

Maurizia Pierri

## *Sistema fiscale e “inclinazioni” del federalismo*

**Abstract:** *In political science federalism refers to a political system with a constitution that guarantees some range of autonomy and power to both central and decentralized levels of government. That is the federalism in static sense and its principal issue refers to the distribution of sovereignty between the different levels of government in federal states. Instead, federalism in a dynamic sense is a concept of power and it is defined as a federalizing process, in an ongoing evolution depending on centripetal (cooperative federalism) or centrifugal forces (dual federalism). The transformation of the federalist system in the United States after the New Deal is a clear example of it: the principles of welfare state had a great influence on the centralization of fiscal frameworks (with the support of Supreme Court sentences). This brief essay has the purpose of verifying whether the fiscal system can be an indicator of change in federalism inclination. Does the adoption of fiscal federalism in Italy following the Reform of the V Title of the Constitution represent a step toward dual or cooperative federalism? The answer to this question is very complex, but the safeguarding of the welfare in some backward areas may depend on it.*

**Keywords:** Fiscal System; Federalism; Constitutional Problems.

### *1. Il collegamento tra ripartizione delle competenze in materia fiscale ed evoluzione del processo federale*

Da tempo la dottrina comparatista ha riconosciuto che l'assetto degli ordinamenti statali, sia unitari che federali, della seconda metà del XIX secolo ha fortemente risentito del passaggio da un modello costituzionale “comune” di tipo liberale ad uno di tipo democratico-sociale; in sostanza, ha risentito della assimilazione dei principi del *welfare state*.<sup>1</sup> La Gran Bretagna, la Francia, la Germania, l'Austria-Ungheria, l'Italia e, oltreoceano, gli Stati Uniti, nonostante le notevoli differenze relative alla forma di governo (a monarchia

---

<sup>1</sup> Al riguardo restano fondamentali le riflessioni di G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, *La Costituzione democratica*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 1-27.

limitata, a monarchia parlamentare, a repubblica parlamentare o presidenziale) si ispiravano ad un medesimo ideal-tipo costituzionale.<sup>2</sup> Volendo riassumerne le caratteristiche essenziali, occorre indicare da un lato la concezione del rapporto tra Stato-apparato e società civile che vede il primo assumere il ruolo di tutore della autonomia e della libertà (civile ed economica) dei cittadini; dall'altro, la adozione di una struttura di distribuzione delle competenze governative funzionale al ruolo statale di garante dei diritti: la divisione classica dei poteri.

Dopo la prima, ma soprattutto dopo la seconda guerra mondiale, pur non ripudiando completamente i principi del costituzionalismo liberale, gli ordinamenti occidentali hanno valorizzato quelli propri della democrazia sociale. Sull'onda delle teorie economiche keynesiane, è cambiata la concezione dello Stato, divenuto interventista e regolatore per sopperire ai "fallimenti del mercato" in favore di superiori ragioni sociali, in primo luogo la garanzia delle fasce più deboli e la tutela dei diritti sociali (o prestazionali). Il cambiamento ha investito sia gli Stati unitari, con una organizzazione del potere politico concentrata in un unico ente, sia gli Stati federali, che avevano una divisione verticale dei poteri e costituivano, al tempo, una ristretta minoranza (la Germania imperiale, la Svizzera, gli Stati Uniti, per citare i più importanti). L'effetto più significativo sortito dall'avvento del *welfare state* è stato quello di favorire la confluenza di maggiori poteri allo Stato centrale a discapito degli enti territoriali periferici. Da questo punto di vista, l'esperienza degli Stati Uniti risulta esemplare.<sup>3</sup>

La finalità di questo processo di avocazione di poteri dalla

---

<sup>2</sup> In realtà, il movimento costituzionalista nasce ben prima della seconda metà del XIX secolo, successivamente alla *glorious Revolution* inglese (1688-89), alla Dichiarazione di Indipendenza delle colonie americane del 1776 ed alla rivoluzione francese del 1789. Le sue matrici storico-ideologiche sono conseguentemente diversificate, tanto che il costituzionalismo di ispirazione giacobina viene tenuto distinto da quello di ispirazione anglosassone. Cfr. A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, pp. 5-13.

