

# RIPENSARE LE AUTONOMIE NELL'OTTICA DEL FEDERALISMO FISCALE: LA MERITOCRAZIA DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI E LA "DIMENSIONE TERRITORIALE OTTIMALE"

di Luigi Melica  
(17 maggio 2011)

**Sommario:** Introduzione. 1. La *ratio* e le modalità applicative dell'art. 119 della Costituzione. 2. I problemi lasciati aperti dalla riforma. 3. I territori regionali in Assemblea Costituente: autodeterminazione e sviluppi futuri.

## Introduzione

La legge delega 5 maggio 2009, intitolata "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*", ha significativamente innovato l'ordinamento italiano<sup>1</sup>. Oltre a rafforzare l'autonomia costituzionale degli Enti territoriali, essa ne ha ridefinito il sistema di finanziamento tentando di promuovere una migliore qualità della spesa. La nuova configurazione della finanza locale dovrebbe inoltre accentuare il criterio della "responsabilità politica" degli amministratori regionali e locali e, in prospettiva, ispirare scelte elettorali fondate sulla "capacità amministrativa" dei medesimi.

Ciò premesso, va osservato che l'impatto delle discipline di attuazione della legge delega appare molto diversificato. Difatti, i decreti attuativi emanati dal Governo coprono diverse aree tematiche, spaziando dal c.d. "federalismo demaniale"<sup>2</sup> (D.lgs. n. 85 del 28 maggio 2010), che individua i beni statali che possono essere attribuiti a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni; al "Federalismo municipale" (D. Lgs. n. 23 del 14 marzo 2011), il quale regola la devoluzione ai Comuni del gettito derivante da alcune imposte degli

---

<sup>1</sup> Si rinvia ad A. DE PETRIS, *La legge delega n. 42/2009 sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale: aspetti procedurali e sostanziali*, in JENS WOELK (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà: profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano 2010. In senso negativo rispetto alla suddetta legge delega, E. DE MITA (*Le basi costituzionali del "federalismo fiscale"*, Milano 2009, 32) afferma che essa non rappresenta una vera e propria svolta storica, «ma è solo un contenitore ricco di principi più ampi della portata della delega e più avaro nella precisazione dei criteri direttivi che dovrebbero lasciare prevedere le forme di imposizione per i diversi livelli di governo locale».

<sup>2</sup> Come sostiene F. PIZZETTI (*Il federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale «ben temperato»*, in *Le Regioni* 2010, 13), «in questo decreto le luci sono certamente più delle ombre». Sul tema in questione, cfr. *id.* e V. NICOTRA, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

immobili ubicati nel loro territorio, introducendo, inoltre, una nuova imposta, la cedolare secca sugli affitti; al “Federalismo regionale e provinciale”, approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 31 marzo 2011. Quest’ultima deliberazione introduce la compartecipazione sui tributi erariali per la copertura dei “costi standard” nel settore sanitario.

Di fronte ad un siffatto contesto normativo, la fisionomia assunta dal nuovo ordinamento delle autonomie appare, ad oggi, non solo complessa, ma a tratti non compiutamente definita.

