

## Struttura e sovrastruttura del regionalismo differenziato

Rosario Patalano, Salvatore Villani - 29/03/2023 [ papers ]

### 1. 1. Introduzione

Con la formazione del nuovo governo, il dibattito sull'autonomia differenziata, in attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, ha ricevuto una drastica accelerazione, impressa dal ministro Roberto Calderoli. Siamo dunque all'atto finale di un lungo processo? O ancora una volta la riforma costituzionale resterà tale solo sulla carta?

In questi venti anni la riforma costituzionale n. 3 del 2001, voluta dal governo di Centro-Sinistra, è stata variamente e fortemente criticata e più volte la Corte Costituzionale è intervenuta per rivedere in senso restrittivo i poteri regionali. Si è sviluppata quindi una dialettica interna all'ordinamento costituzionale che ha contribuito ad aumentare la confusione paralizzando le scelte politiche. La riforma costituzionale non ha previsto, infatti, un ordinamento esplicitamente federale, ma ha indebolito i poteri dello Stato centrale, articolando l'assetto delle autonomie regionali su tre livelli: le regioni a statuto speciale, le regioni ordinarie e le regioni che chiedono l'applicazione della autonomia differenziata.

Alla testa del movimento a sostegno dell'autonomia differenziata si sono poste Lombardia e Veneto, sotto il controllo della Lega, a cui si sono aggiunte volta per volta, Emilia Romagna, Toscana, Piemonte e in ultimo la Campania. I primi atti formali di richiesta di autonomia risalgono al 2007, quando i consigli regionali di Lombardia e Veneto adottarono indirizzi per avviare un confronto con il Governo nazionale e raggiungere un'intesa sulle materie oggetto di autonomia. L'anno dopo, il Piemonte avanzò la stessa richiesta, ma nessun passo avanti fu fatto, anche se nel 2009 fu varata la legge delega sul federalismo fiscale [\[1\]](#).

Questa fase iniziale si esaurì durante la crisi del 2011 e con la riforma centralistica proposta dal Governo Renzi, nel 2013, che limitava fortemente addirittura la potestà legislativa delle regioni ordinarie, considerata come principale causa di confusione normativa, e rilanciava la "causa di supremazia dello Stato", secondo la quale le materie di competenza delle regioni ordinarie, potevano essere avocate alla competenza statale, "qualora lo richiedesse la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

Come è noto la riforma Renzi fu respinta dal Referendum Costituzionale del dicembre 2016, aprendo una nuova fase politica di ripresa del regionalismo culminata con i referendum consultivi, indetti dalla Lombardia e dal Veneto nell'ottobre 2017, con cui i cittadini approvarono la richiesta di trasferimento alle regioni di numerose competenze e l'assegnazione dei fondi per il finanziamento integrale delle funzioni trasferite dallo Stato [\[2\]](#).

Il tema del finanziamento porta ad un nuovo livello il dibattito sul regionalismo differenziato introducendo la questione del cosiddetto *residuo fiscale* [\[3\]](#), che è richiamata nelle intese Stato-Regioni sottoscritte dal governo Gentiloni nel febbraio del 2018. Secondo le intese, il passaggio di competenze alle Regioni in materie come le politiche del lavoro, l'istruzione, la salute, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema avrebbe dovuto comportare anche un relativo trasferimento di risorse dallo Stato sia per consentire l'espletamento delle funzioni sia per definire una programmazione di investimenti. Le disposizioni contenute nelle bozze d'intesa tra il Governo italiano e le tre Regioni proponenti risultavano, tuttavia, in palese contrasto con quanto previsto dalle norme (costituzionali ed ordinarie) in materia di federalismo fiscale [\[4\]](#) e, comportando anche evidenti rischi di aggravamento dei divari di ricchezza esistenti nel Paese, incontrarono una forte opposizione che determinò una nuova battuta d'arresto del dibattito relativo alla attuazione del federalismo differenziato.

Dopo le elezioni del 2018 e la formazione del governo Conte I, il processo subì una nuova accelerazione. Gli accordi

preliminari che dovevano portare all'attuazione per legge della autonomia per le regioni richiedenti furono superati da nuove istanze: il Veneto si spinse oltre lo stesso limite dell'articolo 116 proponendo un modello molto simile a quello delle Regioni a Statuto Speciale; si allargò la platea di regioni che intendevano seguire la strada segnata da Veneto, Lombardia e Emilia Romagna, in particolare Toscana, Marche, Umbria, Piemonte e Liguria. Nel corso del 2019, anche le regioni meridionali (Campania, Basilicata, Calabria e Puglia) manifestarono intenzioni simili, attivando i loro Consigli regionali per avviare le procedure ex articolo 116 Cost.. Tra queste la Campania nel luglio 2019, approvò una bozza di accordo preliminare da sottoporre al governo, con "la piena determinazione - così si legge nel documento - ad accettare la sfida di competitività derivante dall'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, nell'ottica di una più efficace ed efficiente erogazione di servizi pubblici ai cittadini campani e cogliendo le opportunità, in tal senso, offerte dal ricorso ai principi e ai criteri – scientificamente validati e sostenuti – dei fabbisogni e dei costi standard". Su questa base la Regione Campania chiedeva l'attribuzione di materie come valutazione di impatto ambientale, autorizzazioni paesaggistiche, istruzione e formazione professionale, autonomia piena in materia sanitaria, pagamento dei contributi comunitari destinati alle imprese agricole, rete regionale dei musei e dei beni culturali. Di fatto, la principale regione del Mezzogiorno accettava la sfida dell'autonomia, anche senza la definizione preliminare dei livelli essenziali delle prestazioni e dei relativi fabbisogni e costi standard, che tuttavia dovevano essere varati entro e non oltre il primo anno.

Con la caduta del governo Conte I e la costituzione del Conte II con una nuova maggioranza, il percorso fu di nuovo rallentato. Questa volta il disegno di legge proposto dal ministro Francesco Boccia riportava entro un accordo quadro nazionale esteso a tutte le regioni ordinarie, l'attuazione dell'articolo 116. L'accordo doveva, nelle intenzioni del governo, sia evitare la formazione di autonomie asimmetriche, con competenze differenti fra le varie regioni, definendo un perimetro unico, sia garantire in via preliminare i parametri economici (come Livelli Essenziali di Prestazioni, Obiettivi di servizio, fabbisogni standard) e meccanismi di perequazione che consentivano l'offerta di servizi essenziali in modo uniforme su tutto il territorio nazionale coerentemente con dell'articolo 117 (lettera m) della Costituzione.

Si giunge così alla Bozza Calderoli, approvato dal Consiglio dei Ministri, dopo un rapido iter, senza una discussione presso la Conferenza delle Regioni, scelte procedurali che hanno destato critiche nella stessa maggioranza.

Alla base di questo nuovo tentativo di attuazione del regionalismo differenziato vi sono tendenze strutturali che riguardano il ruolo delle regioni in Europa e il declino delle entità statali, su cui si innestano scelte istituzionali, sovrastrutturali, spesso in palese contraddizione con i principi costituzionali, definiti evidentemente in un contesto politico ed economico molto diverso da quello attuale. Il presente articolo intende partire proprio dall'analisi di questo contesto, e del tema del regionalismo considerato nell'ambito del processo di integrazione europea (§ 2), per poi concentrarsi sull'analisi del ddl Calderoli e delle numerose incongruenze e contraddizioni, rispetto alle norme costituzionali ed ordinarie sul federalismo fiscale, cui esso dà luogo (§ 3).

Al di là delle contingenti motivazioni politiche, la tendenza ad attribuire un ruolo centrale alle regioni, superando la nozione stessa di Stato Nazione, è stata innescata dal processo di integrazione europea. Un atto preliminare in questa direzione fu l'istituzione, nel 1975, del *Fondo europeo per lo sviluppo regionale* che individuò la dimensione regionale come asse portante della politica comunitaria. Quattro regioni (Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, Lombardia e Catalogna) e non quattro Stati, sono stati indicati come motori d'Europa, e come assoluti protagonisti, furono i presidenti di queste regioni che, a Stoccarda, nel settembre 1988, sottoscrissero un *Memorandum* di cooperazione economica. Il processo stesso di integrazione europea disegnato dalla Commissione Delors (1985-1994) svuotava esplicitamente il ruolo dello Stato Nazionale operando su due piani paralleli: sia incoraggiando processi di devoluzione verso le autonomie regionali, sia rafforzando il ruolo delle istituzioni a livello supernazionale. Un processo che era ovviamente sostenuto dal movimento federalista europeo che considerava il legame diretto tra la regioni e la Commissione Europea come l'unico strumento per attuare un sistema federale (Wallace, 1977; Jones – Scully, 2010: 1).

Con l'Atto Unico Europeo del 1986 e il Trattato di Maastricht del 1993 fu istituzionalizzata la presenza regionale stabilendo la costituzione del Comitato Europeo delle Regioni, attivato nel 1994, con funzioni di ordine consultivo su scelte politiche che

hanno impatto a livello regionale, e in particolare su sanità pubblica, coesione economica e sociale, reti transeuropee, politica dell'occupazione, istruzione, formazione professionale, trasporti. In prospettiva della costituzione di un ordinamento federale europeo, tale organo dovrebbe assumere funzioni simile al *Bundesrat* tedesco (Jones – Scully, 2010: 2). È consentito poi ai ministri regionali degli stati federali (Germania, Austria e Belgio) di partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri su materie di interesse locale.