<sup>3</sup> Si veda in proposito, *ex multis*, lo stesso BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., pp. 203-232 e il testo di A. PIERINI, *Federalismo e welfare state nell'esperienza giuridica degli Stati Uniti*, Torino, Giappichelli, 2003.

periferia al centro è stata quella di «coordinare dal centro, in modo uniforme, molti dei nuovi interventi che la politica voleva effettuare nella società civile per fini economici e sociali e che non avrebbero potuto realizzarsi funzionalmente attraverso decisioni scoordinate e ad efficacia solo locale dei governi periferici». <sup>4</sup> Le parole di Bognetti sono estremamente significative e suggeriscono le due fondamentali premesse al tema oggetto di questo breve saggio. La prima. Se la principale ragione della attrazione di poteri dagli Stati membri allo Stato centrale è costituita dalla necessità di garantire una tutela uniforme sul territorio nazionale in materia economico-sociale, allora il sistema fiscale adottato da un ordinamento può essere assunto come indicatore della sua inclinazione verso un particolare modello federale (cfr. *infra*, par. 2). La seconda. La tendenza centripeta, che ha caratterizzato la fase democratico-sociale del costituzionalismo declinato sui sistemi federali, non è definitiva né irreversibile, per lo meno in quegli ordinamenti che non hanno cristallizzato nel testo costituzionale il principio della “unità economica” del paese. <sup>5</sup> Essa piuttosto si inserisce in un *processo*, che oscilla tra una maggiore e minore attribuzione di poteri al centro e alla periferia, in ragione dei cambiamenti storici, sociali e culturali, conseguentemente anche politici, di uno Stato. Si rendono al riguardo necessarie alcune delucidazioni in ordine alla differenza semantica tra “ordinamento federale”, inteso come struttura, e “federalismo” inteso come concezione del potere, che si avrà modo di precisare nel paragrafo successivo.

## 2. La differenza tra le formule “federalismo” e “Stato federale”

Le formule “federalismo” e “Stato federale” vengono spesso utilizzate come sinonimi, quando in realtà esprimono entità

---

<sup>4</sup> Cfr. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., p. 8.

<sup>5</sup> Come invece è accaduto con la Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania del 1949, che, all’art. 72, comma 2, dispone che «lo Stato federale ha il diritto di legiferare se e nella misura in cui la creazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la tutela dell’unità giuridica o economica nell’interesse dell’intero Stato rendano necessaria una disciplina legislativa federale». Nella Costituzione americana non è prevista alcuna disposizione analoga.

concettuali differenti.<sup>6</sup> Lo Stato federale è una forma di organizzazione politica che comporta un'autonomia costituzionalmente garantita ad enti territoriali, che hanno la capacità di concorrere anche alle funzioni statali. L'analisi storica dimostra che esso spesso nasce per associazione o integrazione di Stati indipendenti, già facenti parte di precedenti confederazioni (come gli Stati Uniti nel 1787, la Svizzera nel 1848, la Federazione tedesca del Nord del 1867 e l'Impero tedesco del 1871). In altri casi, l'assetto federale viene prescelto al momento dell'affermazione dell'indipendenza nazionale (com'è accaduto in Canada nel 1867 ed in Australia nel 1900). Infine, la struttura federale è l'approdo naturale in caso di dissociazione di un precedente Stato unitario (si pensi all'Argentina nel 1853, al Brasile nel 1891, al Messico nel 1917, all'Austria nel 1920 ed alla Germania nel 1949).<sup>7</sup>

La dottrina<sup>8</sup> ha enucleato una serie di elementi sintomatici dell'esistenza di una struttura federale, che possono essere così sintetizzati: 1) esistenza di una Costituzione scritta e rigida che riconosca autonomia agli enti politici territoriali (variamente denominati), collocati in posizione intermedia tra lo Stato e gli enti locali, e dotati di costituzioni subordinate a quella dello Stato federale; 2) previsione di un riparto di competenze tra Stato centrale e Stati membri, relativo ai tre poteri fondamentali, modificabile solo con revisione costituzionale; 3) esistenza di un parlamento bicamerale articolato in modo che una camera sia rappresentativa del corpo elettorale nazionale e la seconda degli Stati membri; 4) composizione del governo che rispecchi la natura complessa dello Stato; 5) partecipazione diretta o indiretta degli Stati membri al procedimento di revisione costituzionale; 6) esistenza di un organo federale di tipo giurisdizionale, competente a dirimere i conflitti tra Stato federale e Stati membri.

Il federalismo, invece, prima di tradursi in categoria giuridica sotto forma di Stato federale, è una concezione collaborativa dei

---

<sup>6</sup> Cfr., per tutti, su questo tema, G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 831.

<sup>7</sup> Per i riferimenti storici si veda M. VOLPI, *La classificazione delle forme di Stato*, in *Diritto Pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 233.