## **1. La *ratio* e le modalità applicative dell’art. 119 della Costituzione**

L’art. 119 della Costituzione regola le modalità di acquisizione delle risorse che gli Enti territoriali dovranno utilizzare per finanziare le funzioni pubbliche attribuite loro dall’ordinamento<sup>3</sup>. Nell’attuare tale norma, il Legislatore e il Governo hanno opportunamente promosso il passaggio da un sistema di acquisizione delle risorse basato sulla finanza derivata a un modello fondato sull’attribuzione alle amministrazioni territoriali di entrate proprie e compartecipate: l’art. 119 ha dunque ispirato la cancellazione del criterio della spesa storica, a favore di un criterio fondato su costi e fabbisogni standard<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> La letteratura sul tema è sterminata. *Ex multis*, cfr. di recente, A. FERRARA e G.M. SALERNO (A CURA DI), *Il federalismo fiscale: commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli 2010; DG. VIESTI, *Il federalismo difficile*, in *Il Mulino* 2010, 730 ss.; R. Bin, *Verso il “federalismo fiscale” o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni* 2010, 721-726 (editoriale); E. JORIO, S. GAMBINO e G. D’IGNAZIO, *Il federalismo fiscale: commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Santarcangelo di Romagna 2009; *Il federalismo fiscale*, a cura di V. NICOTRA, F. PIZZETTI e S. SCOZZESE, Roma 2009; R. SORRENTINO, *Il federalismo fiscale in Italia: genesi, prospettive di attuazione ed esigenze di tutela*, Napoli 2009; P. GIARDA, *La favola del federalismo fiscale*, in *Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa*, Quad. n. 35, Milano 2009. A. Morrone, *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di “federalismo fiscale”*, *Forum Quaderni costituzionali*, 30 Novembre 2008. Cfr. anche A. ZANARDI (A CURA DI), *Per lo sviluppo: rapporto sul federalismo fiscale*, Bologna 2006; C. BUZZACCHI, *Coesione e solidarietà sociale: un primo approccio alle tematiche del “federalismo fiscale”*, in *Le Regioni* 2002, 882 ss. Secondo A. DE PETRIS (*La legge delega n. 42/2009 sull’attuazione dell’art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale: aspetti procedurali e sostanziali* cit.) il rischio di passare dall’attuale spesa storica all’individuazione di costi standard è di non tenere conto dell’indispensabile distinzione tra i possibili casi di sfioramento della spesa regionale per i livelli essenziali delle prestazioni, a causa dell’inefficienza degli amministratori e degli sprechi di risorse, da quelli invece provocati da condizioni di arretratezza strutturale di determinati contesti regionali.

<sup>4</sup> Secondo A. DE PETRIS (*La legge delega n. 42/2009 sull’attuazione dell’art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale: aspetti procedurali e sostanziali* cit.) il rischio di passare dall’attuale spesa storica all’individuazione di costi standard è di non tenere conto dell’indispensabile distinzione tra i possibili casi di sfioramento della spesa regionale per i

Il criterio dei costi standard fissato per la copertura integrale del fabbisogno in alcune materie fondamentali, quali la sanità, l'assistenza sociale, l'istruzione e le spese in conto capitale attinenti ai trasporti è uno degli assi portanti della riforma. Decisivi per la sua buona riuscita risultano inoltre i meccanismi compensativi a favore delle Regioni meno ricche, i quali saranno ricavati, rispettivamente, grazie ad un fondo di riequilibrio coperto dalle altre Regioni, sulla base di interventi *ad hoc* connessi a finanziamenti dell'Unione Europea ed attraverso contributi e cofinanziamenti dello Stato. Molto ci si attende inoltre dal decreto legislativo emanato in conformità all'art. 119 comma 5 Cost. attuativo dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42 in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali con lo scopo di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale e di rimuovere gli squilibri economici e sociali del Paese (art. 1). Altrettanto significativa - se non indispensabile ai fini del funzionamento dell'intero sistema - sarà l'auspicata perequazione infrastrutturale tra le diverse aree del Paese.

Inoltre, il decreto 26 novembre 2010 del Ministero dell'Economia e delle Finanze recentemente entrato in vigore (è stato, infatti, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 1 aprile), è stato emanato ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42 ed ha, parimenti, lo scopo di attuare l'art. 119 comma 5 della Costituzione, prevedendo, in particolare, la ricognizione degli interventi infrastrutturali (propedeutica rispetto alla perequazione infrastrutturale) riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali, nonché i servizi afferenti al trasporto pubblico locale ed al collegamento con le isole.

Trattasi, dunque, di interventi cruciali in assenza dei quali difficilmente gli Enti territoriali potranno reggere l'impatto con l'entrata a regime della riforma. Del resto, la problematica della perequazione infrastrutturale tra le diverse aree del Paese e la cancellazione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni devono essere infatti posti sullo stesso piano e non solo per ragioni di tipo politico.