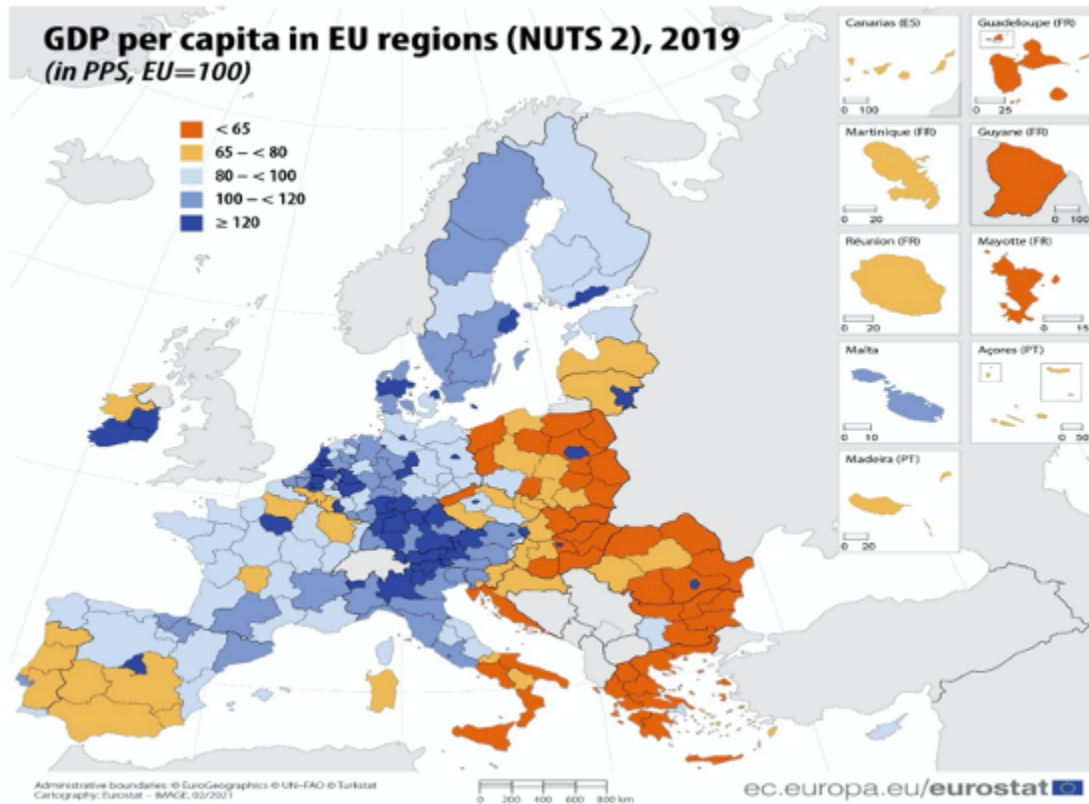
In questo contesto favorevole, le regioni hanno creato istituzioni e definito iniziative per rafforzare il loro ruolo politico nello scenario dell'Unione Europea, stabilendo uffici di rappresentanza diretta a Bruxelles, istituendo assessorati agli affari europei, attivando funzioni di lobbying sugli organi centrali per ottenere vantaggi competitivi, creando associazioni interregionali transnazionali e transfrontaliere sulla base di interessi economici comuni e di affinità linguistiche e culturali (fenomeno particolarmente evidente nelle regioni alpine e pirenaiche), definendo accordi di cooperazione su materie e settori di interesse comune specifico, come la *Conferenza delle regioni periferiche e marittime* o il *Gruppo di lavoro delle regioni a tradizione industriale* o i cosiddetti *Quattro Motori*.

La regionalizzazione è alla base della politica di coesione e agli Stati di nuova adesione, soprattutto quelli provenienti da tradizioni di accentramento amministrativo, come le ex repubbliche popolari dell'Est Europa, a cui è chiesto ufficialmente di istituire le strutture amministrative regionali per gestire i finanziamenti della politica di coesione (Viesti – Prota, 2007). L'ammissibilità dei territori ai fondi strutturali è, infatti, definita attraverso la *Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche (NUTS)* che seziona il territorio dell'Unione Europea in vari livelli. In particolare i fondi di coesione per l'*Obiettivo 1* sono attribuiti secondo il livello *NUTS2*, che suddivide l'Unione in 242 unità, corrispondenti alle regioni italiane, le comunità autonome in Spagna, le regioni e i DOM francesi, le province belghe e olandesi, i Länder austriaci, le *Regierungsbezirke* tedesche, le regioni statistiche croate. I fondi stabiliti per l'*Obiettivo 2* sono attribuiti sulla base del *NUTS3*, 1329 unità corrispondenti alle province italiane, alle Nomoi in Grecia, alle Maakunnat in Finlandia, ai Län in Svezia, alle Kreise tedesche, ai Dipartimenti francesi, alle province spagnole, alle regioni contee croate.

Il processo di regionalizzazione dell'Unione è stato accelerato dall'istituzione della moneta unica che ha fortemente ridimensionato il potere degli stati nazionali, sottraendo ad essi la sovranità monetaria. In una area monetaria comune si attivano sia processi di convergenza intorno al nucleo più sviluppato, sia processi di marginalizzazione delle realtà territoriali. Queste tendenze hanno creato frammentazioni e riaggregazioni che non coincidono più né con i confini dello Stato Nazionale, né con i confini amministrativi delle unità territoriali, attivando nuove realtà locali sulla base di processi di integrazione economica.

Osservando la carta dell'Unione (figura 1) si può notare a livello di *NUTS2* l'esistenza di un nucleo di regioni con elevato PIL pro capite concentrate prevalentemente tra la Germania Meridionale, l'Austria e la Pianura Padana, mentre le regioni dell'Europa dell'Est e di gran parte dell'Europa Meridionale condividono un destino di marginalizzazione.

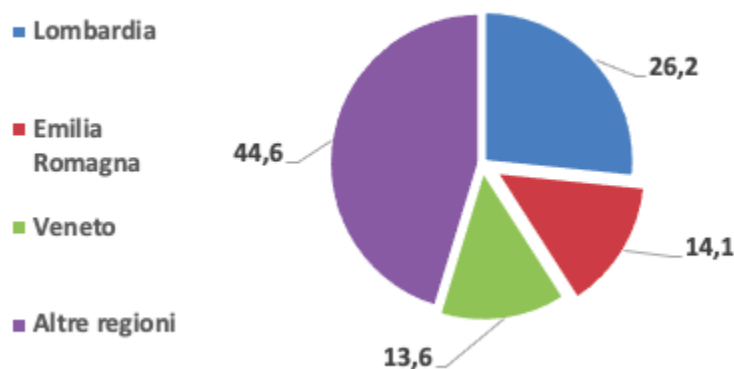
Fig. 1.



La congiuntura negativa degli anni Dieci e le politiche di austerità hanno certamente rafforzato progetti indirizzati ad acquisire status autonomistici soprattutto in materia fiscale, con l'obiettivo di sottrarsi alla esosa fiscalità generale e di disporre delle proprie ingenti risorse. Il caso più esemplare di questa tendenza è certamente rappresentato dalla vicenda della Catalogna che ha portato alle estreme conseguenze questo indirizzo politico, formulando esplicitamente una richiesta di indipendenza: ed è inutile sottolineare che la Catalogna si differenzia fortemente per ricchezza dalle altre comunità autonome spagnole.

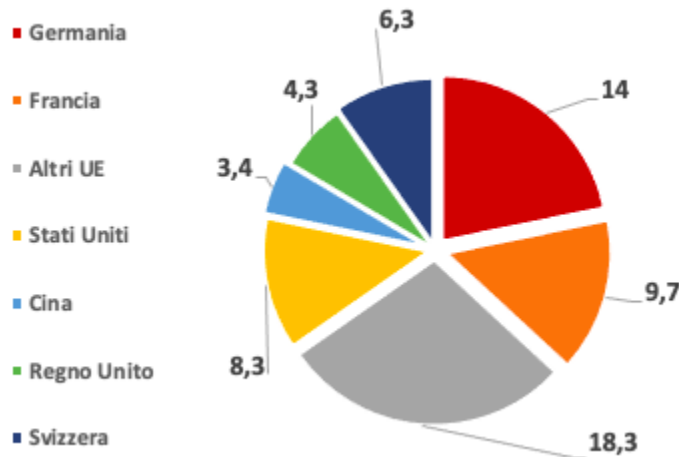
Un indirizzo analogo, anche se con toni politici, più moderati è stato manifestato anche in Italia, dalla Lombardia, dal Veneto e dalla Emilia Romagna. La struttura dualistica che ha caratterizzato lo sviluppo economico nazionale si è riproposta nell'ambito dell'unione monetaria come maggiore o minore integrazione delle regioni italiane nelle filiere produttive europee.

Fig.2. Percentuale sul totale nazionale delle esportazioni in valore di Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, anno 2021



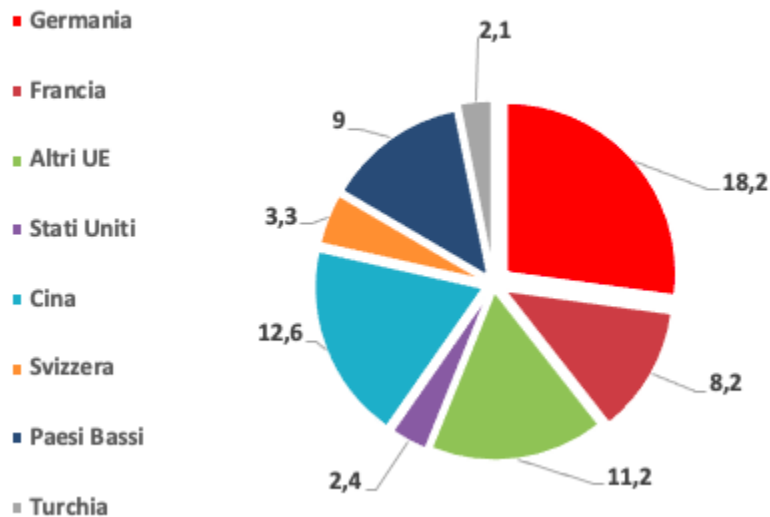
Fonte: Elaborazioni Osservatorio Economico MISE su dati Istat

Fig.3. Principali paesi di destinazione delle esportazioni della regione Lombardia. Percentuale sul totale. Periodo: Gennaio - settembre 2022



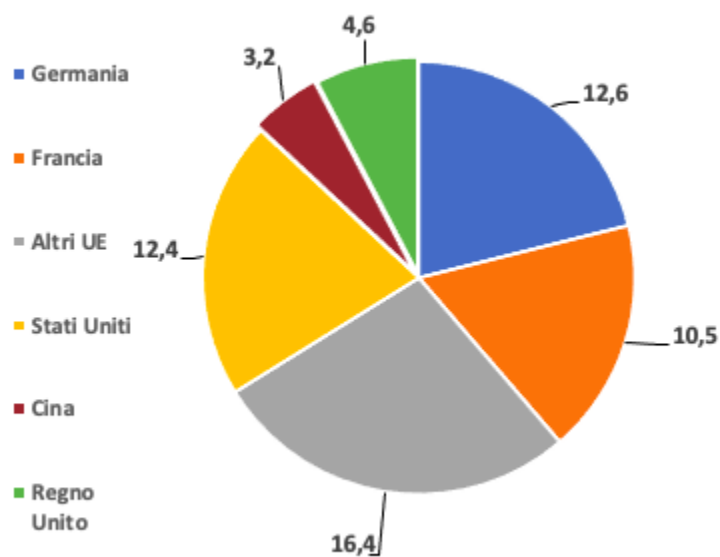
Fonte: : elaborazioni Osservatorio Economico MAECI su dati ISTAT

Fig.3. Principali paesi di provenienza delle importazioni della regione Lombardia. Percentuale sul totale. Periodo: Gennaio - settembre 2022



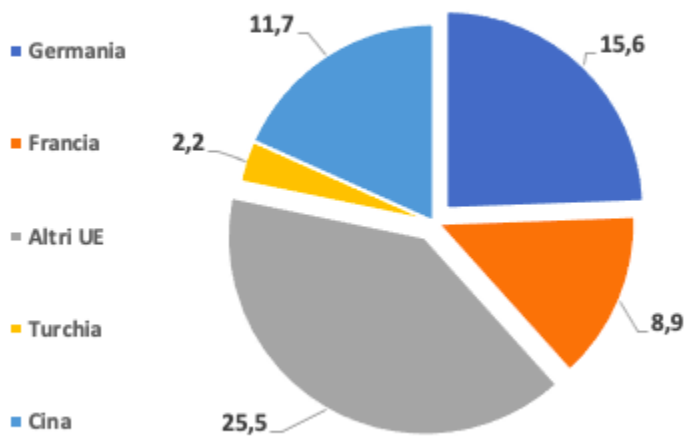
Fonte: : elaborazioni Osservatorio Economico MAECI su dati ISTAT