<sup>8</sup> Cfr. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, cit., pp. 838-841; VOLPI, *La classificazione delle forme di Stato*, cit., pp. 833-835.

rapporti politici tra entità di diversa natura, sia nell'ordinamento internazionale, che in quelli statali: si tratta, dunque, di una teoria politico-filosofica che investe anche settori non giuridico-istituzionali.<sup>9</sup> In altri termini, il federalismo rappresenta una corrente di pensiero che ritiene l'organizzazione federale degli Stati un'esigenza essenziale per il governo di tutte le società complesse e, inoltre, l'unica soluzione valida per la pacifica convivenza tra i popoli. In questo solco, si inseriscono le varie componenti politico-filosofiche del federalismo: quella di estrazione liberale (Kant),<sup>10</sup> quella socialista (Proudhon)<sup>11</sup> e quella democratica (Friedrich).<sup>12</sup>

Le ragioni della sovrapposizione dei due concetti hanno radici storiche: anche se, nel Medioevo, il fenomeno del *foedus* (alleanza/patto) non era certamente sconosciuto (Impero e Chiesa, regni e principati, città autonome, etc.), tuttavia il federalismo moderno è strettamente connesso con il fenomeno statale e, dunque, può essere compreso soltanto in riferimento alle esperienze statali federali. In primo luogo, quelle degli Stati Uniti, della Svizzera, della Germania, facenti parte delle rispettive confederazioni.<sup>13</sup> Per questa ragione, i concetti di Stato federale e di federalismo sono stati letti in sovrapposizione ed il primo è stato studiato con gli strumenti della scienza giuridica del XIX e della prima metà del XX secolo: utilizzando il concetto dogmatico di "sovranità", si è tenuto distinto dalle attigue figure della confederazione di Stati e dello Stato regionale.

Quello della sovranità è un criterio di classificazione statico, che mira a verificare chi sia il reale detentore del potere sovrano, ed è proprio su questo nodo che si sono confrontate posizioni differenti e contrapposte. La più antica è quella espressa da Hamilton, Jay e

---

<sup>9</sup> Cfr. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, cit., p. 831; VOLPI, *La classificazione delle forme di Stato*, cit., p. 233.

<sup>10</sup> Cfr. I. KANT, *Per la pace perpetua*, Milano, Feltrinelli, 1991, pp. 37-41 [I ed. tedesca: Königsberg 1795].

<sup>11</sup> Cfr. P.-J. PROUDHON, *Del principio federativo*, Pennacchi, edizione online, 2005 [I ed. francese: Parigi 1863].

<sup>12</sup> Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, Pall Mall Press, 1968, p. 177.

<sup>13</sup> Cfr. G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI, Torino, Utet, 1991, p. 273.

Madison che, nel *Federalist*, hanno sostenuto che, nello Stato federale, la sovranità sarebbe ripartita tra Stati membri e Stato centrale. Secondo lo statista del North Carolina, J.C. Calhoun, con argomentazioni successivamente riprese da von Seydel, la sovranità resterebbe agli Stati membri, e lo Stato federale sarebbe, in realtà, una forma di confederazione.<sup>14</sup> Un'altra teoria, partendo dal riconoscimento della superiorità dello Stato federale e della natura non statale delle entità federate, ritiene che i principi di regolazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo siano quelli di autonomia costituzionale (residua) e di partecipazione. La prevalente dottrina attribuisce la sovranità allo Stato centrale, in ragione di quanto è scritto nelle costituzioni federali: soltanto al potere centrale spetta la sovranità, in quanto esso è titolare della *Kompetenz-Kompetenz*. Conseguentemente, lo Stato federale sarebbe una sottospecie dello Stato unitario, ovvero una forma avanzata di Stato decentrato, in cui gli Stati membri non sono sovrani, ma autonomi.<sup>15</sup>

Una rappresentazione estremamente suggestiva, in quanto atta ad evidenziare il carattere dinamico del principio federale, è quella tracciata da Kelsen.<sup>16</sup> Il giurista austriaco riconduce il tema del federalismo a quello del decentramento, nel quale distingue un aspetto statico ed uno dinamico. Il primo atterrebbe alla sfera territoriale di validità delle norme giuridiche; il secondo, al metodo di creazione e di esecuzione delle stesse (da parte di un solo organo o più organi). Nello Stato federale, il decentramento sarebbe massimo sotto entrambi i profili, in quanto «l'ordinamento giuridico, valido solo per una comunità parziale, è creato da organi eletti semplicemente dai membri di questa comunità parziale».<sup>17</sup> La

---

<sup>14</sup> Sul pensiero di Calhoun, cfr. M.L. SALVADORI, *Potere e libertà nel mondo moderno. John C. Calhoun: un genio imbarazzante*, Roma-Bari, Laterza, 1996; L.M. BASSANI, *John C. Calhoun: consenso e maggioranza semplice*, saggio introduttivo a J.C. CALHOUN, *Disquisizione sul governo*, Macerata, Liberilibri, 2011, pp. IX-XCV.