Gli interventi infrastrutturali, infatti, sono programmati e realizzati in attuazione dell'art.119, comma 5 Cost. ed hanno ragion d'essere per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che ancora differenziano le aree del Nord rispetto a quelle del Sud. In definitiva, l'autonomia costituzionale e finanziaria degli Enti territoriali fondata sull'auto-responsabilità delle Regioni e dei Comuni, unitamente alla cancellazione dei trasferimenti ordinari da parte dello Stato, devono porsi in rapporto quasi sinallagmatico con la gamma degli interventi infrastrutturali destinati alle aree meno competitive del Paese. Il dilemma sulla preparazione o impreparazione del Sud Italia di fronte alle sfide del

---

livelli essenziali delle prestazioni, a causa dell'inefficienza degli amministratori e degli sprechi di risorse, da quelli invece provocati da condizioni di arretratezza strutturale di determinati contesti regionali.

“federalismo fiscale” dipenderà quindi dalle tempistiche di realizzazione di siffatti interventi: se, in altre parole, la perequazione infrastrutturale rimarrà un dato solo sulla carta e non sarà effettiva, il rischio di una falsa partenza a svantaggio delle Regioni del Sud sarà inevitabile.

Pur nella consapevolezza che l’infelice fase congiunturale non abbia sino ad oggi agevolato gli investimenti pubblici per la realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie, ciò che realmente preoccupa è proprio la tempistica degli interventi sino ad oggi programmati. In via meramente esemplificativa, si osserva come il citato Decreto 26 novembre 2010 preveda una attività di monitoraggio volta a compiere una ricognizione infrastrutturale delle opere da realizzare secondo uno schema non molto diverso rispetto a quello previsto dall’art. 6 *quinquies* (e relativo allegato) della legge agosto 2008, n. 133 di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, il quale, nel recare disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, aveva a sua volta istituito «un fondo per il finanziamento, in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, ivi comprese le reti di telecomunicazione e quelle energetiche, di cui è riconosciuta la valenza strategica ai fini della competitività e della coesione del Paese (il c.d. Fondo infrastrutture)». Detto elenco individuava una serie di opere già definite prioritarie ed urgenti<sup>5</sup>, alle quali la delibera del CIPE n.105/2010 del 18 Novembre 2010, denominata “Fondo infrastrutture Ferrovie sud-est, ha successivamente aggiunto la realizzazione del progetto definitivo della linea ferroviaria Bari – Taranto.

Ebbene, anche supponendo che l’insieme delle opere contenute negli elenchi di cui sopra sia sufficiente a colmare il gap di partenza tra le diverse aree del Paese, il dato preoccupante è che tali opere, definite urgenti sin dalla loro prima previsione (e quindi dal 2008) non risultano, allo stato, né ultimate, né in buona parte cantierizzate. Non solo, ma ad ulteriore riprova di una tempistica tutt’altro che puntuale, colpiscono i tempi che intercorrono tra le deliberazioni del Governo e la pubblicazione in Gazzetta di tali decisioni. La citata Deliberazione CIPE del 18 Novembre 2010 è stata infatti pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 83 addirittura l’11 aprile 2011, mentre il Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze, datato 26 Novembre 2010, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 75 del 1 Aprile 2011, ossia a distanza di quasi 5 mesi

---

<sup>5</sup> Ci si riferisce a quelle ricomprese nella Legge n. 443/2001, Allegato opere infrastrutturali al Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) 2010-2013. (Deliberazione n. 52/2009), che si riassumono, rispettivamente, nel ponte sullo Stretto di Messina, nell’asse ferroviario Napoli – Bari, nei lavori di adeguamento della tratta ferroviaria Battipaglia – Reggio, Calabria; nell’avvio del progetto per il collegamento ferroviario veloce Palermo - Catania; nell’avvio della realizzazione degli *hub* portuali ed interportuali di Augusta, Taranto, Brindisi; nel completamento dell’asse stradale 131 e delle sue diramazioni in modo da adeguare alla domanda di mobilità l’attuale offerta infrastrutturale sarda.

dalla sua approvazione. In definitiva, mentre è certo che i trasferimenti dallo Stato a favore delle Regioni cesseranno a partire dal 2012, le opere infrastrutturali per il rilancio del Sud Italia non sembrano materializzarsi, con evidente inattuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Il perdurante dislivello tra Nord e Sud rende inoltre quest'ultimo fortemente impreparato a misurarsi con gli effetti della compartecipazione alle quote di risorse erariali, ossia con una delle parti più importanti della riforma. Il meccanismo di "compartecipazione" ai tributi erariali versati nei rispettivi territori ha infatti il pregio, se attuato correttamente, di incentivare la buona amministrazione in un'accezione fortemente votata alla crescita territoriale.