Fig.4. Principali paesi di destinazione delle esportazioni della regione Emilia-Romagna. Percentuale sul totale. Periodo: Gennaio - settembre 2022



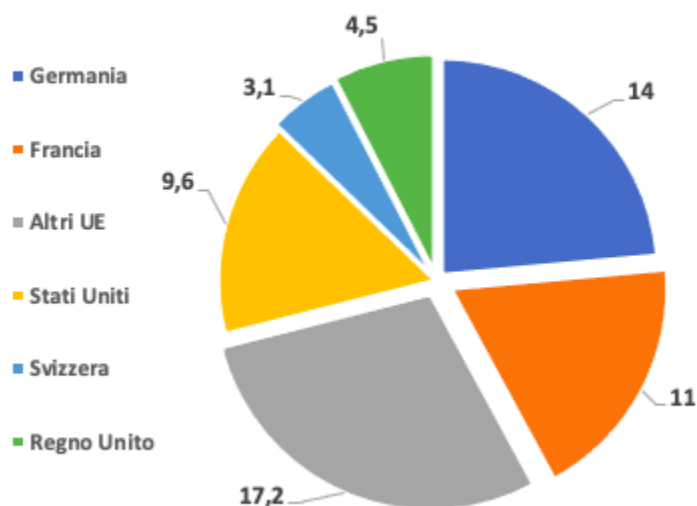
Fonte: : elaborazioni Osservatorio Economico MAECI su dati ISTAT

Fig.5. Principali paesi di provenienza delle importazioni della regione Emilia-Romagna. Percentuale sul totale. Periodo: Gennaio - settembre 2022



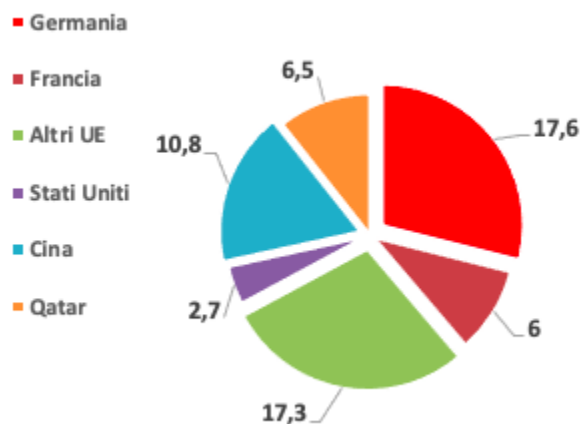
Fonte: : elaborazioni Osservatorio Economico MAECI su dati ISTAT

Fig.6. Principali paesi di destinazione delle esportazioni della regione Veneto. Percentuale sul totale. Periodo: Gennaio - settembre 2022



Fonte: : elaborazioni Osservatorio Economico MAECI su dati ISTAT

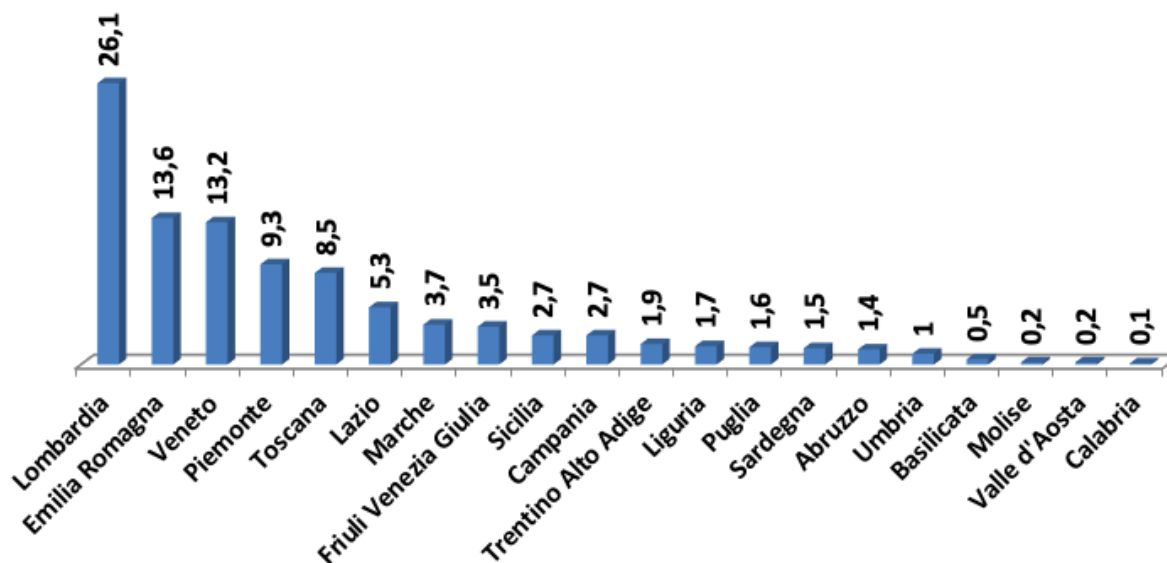
Fig.7. Principali paesi di provenienza delle importazioni della regione Veneto. Percentuale sul totale. Periodo: Gennaio - settembre 2022



Fonte: : elaborazioni Osservatorio Economico MAECI su dati ISTAT

Le figure 2-7 mostrano il grado di integrazione di Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, con le filiere produttive internazionali, e in particolar modo europee. Se consideriamo il valore delle esportazioni, queste tre regioni si confermano come volano dell'economia nazionale (tabella 1).

Tab. 1. Graduatoria delle regioni italiane per valore delle esportazioni in percentuale del totale (dati gennaio-settembre 2022)



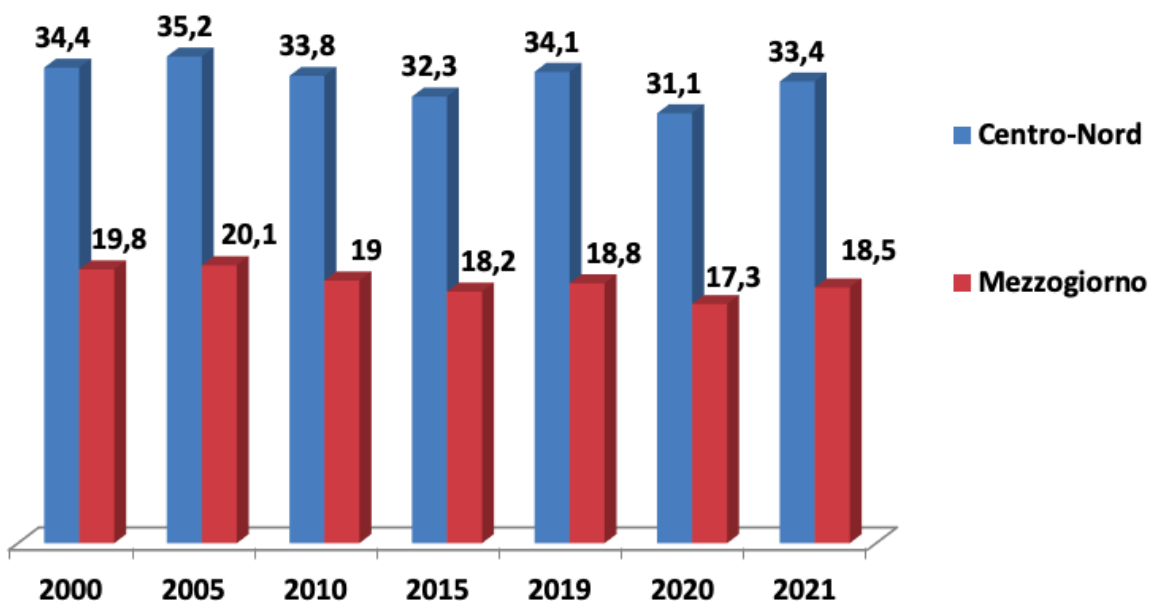
Fonte: elaborazioni Osservatorio Economico su dati Istat

Il processo di integrazione europea ha ulteriormente approfondito i divari regionali in Italia favorendo l'integrazione delle regioni con una struttura produttiva più solida e marginalizzando le aree periferiche e in particolare il Mezzogiorno. Gli ultimi dati Istat confermano la tendenza alla differenziazione regionale in termini di ricchezza, di strutture produttive e di standard sociali. Il crescente divario emerge in da una serie di indicatori, come: (1) performance del sistema produttivo (PIL pro-capite); (2) qualità del capitale umano (livello d'istruzione); (3) opportunità lavorative dei giovani (tasso di occupazione); (4) relativa propensione migratoria (indice e tasso migratorio); (5) infrastrutture (reti idriche, ferrovie).

Da oltre un ventennio il Pil pro-capite<sup>9</sup> nel regioni meridionali è solo il 55-58% di quello del Centro-Nord (tabella 2); la regione di coda è la Calabria con un Pil pro-capite pari al 39,5% del Trentino Alto Adige regione con migliore performance. I divari sono rilevanti anche all'interno della stessa macro regione meridionale, la provincia più povera (Agrigento) ha un Pil pro-capite pari alla metà (53,6%) della provincia più ricca (Cagliari, con 29.300 euro). Un tale divario territoriale non ha eguali nell'area euro.

Tab. 2. Pil Pro-Capite del Centro-Nord e del Mezzogiorno in migliaia di euro





Fonte: Istat, 2023

La tabella 3 mostra in sintesi le caratteristiche del divario in relazione a 9 indicatori, evidenziando l'ampiezza dei differenziali nei contesti sociali più critici.

Tab. 3. Principali indicatori di differenziali territoriali, valori percentuali

	Centro-Nord	Percentuale residenti in aree critiche Centro-Nord	Mezzogiorno	Percentuale residenti in aree critiche Mezzogiorno
Bassa Istruzione (25-49 anni %, 2020)	24,5	0,6	32,8	57
Alta Istruzione (25-49 anni %, 2020)	27,6	3,6	22,6	48,3
Occupazione giovanile (25-34 anni %, 2021)	72,4	0	45,7	73,6
Tasso Migratorio Totale (25-34 anni %, 2020)	-0,9	0	-15,9	48,5
Penetrazione banda ultra larga (% , 2020)	19,8	4,2	16,6	17,3
Efficienza reti idriche (% , 2020)	61,9	4,6	50,7	22,5
Rete ferroviaria elettrificata (% , 2005)	77,2	4,5	57,1	19,4
Competenze in Matematica (media, 2021-22)	200,5	0	178,5	55,1

<b>Asili nido (% , 2019)</b>	<b>64,6</b>	<b>5,3</b>	<b>48,6</b>	<b>17,8</b>
<b>Emigrazione ospedaliera (2020)</b>	<b>6,2</b>	<b>3,7</b>	<b>9,6</b>	<b>12,5</b>

Fonte: Istat, 2023: 18

L'analisi degli indicatori non lascia alcun dubbio che in Italia è storicamente radicato un regionalismo differenziato e che il Paese è ben lontano dal raggiungere la sua unificazione economica. Su questa struttura economica viene calata la sovrastruttura giuridica che potrebbe cristallizzare questo divario e di fatto separare anche giuridicamente le due macro regioni. Nel prossimo paragrafo analizziamo gli effetti che deriverebbero dalla applicazione delle norme definite nel Disegno di Legge proposto dal ministro Calderoli.