<sup>15</sup> Per una disamina dettagliata delle teorie relative alla suddivisione della sovranità negli Stati federali, si rimanda a G. LUCATELLO, *Stato federale*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XVIII, Torino, Utet, 1971, p. 333 ss.

<sup>16</sup> Cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Perugia, Etas, 2000 [I ediz. inglese: Cambridge 1945], p. 310 ss.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 315.

struttura dell'ordinamento federale sarebbe tripartita, in quanto vedrebbe affiancati un ordinamento giuridico degli Stati membri, un ordinamento giuridico dello Stato centrale e un ordinamento giuridico globale.

Nonostante questa ricostruzione sia stata rigettata per l'eccessiva farraginosità dello schema proposto, non può esserne sottovalutata l'importanza con riferimento alla valorizzazione della componente dinamica, relativa alla produzione di norme ed ai rapporti tra enti territoriali. Proprio questi elementi, infatti, contraddistinguono le più moderne teorie sul federalismo, che si concentrano sull'aspetto empirico del *federalizing process*.<sup>18</sup> Esse superano il concetto di Stato e si riferiscono più in generale alla comunità politica, sottolineando la fluidità del riparto di competenze tra Stato centrale e Stati federali alla luce di forze centripete o centrifughe.

Come si è avuto modo di accennare, autorevole dottrina ha osservato che il federalismo ha avuto una evoluzione nel corso del tempo, essendo inizialmente legato alla nascita dello Stato liberale ed ai relativi valori (libertà dei privati e del mercato, attribuzione allo Stato federale di un numero ristretto di poteri) e poi, invece, influenzato dalla nascita dello Stato sociale (intervento dello Stato federale in materia economico-finanziaria, partecipazione delle collettività locali alle scelte politiche, esistenza di una classe politica organizzata in modo non oligarchico, prossimità delle decisioni politiche alle necessità dei cittadini).<sup>19</sup> All'interno di questo dinamismo valoriale, si sono sviluppati i vari modelli di federalismo, da tenere distinti sia in senso cronologico, che della principiologia.

Il modello duale o anglosassone, che riflette pienamente l'ideologia liberale, appartiene alla prima fase della storia costituzionale americana fino al *New Deal* rooseveltiano<sup>20</sup> e, parzialmente, anche alla Germania imperiale (1871-1918), pur se, in quest'ultima, appare più robusto l'apparato centrale della

---

<sup>18</sup> Cfr. FRIEDRICH, *Trends of Federalism*, cit., p. 82.

<sup>19</sup> Cfr. BOGNETTI, *Federalismo*, cit., p. 273 ss. Secondo L. MELICA [*Federalismo e libertà*, Padova, Cedam, 2002, p. 1 ss.], vi sono precise ragioni storiche, filosofiche e giuridiche che collegano il principio federalista con le istanze liberali.

<sup>20</sup> Come recentemente ribadisce M. COMBA, *Gli Stati Uniti d'America*, in *Diritto Costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, pp. 128-129.

federazione. Le sue caratteristiche principali possono essere così riassunte: 1) esigenza della separazione tra Stato e società civile, con particolare riferimento alle materie economico-sociali; 2) netta separazione di competenze tra Stato centrale e Stati membri, con parallelismo delle funzioni (alle competenze legislative su determinate materie corrispondono omologhe competenze amministrative). Il modello europeo o tedesco, invece, prevede competenze legislative concorrenti (anche se, in Germania nel 2006, è stata abolita la figura delle leggi-quadro) e l'assenza del parallelismo di funzioni.

Dunque, l'emersione delle esigenze proprie dello Stato sociale ha determinato la tendenza al rafforzamento dei poteri dello Stato centrale, imposta da una serie di istanze eterogenee: la necessità di garantire in modo omogeneo i diritti sociali su tutto il territorio nazionale, di regolare in via generale i settori economico-finanziari e di rendere maggiormente efficiente il controllo militare attraverso la sua centralizzazione e, infine, l'intervento uniformante dei partiti politici di massa. Il federalismo duale si è, così, evoluto in federalismo cooperativo,<sup>21</sup> correlato all'idea che qualunque attività pubblica debba essere realizzata con un intervento congiunto e coordinato dei diversi livelli di governo.