Il sistema disegnato dal Legislatore e dal Governo, abbinando il contenimento della spesa ottenuto con la previsione dei costi standard validi per tutte le Regioni, al meccanismo della compartecipazione fondato sull'IVA prodotta sul territorio, introduce un incentivo alla moltiplicazione della ricchezza territoriale. La compartecipazione all'IVA, infatti, dovrebbe spingere gli amministratori pubblici a promuovere la crescita delle rispettive economie, in ragione del fatto che la maggiore ricchezza prodotta sui territori comporterà maggiori risorse a loro disposizione per il finanziamento delle funzioni pubbliche locali<sup>6</sup>.

Se, dunque, la riforma funzionerà correttamente, il tasso di crescita economico/finanziaria del territorio locale durante il mandato politico degli amministratori costituirà un criterio di valutazione del loro operato, ragion per cui la "capacità amministrativa" della classe politica potrebbe, in prospettiva, divenire il principale criterio per la loro selezione.

## **2. I problemi lasciati aperti dalla riforma**

Venendo ora all'analisi degli aspetti più problematici della riforma, occorre rilevare che tra i principali attori della sua implementazione vi sono certamente gli Enti locali e, più precisamente, i Comuni.

L'art. 119 stabilisce espressamente che le risorse collegate all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali servono a finanziare le "funzioni pubbliche" attribuite a Stato, Regioni, Province e Comuni. Nel solco della tradizione storica italiana, la riforma del Titolo V della Costituzione ha dunque rafforzato l'Ente Comune, come peraltro

---

<sup>6</sup> Giova osservare che nella versione governativa la compartecipazione era stata fissata sull'IRPEF e non sull'IVA, ma solo dopo le insistenze di alcuni componenti della Commissione Bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale ed in particolare dell'On.le Mario Baldassarri si è opportunamente passati all'IVA, la quale è molto più indicativa della ricchezza effettiva prodotta sul territorio. Si veda, a tal fine, Legislatura 16, Resoconto stenografico della seduta n.507 del 23/02/2011

unanimemente evidenziato dalla dottrina all'indomani dell'approvazione della L. cost. n. 3 del 2001<sup>7</sup>.

Tuttavia, non può negarsi che la semantica giuridico/politica successiva ha qualificato la riforma con la locuzione "federalismo fiscale", con evidenti forzature sul piano dell'effettivo funzionamento del sistema delle autonomie<sup>8</sup>. L'art. 118 della Costituzione, infatti, conferma la centralità dei Comuni, elevando in Costituzione il principio di sussidiarietà e precisando che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"<sup>9</sup>.

Ciò rilevato, non può sottacersi come le discipline di attuazione dell'art. 119 della Costituzione lascino aperte una serie di questioni che gli sforzi del Legislatore e del Governo non sembrano aver risolto.

Un primo problema attiene alla definizione delle funzioni pubbliche assegnate e/o da assegnare agli Enti territoriali. È logico pensare, infatti, che il Legislatore, prima di definire i criteri di acquisizione delle risorse finanziarie degli Enti decentrati avrebbe probabilmente dovuto ridefinire, attraverso il procedimento indicato dall'art. 118 Cost. (e quindi in base alle regole della sussidiarietà), la ripartizione delle funzioni pubbliche tra Stato, Regioni, Province e Comuni<sup>10</sup>.

Inoltre, prima ancora di affrontare questo delicato compito si sarebbe dovuto operare un opportuno (se non vitale) chiarimento della terminologia usata in Costituzione in ordine alla locuzione "Comuni", tenuto conto che gli articoli 114, 118 e 119 parificano completamente i Comuni sia alle Regioni che alle Province<sup>11</sup>.

Il recentissimo dibattito sul rafforzamento delle Unioni dei Comuni e la conseguente eliminazione dei Comuni di piccolissime dimensioni da accorparsi ai Comuni più grandi con essi confinanti fa da *pendant* con la questione attinente all'identità dei "Comuni" regolati in Costituzione.

<sup>7</sup> Si veda la bibliografia citata nel mio, *La soggettività costituzionale degli enti locali nel processo di attuazione della Costituzione*, in <http://www.federalismi.it/>, settembre 2008.