### 3. Note critiche al Disegno di Legge Calderoli sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario

#### 3.1. Un film già visto

Il disegno di legge Calderoli sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario (d'ora in poi, ddl Calderoli) pone una seria questione concernente l'equità nel trattamento finanziario di coloro che vivono nelle diverse zone d'Italia. Una lettura attenta di alcune norme in esso contenute – in particolare degli artt. 4 e 6, relativi al trasferimento delle funzioni e delle risorse necessarie al loro regolare espletamento, e dell'art. 10, relativo all'attuazione del sistema di perequazione finanziaria e al perseguimento delle finalità di cui all'art. 119, comma quinto, della Costituzione – rivela ciò che in buona sostanza è realmente voluto dalle Regioni richiedenti l'autonomia differenziata per il tramite dei firmatari del provvedimento: appropriarsi, in violazione di quanto è stabilito dall'art. 53 della Costituzione<sup>[5]</sup>, del gettito di imposte erariali maturato nel loro territorio e nel contempo sottrarsi, contravvenendo stavolta a quanto prescritto dai commi terzo e quinto dell'art. 119 della Costituzione<sup>[6]</sup>, al dovere di partecipare alla redistribuzione delle risorse in favore dei territori d'Italia dotati di una minore capacità fiscale od in condizioni di bisogno.

Siamo, in altre parole, innanzi allo stesso genere di operazione che l'attuale Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie tentò, nell'ottobre del 2008, con la presentazione al Senato (A.S. 1117) del suo disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Grazie anche al contributo venuto dalle audizioni parlamentari e agli sforzi della SVIMEZ<sup>[7]</sup>, diverse ipotesi puntuali di emendamento furono accolte ed inserite nel testo originario. Conseguentemente, il testo vigente della legge n. 42/2009 è parzialmente diverso da quello originariamente presentato. Purtroppo non profondamente diverso, ma sostanzialmente migliorato e frutto del contributo costruttivo apportato dai rappresentanti dei diversi orientamenti politici. Vi è, tuttavia, una sorprendente somiglianza fra ciò che inizialmente si pretendeva di ottenere ed oggi nuovamente si rivendica: non la responsabilità nel reperimento delle risorse, né l'autonomia tributaria e di spesa degli enti territoriali e nemmeno la trasparenza dei processi pubblici decisionali in materia finanziaria (com'è scritto nella relazione di accompagnamento al testo del ddl), ma l'appropriazione, da parte delle collettività territoriali ordinate nell'ente Regione, delle risorse conferite dai cittadini allo Stato sulla base dei principi stabiliti nell'art. 3 e nell'art. 53 della Costituzione (in questo senso Pica, 2008).

Il postulato della “appropriazione” era tradotto, nel ddl delega proposto nel 2008 da Calderoli e dagli altri firmatari del provvedimento, con l’espressione “principio di territorialità”. Tale “principio” era richiamato in diversi articoli del ddl (più precisamente, negli artt. 2, comma 2, lettera b e lettera z), nell’art. 5, comma 1, lett. d e nell’art. 16) e comportava l’attribuzione delle risorse riscosse dallo Stato nel territorio di una collettività regionale alla collettività medesima (al “territorio”), nonché la titolarità della stessa a trattenerle, eventualmente disponendone per ragioni di “solidarietà” a favore delle collettività meno fortunate. Secondo il sopra menzionato principio, pertanto, a parità di reddito e di imposta erariale pagata, i cittadini (ricchi o poveri che siano) residenti in collettività a minore capacità fiscale avrebbero avuto minori diritti, ed avrebbero avuto titolo a fruire di minori servizi, rispetto a coloro che, invece, risiedono in collettività più ricche.

In realtà, tale impianto logico era già contenuto nel ddl delega Padoa Schioppa (art. 9, comma 2 e comma 6, lettera b) e nella Relazione Illustrativa di quella proposta di legge, presentata nel 2007, (cfr. § 5, al punto 5.8), ma riferimenti più chiari ed espliciti al principio di territorialità furono inseriti nel ddl delega Calderoli, ricavandone implicazioni, peraltro non banali, nell’art. 7, comma 1, lettera f), punto 2, nonché nello stesso articolo, comma 1, lettera b). La stessa Relazione di accompagnamento alla proposta di legge faceva poi specifico riferimento al suddetto principio nel § 2, nel quale erano descritti i contenuti del ddl, nelle sue linee complessive, e nel § 3, in relazione alla c.d. “Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica” (art. 4 del ddl delega Calderoli).

Oggi quello stesso impianto logico e quello stesso “principio” sono riproposti nel ddl sull’autonomia differenziata, allo scopo di portare a termine quella malcelata operazione di ingegneria istituzionale e di illusione finanziaria, che è stata avviata nel nostro paese con la riforma costituzionale del 2001, ma che poco o nulla ha a che fare con lo spirito autentico del federalismo fiscale.

Ricordiamo che l’espressione *fiscal federalism* fu utilizzata per la prima volta, negli Stati Uniti d’America, da Richard Musgrave, verso la fine degli anni Cinquanta, a conclusione di un lungo dibattito che ebbe come oggetto specifico le questioni dell’equità orizzontale e della parità di trattamento dei cittadini di fronte al Fisco<sup>[8]</sup>. A tale riguardo, l’economista di origine tedesca, naturalizzato americano, proponeva di assegnare al governo federale il compito fondamentale, e la responsabilità, di compensare le differenze nella pressione tributaria che, a parità di reddito o di altri indicatori della capacità contributiva, si presentavano nei diversi Stati dell’Unione. Nel pensiero economico finanziario, il federalismo fiscale nasce, dunque, per soddisfare un’esigenza del tutto opposta rispetto a quella comunemente individuata dai suoi sostenitori. Esso nasce come reazione all’eccesso di localismo e all’esistenza di disparità eccessive, prodotte dalla diversa capacità fiscale e dai diversi fabbisogni degli enti territoriali. Nel nostro Paese, invece, a quanto pare, tale riforma è stata pensata, progettata nei minimi particolari ed avviata, non per eliminare o ridurre i predetti divari, ma per raggiungere un unico obiettivo, e cioè abbandonare il Mezzogiorno a se stesso e al suo incerto destino, dimenticandosi completamente dei diritti delle popolazioni meridionali e dei principi stabiliti nella Costituzione italiana.

### 3.2. *L’eguaglianza e l’effettività dei diritti fondamentali della persona nel ddl Calderoli*

Le norme che rilevano rispetto alla suddetta questione dell’eguale trattamento dei cittadini nella IV bozza del ddl Calderoli, recante Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, sono quelle che seguono:

I. l’art. 1, che indica le finalità del provvedimento e fornisce, in relazione al trasferimento delle funzioni relative a materie od ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali, la definizione dei cd. “livelli essenziali delle prestazioni” (LEP); questi ultimi dovrebbero svolgere, infatti, una importantissima funzione nell’ambito del procedimento di attribuzione delle cd. “funzioni LEP” (cfr. art. 1, secondo comma del disegno di legge), quella di indicare “la soglia costituzionalmente necessaria” ed “il nucleo invalicabile per rendere effettivi” i diritti civili e sociali, “per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un’equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali”; tale articolo ripropone, tuttavia, solo una parte delle parole adoperate dalla stessa Corte Costituzionale, in

alcune sue recenti sentenze , per definire i LEP ed esprimere contemporaneamente tutta la sua disapprovazione del perdurante ritardo dello Stato nel determinarli ; inoltre, più di una volta la Corte costituzionale ha chiarito che i LEP dovrebbero rappresentare “il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi diritti fondamentali”, che “non possono essere finanziariamente condizionati in termini assoluti e generali” ; si ha l'impressione che i sottoscrittori del ddl condividano solo in parte l'opinione dei giudici costituzionali e considerino i LEP un vincolo di sufficienza oltre il quale non si può e non si deve andare, non solo verso il basso, ma anche verso l'alto; la stessa Corte costituzionale ha precisato, invece, in più occasioni che si tratta del livello minimo accettabile di garanzie necessarie ad assicurare l'effettività di diritti fondamentali della persona, considerata non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza; in proposito, dottrina e giurisprudenza hanno chiarito da tempo (Bergo, 2017: 4) che i LEP possono superare il contenuto minimo essenziale di un diritto, giacché il concetto di “essenzialità” alluderebbe più al “livello di prestazioni” che al contenuto del diritto ; tale concetto sarebbe pertanto difforme da quello di nucleo essenziale del diritto, ma in ogni caso i “livelli essenziali delle prestazioni” dovrebbero garantire almeno il contenuto minimo dei sopracitati diritti fondamentali della persona umana .

II. l'art. 4, che disciplina il “trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie” e, a tale riguardo, ribadisce ciò che è già previsto nell'art. 1, e cioè che il trasferimento delle funzioni concernente le materie o gli ambiti di materie riferibili ai LEP (trasferimento delle funzioni LEP) può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese Stato-Regioni, soltanto dopo la “determinazione” dei LEP medesimi e dei relativi costi e fabbisogni standard, e non dopo la loro “implementazione”, mentre il trasferimento delle funzioni relative a materie o ad ambiti di materie non riferibili ai LEP (trasferimento delle funzioni extra-LEP) potrà essere effettuato, secondo le modalità, le procedure ed i tempi indicati nelle singole intese, dalla data della entrata in vigore del ddl; se ne deduce che l'attuazione dell'autonomia differenziata, secondo la stravagante prospettiva dei firmatari del disegno di legge, avrebbe la precedenza sul recupero dei divari nel godimento dei LEP tra le varie aree del Paese; rectius, le esigenze delle Regioni richiedenti sarebbero dunque più urgenti della necessità di garantire standard minimi ed uniformi di tutela dei diritti di godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale; l'obiettivo del “pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali”, previsto dall'art. 1, comma 2, del ddl, non potrà essere raggiunto se prima non si provvede ad avviare, realmente, un percorso incrementale di implementazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard.

III. l'art. 5, comma secondo, che disciplina il “finanziamento delle funzioni attribuite” alle Regioni richiedenti e stabilisce che esso debba essere effettuato mediante “compartecipazioni al gettito di uno o più tributi o entrate erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione”; nelle singole intese fra Stato e Regioni richiedenti è previsto, in particolare, che siano individuati i meccanismi di compartecipazione al gettito di tributi erariali che, nel rispetto dell'art. 17 della legge di contabilità e di finanza pubblica n. 196/2009 (che ha inteso razionalizzare e potenziare il complesso delle regole e delle procedure che presiedono il sistema delle decisioni di bilancio, aggiornandolo alla luce delle novità emerse in tema di governance economica europea e del nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali derivante dall'attuazione del federalismo fiscale) e di quanto stabilito dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione, dovrebbero concorrere all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche trasferite.