Il federalismo cooperativo implica l'affermazione di tre principi: a) il principio di sussidiarietà verticale (l'intervento del livello superiore di governo è giustificato solo quando non possa essere efficacemente messo in atto dal livello inferiore) ed orizzontale (che coinvolge il privato sociale nell'esercizio delle funzioni pubbliche); b) il federalismo fiscale, che prevede l'autonomia finanziaria di ogni livello di governo, attraverso l'istituzione di tributi propri e fatta salva la possibilità di interventi perequativi da parte dello Stato; c) il principio di collaborazione sia orizzontale che verticale, istituzionalizzata o spontanea e, nel primo caso, facoltativa o obbligatoria, che avvicina le decisioni ai cittadini.

Nella versione statunitense,<sup>22</sup> il federalismo cooperativo è stato

---

<sup>21</sup> È quello che è avvenuto negli Stati Uniti dopo il *New Deal*. Cfr. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., p. 203.

<sup>22</sup> Per quanti hanno sostenuto che il federalismo americano aveva, sin dall'inizio, carattere cooperativo, poiché gli organi centrali si sono sempre avvalsi della collaborazione in fase applicativa delle autorità periferiche, si veda D.J. ELAZAR, *The American Partnership in the XIX Century*, Chicago,

favorito dalle clausole costituzionali relative ai cosiddetti poteri impliciti ed alla giurisprudenza della Corte Suprema in tema di applicazione dei principi dello Stato sociale e di uguaglianza dei diritti. Attraverso la rilettura della *interstate commerce clause* e dello *spending power*, e l'interpretazione estensiva della *necessary and proper clause* e degli *implied powers* del Congresso (art. I, sez. 8), la Corte Suprema (a partire da *Gibson v. Ogden* del 1824) ha, infatti, riconosciuto uno spazio sempre più ampio alla dimensione federale del potere.

### 3. *Evoluzione del regime fiscale e conseguenze sul processo federalista. Prospettive del federalismo fiscale in Italia*

La tendenza centripeta è stata certamente favorita dall'energica utilizzazione<sup>23</sup> del XVI Emendamento (1913), che autorizza lo Stato centrale a stabilire liberamente imposte sui redditi e sui patrimoni: lo strumento fiscale, sempre con l'avallo della Corte Suprema (nel 1936, la sentenza *United States v. Butler* ha sancito il potere dello Stato centrale di utilizzare denaro per finanziare o promuovere qualunque iniziativa di interesse pubblico, di *general welfare*) è stato usato dal Congresso per coprire le spese relative a settori tradizionalmente di competenza degli Stati membri.<sup>24</sup> Le vicende degli ultimi decenni, con particolare riguardo agli Stati Uniti, danno atto della estrema duttilità del *federalizing process*: il federalismo cooperativo è poi sfociato nel cosiddetto "federalismo coercitivo"<sup>25</sup> e, in reazione a questo, nel "*new federalism*" reaganiano o "federalismo competitivo", caratterizzato da una riduzione complessiva del ruolo del potere federale, da una accentuata competizione tra i vari livelli di governo, con l'applicazione di logiche di mercato (analisi costi-benefici) per raggiungere livelli

---

University of Chicago Press, 1962. Bognetti ha ribattuto che tale obiezione si fonda su una falsa interpretazione dei termini "cooperativo" e "duale". Cfr. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., p. 203.

<sup>23</sup> Per utilizzare l'incisiva espressione di Bognetti. Cfr. *ibid.*, p. 214.

<sup>24</sup> Cfr. *ibid.*, p. 215.

<sup>25</sup> Cfr. J. KINCAID, *Dal federalismo cooperativo al federalismo coercitivo*, in G. MIGLIO (a cura di), *Federalismi falsi e degenerati*, Torino, Sperling & Kupfer, 1996, p. 110 ss.

ottimali di efficienza e, infine, dall'utilizzazione degli *stock grants* (finanziamenti che obbligano al raggiungimento di obiettivi senza fissare le modalità per ottenerli). Recentemente, poi, con l'approvazione dell'*Affordable Care Act*, nel marzo 2010, l'amministrazione di Barack Obama sembra aver impresso una inversione di rotta al federalismo americano, incidendo sulla garanzia di un diritto sociale rilevante come quello alla salute, non senza conseguenze sul bilancio dello Stato e sul consenso elettorale. Tutto ciò a riprova del fatto che, in assenza di una scelta indicata in norme di rango costituzionale, l'evoluzione cooperativa del federalismo non è definitiva né, appunto, irreversibile. È altresì evidente che la ripartizione di competenze relative al prelievo fiscale e la scelta di utilizzarne gli introiti in funzione di *general welfare* sono il sintomo di una particolare *inclinazione* del federalismo.