<sup>8</sup> Si veda, R. BIN, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in Astrid, in *Forum dei Quaderni costituzionali e Istituzioni del federalismo* 2008, 525-530; id., *Il Codice delle Autonomie e i nodi irrisolti*, in *Le Regioni* 2006, 1051-1058

<sup>9</sup> Si veda anche la bibliografia citata nel mio, *La soggettività costituzionale degli enti locali nel processo di attuazione della Costituzione* cit., nella quale si dà atto che la dottrina costituzionale ha definito immediatamente la riforma nel senso indicato nel testo, ossia a forte connotazione municipale.

<sup>10</sup> Al riguardo, sia consentito un rinvio a L. MELICA (*Alla ricerca della sussidiarietà verticale. Ancora su enti locali e Costituzione [i]*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), ove chi scrive ha segnalato il problema dell'assenza nella legge delega in esame di un raccordo tra la riforma fiscale e quella istituzionale.

<sup>11</sup> Sulla questione dell'equiordinazione degli enti componenti la Repubblica, cfr. M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. GROPPi e M. OLIVETTI, Torino 2001, 40 ss.

L'espressione riportata *sic et simpliciter* dal Legislatore non chiarisce infatti se ci si riferisca a tutti gli 8100 Comuni d'Italia, o solo ad alcuni, e, in questa seconda ipotesi, se siano direttamente interessati dalla riforma solo i Comuni capoluogo o tutti quelli che raggiungono un numero minimo di abitanti.

La questione non è di poco conto tenuto conto dell'asserita centralità assunta dal Comune nell'attuale sistema costituzionale.

Inoltre, anche auspicando che il Legislatore compia nell'immediato futuro siffatte valutazioni, un'ulteriore riflessione dovrebbe porsi sulle forme di raccordo tra Regioni, Province e "nuovi" Comuni.

L'organigramma dei rapporti tra Stato, Regioni, Province e Comuni derivante dall'attuazione del Titolo V non conferisce infatti alle Regioni un ruolo chiave nella gestione diretta delle funzioni pubbliche (ad eccezione di alcune limitate situazioni). Le discipline attuative del Titolo V e, in particolar modo, dell'art. 119 della Costituzione assegnano un ruolo decisivo alle Regioni, non tanto nella gestione diretta delle funzioni e dei servizi pubblici, quanto nella definizione delle politiche di sviluppo economico e sociale dei rispettivi territori e nella conseguente distribuzione delle risorse in relazione alle linee di sviluppo ed alle inclinazioni delle diverse aree territoriali. Questo delicato quanto importante ruolo di *policy maker* delle Regioni dovrebbe essere assolto avendo in mente il citato meccanismo della compartecipazione sull'IVA nel cui contesto la Regione, da un lato dovrebbe impostare e finanziare le politiche di crescita territoriale stimolando la produzione di maggior ricchezza; dall'altro, una volta incamerate le risorse derivanti dalla compartecipazione, dovrebbe provvedere alla loro redistribuzione tra i diversi Comuni di residenza rispettando le prerogative dei territori.

Un esempio può servire a comprendere meglio quanto ora affermato. Se una grande industria con potenziali effetti inquinanti come l'acciaiera ILVA situata nella città di Taranto contribuirà, in attuazione del principio di territorialità, a calcolare la percentuale di compartecipazione all'IVA di tale area territoriale, la Regione Puglia, alla quale spetterà la gestione dei proventi derivanti da tale quota, non potrà non tenerne conto nella redistribuzione delle risorse favorendo, proporzionalmente, l'area su cui opera tale impresa.

In definitiva, mentre le Regioni dovrebbero diventare i principali artefici della politica di sviluppo economico, infrastrutturale ed industriale dei territori di cui esse si compongono, i "nuovi" Comuni dovranno invece preoccuparsi dell'effettivo esercizio delle funzioni e servizi pubblici vitali per i cittadini. Se questo è il quadro derivante dall'implementazione della riforma, non è più rinviabile una discussione sul complessivo ridisegno istituzionale del sistema delle autonomie, decretando la soppressione degli Enti non più funzionali a tale disegno e riordinando l'intero sistema delle autonomie. Nello specifico, una volta preso atto della centralità dei Comuni e soprattutto della necessità di eliminare i c.d. micro - comuni potenziando le Unioni dei Comuni, si dovrebbero conseguentemente

eliminare le Province, le quali non hanno ragion d'essere nel nuovo scenario istituzionale.