IV. l'art. 8, che contiene la “classica” clausola di invarianza finanziaria, in virtù della quale dalla attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione non dovrebbero derivare “nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”; se la fissazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard determinerà oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, “la legge” si incaricherà di “provvedere”; la preoccupazione fondamentale è dunque quella di garantire l'invarianza finanziaria in relazione alle intese, che tuttavia, in ogni caso, non potranno “pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni”; il punto vero riguarda, infatti, “come saranno tagliate e distribuite le fette” (le risorse messe a disposizione), e non la torta nel suo complesso (ovvero il loro ammontare complessivo).

V. l'art. 9, che prevede "misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale"; è ancora lontano dalla definizione di un efficace sistema di perequazione finanziaria per le Regioni a statuto ordinario (RSO); recentemente è stato rivisto (dl 124/2019) l'impianto della perequazione a favore dei Comuni e, in alcuni settori della spesa comunale, è stato avviato un processo di revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard ai fini del Fondo di solidarietà comunale con l'obiettivo di sganciarli dal riferimento ai livelli quantitativi storicamente forniti dai singoli Enti e di collegarli, invece, a livelli di servizio standardizzati validi per tutto il Paese; la legge di bilancio per il 2021, integrata dalla legge di bilancio per il 2022, ha poi dato avvio ad un'importante fase di riassetto della disciplina relativa alle Province e alle Città metropolitane, con l'obiettivo di delineare, a partire dal 2022, nuove modalità di finanziamento per il comparto coerenti con il disegno del federalismo fiscale; questi sviluppi positivi non hanno invece ancora interessato il sistema di finanziamento delle RSO; come risulta anche dalle più recenti indagini sullo stato di attuazione del federalismo fiscale in Italia, il sistema perequativo correntemente applicato non appare per nulla adeguato a ridurre le attuali sperequazioni territoriali nelle capacità di produzione del reddito e nella fornitura dei servizi pubblici, né può ritenersi idoneo ad incentivare la convergenza verso standard di prestazione maggiormente uniformi sul territorio; per quanto concerne poi il finanziamento della sanità, la perequazione interregionale – operata finora in base alle norme del D.Lgs. 56/2000 – ha fatto solo emergere forti conflitti tra le Regioni, che hanno prodotto il blocco della riforma senza portare al superamento del criterio della spesa storica; è importante, dunque, non ripetere gli errori del passato; prima di attuare l'autonomia differenziata sarebbe forse opportuna la progettazione e l'implementazione di un valido sistema di perequazione, che non abbia i difetti di quello previsto dal dlgs. 56/2000; il modello di perequazione "alla tedesca" (che separa in due momenti la perequazione, distinguendo tra trasferimenti perequativi ordinari ed integrativi), secondo alcuni, potrebbe risultare utilmente applicabile anche in Italia e rendere il sistema di perequazione ivi applicato più compatibile con il dettato costituzionale (art. 119 Cost.), soprattutto considerando che l'eventuale insufficienza delle risorse garantite dalla prima fase di perequazione (che non dovrebbe alterare la graduatoria delle Regioni in termini di risorse pro capite) dovrebbe poi essere corretta con i trasferimenti specifici di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., per consentire il raggiungimento dei LEP individuati dal governo centrale.

### 3.3. *Le violazioni delle regole dell'equità nel ddl Calderoli*

È opportuno proporre un approfondimento analitico, rispetto allo stato attuale del dibattito in corso sull'autonomia differenziata. Si tratta di un semplice esercizio aritmetico che è sviluppato sulla base del modello economico utilizzato da Buchanan nel 1950 per mostrare quali violazioni delle regole di equità possono essere prodotte dall'implementazione di un sistema di finanza pubblica decentrato basato sull'autonomia tributaria<sup>[17]</sup>.

Ipotizziamo che in un dato paese esistano 3 collettività (A, B e C) dotate di un livello di ricchezza differente, che dipende essenzialmente dalla loro composizione demografica. Nella collettività A è presente il maggior numero di famiglie ricche. Nella comunità C sono presenti, invece, più famiglie con un livello di ricchezza intermedio. Nella comunità B risiedono, infine, famiglie che appartengono a tutte le classi di reddito esistenti (si ipotizza, per semplicità, che esistano 3 sole classi di reddito).

Prendiamo ora in considerazione la collettività A. Essa è composta da due famiglie ricche, dotate di un reddito di 120.000 euro, e da un'altra famiglia con un reddito di 60.000 euro. Nella collettività B la condizione economica delle famiglie è invece la seguente: la prima famiglia ha un reddito di 120.000 euro, la seconda di 60.000 e la terza è praticamente povera, non essendo dotata di alcun reddito. Nella collettività C risiedono, infine, due famiglie appartenenti alla classe di reddito intermedia, o mediamente abbiente (60.000 euro), e a quella più povera (e cioè con reddito inesistente o non significativamente diverso da zero). Lo Stato offre un determinato servizio, finanziandolo con un'imposta pari al 10% del reddito. Conseguentemente, le famiglie ricche residenti nelle tre collettività pagheranno un'imposta pari a 12.000 euro, le famiglie mediamente abbienti pagheranno 6.000 euro, mentre quelle povere non verseranno all'Erario alcuna somma di danaro. Se lo Stato assicura la fornitura del servizio a tutti e nella stessa misura, risulta la situazione rappresentata nella tabella 4.

Tab. 4. Stato unitario o accentrato

Voci	Reddito	Imposte (t = 10%)	Beneficio = costo del servizio <sup>8</sup>	Residuo fiscale
	a	b = a · 10/100	c = bTot/n. famiglie	d = b - c
<b>Collettività A<sup>a</sup></b>				
Famiglie ricche	120	12	6,7	5,3
	120	12	6,7	5,3
Famiglie medie	60	6	6,7	-0,7
Famiglie povere	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>300</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>10,0</b>
<b>Collettività B<sup>b</sup></b>				
Famiglie ricche	120	12	6,7	5,3
Famiglie medie	60	6	6,7	-0,7
Famiglie povere	0	0	6,7	-6,7
<b>Totale</b>	<b>180</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>-2</b>
<b>Collettività C<sup>c</sup></b>				
Famiglie ricche	-	-	-	-
Famiglie medie	60	6	6,7	-0,7
	60	6	6,7	-0,7
Famiglie povere	0	0	6,7	-6,7
<b>Totale</b>	<b>120</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>-8</b>

Note:

? Composta da 2 famiglie ricche e 1 mediamente abbiente.

? Composta da 1 famiglia ricca, 1 mediamente abbiente ed una povera.

? Composta da 2 famiglie mediamente abbienti e da 1 povera.

? Il beneficio (costo del servizio) è dato dal rapporto tra il prelievo complessivo dello Stato unitario e il numero delle famiglie:  $(b^A, b^B, b^C)/9$ .

I dati riportati nella tabella 4 mostrano che nella situazione ivi rappresentata (soluzione dello Stato unitario o accentrato), a parità di reddito, tutte le famiglie pagano le stesse imposte e ricevono lo stesso beneficio, a prescindere dalla collettività cui appartengono. Non vi è, pertanto, alcuna violazione delle regole di equità: le famiglie ricche, qualunque sia la comunità cui appartengono, pagano le stesse imposte (12.000 euro ciascuna) e ricevono lo stesso beneficio (6.700 euro); lo stesso vale per le famiglie mediamente abbienti (pagheranno 6.000 euro di imposte e godranno di un beneficio il cui valore è pari a 6.700 euro) e per quelle che sono totalmente povere (non pagheranno un euro di imposte e godranno di un beneficio il cui valore è sempre

pari a 6.700 euro). A parità di reddito, inoltre, il cd. “residuo fiscale”, vale a dire la differenza tra tutte le entrate (fiscali e di altra natura come alienazione di beni patrimoniali pubblici e riscossione di crediti) che le Pubbliche Amministrazioni (sia statali che locali) prelevano da un determinato territorio e le risorse che in quel territorio vengono spese, è ovunque il medesimo per ogni tipologia di famiglia presa in considerazione: + 5.300 euro, per le famiglie ricche; - 6.700 euro, per le famiglie mediamente abbienti; - 700 euro, per le famiglie povere. I fautori del federalismo “all’italiana”<sup>[18]</sup> sostengono, tuttavia, che in tale situazione vi è una violazione delle regole di equità (più in particolare, il cd. “principio dell’equità orizzontale”, in base al quale gli individui che sono in condizioni uguali o simili dovrebbero pagare lo stesso ammontare di imposte) e che vi è un “trasferimento implicito” di risorse dalla collettività A, più ricca, a quelle più povere. La prima, infatti, pagherebbe imposte per 30.000 euro e riceverebbe benefici per 20.000, mentre le seconde riceverebbero lo stesso beneficio (20.000 euro), pur essendo chiamate a contribuire alle spese dello Stato per importi minori (per 18.000 euro, la collettività B; per 12.000 euro, la collettività C). Per questa ragione, la collettività A potrebbe anche essere disposta ad accettare la predetta situazione, ma a patto che sia ben chiaro chi dà e chi riceve e che sia dunque previsto un modello di perequazione orizzontale (nel quale, notoriamente, le assegnazioni del fondo perequativo sono regolate tra le stesse collettività, con eventuale “stanza di compensazione” nazionale).

In realtà, nella situazione descritta non vi è alcuna violazione delle regole di equità: le famiglie ricche e povere residenti nelle tre collettività sono trattate nello stesso modo: le tre famiglie più ricche pagano 12.000 euro di imposte e ricevono benefici per 6.700 euro, ovunque risiedano; lo stesso vale per le famiglie mediamente abbienti e per quelle povere. Anche i residui fiscali sono uguali per ogni tipologia di famiglia: le tre famiglie più ricche presentano un residuo fiscale positivo, pari a 5.300 euro; le famiglie mediamente abbienti e quelle povere mostrano, invece, un residuo fiscale negativo, che è pari a - 700 euro per le prime e a - 6.700 euro per le seconde. Ciò si spiega perché c’è evidentemente un trasferimento di risorse, dalle famiglie più ricche a quelle più povere, e tale trasferimento avviene attraverso il sistema fiscale, che chiede a tutti di contribuire in misura proporzionale al proprio reddito (cfr. art. 53, comma 1, della Costituzione: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva»). L’errore di chi sostiene che nel nostro paese si è compiuta e si compie quotidianamente un’ingiustizia territoriale, perché una parte del Paese (il Nord) ha trasferito e continua a trasferire risorse alla parte meno produttiva dello stesso (il Mezzogiorno), consiste nel fatto che si confonde la redistribuzione interpersonale (fra ricchi e poveri) della ricchezza con la redistribuzione interregionale della stessa e si finge di dimenticare che le stesse norme costituzionali indicano con estrema chiarezza la direzione in cui deve avvenire la sopracitata redistribuzione (cfr. artt. 2, 3, 53, commi 1 e 2, e 119, comma 3, della Costituzione).