È possibile che il ragionamento fin qui sviluppato possa essere applicato anche alle trasformazioni in atto in Italia? L'ordinamento italiano, pur non essendo compiutamente qualificabile come federale, ha intrapreso un cammino che si colloca nel solco del *federalizing process*,<sup>26</sup> pur trattandosi di un federalismo del tutto particolare.<sup>27</sup> È una tendenza che si è compiutamente manifestata con la riforma costituzionale del Titolo V, la quale ha radicalmente trasformato il riparto di competenze legislative ed amministrative tra Stato, regioni ed enti locali. Sebbene con la caduta del governo di centro-destra (fortemente ispirato a principi federalisti e liberali) il processo abbia subito una battuta d'arresto, le novità introdotte hanno continuato a produrre i loro effetti, particolarmente in relazione al regime della fiscalità regionale e locale ed alle sue potenziali conseguenze sulle tutele sociali. Alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*) hanno fatto seguito una

---

<sup>26</sup> «La riforma del Titolo V [...] ha avviato la trasformazione dello Stato italiano secondo i modelli degli Stati federali». V. CERULLI IRELLI - C. PINELLI, a cura di, *Verso il federalismo, formazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Quaderni di ASTRID, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 7.

<sup>27</sup> Sia perché si tratta di un "federalismo da dissociazione", sia per alcuni limiti costituzionali ritenuti invalicabili, che lo rendono più simile a quello austriaco, che a quello svizzero o tedesco. Cfr. A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 98.

serie di decreti legislativi,<sup>28</sup> che hanno provocato un radicale

---

<sup>28</sup> Solo per citarne alcuni: 1) del 6 settembre 2011, n. 149, *Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*; 2) del 28 maggio 2010, n. 85 recante *Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42* – approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 20 maggio 2010 – pubblicato nella G.U. n. 134 dell'11 giugno 2010; 3) del 17 settembre 2010, n. 156, *Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale* – approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 17 settembre 2010 – pubblicato nella G.U. n. 219 del 18 settembre 2010; 4) del 26 novembre 2010, n. 216, recante *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province* – approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 18 novembre 2010 – pubblicato nella G. U. n. 294 del 17 dicembre 2010; 5) del 14 marzo 2011, n. 23, *Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale* – approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2011 a seguito della votazione favorevole delle Camere – pubblicato nella G.U. n. 67 del 23 marzo 2011; 6) del 6 maggio 2011, n. 68, *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario* – approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2011 – pubblicato nella G.U. n. 109 del 12 maggio 2011; 7) del 31 maggio 2011, n. 88, *Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42* – approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 19 maggio 2011 – pubblicato nella G.U. n. 143 del 22 giugno 2011; 8) del 23 giugno 2011, n. 118, *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42* – approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 9 giugno 2011 – pubblicato nella G.U. n. 172 del 26 luglio 11. Alle fonti menzionate si aggiungono alcuni interventi normativi secondari ed in particolare i decreti: a) del ministero dell'Economia e delle Finanze del 26 novembre 2010, *Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n.42*; b) del presidente del Consiglio dei Ministri del 17 giugno 2011, *Disposizioni attuative degli articoli 2, comma 4 e 14, comma 10 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, in materia di attribuzione ai comuni delle regioni a statuto ordinario della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto per l'anno 2011*; c) del ministero

processo di trasformazione della finanza regionale e locale, accendendo un dibattito che riguarda l'impatto sociale di quei provvedimenti ed il tipo di federalismo cui l'ordinamento si va conformando. Gli appelli alla "solidarietà" più volte espressi dalle più alte cariche istituzionali sono un chiaro segnale della preoccupazione per una deriva "duale" del riparto di competenze tra Stato ed altri enti territoriali che comprometterebbe gli equilibri sociali del paese.<sup>29</sup> Uno degli aspetti più spinosi della riforma riguarda, infatti, l'impatto che tali competenze, già ridefinite dalla modifica del Titolo V della Costituzione e soltanto "sbloccate" dalla legge delega del 2009,<sup>30</sup> avranno sulla economia e sulle condizioni di vita delle diverse regioni, nonché sui servizi di cui potranno usufruire i cittadini residenti nelle aree geografiche<sup>31</sup> tradizionalmente arretrate rispetto al resto del paese.<sup>32</sup>

Non vi è dubbio che l'applicazione del federalismo fiscale – e, in generale, il processo di federalizzazione – inciderà sul sistema di *welfare*:<sup>33</sup> il timore è che si possano produrre effetti differenti sulla

dell'Interno del 21 giugno 2011, *Riduzione dei trasferimenti erariali (art. 2, comma 8 del Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23)* e *Fondo sperimentale di riequilibrio (art. 2, comma 7, Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23)*.