In secondo luogo, occorrerebbe definire le opportune strutture di collegamento tra le Regioni e gli altri Enti territoriali, rafforzando e regolamentando compiutamente, per esempio, i Comitati per le autonomie locali o istituendo di raccordo organismi aventi simili finalità.

Da ultimo, sarebbe auspicabile l'avvio di una riflessione sulla dimensione territoriale delle Regioni rispetto all'originario modello definito dal Costituente.

### **3. I territori regionali in Assemblea Costituente: autodeterminazione e sviluppi futuri.**

Non tutti forse ricordano che in Assemblea Costituente, tra i criteri utilizzati per la definizione delle dimensioni territoriali delle future Regioni d'Italia, vi era quello della cosiddetta "vitalità" dei territori. I fattori presi in esame dai Costituenti, infatti, erano stati proposti dall'On.le Ambrosini già nella Relazione di introduzione alla discussione preliminare sulle autonomie locali, in seno alla seconda Sottocommissione: *"in Italia esistono Regioni geograficamente o tradizionalmente determinate; ma bisogna tenere presente la necessità che l'Ente Regione si costituisca in modo da essere vitale e quindi potrebbe sorgere la necessità di non seguire meccanicamente il criterio storico, ma di addivenire a fusioni o cambiamenti consigliati dalla valutazione di particolari interessi"*<sup>12</sup>.

Al criterio storico/geografico/culturale, dunque, fu abbinato il criterio "funzionale", destinato – come accennato nella stessa Relazione – a configurare un rapporto di strumentalità fra la dimensione territoriale delle Regioni e l'efficienza dei pubblici servizi.

Proprio in questa prospettiva, Mortati aveva spesso sottolineato che nell'ipotesi in cui una Regione c.d. "storica" non si fosse dimostrata economicamente autosufficiente, si sarebbe dovuto derogare al criterio storico/geografico, configurando una dimensione diversa rispetto a quella tradizionale.

A parere dell'insigne costituzionalista, la Regione territorialmente "ottimale" doveva essere quella compatibile con le esigenze dell'autonomia finanziaria, capace di pianificare in modo efficiente la propria vocazione economica. Occorre comunque osservare che, alla fine, le Regioni vennero tutte individuate in base al solo criterio della storicità, bypassando quello dell'autosufficienza economica posto che la vocazione economica del Paese di allora era essenzialmente agricola e non potevano intravedersi le future linee di sviluppo dei diversi territori<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Ved. *Atti Costituente*, II Sottocommissione, Seduta del 27 luglio 1946, a cura della Segreteria generale della Camera dei deputati, Roma, p. 8.

<sup>13</sup> Su tutti, cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Commento agli artt. 131 e 132*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, III, Bologna-Roma 1990; *id.*, *Le variazioni territoriali delle*

Tuttavia, il Costituente aveva saggiamente previsto un meccanismo per adeguare le dimensioni territoriali al futuro sviluppo urbano ed industriale della società, fissando un'apposita procedura per l'individuazione delle diverse articolazioni regionali. Tale obiettivo fu realizzato attraverso l'art. 132 della Costituzione, grazie al quale si sarebbe potuto attivare un percorso per la creazione di nuove Regioni o per la fusione tra Regioni già esistenti. Tale norma così dispone: *“si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse”*.

L'idea portante del procedimento di individuazione dei nuovi assetti territoriali muove dunque dal basso, coinvolgendo dapprima le forze politiche locali (gli eletti nei consigli comunali) e, in seconda battuta, le popolazioni interessate chiamate ad esprimersi mediante referendum.