Se lo Stato applicasse un’imposta determinata in misura fissa, non correlata alla ricchezza del contribuente (cfr. Tab. 5), piuttosto che un’imposta proporzionale sul reddito, come abbiamo ipotizzato nel nostro esempio, sia la regola dell’equità orizzontale, sia la singolare (volendo utilizzare un eufemismo) regola dell’uguale residuo fiscale tra le comunità sarebbero soddisfatte: ciascuna famiglia pagherebbe 6.700 euro di imposte, indipendentemente dalla classe di reddito cui appartiene, e riceverebbe benefici per 6.700 euro. Questa soluzione, tuttavia, non è attuabile nel nostro paese, poiché il legislatore costituzionale ha previsto che il sistema tributario deve essere «informato a criteri di progressività» (art. 53, comma 2, Cost.).

Tab. 5. Stato unitario con sistema tributario costituito da un’unica imposta di capitazione

~~Tab. 21. Stato unitario con sistema tributario costituito da un'aliquota imposta di espropriazione~~

Voci	Reddito	Imposte (t = 10%)	Beneficio = costo del servizio <sup>8</sup>	Residuo fiscale
	a	b = a · 10/100	c = bTot/n. famiglie	d = b - c
<b>Collettività A<sup>a</sup></b>				
Famiglie ricche	120	6,7	6,7	0
	120	6,7	6,7	0
Famiglie medie	60	6,7	6,7	0
Famiglie povere	–	–	–	–
<b>Totale</b>	<b>300</b>	<b>20,1</b>	<b>20,1</b>	<b>0</b>
<b>Collettività B<sup>B</sup></b>				
Famiglie ricche	120	6,7	6,7	0
Famiglie medie	60	6,7	6,7	0
Famiglie povere	0	6,7	6,7	0
<b>Totale</b>	<b>180</b>	<b>20,1</b>	<b>20,1</b>	<b>0</b>
<b>Collettività C<sup>C</sup></b>				
Famiglie ricche	–	–	–	–
Famiglie medie	60	6,7	6,7	0
	60	6,7	6,7	0
Famiglie povere	0	6,7	6,7	0
<b>Totale</b>	<b>120</b>	<b>20,1</b>	<b>20,1</b>	<b>0</b>

Note:

? Composta da 2 famiglie ricche e 1 mediamente abbiente.

? Composta da 1 famiglia ricca, 1 mediamente abbiente ed una povera.

? Composta da 2 famiglie mediamente abbienti e da 1 povera.

? Il beneficio (costo del servizio) è dato dal rapporto tra il prelievo complessivo dello Stato unitario e il numero delle famiglie:  $(b^A, b^B, b^C)/9$ .

Esiste un collegamento coerente tra l'art. 53 e l'art. 119 della Costituzione. Nella prima norma sono enunciati due importanti principi (di capacità contributiva e di progressività del sistema tributario) che non possono essere più letti in una prospettiva meramente “commutativa” o “contrattualistica”, tipica degli ordinamenti di ispirazione liberale e dei sistemi economici di un secolo fa[19]. Tale prospettiva è oramai superata e va sostituita con una prospettiva “di tipo comunitarista e progressista”, più coerente con l'impianto e la logica ispiratrice della Costituzione[20]. Essa è tale per cui l'individuo non rileva solo come singolo, ma anche come *homme situé*, ovvero per il suo ruolo e per la sua collocazione all'interno di una comunità, le cui esigenze possono essere eccezionalmente differenti da quelle dei suoi singoli componenti e, pertanto, possono richiedere loro un sacrificio economico, senza che gli stessi acquisiscano alcun diritto specifico nei confronti dell'ente cui corrispondono una parte dei propri redditi. Siamo nell'ambito di una prospettiva diversa e più attuale, che pone al centro di tutto l'uomo – considerato



«sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» (art. 2 Cost.) – e richiede il concorso di tutti alle spese pubbliche, in ragione della propria capacità di contribuzione (art. 53, comma primo, Cost.)<sup>[21]</sup>. Le differenze in termini di capacità contributiva possono dar luogo, tuttavia, a divari inaccettabili nella fornitura delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, inammissibili in un paese civile che dichiara di promuovere i valori della solidarietà (art. 2 Cost.) e dell'uguaglianza sostanziale (art. 3, comma secondo, Cost.). È in questa logica che nasce l'idea di introdurre un meccanismo di compensazione delle succitate differenze (art. 119, comma terzo, Cost.), previsto per l'appunto come strumento correttivo di un sistema tributario che si dimostri incapace di effettuare un'efficace redistribuzione delle risorse disponibili, vale a dire basata sul criterio della progressività (art. 53, comma secondo, Cost.), e di dotare tutte le comunità, anche le più povere, di un quantitativo di risorse sufficiente ad assicurare loro il finanziamento integrale delle funzioni (art. 119, comma quarto, Cost.).

Se poi, come si è fatto nel nostro paese, si sceglie di valorizzare le autonomie locali (art. 5 Cost.) e di intraprendere un percorso di riforma che mira a decentrare progressivamente il potere di gestire le risorse finanziarie disponibili (come previsto dalla legge delega n. 42 del 5 maggio 2009), l'introduzione di un sistema di perequazione delle stesse diventa una scelta obbligata. Come dimostrato nel 1950 da Buchanan<sup>[22]</sup>, infatti, un sistema basato sull'autonomia tributaria che non sia compensato da trasferimenti perequativi può produrre un peggioramento delle condizioni economiche dei cittadini che risiedono nelle zone povere e, conseguentemente, una violazione del principio di equità orizzontale. I dati riportati nella tabella 6 illustrano, in modo schematico, gli effetti economici generalmente prodotti dall'applicazione di un sistema di finanza pubblica decentrato, basato sull'autonomia tributaria degli enti locali, come quello che si sta cercando di porre in essere nel nostro paese da oltre vent'anni a questa parte.

Tab. 6. Sistema di finanza pubblica decentrato, basato sull'autonomia tributaria degli enti locali

Voci	Reddito	Imposte erariali (t <sub>e</sub> = 6%)	Beneficio derivante da risorse erariali	Imposte locali (t <sub>e</sub> = 5%)	Beneficio derivante da imposte locali	Beneficio totale = costo del servizio <sup>5</sup>	Residuo fiscale
	a	b = a · 6/100	c = bTot/n. famiglie	d	e	f	g = (b + d - f)
<b>Collettività A<sup>6</sup></b>							
Famiglie ricche	120	7,2	4,0	6,0	5,0	9,0	4,2
	120	7,2	4,0	6,0	5,0	9,0	4,2
Famiglie medie	60	3,6	4,0	3,0	5,0	9,0	-2,4
Famiglie povere	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>300</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>6,0</b>
<b>Collettività B<sup>7</sup></b>							
Famiglie ricche	120	7,2	4,0	6,0	3,0	7,0	6,2
Famiglie medie	60	3,6	4,0	3,0	3,0	7,0	-0,4
Famiglie povere	0	0	4,0	0,0	3,0	7,0	-7,0
<b>Totale</b>	<b>180</b>	<b>10,8</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>21</b>	<b>-1,2</b>
<b>Collettività C<sup>8</sup></b>							
Famiglie ricche	-	-	-	-	-	-	-
Famiglie medie	60	3,6	4,0	3,0	2,0	6,0	0,6
	60	3,6	4,0	3,0	2,0	6,0	0,6
Famiglie povere	0	0	4,0	0,0	2,0	6,0	-6,0
<b>Totale</b>	<b>120</b>	<b>7,2</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>-4,8</b>

Note:

? Composta da 2 famiglie ricche e 1 mediamente abbiente.

? Composta da 1 famiglia ricca, 1 mediamente abbiente ed una povera.

? Composta da 2 famiglie mediamente abbienti e da 1 povera.

? Per ciascuna collettività il beneficio (costo del servizio) è dato dalla somma del beneficio derivante dalle risorse erariali devolute e del beneficio derivante dalle imposte locali:  $(b^A, b^B, b^C) : 9 + ?d : 3$ .

In questo caso, il residuo fiscale delle famiglie ricche della collettività A passa da 5.300 a 4.200 euro (si riduce, dunque, per queste famiglie, la parte dei tributi da esse pagati che non è compensata da alcun beneficio), mentre quello delle famiglie ricche della collettività B, più povera di A, passa da 5.300 a 6.200 euro (aumenta, dunque, per queste famiglie, la parte dei tributi da esse pagati che non è compensata da alcun beneficio). Per le famiglie mediamente benestanti della collettività A, il residuo fiscale è negativo e passa da - 700 euro a - 2.400 euro (per tali famiglie aumenta il beneficio goduto non coperto da un corrispondente sacrificio economico), mentre per le famiglie mediamente benestanti della collettività C, più povera di A e di B, diventa positivo, passando da - 700 euro a + 600 euro (per tali famiglie si passa dunque da una situazione in cui il beneficio goduto supera il sacrificio economico sopportato ad una situazione opposta, in cui il beneficio goduto è inferiore al sacrificio economico sopportato). Per le famiglie povere della collettività B, il residuo fiscale è negativo e passa da - 6.700 a - 7.000 euro, mentre per le famiglie povere della collettività C passa da - 6.700 euro a - 6.000 euro. Tale situazione potrebbe, inoltre, avere effetti sul piano dell'efficienza, essendo suscettibile di produrre disincentivi all'offerta di lavoro e all'accumulazione delle famiglie residenti nelle zone povere, e comportare ulteriori problemi in ragione delle scelte tributarie poste in essere<sup>[23]</sup>. Quanto più progressivo è, infatti, il sistema dei tributi assegnati o devoluti alle singole collettività o giurisdizioni locali, tanto più accentuati saranno i danni prodotti da una simile situazione.

La previsione di un efficace sistema di perequazione delle risorse finanziarie disponibili e la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, come quelli che (nel 2001) lo Stato italiano si è assunto la responsabilità di garantire su tutto il territorio nazionale (artt. 117, comma 2, lett. m), e 120, comma 2, della Costituzione), costituiscono strumenti indispensabili per correggere gli effetti delle suddette violazioni delle regole di equità e le conseguenti perdite di efficienza che un sistema decentrato, basato sull'autonomia tributaria, è suscettibile di produrre. La tabella 7 mostra gli evidenti miglioramenti della condizione economica dei cittadini residenti nelle zone povere che una tale soluzione può comportare rispetto all'ipotesi di implementazione di un sistema di finanza decentrata privo degli adeguati meccanismi di perequazione delle risorse finanziarie disponibili. Una spendita di potere fiscale produce, infatti, in tal caso, per la collettività più povera (C), un beneficio più ampio di quello prodotto in precedenza, sia per le famiglie povere (il cui residuo fiscale passa da - 6.000 euro a - 7.000 euro), sia per quelle mediamente abbienti (il cui residuo fiscale da positivo diventa addirittura negativo, passando da + 600 euro a - 400 euro).

