito politico e mediatico<sup>90</sup>. La novella costituzionale si pone certamente in linea con il cosiddetto *Fiscal Compact* e prevede un divieto del ricorso all'indebitamento che con molta probabilità condizionerà in maniera incisiva le scelte di politica economica a sostegno della crescita e della garanzia dei diritti fondamentali<sup>91</sup>. Relativamente all'argomento trattato in questa sede, centrale risulta l'ulteriore riforma dell'art. 119 Cost. (primo e sesto comma). Nel primo comma, viene ora previsto che gli enti territoriali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa "nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". Ancora, al sesto comma, si prevede ora che gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, "con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio". Già ad una prima lettura dei limiti introdotti nell'art. 119 Cost. risulta possibile scorgere un'asimmetria tra il ruolo dello Stato e quello gli enti territoriali venendosi a trovare questi ultimi (nuovamente) sotto uno stringente controllo da parte del Governo centrale. L'adozione della *golden rule*, dunque, se da un lato costituisce un segnale forte da parte dei governi che si impegnano a prendere decisioni fondamentali in materia di politica economica, dall'altro può avere ricadute negative non solo sulla formazione del bilancio statale ma, altresì, sulla finanza degli enti sub-statali soprattutto in periodi di forte recessione. Difatti, tra le conseguenze di quanto fin qui illustrato rileva la crescente difficoltà per gli enti territoriali – ormai all'asfissia finanziaria – di prestare servizi sul territorio per via della riduzione costante delle risorse disponibili nonché dei vincoli previsti tanto dalla Costituzione quanto a livello europeo.

Quanto fin qui analizzato ci porta ad supporre che nel corso dei prossimi anni si renderà necessario un definitivo ripensamento del *welfare* nei termini in cui lo abbiamo conosciuto fino a poco tempo fa. Per tale ragione, bisognerà provvedere a (ri)strutturare la revisione della spesa in base a quelle che sono le caratteristiche e le esigenze dei vari

---

berana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española", in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 137, 2013.

<sup>90</sup> riforma degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. tramite legge cost. n.1/2012.

<sup>91</sup> Al riguardo cfr. F. Bilancia, "Note critiche sul c.d. 'pareggio di bilancio'", in *AIC* n.2/2012; G. Bognetti, "Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", in *AIC* n.4/2011





territori, nonché a rivalutare processi e forme di associazione e di sussidiarietà orizzontale<sup>92</sup>. Con riguardo al tema del decentramento finanziario, infine, in Italia si nota una tendenza alla (ri)centralizzazione delle competenze che porta ad interrogarsi non solo sul tema della perdita di prescrittività dell'assetto costituzionale ma anche sulla frequente tendenza alla riforma costituzionale. Nell'ottica di un ripensamento del *welfare* territoriale, una soluzione potrebbe essere individuata nella costruzione e nello sviluppo di processi di corresponsabilità fiscale territoriali nonché di sviluppo economico a partire dall'interruzione delle politiche di *austerità*. Infine, si renderà necessario determinare un sistema perequativo compatibile con i principi fondamentali previsti nella prima parte della Carta costituzionale; ciò in quanto la ricerca di un equilibrio fra il principio di autonomia e quello di solidarietà costituisce oggi una delle principali questioni con riferimento al modello territoriale di finanziamento. Il fine è quello di rendere il più omogenee possibile le differenze che esistono nella capacità di gettito dei singoli territori così da permettere alle aree con una minore capacità fiscale (minori risorse autonome, minori tributi propri e minori partecipazioni al gettito dei tributi erariali) di poter finanziare l'esercizio (normale) delle funzioni pubbliche loro attribuite, ovvero di "esplicare effettivamente la loro autonomia politica"<sup>93</sup>. Da ciò dipenderà la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale nonché la tenuta della coesione sociale del nostro Paese che sta rischiando inevitabilmente (e definitivamente) di spezzarsi.

<sup>92</sup> A tal riguardo, cfr.: V. Fargion, E. Gualmini (a cura di), *Tra L'incudine e il Martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempi di crisi*, Bologna, 2013; D. Donati, A. Paci (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Bologna, 2010.

<sup>93</sup> Cfr. F. Covino, "Autonomia finanziaria e solidarietà. C. cost., commento alla sent. 282/2002", in *Giurisprudenza Italiana*, 2002, p. 250