<sup>29</sup> La possibile alternativa tra un regionalismo duale e uno cooperativo era presente ancora prima della riforma costituzionale a causa della "infatuazione" per il modello competitivo nonostante le evoluzioni in senso cooperativo in atto nel continente europeo. Cfr. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo"*, cit., p. 237.

<sup>30</sup> Come osserva A. D'ATENA, nell'*Introduzione* al volume *Il sistema delle autonomie territoriali dopo la legge sul federalismo fiscale. Atti del convegno del 1 marzo 2010*, Roma, Tipografia Artigiana, 2010, p. 10.

<sup>31</sup> È stato rilevato come il Sud non costituisca una macro-area omogenea, ma si presenti come un comparto dis-uniforme nelle diverse località che lo definiscono geograficamente. Sul punto si veda M. INGROSSO, *Il federalismo demaniale e il suo impatto nel Mezzogiorno*, in «Innovazione e Diritto», 4, 2010, p. 1.

<sup>32</sup> Con *performance* di sviluppo inferiore rispetto ad altre regioni europee in condizioni di ritardo economico, come sottolinea L. LETIZIA, *Strumenti innovativi di intervento pubblico per lo sviluppo del Mezzogiorno: profili giuridici e riflessioni critiche*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), p. 3, con ampia bibliografia richiamata nella nota 5.

<sup>33</sup> È quanto sostiene, tra gli altri, L. TORCHIA, a cura di, in *Welfare e*

tutela delle prestazioni sociali ai cittadini, in potenziale tensione con quanto stabilito dall'art. 117, lett. m) della Costituzione, posto che quella norma non (tanto) prevede una materia di competenza esclusiva dello Stato, quanto piuttosto una clausola di salvaguardia trasversale, in grado di incidere anche sulle materie di competenza regionale.<sup>34</sup> La dottrina più ostile alla riforma ha, infatti, lamentato che la tensione coinvolgerebbe in realtà l'art. 3 della Costituzione: la legge di delegazione sul nuovo sistema finanziario avrebbe completato l'opera di demolizione di un pilastro fondamentale del nostro ordinamento (il principio di uguaglianza), già intaccato dalla formula "*livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali*", introdotta dal novellato art. 117.<sup>35</sup>

Le modalità di impiego degli introiti ed in generale il sistema fiscale adottato incide certamente sul principio di uguaglianza e sulla tutela dei diritti, in particolare di quelli cosiddetti di terza generazione,<sup>36</sup> che sono espressione di un modello statale solidale e pluralista richiamato dalla nostra Costituzione nei principi fondamentali (art. 2, art. 3 secondo comma, art. 4 secondo comma) e sviluppato nei Titoli II e III, dedicati ai rapporti etico-sociali ed economici. La ripartizione di competenza relative alla fiscalità tra centro e periferia è, dunque, anche nel caso italiano, un elemento costitutivo ed allo stesso tempo un sintomo del modello cui il processo di federalizzazione si ispira (cooperativo, solidale o competitivo).<sup>37</sup>

---

*federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 9.

<sup>34</sup> Come ha più volte affermato la Corte Costituzionale. Cfr., *ex multis*, le sentenze n. 282/2002, 285 e 383/2005 e 87/2006.

<sup>35</sup> Come è autorevolmente sostenuto da C. SUNSTEIN - S. HOLMES, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 1999. La dottrina prevalente ritiene che la filosofia delle prestazioni essenziali sia strettamente connessa al principio di uguaglianza. Si veda, tra i tanti, i contributi di C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art.117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 881 e ss. Sul punto, incisivamente, G. FERRARA, *A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2 aprile 2009, p. 5.

<sup>36</sup> Sulla scansione temporale delle generazioni dei diritti si rinvia al classico N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.

<sup>37</sup> Sulle diverse declinazioni del federalismo e sulla sua componente dinamica (*federalizing process*) si veda, da ultimo, A. VESPAZIANI,

A questo proposito si possono fare due considerazioni. La prima è che le disposizioni costituzionali poc'anzi accennate ed altre contenute nei Principi fondamentali contengono una inderogabile (salvo radicali riforme costituzionali) indicazione di rotta: la Repubblica è una ed indivisibile (art. 5), richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2), rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese (art. 3 comma 2). In più, nel novellato articolo 119, pur essendo scomparso l'esplicito riferimento al Meridione,<sup>38</sup> si percepisce ancora l'esistenza di una "questione meridionale"<sup>39</sup> che affiora nelle disposizioni che istituiscono un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art.119, co.3) e che prevedono la destinazione di risorse aggiuntive, ovvero l'effettuazione di interventi speciali per «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» in favore di determinate regioni (ed altri enti locali).