Tab. 7. Sistema di finanza pubblica decentrato, basato sull'autonomia tributaria degli enti locali, sulla perequazione finanziaria e sulla determinazione dei LEP

Voci	Reddito	Imposta erariale (t <sup>E</sup> = 6%)	Beneficio derivante da risorse erariali	Imposte locali (t <sup>L</sup> = 5%)	Beneficio derivante da imposte locali	LEP	LEP - Beneficio derivante da imposte erariali e locali	Trasferimento perequativo	Beneficio totale = costo del servizio +/- trasf. pereq. <sup>5</sup>	Residuo fiscale
	a	b = a · 6/100	c = bTot/n. famiglie	d	e	f	g	h	i	j = (b + d) - i
<b>Collettività A<sup>a</sup></b>										
Famiglie ricche	120	7,2	4,0	6,0	5,0	7,0	-2,0	-1,0	8,0	5,2
	120	7,2	4,0	6,0	5,0	7,0	-2,0	-1,0	8,0	5,2
Famiglie medie	60	3,6	4,0	3,0	5,0	7,0	-2,0	-1,0	8,0	-1,4
Famiglie povere	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	300	18	12	15	15	21	-6	-3,0	24	9
<b>Collettività B<sup>B</sup></b>										
Famiglie ricche	120	7,2	4,0	6,0	3,0	7,0	0,0	0,0	7,0	6,2
Famiglie medie	60	3,6	4,0	3,0	3,0	7,0	0,0	0,0	7,0	-0,4
Famiglie povere	0	0	4,0	0,0	3,0	7,0	0,0	0,0	7,0	-7,0
Totale	180	10,8	12	9	9	21	0	0,0	21	-1,2
<b>Collettività C<sup>C</sup></b>										
Famiglie ricche	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Famiglie medie	60	3,6	4,0	3,0	2,0	7,0	1,0	1,0	7,0	-0,4
	60	3,6	4,0	3,0	2,0	7,0	1,0	1,0	7,0	-0,4
Famiglie povere	0	0	4,0	0,0	2,0	7,0	1,0	1,0	7,0	-7,0
Totale	120	7,2	12	6	6	21	3	3,0	21	-7,8

Note:

? Composta da 2 famiglie ricche e 1 mediamente abbiente.

? Composta da 1 famiglia ricca, 1 mediamente abbiente ed una povera.

? Composta da 2 famiglie mediamente abbienti e da 1 povera.

? Per ciascuna collettività il beneficio (costo del servizio) è dato dalla somma del beneficio derivante dalle risorse erariali devolute, col beneficio derivante dalle imposte locali e dal trasferimento perequativo:  $(b^A, b^B, b^C) : 9 + ?d : 3 +/- h$ .

L'ipotesi di attuazione del ddl sull'autonomia differenziata delle RSO prevede, come abbiamo mostrato, il finanziamento delle funzioni attribuite mediante «meccanismi di compartecipazione al gettito di tributi erariali maturato nel territorio regionale», mentre nulla specifica in merito al meccanismo di perequazione finanziaria, che dovrebbe servire a bilanciare il rischio di un ulteriore aggravamento dei divari territoriali già esistenti nel Paese. I dati riportati in tabella 8 mostrano che, se le Regioni richiedenti una maggiore autonomia non parteciperanno alla perequazione prevista per garantire l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali in modo uniforme su tutto il territorio, è molto probabile che si abbia un netto peggioramento della condizione dei cittadini residenti nella parte restante del paese, rispetto all'ipotesi di implementazione di un sistema di finanza pubblica decentrato, basato sull'autonomia tributaria e sulla perequazione (cfr. tabelle 8 e 9): il residuo fiscale delle famiglie mediamente abbienti residenti in questa parte del Paese diventerebbe positivo e passerebbe da - 400 a + 1.100 euro; allo stesso modo, il residuo fiscale delle famiglie ricche della collettività B passerebbe da 6.200 a 7.700 euro. La condizione economica delle famiglie residenti nella zona ricca del paese registrerebbe, all'opposto, un netto miglioramento (cfr. ancora tabelle 8 e 9): il residuo fiscale delle famiglie ricche della collettività A, la più ricca, passerebbe da 5.200 a 2.200 euro, mentre quello delle famiglie mediamente abbienti appartenenti alla stessa collettività passerebbe da - 1.400 a - 4.400 euro. La compensazione dei divari sarebbe assicurata dalla sola partecipazione della collettività B al meccanismo di perequazione finanziaria (con un trasferimento perequativo di 1.500 euro in favore della collettività C). La conseguenza più grave di questo assetto delle relazioni intergovernative e delle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite alle collettività territoriali sarebbe tuttavia la seguente: alle famiglie residenti nella parte ricca del paese, grazie alle risorse trattenute sul territorio (50% del gettito dei tributi erariali maturato nel territorio) e alla mancata partecipazione al meccanismo di perequazione finanziaria in favore delle collettività più povere, verrebbe assicurato un livello dei LEP superiore a quello che lo Stato può garantire alle famiglie residenti

nel resto del paese, ove ci si dovrà limitare ad erogare l'essenziale, in palese violazione del principio di equità orizzontale. In questa ipotesi, infatti, il livello dei LEP garantito nella zona ricca è di 9.000 euro a famiglia, mentre quello che lo Stato è in rado di assicurare alle famiglie residenti nel resto del paese è di 5.500 euro a famiglia (cfr. Tab. 8). Risulta anche un netto peggioramento rispetto all'ipotesi di implementazione di un sistema di finanza pubblica decentrato, basato sull'autonomia tributaria e sulla perequazione. Ricordiamo, infatti, che in tal caso il livello dei LEP garantito era di 7.000 euro a famiglia, in qualunque area del paese (cfr. Tab. 7).

Tab. 8. Autonomia differenziata delle RSO, come prevista nell ddl Calderoli

Voci	Reddito	Imposta erariale (t <sup>e</sup> = 6%)	Gettito compartecipato <sup>c</sup>	Beneficio derivante da risorse erariali	Imposte locali (t <sup>l</sup> = 5%)	Beneficio derivante da imposte locali	LEP	LEP - Beneficio derivante da imposte erariali e locali	Trasferimento perequativo	Beneficio totale = costo del servizio +/- trasf. pereq.	Residuo fiscale
	a	b = a · 6/100	c = cTot. · 50/100	d = bTot/n. famiglie	e	f	g	h	i	j	k = (b + e) - j
<b>Collettività A</b>											
Famiglie ricche	120	7,2		3,0	6,0	8,0	9,0	-2,0	0,0	11,0	2,2
	120	7,2		3,0	6,0	8,0	9,0	-2,0	0,0	11,0	2,2
Famiglie medie	60	3,6		3,0	3,0	8,0	9,0	-2,0	0,0	11,0	-4,4
Famiglie povere	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	300	18	9	9	15	24	27	-6	0	33	0
<b>Collettività B</b>											
Famiglie ricche	120	7,2		3,0	6,0	3,0	5,5	-0,5	-0,5	5,5	7,7
Famiglie medie	60	3,6		3,0	3,0	3,0	5,5	-0,5	-0,5	5,5	1,1
Famiglie povere	0	0		3,0	0,0	3,0	5,5	-0,5	-0,5	5,5	-5,5
Totale	180	10,8	0	9	9	9	16,5	-1,5	-1,5	16,5	3,3
<b>Collettività C</b>											
Famiglie ricche	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-
Famiglie medie	60	3,6		3,0	3,0	2,0	5,5	0,5	0,5	5,5	1,1
	60	3,6		3,0	3,0	2,0	5,5	0,5	0,5	5,5	1,1
Famiglie povere	0	0		3,0	0,0	2,0	5,5	0,5	0,5	5,5	-5,5
Totale	120	7,2	0	9	6	6	16,5	1,5	1,5	16,5	-3,3

Note:

? Composta da 2 famiglie ricche e 1 mediamente abbiente.

? Composta da 1 famiglia ricca, 1 mediamente abbiente ed una povera.

? Composta da 2 famiglie mediamente abbienti e da 1 povera.

? Per ciascuna collettività il beneficio (costo del servizio) è dato dalla somma del beneficio derivante dalle risorse erariali devolute, col beneficio derivante dalle imposte locali e dal trasferimento perequativo:  $?(b^A, b^B, b^C) : 9 + ?d : 3 +/- h$ .

? Le funzioni attribuite sono finanziate con una compartecipazione al gettito dei tributi erariali del 50%.

Tab. 9. Confronto tra i residui fiscali regionali nei 4 scenari ipotizzati.

Voci	Residuo fiscale			
	Stato unitario o accentratore	Sistema di finanza pubblica decentrato, basato sull'autonomia tributaria	Sistema decentrato, basato sull'autonomia tributaria, sulla perequazione finanziaria e sulla determinazione dei LEP	Autonomia differenziata delle RSO, come prevista nell'ddl Calderoli
<b>Collettività A<sup>a</sup></b>				
Famiglie ricche	5,3	4,2	5,2	2,2
	5,3	4,2	5,2	2,2
Famiglie medie	-0,7	-2,4	-1,4	-4,4
Famiglie povere	-	-	-	-
Totale	10,0	6,0	9,0	0,0
<b>Collettività B<sup>b</sup></b>				
Famiglie ricche	5,3	6,2	6,2	7,7
Famiglie medie	-0,7	-0,4	-0,4	1,1
Famiglie povere	-6,7	-7	-7	-5,5
Totale	-2,0	-1,2	-1,2	3,3
<b>Collettività C<sup>c</sup></b>				
Famiglie ricche	-	-	-	-
Famiglie medie	-0,7	0,6	-0,4	1,1
	-0,7	0,6	-0,4	1,1
Famiglie povere	-6,7	-6,0	-7	-5,5
Totale	-8,0	-4,8	-7,8	-3,3

Note:

? Composta da 2 famiglie ricche e 1 mediamente abbiente.

? Composta da 1 famiglia ricca, 1 mediamente abbiente ed una povera.

? Composta da 2 famiglie mediamente abbienti e da 1 povera.

\*\* *L'articolo è il prodotto di una comune riflessione dei due autori, tuttavia il paragrafo 2 è attribuibile a Rosario Patalano e il paragrafo 3 a Salvatore Villani.*

#### Riferimenti bibliografici

ANCI. 2017. *L'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica, testo dell'audizione svoltasi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, Roma, 12 gennaio 2017.

ANCI. 2022. *Assetto finanza territoriale e linee di sviluppo del federalismo fiscale, Audizione innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, Roma, 7 luglio 2022.

Antonini, L. 1996. *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano: Giuffrè.

Antonini, L. 2013. *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia: Marsilio.

Baffa, A. 2019. "Il nuovo sistema di finanziamento e perequazione per le funzioni non essenziali delle regioni italiane: una simulazione degli effetti redistributivi", *Economia pubblica*, 46(3), 2019, pp. 7-40.

Bergo, M. 2017. "I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio", *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2, 2017.

Brugnano, C. - Ferraina, G. - Russo, F. - Minzyuk, L. - Ferri, A. 2016. "Federalismo municipale e nuovo sistema perequativo: il Fondo di solidarietà comunale 2016", *Economia pubblica*, 44(2), 2017, pp. 93-133.