Nonostante tale apertura del Costituente, la ripartizione “storica” delle Regioni è rimasta sino ad oggi immutata, come se la diversa caratterizzazione della società italiana non avesse richiesto, perlomeno in alcune situazioni, una ripartizione territoriale diversa. A discolpa dell'inerzia delle forze politiche, può richiamarsi la legge attuativa dei referendum previsti dalla Costituzione, la n. 352 del 1970, la quale, nel caso del referendum previsto dall'art. 132, ha introdotto una serie ulteriore di requisiti procedurali, talmente rigorosi da rendere di fatto impossibile la creazione di nuove Regioni, se non al prezzo di una dichiarazione di incostituzionalità della stessa normativa, come avvenuto per i Comuni richiedenti il passaggio da una Regione ad un'altra (e, quindi, ai sensi del comma 2 dell'art. 132)<sup>14</sup>. In proposito, tra l'altro, è alquanto probabile che una simile pronuncia volta a salvaguardare l'autodeterminazione delle popolazioni delle costituende nuove Regioni sarà presto adottata dalla Corte, posto che pende davanti ad essa la richiesta di referendum della Regione Salerno, a seguito del rinvio operato dall'Ufficio centrale per il referendum<sup>15</sup>.

Un ulteriore fattore frenante lo spirito di autodeterminazione delle popolazioni locali deriva dalla soggettività programmatica delle Regioni mantenuta sino all'entrata in vigore del nuovo Titolo V. Infatti, sino a quando le Regioni sono state amministrate secondo il criterio della spesa storica ed hanno potuto coprire le spese di servizi e funzioni loro attribuiti senza soggiacere a particolari regole di contenimento, non aveva molto

---

*Regioni*, Padova 1991.

<sup>14</sup> Si rinvia alla sent. della Corte costituzionale, n. 334 del 2004, con nota di T.F. GIUPPONI, *Le “popolazioni interessate” e i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni* 2005, 417 ss.

<sup>15</sup> Si rinvia all'ordinanza (atto di promovimento) del 2 febbraio 2011, n. 48, emessa dall'Ufficio centrale per il Referendum, in G.U. del 26 aprile 2011.

senso immaginare dimensioni territoriali collegate ad una comune vocazione economica; ma, come si commentava più sopra, l'attuazione del Titolo V sta radicalmente mutando questa prospettiva.

Se, dunque, il Legislatore ed il Governo non avvieranno una riflessione di più ampio respiro, capace di comporre in una cornice complessiva i diversi cardini del sistema regionale e locale e persevereranno nel voler rendere subito operativa la riforma sul fisco regionale e municipale, anche la questione delle dimensioni regionali verrà posta sul tappeto dalle popolazioni regionali, soprattutto all'indomani della pronuncia dei giudici di Palazzo della Consulta. E non sarà facile – a quel punto – sopire le aspettative popolari.

Quando infatti gli effetti del cosiddetto federalismo fiscale saranno compresi appieno dalle popolazioni delle Regioni italiane e sarà percepito il reale significato del principio di autonomia costituzionale e finanziaria degli enti decentrati e sarà altresì percepita la portata del meccanismo della compartecipazione sull'IVA versata nei rispettivi Comuni di residenza), la questione delle nuove articolazioni territoriali tornerà ad essere attuale.

In quel momento, infatti, crescerà la consapevolezza che le dimensioni regionali dovranno essere confacenti ad una migliore *governance* del territorio, ad un migliore sfruttamento delle risorse ed alla configurazione di una ben definita *mission* territoriale, secondo un assetto complessivo che potrebbe essere diverso rispetto a quello attuale. Quanto più, infatti, le Regioni saranno omogenee sotto il profilo della vocazione economica, industriale, turistica, culturale, ecc., tanto più saranno realizzabili – a patto di selezionare amministratori “capaci” – le politiche di sviluppo territoriale. E non è un caso che i progetti di legge costituzionale finalizzati alla creazione di nuove Regioni attualmente pendenti in Parlamento reclamino una diversa articolazione territoriale, non solo in ragione di una diversa identità storico/culturale delle rispettive popolazioni, ma anche in relazione alla differente vocazione economica dei territori della supposta “nuova” Regione (è il caso, rispettivamente, della Regione Romagna, del Salento e del Principato di Salerno). In questi, come in altri casi, i movimenti popolari regionali potranno reclamare, indifferentemente, ora di volersi dividere per creare una nuova Regione, ora di volersi accorpate ad una Regione già esistente. Ma prima che questo fenomeno si propaghi a macchia d'olio, è forse opportuno un intervento definitorio di respiro generale da parte del Legislatore statale.