Il giudizio sulla traduzione di questi principi da parte del legislatore del 2009 è controverso: alcuni hanno avanzato osservazioni negative per eccesso di concessioni al Sud. Il fondo perequativo e, soprattutto, gli interventi straordinari sono stati interpretati come una modalità per reintrodurre surrettiziamente forme di assistenzialismo,<sup>40</sup> accolte con sfavore anche perché di tipo

*Federalismo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XV, Roma, 2007.

<sup>38</sup> Che era invece presente nella vecchia formulazione (comma 4). Successivamente alla chiusura della Cassa per il Mezzogiorno, l'interesse per i problemi specifici del Sud è andato scemando, riflettendo una tendenza a negare l'esistenza della questione meridionale.

<sup>39</sup> Quanto meno come specularsi alla emersione di una antitetica "questione settentrionale" ed alla rivolta fiscale del Nord, cfr. L. RONCHETTI, *Federalismo fiscale: il futuro della riforma e lo stato attuale della giurisprudenza costituzionale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2 novembre 2009, p. 2.

<sup>40</sup> In realtà, si tratta di valutazioni espresse da parte della corrente politica che ha maggiormente esercitato pressioni per l'attuazione del federalismo fiscale, fomentata da alcuni recenti scritti che hanno accentuato il ruolo "predatorio" delle regioni meridionali rispetto a quelle settentrionali, come ad esempio il

orizzontale. Altri hanno manifestato perplessità sulle ricadute sul piano della tenuta costituzionale della riforma con riferimento al principio di uguaglianza sostanziale espresso dall'art. 3, secondo comma: l'incoerenza dell'impianto normativo, unitamente alla individuazione di parametri obiettivi sui quali si fonderà la finanza regionale (capacità fiscale, principio di territorialità, fabbisogni *standard*), potrebbe alimentare un abbassamento della soglia qualitativa dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, lett. m) (Lep), con gravi sperequazioni tra regioni più ricche e più povere.<sup>41</sup>

Un giudizio in linea generale favorevole alla attuazione dei principi costituzionali operata dalla riforma è, invece, espresso da quanti, pur sospendendo la valutazione definitiva al completamento della attuazione della delega legislativa, hanno posto in evidenza gli aspetti positivi ed innovativi di quest'ultima: in primo luogo, l'aver "sbloccato" la portata normativa dell'art. 119;<sup>42</sup> in secondo luogo, l'aver agganciato le modalità di attuazione del federalismo fiscale a parametri oggettivi come quello della territorialità, della capacità fiscale e del costo/fabbisogno *standard*, distraendolo dal soggettivo e deficitario riferimento alla spesa storica; *last but not least* (essendo, invece, un aspetto visceralmente connesso all'impatto che il federalismo fiscale potrà avere sulle regioni meridionali), l'aver accentuato il legame tra potere impositivo e responsabilità politica,<sup>43</sup> espresso nel principio "*no representation without taxation*",<sup>44</sup> l'inverso logico della massima che aveva ispirato la rivoluzione americana.

---

saggio di L. RICOLFI, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Guerini e Associati, 2010.

<sup>41</sup> Cfr. FERRARA, *A proposito del federalismo fiscale*, cit., p. 5.

<sup>42</sup> Come si era già avuto modo di sottolineare, cfr. *supra*, nota 29.

<sup>43</sup> Ad esempio F. BASSANINI, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, in «Aspenia», 49, giugno 2010, p. 5 e ss.; e R. NANIA, *La questione del "federalismo fiscale tra principi costituzionali ed avvio del percorso attuativo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 6. Entrambi gli autori non mancano, però, di sottolineare alcuni profili di vulnerabilità della riforma, contenuti sia nella legge di delegazione, che nei decreti attuativi.

<sup>44</sup> Tra i tanti che sottolineano l'importanza di questo aspetto della riforma cfr. soltanto D'ATENA, *Il sistema delle autonomie territoriali dopo la legge sul federalismo fiscale*, cit., p. 8.

Al di là di qualunque valutazione di merito sulla “bontà” della riforma, è necessario ricordare che le disposizioni introdotte dalla riforma del Titolo V trovano una chiave di lettura privilegiata nei principi costituzionali poc'anzi richiamati: sempre alla luce di quei principi, devono essere valutate le prospettive evolutive del processo di federalizzazione intrapreso, del quale il sistema fiscale è, al tempo stesso, uno strumento da calibrare ed un sintomo da analizzare con attenzione e senza pregiudizi ideologici.