- Buchanan, M. 1950. "Federalism and Fiscal Equity", *The American Economic Review*, 20(4), 1950, pp. 583-599.
- Buzzacchi, C. 2011. *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano: Giuffrè, pp. 16-24.
- Cavallari, L. 2022. "Audizione sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale", *Ufficio parlamentare di bilancio*, Roma, 5 maggio 2022.
- Chessa, O. 1988. "La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento", *Giurisprudenza Costituzionale*.
- De Mita, A. 1986. "I doveri costituzionali", *Vita e pensiero*.
- De Mita, A. 2006. *Interesse fiscale e tutela del contribuente. Le garanzie costituzionali*, Milano: Giuffrè.
- Gallo, F. 2007. *Le ragioni del fisco*, Bologna: Il Mulino.
- Giannola, A., R. Padovani e C. Petraglia. 2015. "Spending Review e divari regionali in Italia", in *Economia Pubblica*, n. 1, pp. 129-155.
- Giannola, A., C. Petraglia e D. Scalera. 2016. "Net Fiscal Flows and Interregional Redistribution in Italy: A Long Run Perspective (1951-2010)", in *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 39, pp. 1-16.
- Giannola A., C. Petraglia e D. Scalera. 2018. "Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali", in *Economia pubblica*, n. 1, pp. 1-25.
- Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale, 2008. *Il disegno di legge per l'attuazione del federalismo fiscale e le prospettive delle Regioni deboli d'Italia*, testo dell'audizione della SVIMEZ presso le Commissioni riunite I, V e VI del Senato della Repubblica, nell'ambito della Indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, Roma, 10 novembre 2008, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 22(3-4), pp. 601-608.
- Luciani, M. 2011. "I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni", in E. Catelani, G. Cerina Ferroni E M.C. Grisolia (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione*, Torino: Giappichelli.
- Marchionni, E.- Pollastri C. - Zanardi, A. 2017. "Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni", *UPB Nota di lavoro n. 1*, Ufficio parlamentare di bilancio, Roma, gennaio 2017.
- Massa Pinto, I. "Il contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e la convezione espansiva della Costituzione", *Diritto pubblico*, n. 3/2001, pp. 1095 ss.
- Moschetti, F. 2012. "Interesse fiscale e ragioni del Fisco nel prisma della capacità contributiva", in AA.VV., *Atti della giornata di studi in onore di Gaspare Falsitta*, Padova Cedam.
- Musgrave, R.A. 1959. *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill.
- Pica, F. 2002. "Il decreto legislativo 56/2000 non è compatibile con il nuovo assetto della Costituzione", *Rivista economica del Mezzogiorno*, a. XVI, n. 4, 2002, pp. 991-995.
- Pica, F. 2008. "Una prima analisi del disegno di legge delega Calderoni sul federalismo fiscale", *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3-4/2008, pp. 609-630.

- Pica, F. - Villani, S. 2010. "Le scelte tributarie de federalismo fiscale. Implicazioni per le Regioni del Mezzogiorno", *Rivista economica del Mezzogiorno*, a. XXIV, n. 4, 2010, pp. 839-861.
- Pinelli, C. 2002. "Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.)", *Diritto pubblico*, 8(3), 2002, p. 833. ss.
- Scully R. - Jones R. W. (eds). 2010. *Europe, Regions and European Regionalism*, London: McMillan Palgrave.
- Strusi A. - Sabbadini, A. 2005. "Nuova finanza e perequazione nel federalismo fiscale delle Regioni: l'esperienza del D.Lgs. 56/2000", *Economia e società regionale*, 1, 2005.
- SVIMEZ. 2019. *Audizione presso la Commissione (VI) Finanze della Camera dei deputati, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata*, Roma, 10 dicembre.
- Taddei, A. - Gandullia, L. 2018. "Il fondo di solidarietà 2017 : effetti e sostenibilità per i comuni italiani", *Economia pubblica*, 45(2/3), 2018, pp. 53-77.
- Wallace, H. 1977. "Institutions in a Decentralised Community" in B. Burrows - G. Denton - E. Edwards (eds), *Federal Solutions to European Issues*. London: Macmillan.
- Viesti G. - Prota F. 2007. *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.
- Villani, S. 2019. "Regionalismo fiscale differenziato. I privilegi dell'autonomia e i problemi del Mezzogiorno", *Rivista economica del Mezzogiorno*, 33(3-4), pp. 963-996.
- Villani, S. 2017. "Le incertezze della ripresa, il Mezzogiorno e la finanza pubblica italiana. Tra questioni irrisolte e riforme incompiute", *Istituzioni Diritto Economia - Quaderni di scienze sociali*, 3, settembre 2017, pp. 185-226.
- Villani, S. 2016. "La riforma degli Enti territoriali di area vasta. Sulle conseguenze giuridiche ed economiche della bocciatura del progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi", *Rivista economica del Mezzogiorno*, 30(4), pp. 841-875.

---

[1] Furono anche emanati una decina di decreti legislativi attuativi della legge 42/2009 (sul federalismo demaniale, sul federalismo fiscale municipale, sui costi standard, ecc.). Ciononostante, la riforma federalista (*rectius*, il processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione) è rimasta una riforma incompiuta, una sorta cantiere perennemente aperto ed ancora ad oggi in attesa della dichiarazione di chiusura definitiva dei lavori.

[2] La riforma Renzi-Boschi avrebbe anche dovuto disegnare il sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane, dando attuazione ad altre disposizioni normative contenute nella legge 42/2009; la Legge Delrio avrebbe infatti dovuto essere una sorta di "legge ponte" per arrivare a dare una definizione a questa parte della legge delega sul federalismo fiscale ed invece le città metropolitane restarono ancora una volta con le "mani legate". Per ulteriori approfondimenti al riguardo, cfr. Villani, 2016: 845-850.

[3] La questione del residuo fiscale è stata introdotta nel dibattito ed intenzionalmente travisata per supportare la tesi del "trasferimento implicito", secondo cui quanto è erogato dallo Stato, a fini di perequazione, alle collettività più povere, in realtà origina dalla maggiore ricchezza prodotta dalle altre collettività. Per una ricostruzione storica del dibattito sul residuo fiscale e sulle quantificazioni dello stesso effettuate in letteratura, spesso basate su presunzioni errate o infondate, si vedano Giannola et al., 2015, 2016 e 2018 e SVIMEZ, 2019.

[4] Su questo punto e per approfondimenti ulteriori sugli elementi di incompatibilità tra le bozze d'intesa Stato-Regioni e le

norme (costituzionali ed ordinarie) in materia di federalismo fiscale, cfr. Villani, 2019.

[5] Primo comma: dovere di contribuzione alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva; secondo comma: criteri di progressività, cui deve essere informato il sistema tributario, per assicurare a ciascuna persona – come previsto dall'art. 3, comma 2, della Costituzione – quella eguaglianza di opportunità che serve a promuovere il pieno sviluppo della persona umana e contribuisce alla crescita dell'intera comunità.

[6] Terzo comma: fondo perequativo statale, compensativo dei divari di capacità fiscale tra i vari territori; quinto comma: risorse aggiuntive ed interventi speciali a favore dei territori in condizioni di bisogno.

[7] Cfr. Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale, 2008.

[8] R.A. Musgrave (1959).

[9] Sentenze n. 220 del 26 novembre 2021, n. 142 del 12 maggio 2021 e n. 62 del 15 gennaio 202.

[10] Con riferimento al “diritto alla salute”, per esempio, in una delle pronunce citate (precisamente, nella sentenza 62/2020), si specifica che il finanziamento adeguato dei *Livelli essenziali di assistenza* (LEA) “costituisce condizione necessaria ma non sufficiente” per assicurare prestazioni direttamente riconducibili a questo fondamentale diritto.

[11] Cfr. le citate sentenze nn. 62 del 2020, 142 e 220 del 2021, nonché la sentenza n. 275 del 19 ottobre 2016.

[12] Il “livello essenziale” della prestazione dipende non solo dalla condizione soggettiva del beneficiario, ma anche da quella della collettività, “alla quale quella del singolo deve essere raffrontata”. In questo senso, cfr. Luciani, 2011: 13.

[13] Così Pinelli, 2002: 833. ss., ma si vedano anche Chessa, 1988:1170 e Massa Pinto:1095 ss.

[14] Villani, 2017: 185-226. Per approfondimenti circa la struttura del sistema perequativo attualmente applicato in Italia, cfr. tuttavia anche Cavallari, 2022; Marchionni, Pollastri, Zanardi, 2017; Brugnano, Ferraina, Russo, Minzyuk, Ferri, 2016.; Anci, 2017; A. Taddei E L. Gandullia, 2018: 53-77; Baffa, 2019: 7-40; Anci, 2022: 8-10. Le conclusioni contenute nel testo di quest'ultima audizione sull'efficacia e sulla legittimità costituzionale del sistema di perequazione sono molto nette: «Appare evidente che nei prossimi anni il sistema perequativo dovrà trovare un assestamento più convergente sui due cardini costituzionali essenziali: quello del citato articolo 119 Cost, comma 4, riguardante il fondo perequativo generale e senza vincolo di destinazione, necessariamente finanziato dallo Stato, e il comma 6 dello stesso articolo che prevede “interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”, in questo caso esplicitamente finalizzati allo “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”, cui destinare apposite risorse aggiuntive e vincolate».

[15] Sia la dottrina che le Regioni evidenziarono i risultati paradossali derivanti dall'applicazione del sistema di perequazione previsto dal D.Lgs. 56/2000. La struttura del sistema era tale, infatti, che alle Regioni dotate di una maggiore capacità fiscale erano attribuite risorse superiori a quelle necessarie a fare fronte al loro fabbisogno sanitario, mentre alle Regioni più povere erano attribuite risorse inferiori rispetto ad esso. Al riguardo, cfr. per tutti Pica, 2002: 991-995.

[16] In questo senso, cfr. Strusi - Sabbadini, 2005.

[17] Buchanan, 1950.

[18] Riprendiamo qui l'espressione utilizzata da Antonini, 2013 per descrivere le caratteristiche principali e le criticità del tormentato percorso di attuazione del federalismo fiscale nel nostro paese.



[19] Per una breve rassegna delle principali teorie sulla “ragione” dei tributi e sulla funzione del principio di capacità contributiva, vedasi Gallo, 2007: 19-99.

[20] Per un’ampia e dettagliata ricostruzione della sopra citata “prospettiva comunitarista e progressista”, cfr. Buzzacchi, 2011: 16-24.

[21] Per la centralità della “persona” nella Costituzione repubblicana e nell’art. 2 in particolare, cfr. De Mita, 1986: 618 e ss.; De Mita, 2006: 9; Antonini, 1996: 154 e ss., 165 e ss., 202 e ss.; Moschetti, 2012, pp. 158 e ss.

[22] Cfr. Buchanan, 1950:591-599.

[23] Per una presentazione più dettagliata degli effetti economici sfavorevoli alle regioni più povere prodotti dalle scelte tributarie poste in essere nella Legge delega n. 42/2009, vedasi Pica - Villani, 2010: 839-861.